

# Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



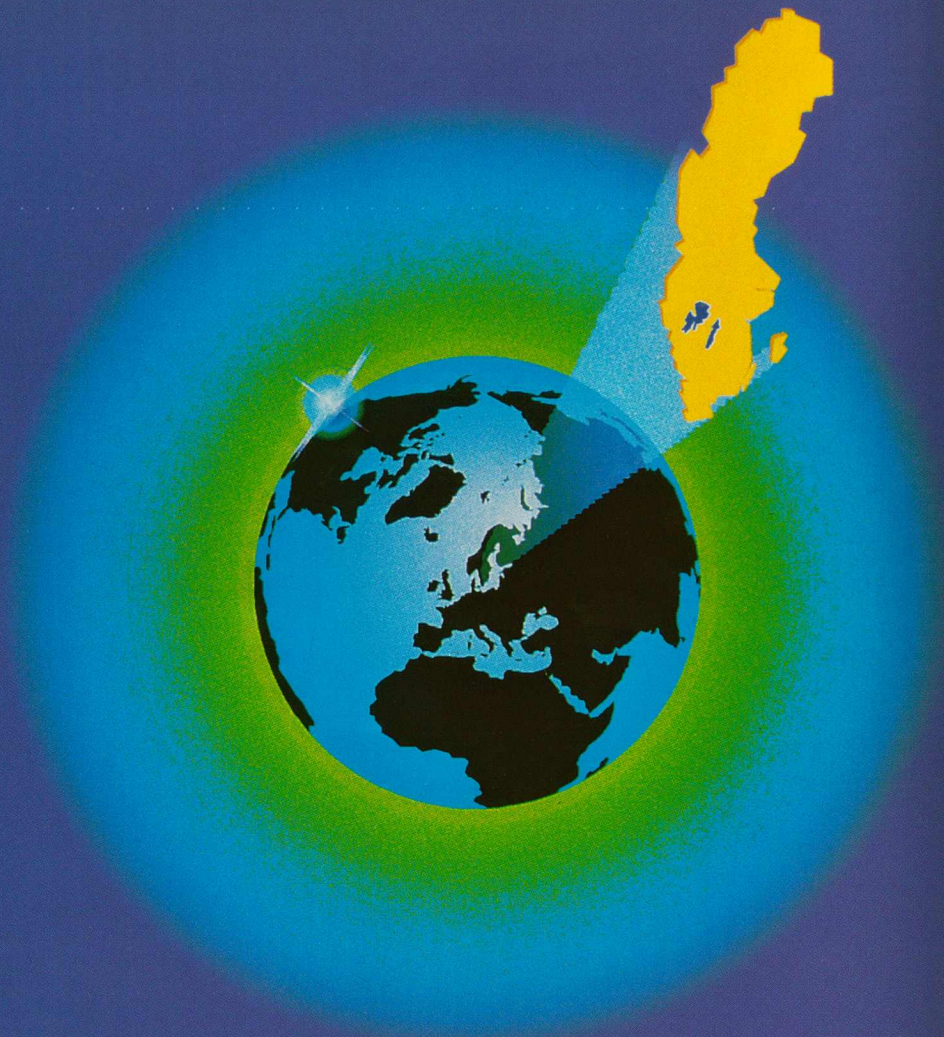
National Library  
of Sweden

## Globalt perspektiv

BETÄNKANDE FRÅN FLYKTINGPOLITISKA KOMMITTÉN

SOU 1995:75





# Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv

BETÄNKANDE FRÅN FLYKTINGPOLITISKA KOMMITTÉN

SOU 1995:75



Ref KB

Occ





Statens offentliga utredningar  
1995:75  
Arbetsmarknadsdepartementet

# Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv

Betänkande av Flyktingpolitiska kommittén  
Stockholm 1995



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor  
Arkiv- och informationsenheten  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-790 09 86  
Telefon: 08-405 24 81



## Till statsrådet Leif Blomberg

Efter regeringens bemyndigande förordnades den 25 november 1994 Britt Olauson som ordförande och den 2 januari 1995 Anita Amlén (fp), Conny Andersson (s), Rune Backlund (c), Maud Björnemalm (s), Bernt-Erik Ekeroth (mp), Gustaf von Essen (m), Sten De Geer (v), Marie Granlund (s), Marita Larsson (s), Carina Moberg (s) och Maria Özmen (kds) som ledamöter i en parlamentarisk kommitté (Ku 1994:10) med uppdrag att se över invandrings- och flyktingpolitiken. Kommittén har antagit benämningen Flyktingpolitiska kommittén.

Regeringen har efter framställning av kommittén i beslut den 27 april 1995 medgivit kommittén förlängd tid i fråga om redovisningen av det särskilda uppdraget rörande tillämpningen av barnkonventionen ur invandrings- och flyktingpolitisk synpunkt. Uppdraget redovisas i detta betänkande.

Kommitténs verksamhet har lagts upp från förutsättningen att uppdraget, som föreskrivs i direktiven, skall vara slutredovisat senast den 1 juli 1995. Med hänsyn till att kommitténs första sammanträde ägde rum den 20 februari 1995 och sekretariatet fanns tillgängligt strax därefter har den tidsrymd som stått till förfogande för behandlingen av så omfattande frågor som direktiven innefattar varit utomordentligt kort. Kommittén har mot denna bakgrund koncentrerat sig på att utforma och föreslå principiella lösningar på de huvudfrågor som anges i direktiven. Kommittén får understryka betydelsen av den remissbehandling som kommittén förutsätter kommer att ske och av det fortsatta beredningsarbetet inom regeringskansliet.

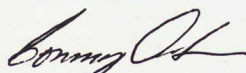
Flyktingpolitiska kommittén får härmed överlämna sitt betänkande. Kommitténs arbete är därmed slutfört.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Amlén, Ekeroth, von Essen, De Geer och Özmen. Särskilda yttranden har avgivits av den sakkunnige Björn Weibo och experten Per Almqvist.

Stockholm den 27 juni 1995

  
Britt Olauson

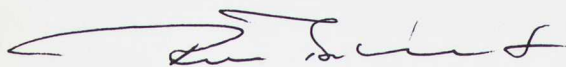
  
Anita Amlén

  
Conny Andersson

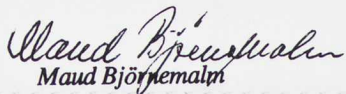
  
Sten De Geer

  
Marie Granlund





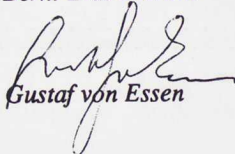
Rune Backlund



Maud Björnemalm



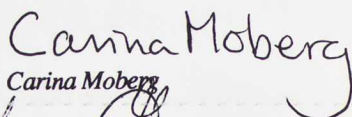
Bernt-Erik Ekeröth



Gustaf von Essen



Mariita Larsson



Carina Moberg



Maria Özman



Björn Hammarberg

# Innehåll

Sammanfattning	11
1 Kommitténs uppdrag och arbetet	21
1.1 Uppdraget	21
1.2 Kommitténs sammansättning och arbete	23
1.3 Arbetets karaktär	24
2 Motiv för en ny politik	27
2.1 Den globala situationen	27
2.2 Utvecklingen i Europa	29
2.3 Utvecklingen i Sverige	31
3 Grunderna för en ny politik	33
3.1 Skydd och hjälp åt största möjliga antal	33
3.2 Global solidaritet och förebyggande insatser	34
3.3 Sveriges närområde i blickpunkten	35
3.4 En aktiv svensk EU-politik	36
3.5 Reglering av invandringen	36
3.6 Fokus på återvandringsperspektivet	37
3.7 Den svenska situationen	37
4 Samarbete i ett globalt perspektiv	39
4.1 Komplexa orsakssamband	39
4.2 Flyktingstuationen i världen	43
4.3 Det internationella systemet	44
4.3.1 Flyktingkonventionen	45
4.3.2 UNHCR	46
4.3.3 UNHCR:s verksamhet i praktiken	47
4.3.4 OAU-konventionen	50
4.3.5 Cartagena-deklarationen	50
4.3.6 Nationell lagstiftning	50
4.4 Vissa brister i det nuvarande systemet	50
4.4.1 Tidiga varningssignaler	50
4.4.2 Beredskap för akuta katastrofer	51
4.4.3 Samordning i akuta katastrofer	51
4.4.4 Humanitära, diplomatiska och militära insatser	52
4.4.5 Bristande skydd för internflyktingar	52
4.4.6 Övergång från katastrofhjälp till långsiktiga insatser	52
4.5 Utvecklingsbiståndet	53
4.5.1 Globala biståndsinsatser	53
4.5.2 Ekonomiskt relaterad migration, utveckling och bistånd	54
4.5.3 Det svenska utvecklingsbiståndet	55



4.6	Insatser utanför Sverige	59
4.7	Långsiktiga insatser	60
4.7.1	Förebyggande insatser	60
4.7.2	Regionala insatser	60
4.7.3	Ett globalt perspektiv	61
4.8	Riktade insatser på kort och mellanlång sikt	62
4.8.1	Inledning	62
4.8.2	Tidiga varningssignaler och hög insatsberedskap	62
4.8.3	Mänskliga rättigheter och minoritetsfrågor	64
4.8.4	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa	65
4.8.5	FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter	66
4.8.6	Övriga preventiva åtgärder	67
4.8.7	Konflikthantering	68
4.8.8	Humanitärt förebyggande insatser	70
4.8.9	Den politiska dimensionen av humanitärt förebyggande	71
4.9	Insatser när flyktingströmmar uppstår	73
4.9.1	Inledning	73
4.9.2	Återvändandeperspektivet	74
4.9.3	Insatser för internflyktingar	76
4.9.4	Insatser i första asylländer	80
4.9.5	Insatser för återvändande	82
4.10	Överväganden och förslag	83
5	Europeiskt samarbete	87
5.1	Bakgrund	87
5.2	Invandringen till Västeuropa	89
5.3	Migrations- och flyktingsamarbetet i Europa	91
5.3.1	FN-systemet	91
5.3.2	IOM, OECD och Europarådet	93
5.3.3	OSSE (ESK)	95
5.3.4	Berlin/Budapest-processen	98
5.3.5	EU-samarbetet	99
5.3.6	Det nordiska samarbetet	102
5.4	Utvecklingen av det europeiska samarbetet	102
5.4.1	Inledning	102
5.4.2	En satsning på att motverka orsakerna till migration	103
5.4.3	En aktiv flyktingpolitik i Europa	108
5.4.4	Harmoniseringsarbetet vad gäller gränskontroll	112
5.4.5	den östeuropeiska dimensionen	113
5.4.6	Europa har blivit en invandringsregion	114
5.5	Överväganden och förslag	114

6	Invandringen till Sverige . . . . .	119
6.1	Bakgrunden . . . . .	119
6.1.1	Allmän översikt . . . . .	119
6.1.2	Asylinvandring . . . . .	120
6.1.3	Regelverk och ansvariga myndigheter . . . . .	128
6.2	Reglering . . . . .	129
6.2.1	Möjligheter att reglera invandringen . . . . .	129
6.2.2	Planeringsramar . . . . .	132
6.2.3	Internationella jämförelser . . . . .	134
6.2.4	Överväganden . . . . .	136
6.3	Skyddsbehövande . . . . .	136
6.3.1	Nuvarande skyddsbegrepp . . . . .	137
6.3.2	Ett nytt skyddsbegrepp . . . . .	144
6.3.3	Flyktinkvoten . . . . .	148
6.3.4	Överväganden och förslag . . . . .	150
6.4	Anhöriga . . . . .	154
6.4.1	Nuvarande anhörigbegrepp . . . . .	154
6.4.2	Internationella jämförelser . . . . .	158
6.4.3	Överväganden och förslag . . . . .	163
6.5	Övriga invandrare . . . . .	165
6.5.1	Arbetskraft. . . . .	165
6.5.2	Fria yrkesutövare och egna företagare . . . . .	167
6.5.3	Starka humanitära skäl . . . . .	167
6.5.4	Gäststuderande . . . . .	168
6.5.5	Svenskt påbrå . . . . .	169
6.5.6	Tidigare vistelse i Sverige . . . . .	169
6.5.7	Överväganden och förslag . . . . .	169
6.6	Visering . . . . .	172
6.6.1	Nuvarande ordning . . . . .	172
6.6.2	Internationell samordning av viseringspolitiken . . . . .	174
6.6.3	Överväganden och förslag . . . . .	175
6.7	Uppehållstillstånd . . . . .	178
6.7.1	Nuvarande ordning . . . . .	179
6.7.2	Tidsbegränsade uppehållstillstånd och skyddsbegreppet . . . . .	179
6.7.3	Folkbokföring . . . . .	180
6.7.4	Överväganden och förslag . . . . .	181
6.8	Prövning . . . . .	183
6.8.1	Nyligen genomförda utredningar . . . . .	184
6.8.2	Avvisning med omedelbar verkställighet . . . . .	187
6.8.3	Överväganden och förslag . . . . .	188
6.9	Kontroll av invandring . . . . .	193
6.9.1	Transportörsansvar . . . . .	193
6.9.2	Organisatörer av illegal invandring . . . . .	196
6.9.3	Identitetskontroll . . . . .	199
6.9.4	Inre utlänningskontroll . . . . .	199
6.9.5	Överväganden och förslag . . . . .	200



7	Återvandring	205
7.1	Bakgrund	205
7.1.1	Regler för registrering av invandring och utvandring	205
7.1.2	Återvandringens omfattning	206
7.1.3	Tidigare återvandringspolitik	208
7.2	Nuvarande ordning	209
7.2.1	1989 års allmänna riktlinjer	209
7.2.2	Resebidrag	210
7.2.3	Bistånd till repatriering av flyktingar	210
7.2.4	Riktlinjer för återvandring till Sverige	213
7.2.5	Riktlinjer för återvandringsinsatser vid tidsbegränsat uppehållstillstånd	213
7.2.6	Förberedelser för återvändande till Bosnien-Hercegovina	214
7.2.7	Planer på återvandringsprojekt	215
7.3	Erfarenheter från andra länder	216
7.3.1	Erfarenheter av återvandringsprogram	216
7.3.2	Förberedelser för återvändande till Bosnien	216
7.4	Överväganden och förslag	217
8	Frivilligorganisationerna	223
8.1	Bakgrund	223
8.2	Konfliktförebyggande insatser utomlands	224
8.3	Asylprocessen	225
8.4	Återvandring	227
8.5	Överväganden och förslag	227
9	Barnen, barnkonventionen och utlänningslagen	229
9.1	Bakgrunden och uppdraget	229
9.2	Konventionen, den nationella lagstiftningen och dess tillämpning	230
9.2.1	Svensk lagstiftning och internationella åtaganden	230
9.2.2	Artikel 3 och utlänningslagen	232
9.2.3	Humanitära skäl för uppehållstillstånd	233
9.2.4	Barn och förvar	234
9.2.5	Barn och förhör	235
9.2.6	Barn och företrädare	235
9.2.7	De gömda barnen	236
9.2.8	Familjeåterförening	237
9.3	Överväganden och förslag	238

10	Samordning och genomförande . . . . .	247
10.1	Målen för politiken och tillgängliga instrument . . . . .	247
10.2	Nya samordningsformer . . . . .	250
10.3	Ekonomiska ramar och medelsanvändning . . . . .	251
10.3.1	Ekonomiska ramar . . . . .	251
10.3.2	Kommunikation med riksdagen . . . . .	253
10.3.3	Tillgängliga resurser . . . . .	254
10.3.4	Prioritering av insatser . . . . .	255
10.4	Frågor som kräver vidare beredning . . . . .	256
	Reservationer och särskilda yttranden . . . . .	259
Bilaga 1	Kommitténs direktiv . . . . .	291
Bilaga 2	Förteckning över ledamöter, sakkunnig, experter och sekretariat . . . . .	305
Bilaga 3	Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen. . . . .	307
Bilaga 4	Insatser i närområdet . . . . .	317
Bilaga 5	EU:s och Schengens visumlistor . . . . .	337
	Förkortningslista . . . . .	341
	Ordförklaringar . . . . .	343





# Sammanfattning av kommitténs överväganden och förslag

## Motiv för en sammanhållen global flyktingpolitik

- Allt fler människor i världen kommer att flytta inom eller mellan länderna under de närmaste årtiondena. Antalet migranter utgör nu ca 2,5 procent av världsbefolkningen. Flyktingsituationen fortsätter att förvärras. För ungefär tio år sedan var flyktingarna ca 10 miljoner, nu är de omkring 23 miljoner. Dessutom finns ca 2,5 miljoner palestinska flyktingar samt omkring 25 miljoner internflyktingar (inom det egna landet). Antalet miljöflyktingar uppskattas till 25 miljoner.
- Därtill kommer de människor i tredje världen som flyttar från landsbygden till städerna, f.n. 70–100 miljoner människor årligen. En del av dem söker sig vidare från de överlastade storstäderna (med 5–20 miljoner invånare) till andra länder.
- Världsbefolkningen ökar nu med ungefär 100 miljoner årligen och 95 procent av denna ökning sker i tredje världen. Med nuvarande tillväxttakt kommer sannolikt Afrikas befolkning att öka från 600 miljoner till 1 600 miljoner år 2025. Befolkningen i Sydasiens kommer också att öka med en miljard. Sedan år 1950 har världsbefolkningen fördubblats. Under enbart de närmaste 60 åren kommer världsbefolkningen i vart fall att fördubblas jämfört med idag. Europas befolkning blir en allt mindre andel av världsbefolkningen.
- Inkomstgapet mellan Syd och Nord har blivit dubbelt så stort på 30 år. I kombination med det ökade inkomstgapet kommer den våldsamma befolkningsökningen oundvikligen att leda till ökad migration, främst Syd-Syd, men också Syd-Nord.
- På kort och medellång sikt finns andra faktorer som bidrar till att öka befolkningsomflyttningarna. Dit hör den pågående övergången från diktatur till demokrati i många utvecklingsländer, upplösningen av paktssystemen med Sovjetunionen och USA som dominerande stater, det därmed sammanhängande sönderfallet av statsbildningar (såsom f.d. Sovjetunionen och f.d. Jugoslavien) och uppblussandet av gamla etniska konflikter. Vapentillförseln till konflikthärdarna samt allmänt bristande framtidstro i många länder i Afrika och Asien på grund av en alltför långsam



ekonomisk utveckling bidrar till att förstärka problembilden. För Europa tillkommer inkomstgapet mellan Västeuropa i förhållande till Östeuropa och Nordafrika, kriget på Balkan samt osäkerheten om utvecklingen i Ryssland och Nordafrika.

- Orsakssambanden mellan befolkningsökningen, fattigdomsklyftan, konflikterna, miljöförstöringen och flykten från landsbygden till storstäderna och ökningen i stort av befolkningsrörelserna mellan länderna i världen är utomordentligt komplicerade. Befolkningsökningen i tredje världen, den ökade rikedomsklyftan mellan Syd och Nord, miljöförstöringen i Syd i samt den kraftiga urbaniseringen i Syd är de viktigaste orsakerna. Globaliseringen av ekonomin öppnar fönstren mot andra länder. Förbättrade kommunikationer och införandet av ny teknologi i tredje världen (billigt flyg, TV, telefon, fax etc.) påverkar också människors benägenhet att utvandra.
- Ett grundläggande problem i de internationella försöken att bemästra denna nya situation är att FN:s organisation för att hantera den kombination av politiska, ekonomiska och sociala problem som ofta ligger bakom flykt och annan migration inte är tillräckligt anpassad och samordnad för uppgiften.
- Global solidaritet med en tyngdpunkt på förebyggande insatser för att undanröja och lindra orsaker till flykt och migration måste prägla det internationella samfundets verksamhet vad gäller utvecklingssamarbete, internationell handel etc. De flyktingpolitiska åtgärderna är emellertid mer inriktade på att reagera på flyktingströmmar och omfattande befolkningsomflyttningar än på att förebygga dem.
- De europeiska länderna kommer oundvikligen att ställas inför ett ökande migrationstryck. För de europeiska västländerna, däribland Sverige, gäller att bedöma hur de samlade resurserna för att (i) reglera invandringen, (ii) pröva asylskäl och (iii) ta emot och integrera invandrare skall vägas mot insatser utanför det egna landet, i ursprungsländerna, för att motverka de orsaker som leder till utvandring och ge skydd och stöd åt flyktingar. Länderna måste ta ställning till det faktum att skillnaden ökar mellan de resurser som används för att hjälpa den relativt sett lilla andel flyktingar som kommit till industriländerna och de resurser som genom multilaterala och bilaterala kanaler används för merparten av världens flyktingar och flyktingförebyggande insatser.



- Sverige är fr.o.m. år 1995 medlem i EU. Unionen är en av de viktigaste aktörerna för att påverka orsakerna till flykt och massmigration. Sveriges medlemskap innebär förutom nya åtaganden också ett nytt ansvar att delta i och påverka den framtida europeiska politiken på migrations- och flyktingområdet inklusive sambanden med EU:s bistånds- och handelspolitik samt det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. EU:s biståndsbudget är ungefär tre gånger så stor som den svenska och har också sin tyngdpunkt på Afrika. Sedan slutet av 1980-talet pågår inom EU ett arbete på att skapa gemensamma europeiska yttergränser, en gemensam asylpolitik och långsiktigt även en gemensam invandringspolitik.
- En flykting- och migrationspolitisk omorientering förutsätter att hela det traditionella systemet för flyktinghjälp i ett mottagningsland som Sverige ses över och ökad vikt behöver läggas vid mottagningsländerna i den rika världen skall kunna överföra en del av de resurser som idag binds upp i asyl- och flyktingmottagande i de egna länderna till generella och riktade insatser i de områden där flyktingproblemen förekommer.
- Den svenska utrikes-, säkerhets-, bistånds- och handelspolitiken har en migrations- och flyktingpolitisk dimension men de olika politikområdena är inte tillräckligt samordnade.
- Den i europeisk jämförelse omfattande invandringen till Sverige av asylsökande måste – liksom den omfattande invandringen av anhöriga – ses i relation till de stora kostnaderna. Enbart statens kostnader för prövningen av asylsökningar och mottagningsstöd under åren 1992–1994 uppgick till ca 20 miljarder kr. Som jämförelse kan nämnas att Sveriges hela bistånd till utvecklingsländerna under samma tid uppgick till sammanlagt ca 45 miljarder kr och de svenska bidragen till UNHCR till ca 1,5 miljarder kr.
- Ökande integrationssvårigheter, långsiktigt sjunkande sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet samt socialhjälsberoende bland invandrarna innebär såväl svårigheter som ökade kostnader. Ett omfattande, långvarigt och resurskrävande arbete krävs för att ge 1980-talets och 1990-talets invandrare rimliga förutsättningar för framtiden i Sverige.

## Samarbete i ett globalt perspektiv

- Ett övergripande mål i en global sammanhållen flyktingpolitik bör vara att i internationell samverkan aktivt medverka till att undanröja orsaker bakom flykt och påtvingad utvandring. Samtidigt måste de som tvingats på flykt få skydd och stöd. Dessa mål kan uppnås dels genom politiskt



agerande, dels genom bistånd i olika former. Biståndet kan lämnas inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet och genom riktade insatser på medellång och kort sikt. Den svenska utrikes-, säkerhets-, bistånds- och handelspolitiken bör få en tydligare uttalad migrations- och flyktingpolitisk inriktning samt en högre grad av samordning med flykting- och migrationspolitiken. På motsvarande sätt bör Sverige verka för att den flykting- och migrationspolitiska dimensionen på ett mer uttalat sätt beaktas i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt i EU:s handels- och biståndspolitik. Flykting- och migrationsfrågor bör i ökad utsträckning föras upp på dagordningen också i andra internationella säkerhetspolitiska och ekonomiska fora.

- Genom politiskt agerande bör Sverige vara pådrivande i det internationella samarbetet för att på lång sikt skapa sådana politiska, ekonomiska, sociala, befolknings- och miljömässiga förhållanden globalt att orsakerna bakom flykt och påtvingad migration i möjligaste mån undanröjs och att flyktingars rättigheter respekteras. Detta innebär att Sverige bör fortsätta att spela en aktiv roll i den pågående reformprocessen för att stärka Förenta Nationerna. Det handlar om att främja fred, säkerhet, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling. Sverige bör verka för att sådana handelsvillkor etableras av EU och globalt som kan främja fattiga länders ekonomiska utveckling. Sverige bör även ge fortsatt prioritet åt arbetet för nedrustning och begränsning av den internationella vapenhandeln.
- Genom bistånd bör Sverige, såväl bilateralt som genom gemensamma EU-insatser och bidrag till multilaterala organisationer, intensifiera arbetet med att på kort och lång sikt förebygga flyktingrörelser och massmigration. Detta innebär stärkta insatser för att främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Vidare bör de internationella instrumenten för fredlig konflikthantering utvecklas och utnyttjas. Särskild uppmärksamhet bör i detta sammanhang ägnas minoriteters ställning samt preventiva diplomatiska och fredsbevarande åtgärder. Ett starkt stöd bör utgå till insatser för att förebygga humanitära katastrofer genom tidiga internationella ingripanden. Hög beredskap bör vidare finnas för riktade insatser till områden från vilka omfattande ekonomiskt betingad utvandring kan förväntas.
- Målet om hållbar utveckling för det långsiktiga biståndet rymmer även migrations- och flyktingaspekter. Detta bör bl.a. innefatta migrations- och flyktingförebyggande insatser, t.ex. för landsbygdsutveckling i utvecklingsländer.



- Då rörelser av skyddsbehövande uppstår inom eller mellan länder bör Sverige verka för att de skyddsbehövande skall kunna ges skydd och stöd i eller så nära hemlandet som möjligt. Insatser, som kan ske bilateralt eller genom exempelvis UNHCR och EU:s biståndsorgan, bör inriktas på att förebygga vidare flykt från ett första asylland. Det är viktigt att skapa sådana förhållanden i första asylländer vad gäller säkerhet, respekt för mänskliga rättigheter, materiell försörjning och hälsovård att vidare flykt motverkas. På motsvarande sätt bör, när det gäller internflyktingar, insatserna för skydd och materiellt bistånd öka för att förebygga vidare flykt till ett första asylland. Sverige bör särskilt agera för en bättre samverkan mellan diplomatiska, humanitära, fredsbevarande och andra militära insatser vid komplexa katastrofer.
- Sverige bör bl.a. satsa mer ekonomiska resurser för att främja mänskliga rättigheter, ge ökat skydd för internflyktingar samt stödja första asylländer.

## Europeiskt samarbete kring flykting- och migrationsfrågor

- Sverige bör som medlem i EU verka för en samordnad och aktiv europeisk flykting- och migrationspolitik. Den bör präglas av solidaritet och öppenhet samt innefatta insatser såväl inom som utom EU-området. Politiken bör sträva efter att uppnå de övergripande målen att undanröja orsaker till flykt och påtvingad migration, att ge skydd åt skyddsbehövande i första hand i den egna regionen och att skapa förutsättningar för frivilligt återvändande. Sverige bör värna asylrätten samt verka för att den fria rörligheten inom EU och, på sikt, mellan EU och andra regioner gradvis skall kunna förverkligas.
- Sverige bör aktivt verka för att de långsiktiga målen för EU:s migrations- och flyktingpolitik inte endast blir att förverkliga det redan beslutade systemet med en gemensam yttre gräns och allt vad därmed följer. Målen måste också innefatta en vision om hur unionsområdet gradvis skall kunna utökas till att omfatta även länderna i Central- och Östeuropa och kring Medelhavet. Ett steg på vägen är att EU i ökad grad bistår länderna i Central- och Östeuropa med att upprätta såväl system för utvecklandet av demokrati och skydd för minoriteter som migrations-, flykting- och gränssystem som är jämförbara med dem i Västeuropa.
- Vid EU:s regeringskonferens år 1996 bör Sverige lägga stor vikt vid att ett mer ändamålsenligt och resultatnriktat samarbetsystem skapas för migrations- och flyktingfrågorna. Detta är en förutsättning för att en aktiv flykttförebyggande politik skall kunna föras som länkar samman bistånds-



politiska, handelspolitiska och säkerhetspolitiska insatser med flykting- och migrationsåtgärder.

- Sverige bör även agera i andra europeiska fora såsom Europarådet och Organisationen för fred och säkerhet i Europa (OSSE) för att mänskliga rättigheter, särskilt minoriteters rättigheter, respekteras, att demokratiska system formars och att den säkerhetspolitiska situationen i ett utvidgat Europa utvecklas på ett sätt som inte skapar flykt och påtvingad migration.
- Ett gemensamt agerande av EU:s medlemsstater och andra länder bör eftersträvas vad gäller bedömningen av om en massflyktssituation skall anses föreligga och när den skall anses ha upphört, för upprättande av minimiregler för behandlingen av flyktingarna och för principer rörande återvändande. Sverige bör även aktivt verka för att dessa stater kommer överens om ett fungerande bördefördelningssystem vid massflyktsituationer.

## Invandringen till Sverige

- De internationella åtaganden som Sverige gjort skall respekteras. Detta gäller bl.a. rätten för flyktingar att få skydd i Sverige enligt flyktingkonventionen, respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter enligt Europakonventionen samt överenskommelser om fri rörlighet inom Norden och EU.
- Skydd bör ges till den som är flykting enligt en vidare tolkning av flyktingkonventionen än för närvarande, i enlighet med UNHCR:s rekommendationer. Dessutom bör skydd ges till de som riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, de som flyr undan en väpnad konflikt eller en miljökatastrof och de som riskerar ett strängt straff eller mycket allvarliga trakasserier på grund av könstillhörighet eller homosexualitet. De nuvarande skyddsbegreppen de facto-flykting och krigsvägrare försvinner liksom begreppet politiskt-humanitära skäl. En stor del av de som med gällande regler skulle fått uppehållstillstånd som de factoflyktingar eller krigsvägrare skulle också ha fått stanna enligt förslaget.
- Vid massflykt bör tidsbegränsade uppehållstillstånd kunna ges för i princip högst två år och kunna förlängas med sex månader åt gången om ett återvändandeprogram har inletts. Detta bör gälla såväl den som är flykting som den som flyr undan en väpnad konflikt eller miljökatastrof. Avsikten är att den skyddsbehövande skall kunna stanna i Sverige under



den tid som skyddsbehovet kvarstår. Bedömningen av om en massflykt-situation föreligger och hur länge skyddet skall ges bör göras i internationell samverkan.

- Flyktingar bör liksom i dag efter samråd med UNHCR kunna överföras till Sverige för bosättning. Ett särskilt anslag bör finnas för flexibel användning beroende på det aktuella behovet av sådan överföring jämfört med behov av insatser utanför Sverige.
- Tillståndsgrunden starka humanitära skäl bör förbehållas personer som på grund av synnerligen allvarlig sjukdom, allvarliga handikapp eller andra ömmande skäl av udda natur bör tillåtas vara bosatta i Sverige. Särskilda hänsyn bör tas i ärenden som berör barn.
- Sveriges behov av såväl tillfällig som långsiktig arbetskraftsinvandring tillgodoses huvudsakligen genom rörligheten inom Norden och EU. Nuvarande lagstiftning ger möjligheter till flexibel arbetskraftsinvandring från även andra länder. Den förutsätts liksom hittills ske i samråd mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter.
- Invandringen av anhöriga, som inte är medborgare i ett nordiskt land eller EU-land, begränsas till en krets bestående av man och hustru eller sammanboende, ensamstående hemmavarande barn under 18 år samt andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen som direkt ingått i hushållsgemenskapen i hemlandet. Visering för släktbesök bör kunna meddelas för längre tid än tre månader eller för upprepade tremånadersbesök.
- Viseringspolitiken förs i framtiden gemensamt av EU:s medlemsstater och kommer i utgångsläget att ungefärligen överensstämma med den viseringspolitik Sverige för närvarande har. Det övergripande målet att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt bör genomsyra Sveriges agerande i alla sammanhang där frågor om viseringspolitik behandlas.
- Regeringen bör styra praxis genom förordningar i stället för som i dag genom beslut i enskilda ärenden.
- För att höja rättssäkerheten och öka effektiviteten i asylprocessen bör Invandrarverket ges ett samlat ansvar. Invandrarverket bör därför överta ansvaret för de utredningar som genomförs med asylsökande vid gränsen liksom de som genomförs i samband med ansökan inne i landet. Invandrarverket bör också överta ansvaret för verkställigheterna av avlägsnandebeslut och förvar.



- Pass och andra identitetshandlingar bör omhändertas mer systematiskt än vad som sker i dag. Bestämmelser bör införas om obligatorisk fotografering och tagande av fingeravtryck för samtliga asylsökande. Den inre utlänningskontrollen bör tillmätas större betydelse än i dag.
- Muntlig handläggning bör användas i ökad utsträckning. Utredningarna bör spelas in på band för att tveksamhet om vad som avhandlats skal kunna undanröjas. Asylsökande bör vid behov förhöras av en tjänsteman av samma kön.
- Möjligheterna bör ökas att få rättshjälp i samband med avvisning vid gränsen.
- Ett gemensamt informations- och dokumentationssystem bör byggas upp för att ge Invandrarverket och Utlänningsnämnden snabb tillgång till basinformation.
- Metoder bör utvecklas för att kontrollera kvaliteten i de beslut hos Invandrarverket där utlänningsansökan bifalles. För att ytterligare förbättra kvaliteten bör krav ställas på att även dessa beslut motiveras.
- Transportörerna bör liksom tidigare vara ansvariga för de kostnader som uppstår då en utlänningsansökan avlägsnas från Sverige. Någon ändring av reglerna är inte påkallad.
- Straffet för den som organiserar illegala inresor för asylsökande och andra utlänningsansökningar bör höjas från maximalt två års fängelse i dag till fyra års fängelse. Om brottet är mindre grovt bör straffet kunna sättas till böter eller fängelse i högst sex månader. Kravet på att brottet skall ha utförts i vinstsyfte bör ändras till att det utförts mot betalning.

## Återvandringen från Sverige

- Det är en mänsklig rättighet att återvända till sitt land. Att främja frivillig återvandring bör därför vara en viktig del av flyktingpolitiken. Detta synsätt bör i princip prägla mottagandet från första början.
- Den som vill återvända bör uppmuntras och få bättre stöd. Återvandringssystemet bör vara anpassade efter gruppernas olikartade situation.
- Särskilda resurser för återvandringsprojekt inriktade på flyktingarnas olika ursprungsländer bör avsättas.



- Det bör även i fortsättningen vara möjligt att återinvandra till Sverige inom viss tid och beroende på graden av anknytning till vårt land.
- En delegation för återvandringsfrågor bör inrättas med företrädare för myndigheter och frivilligorganisationer. Organisationerna bör ges en utökad roll för insatser såväl inom som utom Sverige.

## Frivilligorganisationernas roll

- Frivilligorganisationernas erfarenhet och engagemang är viktig att ta till vara i förverkligandet av den nya flykting- och migrationspolitiken. Organisationerna bör få en utökad roll både vad gäller insatser utomlands och i Sverige.
- Samverkansformerna mellan staten och frivilligorganisationerna på flykting- och migrationsområdet bör utredas vidare.

## Barnen, barnkonventionen och utlänningslagen

- Ändringar bör göras för att bringa utlänningslagstiftningen i full överensstämmelse med barnkonventionen. Barn som tas i förvar enligt utlänningslagen bör få rättshjälpsbiträde direkt. Med hänsyn till barnets ålder och mognad bör klarläggas vad barn som berörs av ett beslut har att säga i ärendet. Vid beaktandet av humanitära skäl för uppehållstillstånd bör särskild hänsyn tas till barnets hälsa, utveckling och allmänna bästa.
- Konventionens definition att den som är under 18 år är barn bör följas. De inskränkningar som f.n. gäller för att barn under 16 år skall kunna tas i förvar bör gälla alla under 18 år.
- Tidsbegränsat uppehållstillstånd bör som regel meddelas när det behövs för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.
- Den som är förordnad som offentligt biträde för ett ensamt barn bör vara barnets ställföreträdare i det ärende förordnandet avser.
- Invandrarverket bör följa upp sina rutiner för hörande av barn.
- Invandrarverket bör tillsammans med Utrikesdepartementet och Rikspolisstyrelsen överväga hur handläggningen av ansökningar om återförening från ensamstående barn eller från föräldrar till ensamstående barn i Sverige skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.



## Samordning och genomförande

- De olika delarna av kommitténs förslag bör behandlas som en helhet. De resurser som frigörs vid en minskning av den spontana invandringen bör användas för flyktförebyggande åtgärder på lång och kort sikt, för en rättvisare bördefördelning och för att ge fler skyddsbehövande i världen möjligheter att få hjälp. De resurser som frigörs på lång sikt bör tillföras biståndspolitiken.
- Ett för invandrar- och biståndsministrarna gemensamt anslag för särskilda insatser bör skapas. Därutöver bör särskilda insatser finansieras genom biståndsanslaget. Från dessa båda anslag bör projekt finansieras för demokratiinsatser, internflyktingar, första asylländer, stöd till länder i Sveriges närområde och återvändningsprojekt.
- En ökad samordning bör åstadkommas inom regeringskansliet så att den av kommittén förordade helhetspolitiken kan säkerställas och utvecklas.
- En genomgång av utlänningslagstiftningen bör göras för att få till stånd ett överskådligt lagverk som i största möjliga utsträckning ansluter till hur rättssystemet i övrigt är utformat. Bl.a. bör asylprocessen regleras i högre grad än vad som nu är fallet samt insyn i förfarandet säkerställas.



# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Direktiven (Dir. 1994:129) till Flyktingpolitiska kommittén framgår av protokollet vid regeringssammanträde den 24 november 1994. Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

Enligt direktiven behövs en ny flykting- och invandringspolitik. Sex orsaker anges:

- Migrationstrycket har förändrats. Den årliga invandringen till de väst-europeiska länderna har ökat och antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige har tilltagit dramatiskt.
- Det förändrade migrationstrycket visar tydligt behovet av att utröna hur man kan angripa de grundläggande orsakerna till flykting- och migrationsrörelser redan i ursprungsländerna.
- Invandringen till Sverige styrs i ökad utsträckning av förhållanden utanför Sverige.
- Den förda invandrings- och flyktingpolitiken har kommit att innebära statsfinansiella ansträngningar som måste värderas tillsammans med andra angelägna krav på våra gemensamma resurser.
- Det internationellt vedertagna synsättet är att den mest eftersträvansvärda lösningen efter en påtvingad exil är ett återvändande. I Sverige är ansvaret för att utveckla och genomföra en tydlig återvändningspolitik splittrat och en sammanhållen politik behöver skapas.
- Kraven på tydlighet i politiken har blivit alltmer uppenbara. Att personer som haft svaga asylskäl ändå i stor omfattning fått stanna i Sverige kan ha dragit nya immigranter till landet. Detta kan på sikt äventyra förståelsen för politiken och för dem som faktiskt har starka skyddsbehov.

Flyktingpolitiska kommittén har i direktiven getts i uppdrag att:

- överväga hur Sverige i internationell samverkan aktivt skall kunna medverka till att undanröja eller lindra orsaker bakom flykt och påtvingad migration,
- lämna förslag till hur åtgärder inom invandrings- och flyktingpolitiken bättre kan samordnas med bistånds- och utrikespolitiken,

- göra en översyn av regelsystemen för vilka som får uppehållstillstånd i Sverige och lämna förslag om dels vem som skall ha rätt till skydd i Sverige och under hur lång tid skydd skall ges, dels hur övriga grunder för rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd här i landet skall utformas,
- lämna förslag till hur invandring av personer som inte har en principiell rätt till uppehållstillstånd kan regleras genom planeringsramar som fastställs på grundval av bl.a. det samhällsekonomiska läget,
- föreslå hur prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd kan göras snabbare och effektivare,
- göra en genomgång av hur myndigheternas tillämpning av svensk lag beaktar de åtaganden som Sverige gjort i och med anslutningen till FN-konventionen om barnets rättigheter,
- lämna förslag till utformning av en utvecklad återvandringspolitik,
- överväga i vilken utsträckning förslagen till utformning av invandrings- och flyktingpolitiken bör leda till förändringar vad gäller organisation och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och vid behov föreslå sådana förändringar samt
- föreslå de författningsförändringar som föranleds av kommitténs arbete.

Utredningsarbetet skall enligt direktiven vara avslutat den 1 juli 1995. Genomgången i anslutning till barnkonventionen skulle ske med förtur och redovisas redan i och med mars månads utgång. Efter framställning av kommittén den 29 mars 1995 beslöt regeringen den 27 april att medge att kommittén gör sin redovisning i samband med slutrapporteringen eller senast den 1 juli 1995.

För uppläggningsen av arbetet föreskrivs i direktiven att:

- kommittén skall ta sin utgångspunkt i regeringens förslag i statsbudgeten under perioden fram till år 1998 (i finansplanen preciserades detta senare till en utgiftsminskning med ca 800 milj. kr som en följd av dels förbättrad inresekontroll och regel- och organisationsförändringar som gör asylprövningsprocessen och verkställighet av avlägsnandebeslut effektivare, dels vidareutveckling av de förslag som diskuterades i prop. 1990/91:195 om lindring av orsaker bakom flykt och påtvingad migration samt införande av planeringsramar för invandring),
- det utredningsunderlag som den tidigare Invandrar- och flyktingkommittén (Ku 1993:01) tagit fram skall nyttjas i de delar som bedöms lämpligt,
- kommittén skall samråda med Invandrarpolitiska kommittén (Ku 1994:11) i de delar som är väsentliga också för invandrarpolitiken (denna kommitté tillsattes av regeringen samtidigt med Flyktingpolitiska kommittén),

- kommittén skall värdera och överväga de förslag som Riksrevisionsverket presenterat i samband med en förvaltningsrevision (RRV-rapport 1994:20) och
- kommittén skall som underlag till sitt arbete tillföras överväganden och förslag av Verkställighetsutredningen (Ku 1994:07) och Asylprocessutredningen (Ku 1994:06). (Regeringen beslöt den 18 maj 1995 att betänkandet /SOU 1995:55/ Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden samt betänkandet /SOU 1995:46/ Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen skulle överlämnas till kommittén för beaktande.)

Vidare erinras i direktiven om regeringens direktiv till samtliga kommittéer vad avser redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, prövning av offentliga åtaganden och jämställdhet mellan könen.

## 1.2 Kommitténs sammansättning och verksamhet

Kommitténs ordförande, ledamöter, sakkunnige och experter samt sekretariat framgår av förteckning i bilaga 2. Beredningsarbetet har letts av arbetande ordföranden Britt Olauon, huvudsekreteraren Björn Hammarberg och experten Jonas Widgren, som biträtt kommittén i arbetet i dess helhet.

Sekreteraren Lars Pålsson har ansvarat för redigering av texter som gäller invandringsreglering och flyktingbestämmelser och sekreteraren Jöran Bjällerstedt samt – i vissa delar – experten Cecilia Ruthström-Ruin för texter rörande internationella frågor.

Kommittén har i anslutning till uppdraget rörande barnkonventionen lämnat uppdrag till chefsrådmannen Barbro Thorblad, som utfört den grundläggande analysen i denna del för kommitténs räkning, överdirektören Per-Erik Nilsson, jur.kand. Lars Ågren, lektorn Lena Ek, jur.dr. Peter Nobel och seniorforsker Jens Vedsted Hansen. Barnombudsmannen har enligt överenskommelse inkommit med skriftliga synpunkter. Vidare har underlag överlämnats av bl.a. Rädda Barnen.

Experterna Bengt Ranland och Hans Blyme har med hjälp av Per-Erik Nilsson biträtt kommittén med utarbetande av lagförslag.

Konsulten Börje Sjöquist har för kommitténs räkning i en skriftlig rapport redovisat erfarenheter rörande återvandringen till Chile.

Kommittén har haft 9 sammanträden. Vid dessa sammanträden har föredragningar gjorts om den globala utvecklingen av professorn i kulturgeografi Sture Öberg, om utvecklingen av arbetsmarknadssituationen för invandrare i Sverige av lektorn Lars Andersson, Högskolan i Växjö, om sambandet mellan bistånd och internationell migration av generaldirektören Bo Göransson, om Utredningen (Fö 1995:02) om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp av ambassadören Michael Sahlin, om Asylprocessutredningen av expeditionschefen Erik Lempert, om utvecklingen av EU:s



invandrings- och flyktingpolitik av departementssekreterarna Eva Åkerman-Börje och Ola Henriksson, Arbetsmarknadsdepartementet, om förslaget till ny norsk flyktingpolitik av politisk rådgiver Roger Ingebrigtsen, Kommunal- og arbeidsdepartementet samt vid två tillfällen om flyktingsituationen i världen, Europa och Sverige av FN:s flyktingkommissaries representant i de baltiska och nordiska staterna Hans Thoolen.

Kommittén har under arbetets gång vid tre olika tillfällen haft samråd rörande kommitténs uppdrag i dess helhet med företrädare för ett stort antal invandrarorganisationer och andra frivilligorganisationer samt trossamfund. Överläggningar i särskilda frågor har därutöver hållits, däribland ett arbetsmöte med organisationer och myndigheter rörande s.k. gömda barn samt ett arbetsmöte med frivilligorganisationer rörande återvändningsfrågor. Flera av organisationerna har dessutom under utredningens gång överlämnat skriftligt underlag för kommittén i olika frågor. Kommittén har på särskild inbjudan varit närvarande vid ett av Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter arrangerat journalistseminarium med föreläsningar av företrädare för vissa organisationer över olika frågor inom kommitténs uppdrag. Likaså har kommittén på inbjudan varit företräd vid ett av Riksdagens tvärpolitiska barngrupp och Rädda Barnen arrangerat seminarium rörande flyktingbarn. Samråd har vidare ägt rum med Invandrapolitiska kommittén. Samråd har också under arbetets gång skett med såväl Flyktingkommissariatets representant i Stockholm som med rättsavdelningen vid högkvarteret i Genève, särskilt vad gäller kommitténs förslag till nya bestämmelser i utlänningslagen rörande skyddsbehövande.

Kommittén har i Genève sammanträffat med företrädare för FN:s flyktingkommissarie, International Organization for Migration, Internationella Röda Korskommittén, Internationella Röda Korsfederationen och FN:s Center för mänskliga rättigheter. Kommittén har i Köpenhamn sammanträffat med företrädare för Indenrigsministeriet, Direktoratet for Udlændinge, Dansk Flygtningehjælp och Det danske center for menneskerettigheder. Vidare har kommittén besökt Statens invandrarverks regionala organisation i Flen, Malmö och Upplands-Väsby.

### 1.3 Arbetets karaktär

Flyktingpolitiska kommitténs verksamhet har lagts upp utifrån förutsättningen att uppdraget skall vara slutredovisat senast den 1 juli 1995. Med hänsyn till att kommitténs första sammanträde ägde rum den 20 februari 1995 och sekretariatet fanns tillgängligt strax därefter har den tidsrymd som stått till förfogande för så omfattande frågor som direktiven innefattar varit utomordentligt kort. Tiden har således inte medgett sådana utrednings-, berednings- och redigeringsmetoder som är sedvanliga i det svenska kommittéväsendet och annars varit önskvärda.

Sålunda har nya analyser endast i begränsad utsträckning kunnat göras av den förda politikens effekter och av erfarenheterna från andra länder. I det senare avseendet har kommittén haft god hjälp av den översikt som Invandrar- och flyktingkommittén lät utarbeta, *Invandring och asyl i teori och praktik* – en jämförelse mellan tolv länders politik (SOU 1993:13). Kommittén har vidare haft god användning av den rapport, *Frivilligorganisationernas roll i flyktingarbetet*, som Börje Sjöquist utarbetade på uppdrag av samma kommitté.

Utarbetandet av alternativ till de förslag som läggs fram och bedömningarna av effekterna av de förslag som lämnas har med nödvändighet också fått begränsas. Kommittén får därför understryka betydelsen av den remissbehandling som kommittén förutsätter kommer att ske och av det fortsatta beredningsarbetet inom regeringskansliet. De förslag till fortsatt förändringsarbete som kommittén lägger fram måste också delvis ses mot bakgrund av den korta utredningstiden. I avsnitt 10.4 lämnar kommittén synpunkter på den fortsatta beredningen av vissa frågor.





## 2 Motiv för en ny politik

Flykting- och migrationspolitiken är i behov av en översyn eftersom migrationen och flyktingproblemen i världen har både förändrats och ökat betydligt och så bedöms ske även under de kommande årtiondena.

En viktig utgångspunkt är att de svenska resurserna skall användas på ett mer rationellt sätt, så att så många som möjligt får skydd, oavsett var de befinner sig och vem som ger detta skydd och så att mer resurser kan göras tillgängliga för förebyggande åtgärder.

En annan utgångspunkt är att möjligheterna för Sverige att driva en avvikande egen flykting- och migrationspolitik minskat men att medlemskapet i EU ger nya möjligheter att främja svenska migrations- och flyktingpolitiska mål.

Kommittén redovisar i detta kapitel sina motiv för den nya flykting- och migrationspolitik, som föreslås i betänkandet.

### 2.1 Den globala situationen

Sedan början av 1990-talet råder det allmän enighet bland experter om att befolkningsomflyttningarna inom och mellan länderna i världen kommer att öka under de närmaste årtiondena. Detta har många orsaker. Den snabba befolkningsökningen i tredje världen (inte minst Afrika) parallellt med att Nords andel av världsbefolkningen nästan lika snabbt minskar, den ökade rikedomsklyftan mellan Syd och Nord, miljöförstöring i Syd (vattenbrist eller vattenöverskott till följd av erosion, höjning av vattenytan, industrinedsmutning etc.) samt den kraftiga urbaniseringen i Syd är de viktigaste. Globaliseringen av ekonomin som öppnar fönstren mot andra länder samt förbättrade kommunikationer och införandet av ny teknologi i tredje världen (billigt flyg, TV, telefon, fax etc.) påverkar givetvis också.

Till de faktorer som på kort och mellanlång sikt bidrar till att öka befolkningsomflyttningarna hör övergången från diktatur till demokrati i många länder. Upplösningen av paktsystemen och det därmed sammanhängande sönderfallet av statsbildningar (såsom f.d. Sovjetunionen och f.d. Jugoslavien) och uppblossandet av gamla etniska konflikter har också stor betydelse. Den pågående vapentillförseln till konflikthärdarna samt allmänt bristande framtidstro i många länder i Afrika och Asien p.g.a alltför långsam ekonomisk utveckling bidrar likaså.



För Europa tillkommer sådana faktorer på kort och mellanlång sikt som inkomstgapet mellan Västeuropa å ena sidan och Östeuropa och Nordafrika å den andra sidan, kriget på Balkan (som nu pågått i fyra år) samt osäkerheten om den politiska utvecklingen i främst Ryssland och Nordafrika.

Det är svårt att siffermässigt belysa samtliga nu nämnda faktorer. Antalet migranter i världen (definierat som externflyktingar under UNHCR:s beskydd, internflyktingar, miljöflyktingar, utländska arbetsmigranter och deras anhöriga samt illegala arbetsmigranter) omfattar ca 2,5 procent av världsbefolkningen.

Flyktingsituationen fortsätter att förvärras. Medan UNHCR för ungefär tio år sedan räknade med att ca 10 miljoner människor var under organisationens beskydd, uppgår antalet flyktingar i världen nu till omkring 23 miljoner. Till detta skall läggas ca 2,5 miljoner palestinska flyktingar samt omkring 25 miljoner internflyktingar. Miljöflyktingarna uppskattas nu vara 25 miljoner.

Till dessa kategorier kommer internmigranter av traditionellt slag, dvs. människor i tredje världen som flyttar från landsbygden till städerna. Totalt omfattar nu denna rörelse främst i riktning mot storstäderna 70–100 miljoner människor årligen, varav hälften i Kina och hälften i övriga världen. En del av dem söker sig sedan vidare från de överlastade storstäderna (med 5–20 milj. invånare) till andra länder.

Orsakssambanden mellan befolkningsökningen, fattigdomsklyftan, konflikterna, miljöförstörelsen, flykten från landsbygden till storstäderna och ökningen i stort av befolkningsrörelserna mellan länderna i världen är utomordentligt komplicerade. Dessa samband belyses närmare i kapitel 4.

En avgörande faktor är givetvis befolkningsökningen som sådan. Världsbefolkningen ökar nu med ungefär 100 miljoner människor varje år och 95 procent av denna ökning sker i tredje världen. Med nuvarande tillväxttakt kommer sannolikt Afrikas befolkning att öka med en miljard till år 2025 (dvs. från nuvarande 600 miljoner till 1 600 miljoner). Befolkningen i Sydasiens beräknas också komma att öka med en miljard. Enbart sedan år 1950 har världsbefolkningen fördubblats.

FN:s befolkningsfond räknar med olika prognoser: den högre innebär att världsbefolkningen slutar växa vid en nivå på 27 miljarder år 2150, den mer realistiska prognosen innebär att nivån blir 11–12 miljarder. Vad som står klart är emellertid att enbart under de närmaste 60 åren kommer världsbefolkningen i vart fall fördubblas jämfört med idag. Inkomstgapet mellan Syd och Nord har blivit dubbelt så stort de senaste 30 åren. Kombinationen av ökade inkomst skillnader och våldsamt befolkningsökning kommer oundvikligen att leda till ökad migration, främst Syd-Syd men också Syd-Nord.

Ett grundläggande problem i de internationella försöken att hantera denna nya situation är att FN:s organisation för att bemästra den kombination av politiska, ekonomiska och sociala problem som ofta ligger bakom flykt och annan migration inte är tillräckligt anpassad och samordnad för uppgiften.

Global solidaritet med en tyngdpunkt på förebyggande insatser måste prägla det internationella samfundets verksamhet vad gäller utvecklingsarbete, internationell handel etc. De flyktingpolitiska åtgärderna är emellertid nu mer inriktade på att reagera på flyktingströmmar och omfattande befolkningsomflyttningar än på att förebygga dem. UNHCR, som är FN:s främsta organ för flyktingfrågor, är utformat för människor som flyr av politiskt relaterade skäl.

Vidare kan man konstatera att skillnaden ökar mellan de resurser som används för att hjälpa den relativt sett lilla andel flyktingar som kommit till industriländerna och de resurser som genom multilaterala och bilaterala kanaler används för merparten av världens flyktingar och för flyktförebyggande insatser.

## 2.2 Utvecklingen i Europa

Europa berörs direkt av den växande flyttningsbenägenheten i världen. Revolutionen på kommunikationsområdet har gjort att människor på ett helt annat sätt än för ett par årtionden sedan kan ta sig till vår kontinent för att söka asyl eller invandra. Kommunismens fall i Östeuropa har dessutom öppnat nya vägar för flyktingar och andra migranter som vill söka skydd eller en utkomst i den rika, fredliga och demokratiska delen av världen. Ett krig som skapat miljontals flyktingar pågår dock mitt på den europeiska kontinenten.

Det system som har upprättats i samverkan mellan de europeiska länderna för att reglera migrationen dem emellan har genomgått flera utvecklingsfaser under tiden efter andra världskriget och är inte anpassat till framtida behov. Under 1950-talet löstes de återstående flyktingproblemen i Europa. Relativt fri rörlighet för arbetskraften genomfördes. En omfattande gästarbetarinvandring från Sydeuropa (Portugal, Spanien, dåvarande Jugoslavien, Grekland och Turkiet) samt Nordafrika till de europeiska industriländerna dominerade den migrationspolitiska utvecklingen under 1960-talet fram till invandringsstoppet år 1973. Som en följd av den stora gästarbetarinvandringen ökade sedan anhöriginvandringen och den illegala migrationen, liksom asylinvandringen vid mitten av 1980-talet.

Ökningen av antalet asylsökande i västvärlden har sammanfallit med ekonomiska svårigheter. Systemen för utredning och mottagande av asylsökande är i sig mycket kostnadskrävande. Den höga arbetslösheten medför att asylinvandringen ger stora kostnader också på längre sikt.

De europeiska länderna kommer oundvikligen att ställas inför ett ökande migrationstryck p.g.a. befolkningsökningen i tredje världen (som leder till att Europas befolkning blir en allt mindre del av världsbefolkningen), den ökande fattigdomsklyftan, storstädernas tillväxt, miljökatastrofer samt ökningen av antalet konflikter i närområdet.



Mot bakgrund av detta ökande migrationstryck gäller det för de europeiska västländerna, däribland Sverige, att bedöma hur

a) de samlade resurserna för att (i) reglera invandringen, (ii) pröva asylskäl och (iii) ta emot och integrera invandrare skall vägas mot

b) insatser utanför det egna landet, i ursprungsländerna, för att motverka orsakerna till utvandring samt för att skydda och bistå människor och för att ge skydd till flera.

Denna avvägning är särskilt angelägen att göra med tanke på de asylsökande som har genuina skyddsbehov. Antalet flyktingar i världen (extern- och internflyktingar) har ökat dramatiskt under de senaste tio åren och denna ökning väntas tyvärr fortsätta de närmaste tio åren av en rad olika skäl. Därför framstår det som än mer angeläget att industriländerna, däribland Sverige, kollektivt prövar hur internationella system skall kunna upprättas som bättre förebygger flyktsituationer, ger skydd åt så många flyktingar som möjligt, oavsett var detta skydd erbjuds, och som i högre grad inriktas på återvändande när orsakerna till flykt har undanröjts.

Sverige är fr.o.m. år 1995 medlem i EU. Unionen är en av de viktigaste aktörerna för att påverka orsakerna till flykt och massmigration. Sveriges medlemskap i EU innebär förutom nya åtaganden också ett nytt ansvar att delta i och påverka den framtida europeiska politiken på migrations- och flyktingområdet inklusive sambanden med EU:s bistånds- och handelspolitik samt det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. EU:s biståndsbudget är ungefär tre gånger så stor som den svenska och har också sin tyngdpunkt i Afrika. Sedan slutet av 1980-talet pågår inom EU ett arbete med inriktning på att skapa gemensamma europeiska yttergränser, en gemensam asylpolitik och långsiktigt även en gemensam invandringspolitik.

Medlemskapet har alltså öppnat nya möjligheter att främja svenska migrations- och flyktingpolitiska mål. Dessa möjligheter är viktiga att tillvarata eftersom de svenska resurserna i jämförelse med EU:s är små och möjligheterna att driva en avvikande svensk politik på dessa områden har minskat. Sverige är dock redan i förhållande till sin storlek en av de främsta aktörerna och bidragsgivarna i det internationella flyktingarbetet.

Sedan år 1992 pågår inom EU också ett samarbete inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Detta samarbete är dock bara i begränsad utsträckning samordnat med samarbetet kring invandrings- och asylfrågor. Någon sammanlänkning av det arbete som bedrivs under den första pelaren i Maastrichtavtalet vad avser EU:s bistånd till tredje världen och unionens humanitära flyktinginsatser, den andra pelarens utrikes- och säkerhetspolitiska verksamhet samt den tredje pelaren med samarbete kring invandring och asyl har ej skett. Börd fördelningssystem behöver också etableras mellan EU-länderna samt mellan dessa och angränsande länder (se vidare avsnitt 5.4).

Det som nu har anförts utgör några viktiga motiv, från ett europeiskt perspektiv, att inleda en översyn av den svenska flykting- och invandringspolitiken, varigenom Sverige skulle kunna verka pådrivande i EU.

## 2.3 Utvecklingen i Sverige

Utvecklingen av den svenska invandrings- och flyktingpolitiken har i stort sett följt samma mönster som på kontinenten. Efter den omfattande flyktinginvandringen under och efter andra världskriget kom frågan om arbetskraftens fria rörlighet inom Norden och uppbyggnaden av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och det gemensamma nordiska passkontrollområdet att dominera utvecklingen under 1950-talet. Under andra hälften av 1960-talet ökade den arbetsmarknadsbetingade invandringen från Finland, dåvarande Jugoslavien, Grekland och Turkiet kraftigt, varpå Sverige i likhet med andra europeiska länder stramade upp invandringspolitiken i början av 1970-talet. En omfattande satsning på att underlätta invandrarnas integration i samhället gjordes under andra hälften av 1970-talet. Från mitten av 1980-talet kom, i likhet med i andra europeiska länder, asylinvandringen att dominera.

Den i europeisk jämförelse omfattande invandringen till Sverige av asylsökande måste – liksom den omfattande invandringen av anhöriga – ses i relation till de stora kostnaderna. För Sveriges del räcker det detta sammanhang med att erinra om att statens kostnader för prövningen av asylansökningar och mottagningsstöd under åren 1992–1994 uppgått till ca 20 miljarder kr. Som jämförelse kan nämnas att Sveriges hela bistånd till utvecklingsländerna under samma tid (åren 1992–1994) uppgick till sammanlagt ca 45 miljarder kr. och att de svenska bidragen till UNHCR uppgick till ca 1,5 miljarder kr.

Ökande integrationssvårigheter, långsiktigt sjunkande sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet samt socialhjälpberoende bland invandrarna innebär såväl svårigheter som ökade kostnader. Ett omfattande, långvarigt och resurskrävande arbete krävs för att ge 1980-talets och 1990-talets invandrare rimliga förutsättningar för framtiden i Sverige. Hur detta arbete skall genomföras ligger dock utanför kommitténs uppdrag. Invandrarpolitiska kommittén har särskilt tillsatts med ett sådant övergripande uppdrag.

Kostnaderna för den fortsatta invandringen, sedda i ljuset av det ovan berörda ständigt ökande migrationstrycket i framtiden, måste i denna situation också relateras till behovet av ökade insatser för att förebygga flykt och tvungen migration samt för internationellt flyktingbistånd.

En flykting- och migrationspolitisk omorientering förutsätter att hela det traditionella systemet för flyktinghjälp i ett mottagningsland som Sverige ses över. Ökad vikt behöver läggas vid hur Sverige och andra länder i den rika världen skall kunna överföra en del av de resurser som idag binds upp i asyl- och flyktingmottagande i de egna länderna till generella och riktade insatser i



de områden där flyktingproblemen förekommer. Sveriges medlemskap i EU ökar som ovan framhållits möjligheterna att påverka utvecklingen. Flera olika politikområden berörs. Den svenska utrikes-, säkerhets-, bistånds- och handelspolitiken har på flera sätt en migrations- och flyktingpolitisk dimension. De olika politikområdena är emellertid inte tillräckligt effektivt samordnade.

---

## 3 Grunderna för en ny politik

Kommittén föreslår att den framtida flykting- och migrationspolitiken skall bygga på följande sju grunder:

- Skydd och hjälp åt största möjliga antal
- Global solidaritet och förebyggande insatser
- Sveriges närområde i blickpunkten
- En aktiv svensk EU-politik
- Reglering av invandringen
- Fokus på återvändningsperspektivet
- Situationen i Sverige

Kommittén redovisar i detta kapitel de grunder som kommittén föreslår att den nya flykting- och migrationspolitiken skall bygga på.

### 3.1 Skydd och hjälp åt största möjliga antal

Allt fler människor i världen kommer, enligt de bedömningar som återgetts ovan, under de närmaste årtiondena att tvingas lämna sina hem på grund av förtryck, väpnade konflikter, miljökatastrofer och extrem fattigdom. Det internationella samfundet kommer att ställas inför krav på kraftigt ökade humanitära insatser för att skydda och hjälpa flyktingar. Ett grundläggande mål bör vara att så många som möjligt skall få skydd och hjälp, oavsett var de befinner sig och vem som ger detta beskydd. Detta bör alltså gälla för flyktingar som befinner sig utanför Europa, inom vår världsdel eller i Sverige och för insatser som görs av det internationella samfundet, inom ramen för europeiskt samarbete eller av Sverige.

Resurserna för att uppnå detta mål är begränsade. Den omfattande invandringen av asylsökande till industriländerna under de senaste tio åren har väckt frågan om sambandet mellan insatser för asylsökande i dessa länder och motsvarande insatser i ursprungsområdet. Som redan har framhållits har skillnaden ökat mellan de resurser som används för att hjälpa den relativt sett lilla andel av flyktingarna i världen som kommit till industriländerna och de resurser som genom multilaterala och bilaterala kanaler används för merparten av världens flyktingar. Som ett exempel kan nämnas kostnaderna för de svenska humanitära insatserna i f.d. Jugoslavien i förhållande till kostnaderna för asylsökande i Sverige från detta område, som uppgått till det tiodubbla. I ett längre perspektiv blir det därför alltmer nödvändigt för samtliga industri-



länder att relatera kostnaderna för asylmottagandet till behovet av ökade insatser för bl.a. stöd åt det internationella flyktingarbetet.

För Sveriges del innebär detta att de samlade resurser som vi förfogar över för att ge flyktingar hjälp och skydd bör ses som en helhet. Till dessa samlade resurser hör den flyktinghjälp som genom Utrikesdepartementet, FN-systemet och EU förmedlas för flyktingar utanför Sverige och det skydd och den hjälp som genom Arbetsmarknadsdepartementet och övriga berörda myndigheter förmedlas för flyktingar i Sverige. Eftersom flyktinghjälpen i Sverige är betydligt dyrare än flyktinghjälp utomlands bör, om inte andra skäl föreligger, kravet på en effektiv användning av de samlade svenska resurserna kunna leda till att fler flyktingar ges skydd även om detta sker utanför Sverige. Samtidigt bör självfallet asylrätten i Sverige och inom EU värnas. Flyktingar som kommer till Sverige och saknar skydd någon annanstans skall även framöver ha rätt till skydd här, i enlighet med internationella åtaganden och svenska flyktingpolitiska traditioner.

### 3.2 Global solidaritet och förebyggande insatser

Flertalet flyktingar finns och kommer att finnas i de fattiga länderna i Afrika och Asien. Dessa länder står oftast redan utan flyktingströmmar (inom det egna landet och från grannländerna) inför gigantiska omställningsproblem. Den kraftiga befolkningstillväxten nödvändiggör en ökad livsmedelsproduktion och framtvingar en stor inströmning till storstäderna. Miljöproblemen och spänningar mellan olika befolkningsgrupper ökar konfliktriskerna. Ojämlika villkor på världsmarknaden hämmar den ekonomiska utvecklingen i många av dessa länder. Samtidigt finns i vissa regioner i Afrika och särskilt Asien tydlig ekonomisk utveckling, ökad välfärdsspridning och framtids-optimism.

En utgångspunkt för den svenska flyktingpolitiken bör vara att de fattiga länderna bör ha stöd för sina utvecklingssträvanden och att det internationella samfundets insatser för att angripa grundorsaker till flykt och påtvingad migration behöver bli mer effektivt. Det existerande internationella systemet för att hantera den kombination av politiska, ekonomiska och sociala problem som ligger bakom flykt och annan migration är inte tillräckligt anpassat och samordnat för uppgiften. Som tidigare nämnts är det internationella systemet för flyktingfrågor mer inriktat på att reagera på flyktingströmmar än att förebygga dem.

Flyktförebyggande åtgärder bör i ökad utsträckning behandlas i internationella säkerhetspolitiska och ekonomiska fora och beaktas vid den pågående revideringen av de av FN:s instrument och institutioner som syftar till att främja fred, säkerhet och ekonomisk utveckling. Även inom EU-samarbetet bör de gemensamma insatserna inom utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken ha en tydligare uttalad migrations- och flyktingdimension.

Särskilt viktiga är insatser för att främja demokrati, respekt för mänskliga rättigheter samt fredlig konfliktlösning och nedrustning.

Ovanstående resonemang gäller i motsvarande grad den svenska utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik. Politiken inom dessa områden bör i högre grad inriktas på att motverka sådana faktorer som kan ge upphov till omfattande migration, såsom kraftig befolkningstillväxt och urbanisering.

### 3.3 Sveriges närområde i blickpunkten

Järnridåns fall och demokratiseringen av Central- och Östeuropa har av naturliga skäl lett till en ökning av befolkningsrörelserna såväl inom och från länder i denna del av Europa som genom desamma. Tidigare kunde befolkningen i de flesta av dessa länder inte utvandra men nu har dörrarna utåt öppnats. Likväl har detta ej lett till någon omfattande ekonomiskt betingad utvandring västerut. Konflikten i f.d. Jugoslavien har emellertid försakat den största flyktingkatastrofen i Europa sedan andra världskriget. Även i sydöstra Europa (Turkiet) och Kaukasus pågår konflikter som har gett upphov till flyktingströmmar. Utvecklingen i f.d. Sovjetunionen präglas av stora och ökande omflyttningar av olika etniska grupper. Dessa rörelser kan, i kombination med tilltagande spänningar och konflikter, komma att växa dramatiskt om utvecklingen i området ej stabiliseras.

De central- och östeuropeiska länderna är nu i färd med att anpassa sina gränskontrollsystem till dem i Västeuropa (särskilt de länder som avser söka ansluta sig till EU), de undertecknar FN:s flyktingkonvention, upprättar nationella asylsystem och deltar i ökad utsträckning i det internationella migrations- och flyktingpolitiska samarbetet. De behöver politiskt, materiellt och ekonomiskt stöd för att kunna vidareutveckla politiken i denna riktning. En omfattande transitmigration till västeuropeiska länder ökar bördan för länderna i Central- och Östeuropa. Därtill kommer effekterna av det förbättrade västeuropeiska gränssamarbetet, av en striktare första asyllandspolitik och av ikrafträdandet av Schengenreglerna.

Det ligger självklart i övriga europeiska länders intresse att alla länder i Europa får jämförbara system. Även skyddsbehövande som söker sig till Central- och Östeuropa bör kunna räkna med att få sin ansökan prövad på ett rättssäkert sätt och under tiden kunna leva under acceptabla förhållanden. Kompetensuppbyggnad krävs för att länderna i Central- och Östeuropa tillsammans med Sverige och andra västeuropeiska stater skall kunna utveckla sådana fungerande asylsystem, medverka till en bättre reglering av migrationsrörelserna och motverka organiserad människosmuggling.

För Sveriges del är i första hand St. Petersburgsregionen (Ryska federationen) samt de tre baltiska staterna av intresse i detta sammanhang. Insatser i övriga stater i Central- och Östeuropa samt andra relevanta första asylländer bör emellertid också övervägas. Vad gäller den aktuella flyktingkrisen på



Balkan bör riktat stöd till Kroatien särskilt komma i fråga, så att landet fortsättningsvis kan bära sin stora flyktningbörda. Även UNHCR:s och IOM:s program i Sveriges närområde är betydelsefulla

### 3.4 En aktiv svensk EU-politik

Som nämnts ovan innebär Sveriges medlemskap i EU förutom nya åtaganden också ett nytt ansvar att delta i och påverka den framtida europeiska politiken på migrations- och flyktingområdet, inklusive sambanden med unionens bistånds- och handelspolitik. Detta ger också nya möjligheter att främja svenska migrations- och flyktingpolitiska mål.

De möjligheter medlemskapet ger är viktiga att tillvarata eftersom de svenska resurserna i jämförelse med EU:s är små. Förutsättningarna för att driva en avvikande nationell svensk politik på dessa områden har som tidigare nämnts minskat. I förhållande till sin storlek är dock Sverige en av de främsta aktörerna och bidragsgivarna i det internationella flyktingarbetet.

Det behövs, enligt kommittén, en samordnad och aktiv EU-politik för flyktingfrågor, med insatser såväl inom som utom EU-området. Värn om asylrätten, bördefördelning och åtgärder som undanröjer orsaker till flykt och påtvingad migration samt skydd åt skyddsbehövande i den egna regionen och på andra håll i världen bör vara huvudinslag i den kommande EU-politiken på området. Sverige har en viktig roll i arbetet för att på sikt genomföra fri rörlighet mellan EU och andra regioner. EU:s bistånds- och handelspolitik bör beakta den migrations- och flyktingpolitiska dimensionen. Särskild vikt bör ägnas åt den internationella vapenhandeln och miljöfrågorna.

### 3.5 Reglering av invandringen

Ett särdrag för invandringen till Sverige i jämförelse med invandringen till andra västeuropeiska länder är att den i betydande utsträckning består av asylsökande, som sedermera får stanna, och av deras anhöriga. Invandringen till övriga västeuropeiska länder är av mer varierad karaktär, med ett betydande inslag av arbetskraft även under senare år.

Invandringen av asylsökande till Sverige låg i början av 1980-talet på en årlig nivå av 2 000 och ökade till ca 30 000 i slutet av årtiondet. År 1992 nåddes rekordnivån 84 000 och år 1995 beräknas Sverige åter ha kommit ned på nivån ca 15 000. En asylinvandring av denna varierande omfattning ställer utomordentligt stora krav på resurser.

En utgångspunkt för invandringsregleringen är att de internationellt bindande åtaganden som Sverige har gjort skall respekteras. Det gäller överenskommelserna om rörligheten inom Norden och EU. Det gäller respekten för familjelivet och andra mänskliga rättigheter och grundläggande friheter enligt

bl. a. Europakonventionen. Det gäller också rätten för flyktingar som tagit sig till Sverige att få skydd här enligt flyktingkonventionen. En betydande invandring kan beräknas ske redan till följd av dessa internationella åtaganden.

Annan invandring bör regleras med hänsyn till de behov som finns av insatser för skyddsbehövande i världen och åtgärder för att angripa grundorsaker till flykt och påtvingad migration.

En annan utgångspunkt bör vara rättssäkerhet och effektivitet i reglerings-systemet. Regleringen av invandringen och asylprövningen kräver en god samordning av åtgärderna på myndighetsplanet, såväl inom regeringskansliet som på verksamhetsnivå.

### 3.6 Fokus på återvändningsperspektivet

Det är en mänsklig rättighet att återvända till sitt land. Åtgärder direkt inriktade på att stödja återvandring har emellertid inte varit någon framträdande del av politiken för flyktingar i Sverige medan internationella repatrieringsprogram däremot har fått omfattande stöd av Sverige.

Frivilligt återvändande bör utgöra det långsiktiga målet för internationella flyktinginsatser överallt där detta är möjligt. Detta bör vara en viktig del även för politiken för flyktingar i Sverige och i princip prägla mottagandet från första början. Den som erhållit skydd i Sverige och vill återvända till ursprungslandet skall uppmuntras och få stöd till att återvända .

### 3.7 Den svenska situationen

Invandringen till Sverige orsakar stora samhällskostnader i nuvarande läge. Även det statsfinansiella läget och kommunernas situation måste beaktas vid utformningen av invandringspolitiken. Kostnadsutvecklingen för invandringen har inte tillräckligt kunnat styras av statsmakterna. Frågan om den fortsatta invandringen måste i denna situation också relateras till behovet av ökade insatser dels för att förebygga flykt och tvungen migration samt stödja det internationella flyktingarbetet, dels för att stödja den frivilliga återvandringen från Sverige.

Sysselsättningsgraden har långsiktigt sjunkit kraftigt bland invandrarna. Flertalet av dem som invandrat under det senaste årtiondet kan inte försörja sig själva. Socialhjälpberoendet är ökande. Ett omfattande, långvarigt och resurskrävande arbete krävs därför för att ge 1980-talets och 1990-talets invandrare rimliga förutsättningar för att kunna leva ett självständigt liv i Sverige.





## 4 Samarbete i ett globalt perspektiv

De komplexa katastrofer och andra typer av flykt- och migrations-situationer som är att förvänta i framtiden kräver, förutom nya analys-metoder rörande möjliga flykt- och migrationsströmmar, också ett effektivt samarbete mellan det internationella samfundets politiska, militära och humanitära delar.

Behovet av att förebygga flykt och migrationsrörelser bör tydligare än idag ingå i Sveriges långsiktiga mål för utvecklingsbiståndet. Främjande av demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och minoriteters ställning, stärkande av globala och regionala säkerhetsmekanismer och förbättring av handelsvillkoren för fattiga länder bör ges särskild uppmärksamhet.

Flykting- och migrationsfrågor bör i ökad utsträckning föras upp på dagordningen i internationella säkerhetspolitiska och ekonomiska fora. Vapenhandeln och miljöförstörelsen betydelse för flykt och påtvingad migration bör uppmärksammas och åtgärdsprogram inom dessa områden övervägas.

Riktade insatser på kort och mellanlång sikt bör göras där indikationer finns att en migrations- eller flyktingström i större skala kan komma att utlösas. Medel måste finnas tillgängliga i sådana situationer.

UNHCR är i dagsläget den bäst lämpade organisationen för att ansvara för såväl flyktingar som, i de flesta fall, internflyktingar och måste ges erforderliga resurser för detta arbete.

Riktade insatser kan med fördel initieras och utföras även av regionala organ. I Europa är OSSE ett utmärkt sådant exempel.

### 4.1 Komplexa orsakssamband

Internationell migration och flykt rör en kärnpunkt i all utrikes- och säkerhetspolitik, nämligen principen om varje stats kontroll över det egna territoriet. Världens uppdelning i suveräna stater, som alla förbehåller sig rätten att själva bestämma vem som skall få vistas i samt resa in i och ut ur det egna landet, medför att internationella migrations- och flyktingströmmar alltid är politiska frågor. För att kunna förstå hur sådana strömmar orsakas måste man därför utgå från det politiska sammanhanget.

När det gäller flyktingströmmar har dessa alltid sin rot i politiskt relaterade orsaker i hemlandet, såsom förföljelse av politiskt eller religiöst olikänkande



eller andra grova kränkningar av mänskliga rättigheter, väpnade konflikter och brister i statens skydd av de egna medborgarna. Potentiella mottagarstaters politik inverkar också på om flyktingströmmar uppstår i olika situationer och i vilka riktningar de går. Andra typer av mer eller mindre ofrivillig utvandring, t.ex. ekonomiskt betingad migration, påverkas likaledes om än mer indirekt av politiska skeenden både i migranternas hemländer och i de länder dit de söker sig.

Det politiska perspektivet på flykt och migration innefattar emellertid inte bara enskilda staters politik. För att kunna förklara mönstren i flykting- och migrationsströmmarna i världen måste man även ta hänsyn till de globala säkerhetspolitiska, ekonomiska och befolkningsmässiga strukturerna. Medan ekonomiska och befolkningsmässiga trender under en lång rad av år har pekat i riktning mot att migrationsströmmarna i världen kontinuerligt kan förväntas öka, har de revolutionerande politiska omvälvningarna i världen sedan det kalla krigets slut gjort att nya analyser krävs av vilka typer av strömmar som vi kan förvänta oss.

Det kalla kriget satte under efterkrigstiden i stor utsträckning ramarna för flyktingströmmarna och för den internationella flyktingpolitiken. Detta gällde givetvis för de flyktingar som sökte sig från öststaterna till västvärlden. Det gällde också i många fall för flyktingsituationer utanför Europa. Under 1970- och 1980-talet hade de flesta konflikter som ledde till stora flyktingströmmar, t.ex. i Indokina, Centralamerika, Afghanistan och på Afrikas Horn, direkt eller indirekt samband med det kalla kriget. De flyktingsituationer som uppstod var ofta svårösta, eftersom konflikterna tenderade att bli mycket utdragna.

Det kalla krigets slut och de nya typer av konflikter som uppstått i dess efterföljd har på flera grundläggande sätt förändrat flyktingströmmarna och möjligheterna att vidta åtgärder.

Den utveckling som hittills haft de allvarligaste konsekvenserna är de konflikter med etniska förtecken som uppstått i samband med uppsplittringen av tidigare kommunistiska stater, i första hand Jugoslavien och Sovjetunionen. De har lett till massflyktsituationer både inom och över statsgränser med en omfattning som vår del av världen inte har sett sedan andra världskriget. Många tecken finns på att denna typ av konflikter kan komma att bilda mönster under lång tid framöver.

I detta sammanhang bör särskilt nämnas sambandet mellan den internationella vapenhandeln och väpnade konflikter som ger upphov till flyktingströmmar. Dessa konflikter äger ofta rum i de fattiga delarna av världen och mellan länder som saknar egen tillverkning av vapen.

En annan utveckling i det kalla krigets efterföljd, som även den har fått direkta konsekvenser för vårt eget land, är att möjligheterna för människor att röra sig över statsgränser i Europa radikalt har utökats i och med att de totalitära kontrollapparaterna försvunnit. Detta gör inte bara att människor nu

kan ta sig från östra till västra Europa, utan också att människor från andra delar av världen – Mellanöstern, Asien och Afrika – nu fått nya möjligheter att resa in i Västeuropa. Sverige har t.ex. tagit emot asylsökande från Irak och Sri Lanka som kommit via Ryssland och Baltikum.

Det kalla krigets slut har emellertid inte bara inneburit nya flyktingströmmar, utan har också lett till att en rad flyktingsituationer har kunnat lösas och att det internationella samfundet fått utökade möjligheter att förebygga flykt. Ett stort antal flyktingar har t.ex. under de senaste åren genom FN-ledda operationer kunnat återvända till länder som Kambodja, Mocambique och El Salvador.

Orsakerna bakom den enskilda människans beslut att lämna sitt hemland är i väsentlig utsträckning bestämmande för vilket mottagande och bistånd hon får i andra stater och av internationella organisationer. Den som flyr undan religiöst, etniskt eller politiskt betingad förföljelse har en konventionsskyddad rätt till skydd. Den som flyr undan krig eller allmänt politiskt våld har ingen sådan konventionsenlig rätt i Europa och Asien men väl i Afrika. Den som flyr undan svält, miljö- och naturkatastrofer har överhuvudtaget ingen rätt till internationellt flyktingskydd, men kan få bistånd genom organisationer för katastrofhjälp. Den som lämnar sitt land av ekonomiska skäl har inte heller några rättigheter enligt det internationella systemet för skydd av flyktingar men omfattas av allmänna regler på mänskliga rättighetsområdet samt av särskilda internationella regler bl.a. på arbetsrättens område genom internationella rättsinstrument i syfte att motverka diskriminering av migrerande arbetare etc.

Problemet är att verkligheten ofta inte låter sig delas in i distinkta kategorier av detta slag. Vad som kan förefalla vara en naturkatastrof kan ofta visa sig hänga intimt samman med politiska faktorer. Vid många fall av torka och hungersnöd i Afrika har katastroferna förvärrats av pågående krig som gjort det svårt att transportera förnödenheter till de drabbade. I vissa situationer har hungern t.o.m. använts som ett vapen i krigföringen. Genom att vägra hjälporganisationer tillträde till drabbade områden har regeringar, t.ex. den i Sudan, sökt driva människor på flykt för att kunna besegra rebellstyrkor.

Denna typ av s.k. komplexa katastrofer, dvs. katastrofer som orsakas av en kombination av faktorer och som leder till att olika slag av hjälpbehov uppstår, är särskilt svåra för det internationella samfundet att hantera. De olika problemen förstärker varandra och oklarheter uppstår ofta kring ansvarsfördelningen mellan de olika hjälporganen.

Bedömningar av huruvida enskilda asylsökande skall betraktas som flyktingar eller ekonomiska migranter kan på ett liknande sätt försvåras av sambanden mellan olika orsaker till flykt. Regeringar kan t.ex. hindra vissa individer eller grupper att försörja sig. I allvarliga fall kan åtgärder på det ekonomiska området på så sätt utgöra ett led i politisk förföljelse. I de



kommunistiska öststaterna var det vanligt att bestraffa oliktankande genom att förbjuda dem att utöva sitt yrke. I 1970-talets Uganda förbjöds på liknande sätt människor med asiatiskt ursprung att driva handel.

På omvänt sätt kan människor som uppger sig, och ofta även upplever sig, fly av politiska skäl i själva verket ha motiv som kanske i lika hög utsträckning är ekonomiska. Det är således i många fall svårt att peka ut en enda orsak till att en individ eller grupp väljer att lämna sitt hemland.

I situationer av massflykt går det ofta klart att urskilja den utlösande faktorn. För att kunna förklara varför massflykt över statsgränser uppstår måste man emellertid också beakta andra orsaker än de direkt utlösande dvs. orsaker av mer underliggande karaktär. Dessa kan vara långvarigt politiskt förtryck mot befolkningsgrupper, särskilt svår ekonomisk situation i delar av ett land osv.

Alla de orsaker till flykt och migration som redogjorts för hittills har att göra med situationen i flyktingarnas och migranternas hemländer. Detta räcker dock inte som orsaker om man vill kunna förutse och förebygga migrations- och flyktingrörelser. Också faktorer i potentiella mottagarländer påverkar i hög grad människors benägenhet att lämna sina hemländer. Detta är ganska självklart när det gäller dem som flyttar av rent ekonomiska skäl. De har ju ingen anledning att lämna sina hemländer om de inte tror att de kan få det bättre i något annat land.

Också när det gäller flyktingströmmar som i huvudsak är politiskt motiverade är faktorer i omvärlden av avgörande betydelse. Visserligen är flyktingar människor som tvingas snarare än väljer att lämna sina hem, men i många situationer finns ett val mellan att fly inom hemlandets gränser eller att fly till ett annat land. För att det senare överhuvudtaget skall vara möjligt krävs dels att de kan lämna sitt land (vilket inte är självklart i många totalitära stater), dels att de skall kunna resa in i det potentiella mottagarlandet (vilket inte är självklart någonstans i världen). Dessutom krävs inte bara att de skall kunna resa in i ett mottagarland utan också att detta skall vara villigt att ta emot dem och ge dem skydd mot förföljelse eller krig. Omvärldens asylpolitik är därför av betydelse för om flyktingströmmar över statsgränser överhuvudtaget uppkommer. Den skiftande politiken i olika potentiella mottagarländer är dessutom av betydelse för valet av destination när flyktingen väl lämnat sitt hemland. Flyktingens val av destination påverkas inte bara av graden av ekonomiskt välstånd i mottagarlandet. Demokrati, politisk stabilitet och frånvaro av krig är av avgörande betydelse för dem som flyr undan krig och förtryck. Detta gäller inte minst beträffande val av slutdestination då människor fortsätter sin flykt från ett första asylland till ett tredje land.

En annan faktor som kan ha stor betydelse för valet av destinationsland är tidigare flykting- eller migrationsströmmar. Den som flyr väljer ofta att ta sig till ett land där det redan finns landsmän eller släktingar, ett land som man alltså något känner till och har band till och där det finns etniska nätverk.

Det bör dock understrykas att det val av destination som enskilda och grupper av migranter och flyktingar gör grundas på hur de *tror sig* komma att bli mottagna i ett visst land. Kunskaperna om andra länder är ofta bristfälliga och valet kan bygga på mer eller mindre osanna rykten som ofta florerar då människor upplever sig hotade eller är missnöjda med sin situation. Om man vill kunna förebygga t.ex. asylinvandring av människor som inte har skyddsbehov är det därför av betydelse att kunna förmedla korrekt information i deras hemländer beträffande de reella möjligheterna att bosätta sig i potentiella mottagarländer. Projekt med sådan inriktning bedrivs t.ex. av IOM i Rumänien och av UNHCR i Albanien och i Ryska Federationen .

Slutligen bör man vara medveten om att en rad andra mer slumpmässiga faktorer kan ha betydelse för var flyktingar eller migranter hamnar. Rent logistiska skäl kan t.ex. ofta spela in. Om kommunikationer endast finns i en viss riktning har människor som känner sig hotade eller som vill söka en utkomst i andra länder helt enkelt inte några större valmöjligheter.

De nu nämnda komplicerade orsaksambanden behöver beaktas vid utformningen av framtida internationella samarbetsformer vilkas syfte är att lösa flyktingproblemen i världen och motverka orsaker till omfattande befolkningsomflyttningar.

## 4.2 Flyktingsituationen i världen

För den allmänna ökningen av antalet migranter och flyktingar i världen har redogjorts i avsnitt 2.1.

Det finns i världen i dag drygt 23 miljoner flyktingar som behöver skydd och bistånd. Av dessa är drygt 19 miljoner flyktingar som flytt till ett annat land. Ytterligare 4 miljoner är flyktingar som återvänt till sina hemländer men som fortfarande behöver skydd och stöd samt personer drabbade av situationen i f.d. Jugoslavien. Till detta skall läggas ca 2,5 miljoner palestinier som sedan lång tid tillbaka lever i flyktingläger.

Det finns ytterligare ett stort antal människor på flykt inom sina länders gränser på grund av bl.a. inbördeskrig och svält. Det totala antalet internflyktingar i världen uppskattas till uppemot 25 miljoner. Urbaniseringen i tredje världen tar sig i många fall helt oorganiserade former som kan liknas vid flykt undan fattigdom och de stora städerna växer explosionsartat. De flyktingsituationer som uppstått under de senaste åren har visat att det i de flesta fall är svårt att göra någon åtskillnad i traditionell bemärkelse mellan flyktingar som korsar en internationell gräns och de som stannar i sitt hemland. I många fall är internflyktingarna i lika stort behov av internationellt skydd och bistånd som konventionsflyktingarna.

I ett globalt perspektiv är flyktingar och internflyktingar ojämnt fördelade. Detta gäller framför allt i förhållande till de ekonomiska möjligheterna för berörda länder att ta hand om och sörja för en flyktingpopulation. Speciellt



Afrika har en stor flyktingbörda. Av de drygt 23 miljonerna flyktingar återfinns 25 procent (knappt 6 miljoner) i Afrika, 26 procent i Europa, 32 procent i Asien och Oceanien, 10 procent i f.d. Sovjetunionen, 6 procent i Nordamerika samt 1 procent i Latinamerika.

Bland enskilda länder är det framför allt Zaire (2 miljoner), Iran (1,7 miljoner) och Pakistan (1,2 miljoner) som hyser stora grupper flyktingar men även i flera länder i Afrika finns stora flyktinggrupper. Tanzania och Sudan t.ex. har ca 700 000 vardera och i Guinea finns nästan 600 000 flyktingar. Stridigheterna i Kaukasusområdet i det tidigare Sovjetunionen har förorsakat stora flyktingströmmar till Azerbajdzan (1 miljon), Tadjikistan (500 000), Armenien (400 000) och Georgien (260 000).

Kriget i f.d. Jugoslavien har pågått sedan år 1991 och närmare 4 miljoner människor har tvingats lämna sina hem på flykt undan striderna. Många finns i Kroatien, Sverige, Tyskland och Österrike.

Den ökande miljöförstörelsen i världen och den därav påtvingade migrationen har skapat ett nytt begrepp, "miljöflyktingar". Om man med miljöflyktingar betecknar människor som drivits från sina hem p.g.a. torra, jorderosion, ökenspridning, avskogning och andra liknande miljöproblem kan antalet uppskattas till ca 25 miljoner människor. De flesta finns i Afrika, Kina och Mexiko. Om man som miljöflyktingar också räknar de som tvingats flytta p.g.a. stora dammbyggen så uppskattas antalet sådana enbart i Kina och Indien till uppemot 50 miljoner. I f.d. Sovjetunionen har ett okänt antal miljoner människor drabbats av miljöförstörelse som kan relateras till industriutsläpp, t.ex. runt Aralsjön, eller till kärnkraftskatastrofer, t.ex. kärnkraftsolyckan i Tjernobyl. Det bör noteras att begreppet "miljöflykting" saknar en internationellt erkänd definition.

### 4.3 Det internationella systemet

Grunderna i det internationella systemet för flyktingsskydd är 1951 års flyktingkonvention (ibland också benämnd Genèvekonventionen) och FN:s flyktingkommissarie, UNHCR. Utöver dessa finns en rad andra internationella överenskommelser och organisationer med direkt eller indirekt syfte att ge flyktingar skydd och/eller bistånd. Bland organisationerna märks bland andra FN:s speciella organ för palestinaflyktingarna, UNRWA (United Nations Relief and Works Agency) och ICRC (International Committee of Red Cross). Den senare organisationen har bl.a. till uppgift att ge skydd åt civila i väpnade konflikter.

För migrerande arbetstagare finns ett internationellt skyddssystem som på FN-nivå övervakas och samordnas av ILO. Detta beskrivs i avsnitt 5.3.1.

### **4.3.1 Flyktingkonventionen**

Flyktingkonventionen från år 1951 utgör tillsammans med tilläggsprotokollet från 1967 det främsta rättesnöret för enskilda staters flyktingpolitik. Hittills har 128 av världens stater undertecknat konventionen och/eller tilläggsprotokollet och är därigenom bundna att ge flyktingar det skydd som instrumenten föreskriver.

Rätten för den som är förföljd att söka asyl finns nedlagd redan i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från år 1948 där det i artikel 14 sägs att envar har rätt att söka och åtnjuta fristad från förföljelse i ett annat land. I verkligheten kan det, som tidigare nämnts, dock ofta vara svårt för skyddsbehövande att ta sig ut ur den egna landet. I många fall kan det också vara problem att ta sig till och in i ett land där man kan få skydd.

FN-förklaringar är inte juridiskt bindande för staterna och därmed inte heller stadgandet om rätten att söka och erhålla asyl. Däremot finns det i flyktingkonventionens artikel 33 ett uttryckligt och för de fördragsslutande parterna bindande förbud mot att avlägsna en flykting till gränsen mot område där han skulle riskera att utsättas för förföljelse, den s.k. non-refoulement-principen. Den internationella asylrätten utgörs således i princip av ett förbud för stater att utvisa den som är flykting till hemlandet eller till ett annat land där han riskerar förföljelse eller från vilket han riskerar att sändas till hemlandet.

Flyktingkonventionens kärna är dess definition av begreppet flykting. Enligt konventionens första artikel skall den person betraktas som flykting 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 det land, vari han är medborgare samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, inte önskar begagna sig av sagda lands skydd". En person som uppfyller dessa kriterier benämns som konventionsflykting och har rätt till skydd.

Flyktingkonventionen ger inte flyktingar någon rätt till permanent bosättning i det land där de sökt och erhållit asyl. Svensk lagstiftning ger dock i likhet med den nationella lagstiftningen i de flesta andra västländer i princip flyktingar rätt till permanent upphållstillstånd.

Flyktingkonventionen ger heller ingen rätt för flyktingar att välja asylland. En stat kan således avvisa en flykting till en annan stat i vilken tillfredsställande skydd kan ges. Detta görs av Sverige och andra europeiska länder i enlighet med principen att flyktingar skall ges skydd i det land vari de först sökt eller kunnat söka asyl, den s.k. första asylslandsprincipen.



### 4.3.2 UNHCR

UNHCR har att verka för att flyktingkonventionen får bredast möjliga anslutning och att den efterlevs. Konventionen utgör på så sätt UNHCR:s viktigaste instrument i arbetet med att söka förmå enskilda stater att garantera flyktingar vissa grundläggande rättigheter.

I UNHCR:s mandat ingår två huvudfunktioner: för det första att ge flyktingar rättsligt och materiellt skydd och för det andra att främja varaktiga lösningar på flyktingproblem genom att underlätta 1) frivilligt återvändande till hemlandet, 2) integrering i det första asyllandet eller 3) överföring till ett tredje land. Organisationens arbete skall vara strikt opolitiskt och humanitär till sin karaktär. Arbetet leds av en s.k. exekutivkommitté, där Sverige ingår, vilken fastställer övergripande målsättningar och budget.

Inom organisationen finns särskilda samordnare för kvinnor och för barn eftersom dessa båda kategorier flyktingar anses vara särskilt utsatta.

UNHCR:s mandat har efter hand, genom resolutioner i FN:s generalförsamling, initiativ från FN:s generalsekreterare och uttalanden av UNHCR:s exekutivkommitté utvidgats bortom den ursprungliga stadgan. Organisationens ansvarsområde omfattar idag de flesta människor som har flytt över internationella gränser på grund av krig eller andra politiskt relaterade orsaker. UNHCR bistår dessutom vissa grupper av människor som flytt inom hemlandets gränser, s.k. internflyktingar. En stor del av dem som idag får skydd och bistånd genom UNHCR är således inte konventionsflyktingar i strikt mening.

Under den nuvarande flyktingkommissariens ledning har UNHCR sökt omdefiniera sin skyddsroll i ett bredare perspektiv och sökt nya lösningar på allt mer komplicerade flyktingproblem. De senaste årens ökade problem har ställt stora krav på UNHCR och har inneburit en dryg fördubbling av budgeten. Sverige och de nordiska länderna har varit aktiva i styrelsen och medverkat till att stärka UNHCR. Sverige har särskilt uppmärksammat behovet av att fokusera på de bakomliggande orsakerna till flyktingproblemen, bl.a. den bristande respekten för de mänskliga rättigheterna i flyktingarnas ursprungsländer.

UNHCR:s förmåga att spela en mer direkt roll i svåra krigs- och katastrofsituationer har satts på prov under senare år. Det gäller framför allt i f.d. Jugoslavien där UNHCR är s.k. "lead-agency" inom FN-familjen och har huvudansvaret för världsorganisationens humanitära arbete. Insatsen i f.d. Jugoslavien är exempel på en operation där UNHCR har givits mandat att utföra arbetsuppgifter som ligger utanför organisationens traditionella arbetsområde.

I takt med att fler ansvarsområden läggs på UNHCR framstår behovet av samordning med andra organisationer, inom och utanför FN-familjen, som allt mer framträdande. Detta samarbete krävs såväl inom katastrofområdet

som vad gäller problematiken rörande internflyktingar, integration av återvändande flyktingar samt för att angripa grundorsakerna till flykt.

### **4.3.3 UNHCR:s verksamhet i praktiken**

Ramarna för UNHCR:s arbete sätts, förutom av det formella kompetensområdet, framförallt av resurstilldelning och politisk vilja. Organisationen är för sin verksamhet helt beroende av frivilliga bidrag från regeringar. För att kunna bistå och skydda en grupp flyktingar måste UNHCR normalt ha samtycke från den stat på vars territorium de befinner sig. Utan stöd från regeringar kan UNHCR överhuvudtaget inte arbeta.

Samtidigt är flyktingfrågor alltid politiskt känsliga. De är orsakade av förföljelse eller politiska konflikter, de har olika slag av politiska implikationer i mottagarländer, bl.a. därför att de ofta sammanhänger med konflikter med eller inom grannländer. Trots att UNHCR:s mandat är strikt opolitiskt är därför förutsättningarna för organisationens arbete i högsta grad politiskt betingade.

De politiska förutsättningarna för UNHCR:s arbete har varit skiftande under organisationens 45-åriga historia. Då UNHCR skapades år 1950 för att förbättra situationen för Europas flyktingar – dels de som fanns kvar sedan andra världskriget, dels nyanlända från öststaterna – var flyktingfrågan känslig i förbindelserna mellan öst och väst. Sovjetblocket anslöt sig varken till flyktingkonventionen eller till UNHCR. Från 1950-talets slut då UNHCR ombads att bistå människor som flytt i samband med avkoloniseringskrig aktualiserades nya politiskt känsliga frågor.

Från 1960-talet och framåt har huvudparten av organisationens verksamhet ägt rum i tredje världen. Trots detta har det kalla kriget, fram till sovjetblockets fall, utgjort den politiska ramen för en stor del av arbetet eftersom många av de flyktingskapande konflikterna hade samband med konflikten mellan öst och väst.

Också vad gäller UNHCR:s möjlighet att uppbåda resurser för insatser har de politiska ramarna varit av stor betydelse. Ett exempel är de skilda förutsättningarna att bistå olika flyktinggrupper i Pakistan under 1980-talet. Medan stora bidrag kanaliserades till de afghanska flyktingarna var det betydligt svårare att få bidragsgivare intresserade av de iranska flyktingarna. Bidragen till de afghanska flyktingarna kom till stor del från USA och Saudiarabien, länder som samtidigt stödde den afghanska motståndsrörelsen, bl.a. med vapen. Flyktingbiståndet till de afghanska flyktingarna var således en del av ett mer omfattande politiskt motiverat stöd, medan få länder hade motsvarande intresse för den iranska gruppen.

I och med det kalla krigets slut har förutsättningarna för UNHCR:s arbete förändrats. Antalet flyktingar i världen som är i behov av skydd och bistånd har under hela efterkrigstiden ökat kontinuerligt och sedan 1980-talet i allt



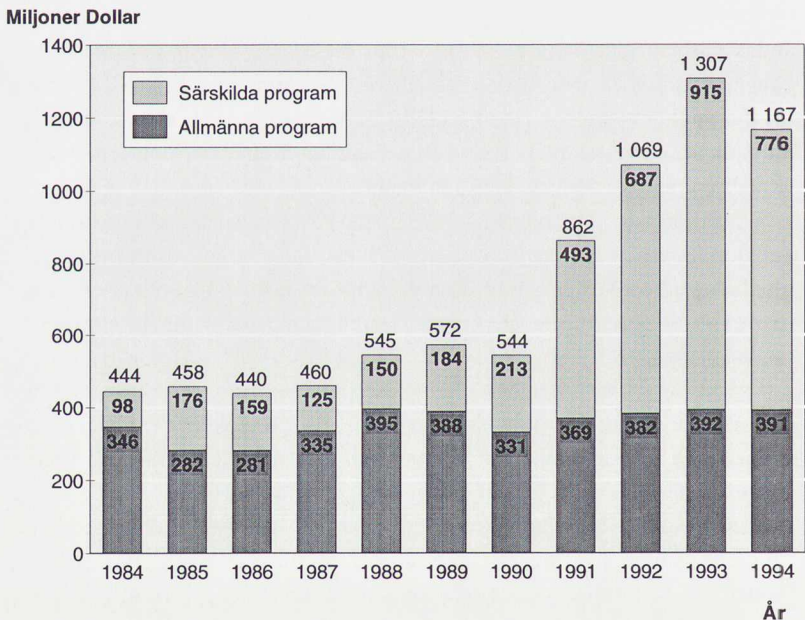
snabbare takt. De nya stora flyktingsituationer som uppstått till följd av konflikter med etniska förtecken i f.d. Jugoslavien och Sovjetunionen samt som ett resultat av s.k. komplexa katastrofer i bl.a. Somalia, Rwanda och Burundi har ytterligare skyndat på ökningstakten. I flera av dessa situationer har UNHCR kommit att arbeta på ett helt nytt sätt genom att insatser görs i själva konfliktområdena under pågående krig och inte bara i asyländer. En betydande del av dem som får bistånd genom UNHCR idag är, som tidigare nämnts, internflyktingar.

Samtidigt med dessa nya omfattande flyktingproblem är många av 1980-talets stora flyktingsituationer fortfarande olösta, t.ex. i Pakistan (afghanska flyktingar) och på Afrikas Horn (sudanesiser, etiopier, somalier m. fl.).

I takt med att antalet människor på flykt i världen har ökat dramatiskt har UNHCR:s uppgifter och behov av resurser tilltagit.

Nedanstående figur visar UNHCR:s budget mellan 1984 och 1994. De fem största bidragsgivarna har under senare år varit USA, EU, Japan, Sverige och Storbritannien.

Figur 1. Utvecklingen av UNHCR:s budget 1984–1994 (miljoner dollar)



Det har blivit allt svårare för organisationen att få regeringar att bidra med resurser. Det råder sedan många år tillbaka vad som hos UNHCR brukar betecknas som "givartrötthet" bland de rika länderna. Denna bottnar bl.a. i de ekonomiska svårigheterna i västvärlden under det senaste årtiondet och i en ökad insikt om den kommande omfattningen av de humanitära kriserna. Bland de internationella organisationerna finns en farhåga att bidragsviljan kommer att minska ytterligare till följd av att det nu inte längre finns samma intresse som under det kalla kriget att hjälpa flyktinggrupper av säkerhetspolitiska skäl. Katastrofernas omfattning sedan 1990-talets början och det faktum att massflyktsituationer för första gången sedan andra världskriget har inträffat i den rika delen av världen har dock gjort att bidragen hittills inte minskat på något dramatiskt sätt.

I syfte att på ett bättre sätt kunna hantera de ökande flyktingproblemen har ett nytänkande startat inom UNHCR. Bl.a. har organisationen i allt högre utsträckning börjat betona behovet av att förebygga flykt istället för att endast angripa symptomen. Flyktingkommissarien har också framhållit behovet av internationellt skydd inte endast för dem som redan flytt utan också för människor vars säkerhet är hotad i hemlandet. Upprättandet år 1991 av en skyddszon för kurder i norra Irak, där FN agerade genom en kombination av humanitära och militära fredsbevarande insatser utgör ett exempel på den typen av flyktförebyggande agerande.

Andra medel som UNHCR använder för att söka bemöta de växande flyktingproblemen är att öka beredskapen för snabba insatser när nya katastrofer inträffar samt att vidga åtgärderna för internflyktingarna (vilket delvis hänger samman med frågan om förebyggande insatser då man försöker förebygga vidare flykt till första asyländ). UNHCR betonar också i allt högre utsträckning frivilligt återvändande som den bästa lösningen på flykting-situationer och har under de senaste åren kunnat genomföra omfattande återvändningsprogram bl.a. till Kambodja, El Salvador och Mocambique.

Utöver UNHCR är en rad andra internationella organisationer inom och utom FN-familjen verksamma på flyktingområdet, ofta i nära samarbete med UNHCR. I katastrofsituationer är t.ex. organisationer som FN:s livsmedelsprogram (WFP) och Världshälsoorganisationen (WHO) verksamma. Sedan ett par år tillbaka finns dessutom inom FN-högkvarteret ett särskilt samordningsorgan, DHA (Department for Humanitarian Affairs), för FN-familjens insatser i katastrofer. Utanför FN-systemet gör bl.a. Internationella rödakorskommittén omfattande insatser i katastrofsituationer.

När det gäller försöken att nå varaktiga lösningar på flyktingfrågor genom integration i det första asyländet eller genom återvändande och återintegrering är andra organisationer verksamma, t.ex. FN:s utvecklingsprogram (UNDP). Utanför FN-systemet spelar bland andra IOM och Internationella Röda korsfederationen en betydelsefull roll vad gäller t.ex. återvändningsfrågorna.



#### **4.3.4 OAU-konventionen**

Vissa enskilda stater och mellanstatliga organisationer har antagit utvidgade flyktingdefinitioner. Inom den afrikanska enhetsorganisationen OAU har en konvention antagits som ger skydd både åt dem som är flyktingar enligt FN:s flyktingkonvention och åt andra som tvingats fly på grund av "utifrån kommande aggression, ockupation, utländskt inflytande eller på grund av händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen". Denna utvidgade flyktingdefinition innefattar människor som tvingats fly till följd av krig inom eller mellan stater. OAU-konventionen respekteras i princip i hela Afrika.

#### **4.3.5 Cartagena-deklarationen**

I Latinamerika har man likaså enats om en utvidgad flyktingdefinition i den s.k. Cartagena-deklarationen (som dock inte är juridiskt bindande). Enligt denna skall, förutom konventionsflyktingar, också de som tvingats fly på grund av att "deras liv, säkerhet eller frihet varit hotade av allmänt våld, utländsk aggression, massiva kränkningar av mänskliga rättigheter eller andra omständigheter som allvarligt stört den allmänna ordningen" få skydd som flyktingar. De som är flyktingar enligt OAU-konventionen och Cartagena-deklarationen faller även inom UNHCR:s utvidgade mandat.

#### **4.3.6 Nationell lagstiftning**

I övriga regioner i världen, inkl. Europa, har inga för staterna bindande dokument med utvidgade flyktingdefinitioner motsvarande OAU-konventionen eller Cartagena-deklarationen antagits. I nationell lagstiftning ges dock i de flesta västländer i praktiken skydd, om än ofta mindre omfattande, även åt vissa av de kategorier av människor som faller utanför flyktingkonventionen. För arbetet med en harmonisering på europeisk nivå av asylrätten se avsnitten 5.3, 5.4 samt 6.3.

### **4.4 Vissa brister i det nuvarande systemet**

Utöver att flyktingproblemen har ökat i omfattning, vilket givetvis har gjort dem svårare att bemästra, finns en rad särskilda problem och brister i dagens system för flyktingskydd och -bistånd.

#### **4.4.1 Tidiga varningssignaler**

Under en lång rad av år har behovet av tidiga varningssignaler vid hotande katastrofer och konflikter diskuterats i den internationella debatten. Tanken är

givetvis att det internationella samfundet, då sådana signaler ges, skall kunna ingripa förebyggande. Avgörande är emellertid att organisationer och medlemsländer verkligen ingriper då kriser hotar. Det finns ett antal organisationer, inte minst UNHCR, som har byggt upp mekanismer för tidiga varningssignaler. Problemet har varit bristen på ett effektivt system för att vidarebefordra dessa signaler till andra organisationer och till berörda länder samt bristen på reaktioner på signalerna.

#### **4.4.2 Beredskap för akuta katastrofer**

När människor flyr i stort antal och under kort tid krävs ett snabbt ingripande från det internationella samfundets sida för att förhindra svält och epidemier och för att kunna bereda någon form av tak över huvudet för de flyende. Det behövs likaledes beredskap för skyndsamma insatser med diplomatiska och eventuellt fredsbevarande medel. I flera av de konflikter och massflyktsituationer som uppstått under 1980- och 1990-talen har emellertid det internationella samfundet enligt många bedömare reagerat alltför långsamt. Ett skäl har varit bristande beredskap för akuta katastrofinsatser. Genom att UNHCR, liksom en rad andra organisationer, är representerade i ett stort antal länder finns visserligen förutsättningar för god insatsberedskap. För att insatser skall kunna sättas igång krävs emellertid bl.a. att resurser kan göras tillgängliga utan dröjsmål. Denna process, i vilken FN-högkvarteren i New York och Genève samt berörda medlemsländer spelar centrala roller, har i många fall tenderat att dra ut på tiden.

#### **4.4.3 Samordningen i akuta katastrofer**

Beroende på karaktären av varje enskild katastrof skall i princip olika organ bära huvudansvaret för FN-insatserna. Ett problem är emellertid, som nämnts i tidigare avsnitt, att det i många fall inte klart går att särskilja t.ex. flykt undan naturkatastrofer och flykt undan krig. Under de senaste åren har de komplexa katastroferna ökat i omfattning. I dessa finns ingen enskild organisation som förmår eller har formell kompetens att ensam sätta in de omfattande insatser som krävs.

Bristande samordning och samverkan mellan de olika katastrofhjälppositioner som måste engageras har länge varit ett problem inom FN-systemet. Därför inrättades år 1992, som tidigare nämnts, efter flera års diskussion en särskild avdelning inom FN-högkvarteret i New York (DHA) med uppgift att samordna FN-organens insatser i komplexa katastrofer. Skapandet av DHA har emellertid hittills haft liten effekt, bl.a. beroende på bristande resurser och auktoritet i jämförelse med de organ man har att samordna. Problemen kvarstår således delvis.



#### 4.4.4 Humanitära, diplomatiska och militära insatser

I en rad katastrofsituationer som har inträffat efter det kalla krigets slut t.ex. i Irak, Bosnien-Hercegovina och Somalia har de humanitära insatserna på ett nytt sätt kommit att bli direkt avhängiga FN:s fredsbevarande operationer. Bland annat har FN-trupp använts för att säkra humanitära leveranser. Detta har bidragit till att flykt till första asyländ i vissa fall har kunnat förebyggas genom att internflyktingar och andra krigsdrabbade har kunnat bistås inom hemlandets gränser. Samtidigt har emellertid denna nya typ av insatser ställt FN-systemet inför en rad problem.

Det faktum att de humanitära leveranserna i ökad utsträckning har blivit beroende av FN-truppernas skydd har lett till en "militarisering" av biståndet, vilket har kommit att i någon mån underminera hjälporganisationernas (t.ex. UNHCR:s) trovärdighet som opartiska och opolitiska organ. Biståndsorganisationerna själva har haft svårigheter att finna sig i det förhållandet att parterna i de aktuella konflikterna, inte minst i Bosnien-Hercegovina, medvetet sökt utnyttja det humanitära biståndet som ett instrument i krigföringen. UNHCR har på detta sätt ofrivilligt blivit indraget i det politiska och militära maktspelet på ett mer avgörande sätt än tidigare. För att kunna leverera hjälp till de mest behövande har man t.ex. ibland tvingats bistå mindre behövande av annan etnisk tillhörighet och beslut som fattats uteslutande på grundval av humanitära överväganden har kommit att få oönskade politiska följder.

#### 4.4.5 Bristande skydd för internflyktingar

Trots att internflyktingarnas situation är minst lika svår som flyktingarnas finns ingen särskild organisation med uppgift att bistå och skydda denna grupp. Genom de omvälvande säkerhetspolitiska förändringar som skett efter det kalla krigets slut har visserligen det internationella samfundet under de senaste åren kunnat ingripa humanitärt i interna konflikter på ett helt nytt sätt och möjligheterna för internflyktingarna att få internationellt skydd och bistånd har härigenom ökat väsentligt. Fortfarande kvarstår dock stora begränsningar, framför allt genom att principen om varje stats suveräna bestämmanderätt över det egna territoriet ofta försvårar eller omöjliggör insatser för människor som hotas av den egna regeringen. En särskild representant har utsetts av FN:s generalsekreterare för att inom ramen för FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna undersöka möjligheterna för ett utökat skydd för internflyktingarna (jfr avsnitt 4.9.3).

#### 4.4.6 Övergången från katastrofhjälp till långsiktiga insatser

Ett mål för UNHCR:s och andra internationella organisationers arbete med flyktingfrågor är att akuta katastrofinsatser skall pågå under kortast möjliga

tid för att varaktiga lösningar på problemen i stället skall kunna nås. Frivilligt återvändande anses, då det är möjligt, vara den mest fördelaktiga lösningen både för den enskilde flyktingen och för det internationella samfundet. Återvändande kräver emellertid i de flesta fall att aktiva insatser görs för att hjälpa dem som önskar återvända så att de kan göra det i säkerhet och integreras i ursprungslandet för att bli självförsörjande. UNHCR har i flera återvändningsaktiviteter under de senaste åren på ett verkningsfullt sätt kunnat samarbeta med andra organisationer för långsiktigt bistånd så att en smidig övergång från den ena typen av insatser till den andra har kunnat ske. De positiva resultaten i t.ex. El Salvador och Kambodja kan här användas som modeller för framtida insatser.

Också integrering i det första asyllandet kräver oftast särskilda insatser. Här kan det emellertid vara betydligt svårare att genomföra övergången från kortsiktiga till långsiktiga insatser. I många fall är t.ex. förhoppningen att den konflikt som orsakat flykten skall kunna lösas och att flyktingarna skall kunna återvända hem inom en överskådlig framtid. När konflikter drar ut på tiden blir konsekvensen dock ofta att flyktingar under åratals sätter i läger ämnade för tillfälligt boende och att katastrofinsatser på så sätt blir mycket långvariga.

## 4.5 Utvecklingsbistånd

### 4.5.1 Globala biståndsinsatser

Fram till år 1993 hade under 20 år OECD-ländernas bidrag till internationellt utvecklingsbistånd varit i stort sett oförändrat (i genomsnitt mellan 0,32 och 0,34 procent av BNI). Från år 1993 sjönk emellertid bidragen till 0,3 procent av BNI eller från 61 miljarder dollar år 1992 till 56 miljarder år 1993. Det totala resursflödet från OECD-länderna till u-länderna, direktinvesteringar inkluderade, ökade emellertid från 155 miljarder dollar år 1992 till 167 miljarder (ca 1 252 miljarder kr) år 1993.

Utvecklingsbiståndet från icke OECD-stater, framförallt arabvärlden, uppgick år 1983 till 1,3 miljarder dollar.

Huvuddelen av mottagarstaterna för OECD-ländernas bistånd (s.k. DAC-bistånd) återfinns bland u-länder i Afrika och Asien. Efter järnridåns fall har emellertid ökad uppmärksamhet riktats mot det forna östblocket. Detta föranledde OECD att i ett uttalande år 1991 understryka att u-landsbiståndet inte skulle påverkas av det nya stödet till Central- och Östeuropa. Det totala bilaterala DAC-biståndet till Central- och Östeuropa samt till länderna i det f.d. Sovjetunionen uppgick år 1993 till 6,9 miljarder dollar eller 0,04 procent av det totala DAC-biståndet.

Flyktningbiståndet utgår i tre olika former: till insatser för flyktingar i u-länder (direkt eller via mottagarländernas regeringar), som bidrag till



internationella organisationer såsom UNHCR och UNRWA och till OECD-länders kostnader för mottagande av flyktingar från u-länder.

Den sista posten var försumbar fram till år 1990 men uppgick år 1993 till över 1,1 miljard dollar (ca 8,25 miljarder kr) i de 9 (av 21) länder som rapporterade om dessa kostnader detta år.

OECD-ländernas totala bilaterala bistånd för flyktingrelaterade insatser i flyktingmottagande u-länder uppgick år 1993 till 2 miljarder dollar (ca 15 miljarder kr) eller 1,19 procent av det totala biståndet.

#### **4.5.2 Ekonomiskt relaterad migration, utveckling och bistånd**

Förhållandet mellan utvecklingsbistånd och migration kan ofta förutsättas vara att bistånd kan medverka till utvecklingen av ett land, vilken i sin tur motverkar migration i större skala. Så är emellertid inte alltid fallet.

Migration, kan generellt sett, beskrivas som resultatet av

- ett antal s.k. push-faktorer, dvs. orsaker till att människor lämnar sina hem såsom befolkningsökning, miljöproblem, arbetslöshet och politisk oro
- ett antal pull-faktorer, dvs. orsaker till att människor beger sig till ett visst land eller en viss kontinent inkl. de möjligheter som finns att ta sig dit. En pull-faktor av särskild betydelse är förekomsten av etniska och religiösa nätverk.

Man har en längre tid kunnat urskilja tre regioner där samtliga dessa faktorer är för handen och där migration i stor skala således kommer att inträffa om förhållandena inte förändras. Dessa områden är:

- Centralamerika inklusive Mexico och Karibien varifrån det under lång tid har funnits och fortfarande finns ett migrationstryck mot USA och Kanada;
- Delar av Sydostasien mot Japan, Australien och stater med en blomstrande ekonomi såsom Syd-Korea och Taiwan;
- Maghreb-länderna och vissa stater i Mellanöstern samt Östeuropa mot Västeuropa.

Forskning visar att ekonomisk tillväxt eller frånvaro av sådan i ett land eller i en region kan påverka migrationen på olika sätt. Om ekonomisk tillväxt saknas och befolkningen är fattig och landet är isolerat har befolkningen ofta inte den kunskap eller den vilja som krävs för att flytta därifrån. Om ekonomisk tillväxt har inletts får befolkningen kontakter och kunskaper om omvärlden vilket ofta leder till arbetsmigration till rikare områden. Det är i regel inte de allra fattigaste som ger sig av utan människor med viss initiativkraft, utbildning och ekonomiska resurser. Exempel på detta är migrationen

från vissa asiatiska länder till Gulfstaterna. När det egna landet har nått en viss utvecklingsnivå lockas de som tidigare utvandrade tillbaka om de kan få ett tillfredsställande liv i hemlandet. Ofta får dessa länder ta emot fler människor än de tidigare förlorat. Exempel på detta är de s.k. asiatiska tigrarna, t.ex. Taiwan, Sydkorea och Malaysia.

Ekonomisk utveckling leder således inte automatiskt till att migration upphör men väl till att den blir mer selektiv. Utveckling som innebär växande men otillfredsställda behov hos delar av befolkningen får till följd att de som inte anser att de har fått del av den ekonomiska tillväxten i stället väljer att emigrera. Ett exempel på detta är stora delar av befolkningen i de central-amerikanska staterna.

Inom ILO diskuteras fyra metoder för i-länder att understödja utvecklingen i u-länder när det gäller att motverka ofrivillig migration och flyktingströmmar:

- direkta investeringar
- handelspolitik
- politiska åtgärder/påtryckningar
- bistånd.

De enligt ILO mest effektiva sätten att påskynda ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna skulle vara att öka de direkta investeringarna och att avskaffa handelshindren. Ett försök i den riktningen är tillskapandet av den s.k. NAFTA-överenskommelsen, enligt vilken USA, Canada och Mexico successivt skall riva handelsrestriktioner framför allt inom jordbruksområdet. Detta kan förhoppningsvis på sikt komma att bidra till en minskning av den omfattande migrationen från Mexico norrut.

Fördelen med biståndet är i detta sammanhang att det, till skillnad från de andra medlen, går att kontrollera och styra. Bistånd skulle därför även ur migrationssynpunkt kunna vara ett effektivt långsiktigt medel för utveckling. För detta krävs att biståndet gör det möjligt för människor att själva styra sin framtid, t.ex. genom att bidra till att skapa långsiktig social utveckling. Samtidigt måste emellertid biståndet också göras beroende av att mottagarlandet bl.a. skapar en ansvarsfull sysselsättningspolitik.

#### **4.5.3 Det svenska utvecklingsbiståndet**

##### *Biståndets storlek*

Det samlade biståndet för det förlängda budgetåret 1995/96 beräknas enligt den senaste biståndspropositionen uppgå till drygt 20 miljarder kronor varav drygt 13 miljarder kronor skall avse perioden juli 1995 t.o.m. juni 1996. Detta är nominellt sett en oförändrad nivå jämfört med förra året. Det motsvarar 0,87 procent av BNI. Målet för biståndet är fortfarande att det när ekonomin så tillåter skall motsvara en procent av BNI.



Förutom en höjning av administrativa kostnader, avgifter m.m. med 20 milj. kr kommer verksamhetsutrymmet inom 1995 års biståndsramar att begränsas med 965 milj. kr som avräknas för kostnader för flyktingmottagande i Sverige samt 707 milj. kr som avräknas för EU:s gemensamma bistånd.

Till följd av en minskande resursram har omprioriteringar i verksamheten beslutats. På det multilaterala området har anslaget minskats med 3 procent men under de närmaste tre åren förväntas detta anslag minska ytterligare. På det bilaterala området har anslaget minskat med 11 procent.

I en internationell jämförelse innehar Sverige en niondeplats bland världens största bidragsgivare.

### *Biståndsmålen*

Det överordnade målet för svenskt utvecklingssamarbete är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Detta inkluderar människors möjligheter att på ett förutsägbart och säkert sätt livnära sig, ha god hälsa och tillgång till utbildning och annan social service. Utvecklingssamarbete syftar enligt riksdagens beslut till att stärka samhällets förmåga att själva utforma sin och kommande generationers framtid.

Under dessa övergripande mål har riksdagen fastställt att svenskt utvecklingssamarbete skall bidra till

- resurstillväxt
- ekonomisk och politisk självständighet
- ekonomisk och social utjämning
- demokratisk samhällsutveckling samt
- en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

### *Demokrati, mänskliga rättigheter, och konfliktlösning*

Biståndet under denna anslagspost uppgår för budgetåret 1995/96 till 277,5 milj. kr och skall ha som mål att främja utvecklingen av demokratiska samhällsskick och ökad respekt för medborgerliga fri- och rättigheter. Det är givet att detta mål har ett nära samband med migration i allmänhet och påtvingad sådan i synnerhet.

Biståndet för demokratisk samhällsutveckling svarar för 40 procent av insatserna. Huvuddelen planeras gå till Afrika, främst Sydafrika. Biståndet till uppbyggnad av rättsstater har hittills främst riktats mot Latinamerika. En viktig del har varit folkbildning, lagskydd och insatser för kvinnor, barn och minoriteter. Stöd till kampen mot förtryck ges dels där kränkningar av mänskliga rättigheter sker, utförs eller medvetet tolereras av ett lands regering, dels där ett lands regering vill förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Genomförandet av insatser för demokrati och mänskliga rättigheter sker med hjälp av ett stort antal samarbetsorganisationer. Svenska enskilda organisationer spelar en viktig roll.

Inom ramen för denna anslagspost ges prioritet till insatser som förebygger konflikter samt främjar fred och försoning, i synnerhet försoning mellan etniska grupper. Stöd ges bl. a. till insatser som skyddar medborgare mot förföljelse, till observatörer, upprättande av krigsribunaler, medlingsinsatser och preventiv diplomati.

#### *Katastrof- och flyktingbistånd samt stöd till återuppbyggnad m.m.*

Av katastrofanslaget används ca 80 procent till insatser för människor på flykt. För detta anslag finns för budgetåret 1995/96 en ram om 1,5 miljarder kronor. Katastrofbiståndet utgår främst för insatser i ett 15-tal komplexa katastrofer, varav flertalet är följderna av inbördeskrig. Exempel på länder som drabbats på detta sätt är f.d. Jugoslavien, Mocambique, Angola, Rwanda, Somalia, Sudan, Irak och Afghanistan. Rena katastrofinsatser förutsätts samverka med t.ex. insatser för att främja efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, försoningsinsatser, politisk och diplomatisk medling samt i flera fall militära insatser.

Sverige verkar i internationella fora för att FN förbättrar sina möjligheter att tidigt identifiera uppkommande konflikter och att snabbt inleda förebyggande åtgärder. Det reformarbete som pågår inom FN för att förbättra samordningen mellan katastrofhjälpen och politiska och militära insatser i komplexa katastrofer får särskilt svenskt stöd bl.a. vad avser DHA.

Genom medlemskapet i EU bidrar Sverige till det redan nu omfattande katastrofbistånd som kanaliseras genom ECHO.

#### *Jämställdhet*

I biståndspropositionen ägnas särskild uppmärksamhet åt jämställdhet som en central fråga i analysen av mänskliga rättigheter och demokrati. I propositionen understryks nödvändigheten av att i biståndspolitiska frågor ha ett perspektiv som utgår från både kvinnors och mäns situation. Under år 1995 avser regeringen enligt propositionen att utarbeta en politik som utgår från detta och en strategi för dess genomförande. Propositionen har i denna del antagits av riksdagen.

Inom SIDA arbetar man sedan år 1985 med att tillgodose kvinnors och mäns särskilda behov vid utformningen av biståndsprogram för t.ex. flyktingar. Innan ett program startas görs alltid en könsrollanalys. Mäns och kvinnors särskilda behov kartläggs och programmen anpassas efter detta. Resultatet blir ett mer jämställt bistånd.



*Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnad*

För budgetåret 1995/96 har 1,2 miljarder kronor avsatts för stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnad. Ekonomiska reformer är i många länder en förutsättning för tillväxt och långsiktig utveckling vilket i sin tur kan verka hämmande på migration. Ett viktigt sätt för Sverige att främja sådana reformer är genom s.k. betalningsstöd, vilket antingen kan ta formen av obundet stöd till import eller som skuldlättnad som indirekt frigör medel för import.

Huvuddelen av det svenska betalningsbalansstödet går till Afrika söder om Sahara där majoriteten av de fattigaste och mest skuldyngda länderna finns. Mottagarländer utanför Afrika är t.ex. Nicaragua och Vietnam.

*Miljöinsatser*

Som nämnts i avsnitt 4.2 har antalet människor som tvingats lämna sina hem på grund av miljöförstöring och liknande ökat kraftigt. För miljöinsatser har under budgetåret 1995/96 217,5 milj. kr avsatts. Som riktlinjer gäller att miljöhänsyn måste integreras i all utvecklingsverksamhet samt att därutöver riktade bidrag fordras till särskilda miljöfonder och miljöprogram. Miljödiskussioner bör enligt riksdagens beslut inledas med mottagarländerna och krav bör ställas på att mottagarländer tillträder internationella miljökonventioner m.m.

Vissa sektorer är särskilt väsentliga för svenskt utvecklingssamarbete, bl.a. vatten- och matförsörjning och miljöproblem förknippade med urbanisering och den moderna sektorn.

*Konsekvenser av Sveriges medlemskap i EU*

En analys som gjorts inom Utrikesdepartementet visar att EU:s och Sveriges mål inom biståndsverksamheten stämmer väl överens. Mot bakgrund av detta har i den av riksdagen i denna del antagna budgetpropositionen lyfts fram ett antal sakfrågor som Sverige bör prioritera inom ramen för EU-samarbetet. Att förebygga och lindra konsekvenserna av påtvingad migration och flykt nämns inte uttryckligen i dessa prioriteringar men flera av områdena har indirekta konsekvenser för människors behov av att lämna sina hem. Förutom utvecklingsfrågor, miljö och jämställdhetsaspekter nämns särskilt satsningen på mänskliga rättigheter, demokratisering, ekonomisk-politisk stabilitet och utveckling samt effektivare samordning och hantering av katastrof- och konfliktförebyggande insatser.

## 4.6 Insatser utanför Sverige

Orsakerna till att människor tvingas lämna sina hemländer är som tidigare nämnts sammansatta, både i det enskilda fallet och på ett mer övergripande plan. Detta gör i sin tur att det inte går att på något enkelt sätt ange åtgärder för att undanröja dessa orsaker. Överväganden om möjliga åtgärder måste grundas i en insikt om de komplicerade orsakssambanden och om svårigheterna att hitta verkningsfulla medel för att angripa problemen.

Rent allmänt kan man hävda att svensk utrikespolitik med sin inriktning på nedrustning och fredlig konfliktlösning liksom den svenska biståndspolitik, i själva verket handlar om att skapa sådana förhållanden i världen att flykt och påtvingad migration skall kunna undvikas.

Enligt kommittén kan tre olika nivåer urskiljas inom vilka åtgärder med mer direkt anknytning till flykting- och migrationsproblem skulle kunna vidtas:

1. Långsiktiga insatser inom den allmänna utrikes-, handels- och biståndspolitik. På denna nivå bör övervägas hur förebyggande av flykt och påtvingad migration på ett tydligare sätt kan föras in politikens målsättningar
2. Riktade insatser på kort och mellanlång sikt i områden där flykting- och migrationsrörelser kan förväntas uppkomma eller pågå i mindre skala.
3. Insatser för att förbättra handlingsberedskapen och främja varaktiga lösningar i situationer där flykt och migration inom eller över statsgränser redan uppstått.

Inom samtliga nivåer är det viktigt att särskilt beakta jämställdhetsaspekter samt kvinnornas och barnens ofta utsatta situation. Vid förebyggande verksamhet måste t.ex. ett perspektiv som utgår från både män och kvinnor användas för att rätt kunna analysera frågor rörande demokrati och mänskliga rättigheter och för att effektivt kunna planera och genomföra åtgärdsprogram inom dessa områden. I situationer där människor redan tvingats på flykt är kvinnans särskilt utsatta situation väl känd. Sexuella övergrepp mot flyktingkvinnor är ett stort problem över hela världen och strategier måste utformas för att förbättra skyddet för kvinnor.

I det följande redovisar kommittén förslag till insatser på dessa tre nivåer (långsiktigt, på kort- och medellång sikt samt när flyktingströmmar uppstår). Denna grundläggande inriktning bör vara styrande för Sveriges agerande såväl bilateralt som inom ramen för EU-samarbetet och i multilaterala fora.



## 4.7 Långsiktiga insatser

### 4.7.1 Förebyggande insatser

Migrations- och flyktförebyggande insatser utgör inte ett uttalat mål för Sveriges allmänna utrikes-, bistånds-, handels- eller säkerhetspolitik. Detta har sannolikt sin grund i att påtvingad migration och flykt i första hand betraktas som symptom på och resultat av andra mer grundläggande problem som fattigdom och underutveckling, krig och förtryck m.m. Påtvingad migration och flykt är dock inte bara en konsekvens av problem, utan ger upphov till problem som inte bara är av akut utan även av mer långsiktig natur. Omfattande befolkningsomflyttningar kan i sig hota fred och säkerhet.

Mot denna bakgrund är det viktigt att förebyggande av flykt och påtvingad migration på ett tydligt sätt ingår i målsättningen för Sveriges allmänna och långsiktiga utrikes-, handels- och biståndspolitik.

### 4.7.2 Regionala insatser

I Nordamerika har det regionala samarbetet intensifierats under senare tid i samband med skapandet av det nordamerikanska frihandelsavtalet NAFTA (North American Free Trade Agreement). Detta samarbete har, mot bakgrund av den omfattande invandringen från Mexiko till USA, även en tydlig migrationspolitisk dimension. Ett annat exempel på ett regionalt arrangemang med migrationspolitisk betydelse är samarbetet mellan länderna vid den norra resp. södra sidan av Medelhavet.

Förutsättningarna att genom ökat regionalt samarbete skapa fred, demokrati och ekonomisk utveckling och samtidigt förebygga migration och flykt är dock mycket skiftande i olika delar av världen. I de regioner som nämnts ovan – Europa, Nordamerika och Medelhavsregionen – finns länder som både är rika och demokratiska och som därmed kan bidra till ekonomisk och demokratisk utveckling i mindre gynnade grannländer. Liknande förhållanden finns i delar av Asien. Förutsättningarna för regionalt samarbete har under de senaste åren dessutom ökat i vissa områden, framför allt i södra Afrika och i Mellanöstern.

Det regionala samarbetet i Afrika är delvis av en annorlunda natur och syftar till ökat samarbete och integration mellan länderna i olika regioner samt till att bidra till konfliktlösning och minskad regional obalans. Regionalt samarbete i Afrika sker framför allt inom två fora, OAU (African Organization for Unity) som omfattar samtliga stater och SADC (Southern African Development Community) som omfattar elva stater och i vilken den senaste medlemmen är Sydafrika.

### **4.7.3 Ett globalt perspektiv**

Fattigdomen, den politiska instabiliteten och bristen på respekt för grundläggande mänskliga rättigheter i stora delar av världen gör att det inte går att förlita sig på regionala samarbetsstrukturer för att långsiktigt undanröja orsakerna till flykt och påtvingad migration i världen. Därför krävs en sammanhållen politik också på det globala planet.

Det främsta instrumentet på det globala planet är FN. Inom ramen för FN bedrivs arbete inom ett stort antal områden – t.ex. mänskliga rättigheter, ekonomisk och social utveckling, miljö och hälsa – som bidrar till att på lång sikt undanröja och lindra orsaker till flykt och påtvingad migration. Sverige tillhör de länder som under lång tid givit de mest omfattande ekonomiska bidragen till detta arbete och verkar samtidigt med politiska medel för att FN-systemet skall stärkas.

Sverige kan emellertid inom FN i högre utsträckning verka för att migrations- och flyktingfrågorna på ett tydligare sätt lyfts upp på dagordningen för detta långsiktiga arbete. Från ett migrationsperspektiv bör vissa typer av bistånd kunna prioriteras högre, t.ex. insatser för att förebygga massmigration till slumområden i u-ländernas mångmiljonstäder och för att förbättra levnadsvillkoren där eller insatser för att långsiktigt säkra matförsörjningen i områden som ofta drabbas av svält. Vidare bör metoder sökas för att på ett politiskt plan behandla de säkerhetspolitiska dimensionerna av flyktingfrågorna.

För att FN skall ha möjlighet att långsiktigt verka för fred och hållbar utveckling är det givetvis nödvändigt att organisationen får resurser som bättre än i dag svarar mot de omfattande uppgifterna. Det är mot denna bakgrund oroande att den andel av resurserna som används för insatser för att bekämpa fattigdom och skapa utveckling som ur ekonomiskt, socialt, miljö- och befolkningsmässigt perspektiv är långsiktigt hållbar har minskat under senare år. Denna minskning är direkt relaterad till den ökning av de resurser som används för att ingripa vid de akuta katastrofer som skett under senare år.

Det finns ett uppenbart behov av förbättrade mekanismer för att förebygga konflikter och andra katastrofer så att FN mer kan ägna sig åt långsiktiga insatser och mindre åt akutinsatser. I det läge som för närvarande råder, med en under de senaste åren drastisk ökning av offren för komplexa katastrofer i världen, är det dock otillräckligt att söka lösningen på problemen enbart i en förstärkning av det långsiktiga arbetet. Det gäller också att finna bättre metoder för förebyggande insatser på mellanlång och kort sikt.

Det bör också understrykas att de globala utvecklings- och säkerhetsfrågorna inte kan lösas enbart genom organisationer som FN och det internationella banksystemet eller genom bilateralt bistånd från rika till fattiga länder. För att global fred och utveckling skall kunna uppnås och orsaker till flykt och påtvingad migration kunna undanröjas måste alla stater ta sitt ansvar både för den egna befolkningen, t.ex. genom att respektera mänskliga rättig-



heter, och för relationerna med omvärlden, t.ex. genom att lösa konflikter med fredliga medel.

I detta sammanhang bör också sambanden mellan internationell vapenhandel och flyktingströmmar uppmärksammas, liksom sambanden mellan handelsprotektionism gentemot u-länder och emigration från dessa. Förbättrat marknadstillträde för utvecklingsländer kan ge ökade möjligheter till sysselsättningsutveckling i dessa.

## 4.8 Riktade insatser på kort och mellanlång sikt

### 4.8.1 Inledning

De grundläggande målen är i stort sett desamma för riktade insatser som för det långsiktiga arbetet: att angripa fattigdom och förtryck och att skapa fred, utveckling och demokrati. Viktiga skillnader kan dock finnas i de metoder som används. När det gäller främjandet av mänskliga rättigheter är på lång sikt FN:s normativa arbete av stor betydelse, liksom informations- och utbildningsinsatser kring dessa frågor i länder där respekten för mänskliga rättigheter är otillfredsställande. På kort sikt kan det däremot vara nödvändigt att genom internationell närvaro och starka påtryckningar mot en regim skydda utsatta eller hotade grupper från direkta övergrepp. Och medan det på lång sikt är nödvändigt att bekämpa fattigdom och hunger genom att utveckla jordbruket och stoppa ökenspridningen, kan det på kort sikt vara nödvändigt att ge bistånd i form av mat då skördar slagit fel och svältkatastrofer hotar.

### 4.8.2 Tidiga varningssignaler och hög insatsberedskap

Två viktiga utgångspunkter för att riktade insatser skall vara möjliga är (i) att det går att något så när förutspå under vilka omständigheter som flykt eller påtvingad migration i större skala riskerar att uppkomma och (ii) att det finns en hög beredskap att sätta in lämpliga åtgärder.

Runtom i världen föreligger på många platser i stort sett ständigt skäl för stora grupper av människor att lämna sina hemländer. De riktade insatserna bör dock göras där tecken finns på att en migrations- eller flyktingström i större skala kan riskera att utlösas. Den springande punkten är därför att kunna identifiera de utlösande faktorerna.

Politiska händelser eller omvälvningar kan ofta fungera som utlösande faktorer. Detta är ganska självklart när det gäller flyktingströmmar i vid bemärkelse. Även migrationsströmmar, dvs. utvandring av grupper som inte är skyddsbehövande, kan ofta utlösas av politiska händelser. Inte minst politiska händelser och beslut som i ett slag kan förändra människors möjligheter att försörja sig, t.ex. plötsliga valutareformer, kan bidra till att utlösa befolkningsomflyttningar. Flera exempel på detta återfinns i ett antal afrikanska

länder. Beslut av det senare slaget är givetvis omöjliga att direkt förutsäga. Däremot går det i många fall att iakttä hur den politiska eller ekonomiska situationen i ett land gradvis destabiliseras genom snabbt stigande arbetslöshet och inflation, ökande politiskt våld etc.

Andra indikatorer på att migrations- och flyktingströmmar kan utlösas är missväxt och torka eller ökande spänningar mellan etniska grupper.

I de fall då massmigration eller massflykt inleds har människor ofta under en längre tid levt under svåra ekonomiska omständigheter, känt sin säkerhet hotad eller varit missnöjda med den politiska regimen. Beredskap att lämna landet kan därför redan finnas under ytan. Detta är i synnerhet fallet om arbetsmigration tidigare förekommit och grupper av landsmän således finns i andra länder. När hyperinflation och en kraftig ökning av arbetslösheten, omfattande politiskt våld, väpnade strider i någon del av landet eller hot om konflikt med något angränsande land läggs till övriga faktorer är risken för migration eller flykt i större skala påtaglig.

Under ett drygt årtionde har frågan om behovet av tidiga varningssignaler vid hotande flyktingkatastrofer stått högt upp på dagordningen i den internationella debatten.

Rent allmänt kan man konstatera att det idag finns en så pass god internationell bevakning av potentiella krishärdar, t.ex. områden där torka och svält kan hota, att de mest omfattande katastroferna i de flesta fall kan förutsägas månader och ibland t.o.m. år i förväg. WFP, UNHCR, UNDP och andra FN-organ har liksom ICRC och många frivilligorganisationer fältrepresentation i ett mycket stort antal länder och kan på ett tidigt stadium rapportera om felslagna skördar, ökande politiskt och etniskt betingat våld etc. FN-sekretariatets analysfunktion har dessutom förstärkts under senare år. Varningssignaler kunde därför ges i god tid innan t.ex. katastroferna i Somalia och Rwanda hade brutit ut.

Det är viktigt att arbeta för att de internationella mekanismerna för informationsinhämtning och analys förstärks så att varningssystemet ytterligare kan förfinas. I synnerhet förefaller, i enlighet med Carlsson-kommissionens förslag (*Our Global Neighbourhood, the report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press 1995), behov föreligga för en bättre systematik, där den information som olika stater, internationella organisationer och frivilligorganisationer besitter kan utnyttjas på ett sammantaget mer effektivt sätt. Endast FN har möjlighet att fungera som "global sambandscentral" i detta sammanhang. Sverige bör därför stödja att FN ges möjlighet att utveckla en sådan funktion.

Det bör dock understrykas att det avgörande problemet vid större konflikter och komplexa katastrofer under de senaste åren knappast har varit brist på tidiga varningssignaler utan det internationella samfundets senfärdighet att tolka och effektivt reagera på dessa. Det förefaller överhuvudtaget svårt för regeringar att motiveras till att bidra till insatser innan katastrofen väl är ett



faktum och massmedia har väckt en internationell opinion. Den genomgående tendensen är snarast "för lite och för sent", och möjligheterna att agera preventivt förspills därför i många fall. Den s.k. CNN-effekten, dvs. att intresset hos regeringarna först väcks när bilder på mänskliga katastrofer tränger in i våra vardagsrum, nämns allt oftare bland de internationella humanitära organisationerna som ett reellt problem.

Om varningssignaler således ofta finns när det gäller komplexa katastrofer, väpnade konflikter och massrörelser av flyktingar i vid bemärkelse, är det ofta svårare att förutse migration som i första hand är betingad av ekonomiskt tvång. Efter murens fall i Europa förekom exempelvis prognoser om att det svåra ekonomiska läget i de forna kommuniststaterna skulle utlösa massmigration från öst till väst. Dessa prognoser har hittills inte slagit in. Med undantag för Rumänien (i ett begränsat inlednings skeende) och Albanien har den migration som ägt rum på ekonomisk grund från Central- och Östeuropa skett i en förhållandevis moderat takt och omfattning (det albanska exemplet behandlas mer utförligt i avsnitt 5.4.2). Det finns dock ett påtagligt migrationstryck från vissa områden i denna del av Europa och man kan fortfarande inte utesluta att förändringar kan inträffa i samband med den ekonomiska och politiska omvandling som pågår där och som kan leda till att detta ökar ytterligare, särskilt vad gäller delar av f.d. Sovjetunionen.

Sammantaget kan konstateras att det är lättare att finna klara indikationer på när strömmar av flyktingar i vid bemärkelse kan utlösas än vad som är fallet beträffande ekonomiskt betingad migration. Och eftersom möjligheterna till förutsägelser är av central betydelse för att riktade förebyggande insatser skall kunna sättas in får denna skillnad betydelse också när det gäller att överväga tänkbara lösningar.

Den andra förutsättningen för riktade insatser, utöver tidiga varningssignaler, är att det finns en beredskap att sätta in åtgärder av olika slag. Vilka åtgärder som är aktuella är givetvis beroende dels av de faktorer som i den enskilda situationen kan förväntas utlösa flykt eller migration, dels av vad som kan antas beträffande strömmarnas riktning. Det är dock möjligt att urskilja ett antal politiska områden där snabba och riktade insatser kan vara av avgörande betydelse för att förebygga flykt och migration i stor skala. Några av dessa centrala områden skall diskuteras i det följande.

#### **4.8.3 Mänskliga rättigheter och minoritetsfrågor**

Grova kränkningar av mänskliga rättigheter bidrar ofta till att utlösa flyktingströmmar. Detta är fallet i synnerhet då kränkningarna drabbar vissa utvalda grupper, ofta etniska minoriteter. Flyktingströmmarna från f.d. Jugoslavien och från Rwanda är aktuella och fruktansvärda exempel på hur massiva kränkningar av mänskliga rättigheter och folkmord har använts för att fördriva etniska grupper. I båda fallen föregicks dessa kränkningar av en tids

upptrappad spänning mellan etniska grupper, under vilken förebyggande insatser borde ha kunnat sättas in. Andra men kanske mindre uppmärksammade, konflikter som inkluderat etnisk rensning och som tvingat hundratusentals människor på flykt har inträffat i t.ex. Armenien, Azerbadjan och Georgien.

Bland annat för att förebygga att människor tvingas på flykt måste mer resurser avsättas till kampen för mänskliga rättigheter. Det finns mekanismer för att tidigt upptäcka områden där spänningarna stiger med flyktingströmmar som troligt resultat. Däremot saknas ofta politisk vilja, resurser och kanske kunskap för att vidta åtgärder i förebyggande syfte. En bidragande orsak till detta är att ett ingripande innebär att man tvingas ta ställning mot och kritisera ett annat lands politik vilket för många regeringar är obehagligt och svårt.

Om f.d. Jugoslavien och Rwanda är exempel på att det internationella samfundet har misslyckats med att agera preventivt så finns andra exempel på hur man faktiskt lyckats minska etnisk spänning eller på annat sätt skydda utsatta grupper från övergrepp. Ett näraliggande sådant exempel med stor betydelse för Sverige är de baltiska staterna (jfr. avsnitt 5.4.2 och bilaga IV).

#### **4.8.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa**

Denna organisation har sitt ursprung i den slutakt som blev resultatet av toppmötet i Helsingfors år 1975, Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK), och som undertecknades av 34 europeiska och nordamerikanska statschefer. ESK och slutakten lyfte fram principen att mänskliga rättigheter inte enbart är en stats interna angelägenhet. Sedan dess har ett antal möten på hög nivå hållits. Vid ett stats- och regeringschefsmöte i Paris år 1990 gavs uttryck för en värdegemenskap kring demokratins och rättsstatens ideal och kring respekten för mänskliga rättigheter. De diskussioner som förts sedan år 1975 och de kontaktnät som skapats mellan öst och väst innan förändringarna i öst inträffade har enligt samlade bedömningar haft stor betydelse för stabiliteten i Europa och för frigörelsen i öst.

Toppmötet i Helsingfors år 1992 förklarade att ESK skulle ses som en regional organisation i FN-stadgans mening, med ansvar för frågor rörande internationell fred och säkerhet som lämpar sig för regionala åtgärder. Vid toppmötet i Budapest år 1994 ändrades organisationens namn till Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa, (OSSE). Antalet medlemsstater hade då växt till 52 stycken, innefattande Centralasien och vissa länder i det asiatiska Ryssland samt Nordamerika.

Den värdegemenskap som växt fram inom OSSE vilar på ett brett säkerhetsbegrepp. Detta bygger inte bara på militära förtroende- och säkerhetskapande åtgärder och rustningskontroll. Numera betonas inom OSSE att ett demokratiskt styrelseskick, grundat på rättsstatens principer och med respekt för mänskliga rättigheter, i sig är konfliktförebyggande. Dessutom byggs en



beredskap upp för att ingripa i alla stadier av en konflikt som även omfattar möjligheten att ställa upp med trupper för fredsbevarande insatser.

OSSE har utvecklat särskilda mekanismer och former för att påtala brott mot gjorda åtaganden och för att underlätta insyn i och diskussion av påtalade missförhållanden.

Ett ämbete som Högkommissarie för nationella minoriteter inrättades inom ramen för OSSE år 1992. En närmare redovisning av hur OSSE verkar inom olika länder inom regionen där flyktingproblem förekommer eller riskerar att uppkomma och av högkommissariens verksamhet återfinns i avsnitt 5.3.3.

#### 4.8.5 FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter

Genom inrättandet år 1994 av ett ämbete som FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har möjligheter införts att använda ett arbetssätt liknande OSSE:s överallt i världen. FN:s högkommissarie kan, i likhet med OSSE:s minoritetskommissarie, på eget initiativ besöka länder med problem vad gäller mänskliga rättigheter och t.ex. utse särskilda rapportörer som närmare undersöker situationen. Kommissarien för mänskliga rättigheter har dock ännu relativt begränsade resurser och hans verksamhet är dessutom beroende av samtycke från de länder han vill besöka. Det senare är ofta ett problem just i de länder där de allra svåraste kränkningarna av mänskliga rättigheter begås. Länder som Irak och Sudan är beredda att betala det politiska pris det innebär att vägra kommissarien tillträde.

Sedan FN:s bildande finns ett center för mänskliga rättigheter i Genève. Centret har trots bristande resurser varit aktivt för att påtala brott mot mänskliga rättigheter runtom i världen, ofta genom en särskilt utsedd rapportör. En av Sverige finansierad utredning som skall leda till konkreta förslag om hur FN:s center för mänskliga rättigheter skall kunna verka som högkommissariens operativa arm utförs f.n. Det skulle betydligt stärka FN:s roll inom området för mänskliga rättigheter om ett effektivt och prestigelöst samarbete mellan de båda FN-organen kunde etableras.

Sedan högkommissariens ämbete inrättades har han bl.a. tagit upp problemen i Baltikum med regeringarna där i samband med ett besök i området samt sänt över 100 fält monitorer till Rwanda. Han har också öppnat ett kontor i Burundi som i första hand skall följa situationen där samt informera och utbilda myndigheter och andra om i hur man bör beakta mänskliga rättigheter. FN:s högkommissaries ställning är svagare än OSSE:s minoritetskommissarie. En målsättning bör vara att stärka högkommissariens självständiga roll och hans möjligheter att agera preventivt på ett liknande sätt som minoritetskommissarien.

#### **4.8.6 Övriga preventiva åtgärder**

I Europa utgör OSSE bara en del av ett större nätverk av instrument som kan utnyttjas för att påverka stater. OSSE:s medlemsstater har dessutom i de flesta fall starkt intresse av att inte förlora alltför mycket i politiskt anseende eftersom detta kan få följder på en rad områden. När det gäller stater med färre band till omvärlden, i synnerhet till den demokratiska delen av världen (t.ex. vissa u-länder), är däremot möjligheterna till påverkan mindre. Under senare år har i allt högre utsträckning krav rörande demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter satts upp som villkor för biståndsinsatser. Detta kan vara ett verkningsfull metod i länder som Kenya och Tanzania, där biståndsmedel utgör en betydande del av de samlade inkomsterna. De länder som står för de värsta kränkningarna av mänskliga rättigheter tillhör emellertid inte de stora biståndsmottagarna och möjligheterna att påverka de med biståndspolitiska instrument är därmed relativt begränsade.

I många fall är situationen så spänd att det inte räcker med den typ av insatser som kan göras av OSSE:s minoritetskommissarie eller av högkommissarien. Dessa måste då kompletteras med eller ersättas av mer omfattande internationell närvaro och av preventiv diplomati. I norra Irak upprättades t.ex. år 1991 inledningsvis med militära medel en av FN s.k. skyddad zon där kurder som riskerade förföljelse gavs internationellt skydd och bistånd genom bl.a. UNHCR. Så småningom godkände de irakiska myndigheterna i en överenskommelse med FN fortsatt internationell närvaro i zonen och kurderna i området har genom detta arrangemang under flera års tid kunnat leva i relativ trygghet i sina hembyar. Många skulle i frånvaro av detta skydd sannolikt ha sökt ta sig över gränsen till Turkiet och till andra länder.

Både genom OSSE:s och FN:s kommissarier och upprättandet av skyddszonen för kurder ligger i linje med de förslag till en förstärkning av det internationella samfundets preventiva arbete som sedan flera år tillbaka förespråkas av bl.a. UNHCR. Flyktingkommissarien har försökt lansera begreppet förebyggande skydd, dvs. internationella insatser för att garantera människor rätten att vistas i sina hemländer i säkerhet, oberoende av deras etniska ursprung, politiska åskådning etc.

Förutsättningarna att bereda sådant skydd är emellertid skiftande beroende på tillståndet i berörda länder. OSSE:s minoritetskommissarie har agerat då situationen varit spänd men inga väpnade konflikter ännu brutit ut. Skyddszonen i norra Irak upprättades emellertid efter det att landet hade besegrats militärt och den akuta väpnade konflikten alltså hade upphört. I situationer av krig mellan och inom stater är det emellertid betydligt svårare att bereda människor skydd inom sina hemländers gränser, vilket inte minst FN:s misslyckade försök att upprätta skyddade zoner i Bosnien-Hecergovina har demonstrerat (se vidare avsnitt 4.9.3).



Det kan i detta sammanhang också vara värt att nämna den kommissarie för mänskliga rättigheter som östersjöstaterna har utsett för att bevaka de mänskliga rättigheterna i staterna runt Östersjön

#### 4.8.7 Konfliktantering

Konfliktantering innefattar enligt den gängse användningen av termen insatser både före, under och efter konflikter, dvs. åtgärder för att förhindra att konflikter uppstår, för att lösa konflikter och för att främja varaktig fred och långsiktig utveckling sedan en fredsuppgörelse har nåtts. Ur det flykttförebyggande perspektivet är insatserna för att förhindra att väpnade konflikter överhuvudtaget bryter ut av störst intresse.

Det mycket nära ekonomiska, politiska och säkerhetspolitiska samarbete som etablerats inom EU och NATO har självfallet en avgörande betydelse i första hand när det gäller att förhindra att konflikter bryter ut mellan medlemsländerna men det har i hög grad också en stabiliserande inverkan på omvärlden. Detta mångfacetterade samarbete byggs nu gradvis ut till fler länder och till att omfatta nya former för säkerhetspolitisk och konfliktförebyggande samverkan.

En beskrivning av utvecklingen av den europeiska integrationen som sådan, vilken är av yttersta vikt när det gäller att förebygga orsaker till flykt, skulle emellertid falla utanför ramen för detta betänkande.

Sverige är sedan länge en drivande kraft i arbetet med att förbättra FN-systemets mekanismer och arbetsformer vad gäller konfliktantering. Den s.k. Carlsson-kommissionens rapport kan ge ytterligare inspiration i detta arbete. I Europa och inom OSS har ESK/OSSE efter hand fått en allt viktigare roll i hanteringen av konflikter, inte minst vad beträffar det preventiva arbetet. I denna process har samtidigt OSSE:s samarbete med FN utvecklats.

Det internationella samfundets möjligheter att vidta preventiva åtgärder brukar ofta liknas vid en stege, där agerande på den lägsta nivån idealiskt sett skall sättas igång så snart varningssignaler föreligger om en hotande konflikt. Denna lägsta nivå innebär i första hand preventiv diplomati, exempelvis genom att FN:s generalsekreterare sänder en undersökningsgrupp till området eller en särskild representant som skall söka få till stånd en dialog och försoningsprocess mellan parterna. Om behov föreligger kan också kostnads- och tidsmässigt begränsad civil internationell närvaro etableras.

Åtgärder av det slaget kan vidtas på direkt initiativ av FN:s generalsekreterare utan att säkerhetsrådet eller generalförsamlingen behöver höras. Detta gör att åtgärderna kan sättas in mycket snabbt och utan de dröjsmål som kan uppstå genom utdragna diskussioner mellan medlemsländerna som ofta föregår beslut i säkerhetsrådet.

I verkligheten är det emellertid svårt för generalsekreteraren att agera snabbt utan medlemsländernas stöd. Även om den preventiva diplomatin sätts

in tidigt och på ett effektivt sätt är ovan diskuterade åtgärder i många fall otillräckliga för att stabilisera situationen. Man måste då ofta gå upp på högre nivåer på åtgärdsstegen och kanske sätta igång mer omfattande operationer. Så snart ytterligare steg blir nödvändiga krävs, beroende på typ av insats, beslut i säkerhetsrådet eller finansiell stöd från medlemsstaterna. För att t.ex. mer regelrätt medling skall kunna initieras måste säkerhetsrådet fatta beslut. Detsamma är fallet om utplacering av fredsbevarande styrkor i preventivt syfte bedöms vara nödvändig. Om humanitära insatser krävs måste FN:s olika specialorgan engageras och resurser finnas tillgängliga. Inom alla de nämnda delområdena – det diplomatiska, det militära och det humanitära – finns dessutom starka och ibland motstridiga intressen som gör det svårt för FN att agera på ett kraftfullt och samordat sätt.

Svårigheterna av politiskt och annat slag är alltså många. De vinster som kan göras om effektivt preventivt agerande kan leda till att väpnade konflikter undviks är emellertid så stora att det är motiverat att noggrant överväga alla möjligheter att förbättra nuvarande system.

På den politiska och militära sidan (de humanitära frågorna behandlas särskilt nedan) är det angeläget att verka för att en större andel av resurserna används för preventiva insatser. I dagsläget förfogar FN-högkvarteret över ett 40-tal personer som arbetar med diplomatisk prevention medan antalet FN-soldater som f.n. är i tjänst uppgår till omkring 70 000. Även om dessa siffror givetvis inte är omedelbart jämförbara, pekar de på en diskrepans i prioriteringarna, där förebyggande får stå tillbaka för agerande i pågående kriser. Sverige kan i detta sammanhang aktivt verka för att de mekanismer för förebyggande som står till buds, t.ex. undersökningsmissioner, används i större omfattning än vad som hittills varit fallet.

När det gäller utplacering av fredsbevarande trupp i preventivt syfte är det ett stort problem att få medlemsstaterna att ställa upp med bidrag innan en konflikt brutit ut. Sådana åtaganden kan vara svårare att motivera för inhemska opinioner och finansdepartement eftersom behoven inte är lika uppenbara som i situationer där väpnade strider pågår eller har ägt rum. I mångt och mycket är detta emellertid ett pedagogiskt problem, där det gäller att finna övertygande argument. Sådana finns nu i och med att preventiv utplacering för första gången har prövats i större skala genom stationeringen av FN-trupp i Makedonien, där metoden hittills visat sig vara framgångsrik. Det förefaller angeläget att göra en utvärdering av Makedonien-operationen för att klarlägga om och hur denna kan användas som en modell för framtida preventiva utplaceringar.

När det gäller OSSE har organisationens mekanismer för konfliktförebyggande åtgärder successivt utökats, framför allt under de senaste åren. De arbetsformer som diskuterats ovan med preventiv diplomati och undersökningsmissioner tillämpas även av OSSE, där möjligheterna till flexibelt



agerande dessutom i många fall är större än inom FN på grund av den högre graden av samsyn och ömsesidigt beroende mellan medlemsstaterna.

OSSE har numera också möjlighet att göra fredsbevarande insatser. Ännu har inga sådana gjorts, men planering pågår för en ev. insats med fredsbevarande trupp i Nagorno-Karabach. I och med denna utveckling finns i dag utökade möjligheter till preventiv utplacering av trupp i vår del av världen. Det är väl att märka att OSSE enbart kan placera ut trupp i fredsbevarande syfte. Om konflikter utvecklas dithän att tvångsmedel krävs för att en lösning skall kunna nås måste beslut fattas av FN:s säkerhetsråd. Bl.a. av detta skäl måste OSSE:s operationer ske i nära samverkan med FN.

#### **4.8.8 Humanitärt förebyggande åtgärder**

Det har tidigare konstaterats att orsakerna till flykt och påtvingad migration i de flesta fall är sammansatta, och att svält i kombination med konflikter är den utlösande faktorn i många situationer av massflykt. De flyktförebyggande åtgärderna måste därför i många fall innefatta både preventiv diplomati och andra insatser av det slag som diskuterats ovan samt riktade insatser för att förebygga svält och andra typer av humanitära katastrofer. På samma sätt som diplomatiska insatser bör sättas in så snart varningssignaler ges så måste humanitära operationer kunna inledas med kort varsel om den humanitära situationen i ett visst område förvärras.

FN-organen har genom sin omfattande fältrepresentation tillgång till information om hotande torka, felslagna skördar osv., som gör att humanitära katastrofer i relativt stor utsträckning kan förutses. För att snabba och effektiva insatser skall kunna sättas in krävs emellertid inte bara att varningssystemet fungerar, utan att resurser av olika slag finns tillgängliga och att någon organisation tar ansvar för situationen.

Sedan början av 1990-talet pågår en reformprocess inom FN:s katastrofbistånd. Den syftar bl.a. till att förbättra insatskapaciteten och samordningen. Inte minst svältkatastroferna och massflyktsituationerna på Afrikas Horn under 1980-talet, då internationella insatser fördröjdes bl.a. på grund av oklar ansvarsfördelning mellan olika FN-organ, har visat på behovet av reformer. Genom skapandet av DHA finns idag bättre förutsättningar att vid hotande katastrofer enas om en rimlig ansvarsfördelning mellan olika specialorgan inom FN. I anslutning till DHA har dessutom en särskild fond för akutinsatser inrättats, vilket har ökat möjligheterna för enskilda FN-organ att genom lån från fonden inleda operationer innan medel gjorts tillgängliga av givarländer.

Det finns också exempel på hur hotande svält- och flyktingkatastrofer har kunnat undvikas just genom preventivt agerande. År 1992 kunde t.ex. snabba och samordnade insatser från FN-systemet, frivilliga organisationer, enskilda givarländer och regeringarna i södra Afrika avvärja hot om massflykt och

politisk instabilitet genom akut mathjälp då långvarig torcka gjort att 18 miljoner människor i regionen riskerade att drabbas av svält.

Sammantaget är beredskapen bland de humanitära organisationerna idag högre än någonsin och förutsättningarna för preventivt humanitärt agerande bättre. Det måste dock understrykas att reformprocessen är långt ifrån avslutad och att många problem ännu är olösta.

Problemen är av olika slag. Ett rör den skiftande kapaciteten mellan olika humanitära organisationer att snabbt sätta igång insatser. UNHCR har idag den största akutfonden bland organisationerna och också i övrigt högst beredskap. Detta leder lätt till att UNHCR överutnyttjas i förhållande till organisationer såsom WFP och UNICEF. Ett annat problem är att vissa frågor inte på något tydligt sätt faller inom någon av organisationernas ansvarsområde och därför tenderar att falla mellan stolarna. En sådan fråga är internflyktingarnas situation, vilken behandlas mer utförligt i avsnitt 4.9.3.

Ett tredje problem hänger samman med svårigheterna att genomföra nyordningar. Skapandet av DHA har exempelvis i teorin erbjudit lösningar på många av samordningsproblemen. I praktiken är emellertid DHA ännu relativt svagt både ur ett personellt och finansiellt perspektiv, inte minst i förhållande till vissa av de organisationer som DHA har att samordna, t.ex. UNDP som tidigare ofta varit det FN-organ som i praktiken fungerat som sammanhållande. Detta försvårar givetvis för DHA att utöva en ledande roll. En allmän tendens till konkurrens mellan organisationer inom FN-systemet leder i många fall till fortsatt ineffektiv dubbeletablering av representationskontor i olika länder, där en DHA-representants närvaro i vissa fall resulterat i ytterligare FN dubbling snarare än den avsedda effektiviseringen.

Starkt behov föreligger alltså för fortsatta reformer inom den process som redan inletts. Sverige har, inte minst inom ramen för det s.k. Nordiska FN-projektet med förslag till reformer av FN-systemet, varit en drivande kraft bakom de förbättringar av det humanitära katastrofbiståndet som genomförts under senare år. Det är angeläget att Sverige fortsätter detta engagemang.

#### **4.8.9 Den politiska dimensionen av humanitärt förebyggande**

Det positiva nytänkande som skett och de reformer som genomförts vad gäller det humanitära biståndet och möjligheterna att genom humanitära insatser agera förebyggande har framförallt rört sig kring frågor om hur hjälporganisationerna skall kunna effektiviseras och samordningen dem emellan förbättras. De kanske allvarligaste hindren för effektiv humanitär prevention ligger emellertid i dag på ett annat och mer politiskt plan.

Det gäller bl.a. svårigheter för de humanitära organisationerna att få tillträde till drabbade områden och grupper. Dessa svårigheter kan bero på att området är en bas för en motståndsrörelse mot regeringen i det drabbade landet och att regeringen därför i syfte att använda hungern som vapen i



kampen mot gerillan, eller för att kunna driva en kampanj mot gerillan i området utan den besvärande internationella insyn som närvaro av hjälparbetare skulle leda till, medvetet nekar organisationerna tillträde.

Svårigheterna att genom humanitär hjälp förebygga flykt kan också helt enkelt bero på att det pågår ett inbördeskrig av sådan intensitet och karaktär att organisationerna av bl.a. säkerhetsskäl inte kan ta sig in i landet eller till särskilt drabbade områden av landet.

Hinder av dessa slag kan givetvis inte undanröjas enbart genom ytterligare reformer av det humanitära biståndet. Om möjligheterna till humanitär förebyggande skall öka krävs snarare att det internationella samfundet på ett mer sammanhållet sätt kan utnyttja alla de olika instrument som står till buds: humanitära, politiska och, om så krävs, militära. Problemen är dock många när det gäller att genomföra en sådan sammanhållen politik.

Ett grundläggande problem har länge varit att principen om icke-inblandning hindrat FN från att ingripa i konflikter inom stater. Under de senaste åren har vad som måste betecknas som en revolutionerande utveckling skett på detta område. Genom de säkerhetspolitiska förändringar som ägt rum har det internationella samfundet kunnat ingripa humanitärt i interna konflikter på ett helt nytt sätt och därmed kunnat bidra till att förebygga flyktingströmmar över statsgränser. Detta har bl.a. skett genom att FN-trupp använts för att säkra humanitära leveranser. Fortfarande finns emellertid inga klara principer om när och under vilka omständigheter FN skall ha rätt att ingripa humanitärt i ett inbördeskrig. De senaste årens utveckling har dock satt igång en viktig process och det är angeläget att denna kan fortgå.

Denna i princip positiva utveckling har emellertid samtidigt gjort att de humanitära frågorna blivit allt närmare sammankopplade med de politiska och de militära, vilket skapat en rad nya problem. Tänkandet om hur denna utveckling skall kunna styras i rätt riktning befinner sig ännu på ett relativt preliminärt stadium. Det faktum att humanitära leveranser har blivit beroende av FN-truppernas skydd har som nämnts tidigare bl.a. lett till en "militarisering" av biståndet, vilket i vissa fall bidragit till att underminera hjälporganisationernas trovärdighet som opartiska och opolitiska. Organisationerna har på detta sätt ofrivilligt blivit indragna i det politiska och militära spelet på ett tydligare sätt än tidigare, och beslut som av organisationerna själva fattas uteslutande på grundval av humanitära överväganden har kommit att få oönskade politiska implikationer.

Det främsta målet med det internationella samfundets insatser i interna konflikter måste vara att snabbast möjligt få till stånd en fredlig lösning av konflikten och att under tiden minimera det civila lidandet. Detta är nödvändigt inte minst för att insatserna skall kunna verka förebyggande mot flyktingströmmar inom och över gränser. I princip bör, för att detta mål skall kunna uppnås, alla delarna i en internationell insats – de humanitära, politiska och militära – verka i en sådan gemensam riktning.

För att detta skall vara möjligt är det givetvis av avgörande betydelse att gemensam planering sker från första början och att hänsyn tas exempelvis till inverkan på möjligheterna att levera humanitär hjälp då mandat för FN-trupperna utformas. Rent allmänt kan konstateras att humanitära operationer kan sättas igång betydligt snabbare än t.ex. fredsbevarande. Medan exempelvis preventiv utplacering av FN-trupp kräver beslut av säkerhetsrådet finns på den humanitära sidan resurser som kan användas i akutsituationer mer eller mindre över en natt. De skilda förutsättningarna påverkar negativt möjligheterna till samfällt agerande.

I många fall finns också motsättningar mellan humanitära och politiska/militära hänsyn. Använt på felaktigt sätt kan humanitärt bistånd underminera de politiska ansträngningarna. På motsvarande sätt kan ett kraftfullt uppträdande från FN-trupperna mot någondera part i en konflikt försvåra hjälporganisationernas arbete. För att säkra att de grundläggande målen kan uppnås, t. ex. att förebygga flykt, gäller det således att sammantaget skapa en rimlig balans mellan olika överväganden, så att de diplomatiska initiativen, å den ena sidan, inte leder till ökat civilt lidande och att den humanitära hjälpen, å den andra sidan, inte bidrar till att underminera den politik som drivs i de diplomatiska fredssträngningarna. Det mest önskvärda är om man kan integrera det humanitära, diplomatiska och fredsbevarande arbetet så att insatserna ömsesidigt understödjer varandra. I vissa fall kan det dock snarare vara nödvändigt att tydligare separera det internationella samfundets olika roller för att undvika att humanitära och politiska insatser får negativa effekter i förhållande till varandra.

## 4.9 Insatser när flyktingströmmar uppstått

### 4.9.1 Inledning

Principiellt finns tre olika lösningar när flyktingproblem uppstått:

- integration i det första asyllandet,
- överföring till ett tredje land (se avsnitt 6.3.3 om flyktingkvoten), eller
- återvändande till hemlandet.

Dessa lösningar är också, med nödvändiga modifieringar, tänkbara för internflyktingar, dvs. integration i den region i hemlandet dit de flytt, vidare flykt till första asylland och integrering där alternativt överföring till tredje land, och återvändande till hemlandet, antingen till hemregionen eller till något annat område inom hemlandets gränser.

En sammanhållen flyktingpolitik bör fokusera framför allt på möjligheterna för flyktingar att återvända hem.



#### 4.9.2 Återvändandeperspektivet

Frivilligt återvändande har ända sedan FN-systemet för flyktingskydd skapades betraktats som den mest fördelaktiga lösningen, både för flyktingarna själva och för det internationella samfundet som helhet. Problemet var emellertid länge att återvändande i de flesta fall inte kunde förväntas bli möjligt inom överskådlig framtid på grund av att förtryckarregimer behöll makten i flyktingarnas hemländer eller att inga snara lösningar kunde förutses för de konflikter som tvingat människor på flykt.

Sedan några år tillbaka har frivilligt återvändande på ett nytt sätt kommit i fokus för de internationella ansträngningarna att lösa flyktingproblem. Detta har till stor del berott på att förhållandena har förändrats i några av de områden varifrån ett stort antal flyktingar har kommit de senaste decennierna såsom Vietnam, Kambodja, Afghanistan och Centralamerika. I Europa har frågan fått aktualitet särskilt i samband med diskussionerna om tillfälligt skydd för det stora antalet flyktingar från Bosnien-Hercegovina. För att det skall bli möjligt att verkligen genomföra en återvändarpolitik i större omfattning, både globalt och ur det svenska perspektivet, krävs emellertid vissa grundläggande förändringar både av underliggande synsätt och av praktiska insatser.

I Sverige har flyktingmottagandet under lång tid varit inriktat på snabb och varaktig integration i det svenska samhället. Varken regelverk eller mottagningssystem har haft något tydligt återvändarperspektiv. För att kunna genomföra en återvändarpolitik i praktiken kan därför en omprövning av vissa delar av nuvarande system bli nödvändig. Den svenska politiken vad gäller återvandring behandlas i kap. 7.

Också på det internationella planet skulle en viss omorientering behövas för att i högre utsträckning än i dag möjliggöra återvändande. För att återvändande skall bli ett trovärdigt alternativ för dem som flytt räcker inte nuvarande insatser, i synnerhet inte vad beträffar den politiska sidan. Det internationella systemet för att skydda och bistå flyktingar är uppbyggt främst på humanitära principer. Detta gäller UNHCR såväl som andra katastrof-hjälporganisationer som arbetar med flyktingar, t.ex. WFP, UNICEF och ICRC. Då repatrieringsinsatser kan genomföras engageras även organisationer som UNDP och IOM samt vissa frivilligorganisationer, som företräder ett mer långsiktigt utvecklingsperspektiv på de sociala och ekonomiska områdena. Däremot finns ingen internationell organisation eller instans som har något direkt eller uttalat ansvar för de politiska aspekterna av flyktingproblem.

Det finns en tendens att just de senare aspekterna kommer i skymundan i den politiska hanteringen av de konflikter som givit upphov till flyktingproblemen. I Jugoslavien-konflikten handlar exempelvis de politiska förhandlingarna i första hand om uppdelningen av territoriet, medan betydligt mindre uppmärksamhet ägnas åt att lösa situationen för de människor som har

fördrivits från de aktuella områdena och som borde garanteras möjlighet att återvända efter ett fredsslut. Återvändande blir härigenom ett mindre aktuellt och trovärdigt alternativ för de drabbade. Om frivilligt återvändande i högre utsträckning skall kunna bli en lösning på framtidens flyktingproblem måste således flyktingfrågorna och särskilt återvändandet uppmärksammas och tillmätas större vikt i den internationella konflikthanteringen.

En annan förutsättning för att återvändande skall kunna bli en lösning i stor skala är att merparten av flyktingarna stannar i närområdet, antingen som internflyktingar eller som flyktingar i ett första asylland. Detta gör det ur alla aspekter enklare att återvända när så är möjligt. Att flyktingarna stannar i närområdet kan dessutom ha ett värde i sig, bl.a. när flyktingsskydd och bistånd är mindre resurskrävande i närområdet än om flyktingarna tar sig vidare till tredje land. I princip bör alltså mer resurser per individ kunna satsas i närområdet om en större andel av flyktingarna stannar kvar i detta.

Huruvida de verkligen stannar i närområdet hänger också delvis samman med flyktingfrågornas politiska hantering. Om flyktingfrågorna ges hög prioritet i det politiska arbetet är förutsättningarna större för att flyktingarna själva skall betrakta återvändandet som en reell möjlighet och därmed välja att stanna kvar i närheten av sina hem. Om politiska förutsättningar tycks saknas för ett framtida återvändande eller för någon annan politisk lösning som gör det möjligt för flyktingarna att stanna i närområdet, t.ex. genom upprättande av områden med viss självständighet inom hemlandets gränser, blir däremot incitamenten starkare att fly vidare till ett tredje land. I Palestina-konflikten har exempelvis drömmen om återvändande hållits vid liv bland stora grupper av flyktingar, medan andra åtminstone trots på någon form av självständig palestinsk stat. Om dessa förhoppningar inte hade funnits kan man anta att en större andel av de palestinska flyktingarna hade sökt ta sig vidare för att bosätta sig i länder utanför närområdet.

Det palestinska exemplet illustrerar också flyktingfrågornas centrala plats i många typer av konflikter. I det palestinska fallet har närvaron av flyktingar inneburit att ett ständigt politiskt (och samtidigt militärt) tryck har funnits på ansvariga politiker att finna en lösning på konflikten.

I Bosnien-Hercegovina och i Kroatien kan man i ett scenario tänka sig en liknande utveckling, där inga lösningar nås på de nuvarande konflikterna under överskådlig tid, och inte heller någon stabilisering sker av situationen så länge stora grupper av flyktingar finns kvar i regionen och kräver att få återvända till sina hem.

Ett annat likaledes problematiskt alternativ i de senare konflikterna skulle vara att lösningar nås mellan de politiska ledarna som inte tar tillbörlig hänsyn till de fördrivna människornas intressen, och som därför leder till fortsatt instabilitet i regionen.

Att finna metoder att behandla flyktingfrågorna inom ramen för de politiska förhandlingarna är således av avgörande betydelse om strävan är att



flyktingarna så snart som möjligt skall hjälpas att återvända hem och i väntan på detta stanna i närområdet. Att lyfta upp flyktingfrågorna på den politiska dagordningen är emellertid långt ifrån tillräckligt för att dessa mål skall kunna uppnås. Detta kräver ett helt spektrum av praktiska insatser.

Verksamhet som syftar till att människor som flytt från väpnade konflikter snabbt återvänder eller stannar kvar i säkra områden i hemlandet måste föregås av noggranna överväganden och så länge konflikten pågår ständigt bedömas i förhållande till konflikten. Erfarenheter från kriget i Bosnien-Hercegovina visar att områden som förefaller lugna och som inte förefaller att riskera att bli berörda av kriget plötsligt kan förvandlas till rena krigsskådeplatser. Som ett exempel kan nämnas att UNHCR var i begrepp att hösten 1993 starta ett återvändandeprogram för en grupp om ca 400 kvinnor och barn som hade flytt till Kroatien i början av kriget men som ville återförenas med sina makar/fäder vilka fortfarande bodde kvar i familjernas egna hus i Bihac-området. Strax därefter utbröt krig och Bihac-området har sedan dess under långa perioder varit utsatt för granatbeskjutning och t.o.m. varit avskuret från internationell humanitär hjälp.

#### 4.9.3 Insatser för internflyktingar

I arbetet med att förbättra den internationella beredskapen då flyktingströmmar uppstår bör särskild uppmärksamhet ägnas åt internflyktingarnas situation, framför allt därför att deras situation är särskilt utsatt men också därför att förbättrat skydd och bistånd för denna grupp kan bidra till att förebygga vidare flykt över nationella gränser.

Det internationella samfundets möjligheter att skydda och bistå internflyktingar begränsas emellertid av principen om icke-inblandning, som försvårar och ibland omöjliggör humanitära ingripanden så länge samtycke saknas från den regering på vars territorium internflyktingarna befinner sig, dvs. i många fall en regering som direkt tvingat dem på flykt. Även när sådant samtycke ges är emellertid nuvarande system otillfredsställande, eftersom gruppen internflyktingar tenderar att hamna mellan olika organisationers respektive ansvarsområden.

Visserligen har, som redan nämnts, UNHCR, med eller utan berörd regims tillåtelse i ökande utsträckning givit skydd och bistånd åt internflyktingar under de senaste åren. I många fall kan detta vara en naturlig lösning, eftersom internflyktingarna i regel endast utgör en del av en större flyktinggrupp varav huvudparten befinner sig i första asylländer. I andra fall kan dock en sådan koppling mellan flyktingproblemen inom och utanför ursprungslandets gränser leda till problem. Eftersom flyktingfrågorna överlag tenderar att vara politiskt känsliga kan det humanitära arbetet för internflyktingar försvåras om samma organisation ansvarar både för internflyktingar och för dem som flytt över en internationell gräns. Om en intern

väpnad konflikt pågår och en gerillarörelse är baserad i första asyllandet, där också rekrytering av soldater sker, kan det t.ex. innebära vissa problem att en och samma organisation arbetar i flyktingläger i första asyllandet och i ursprungslandet.

UNHCR:s roll när det gäller internflyktingar har vidare begränsats till de särskilda situationer där organisationen har givits i uppdrag att bistå en viss grupp. UNHCR har alltså inte att bevaka internflyktingarnas intressen i allmänhet på samma sätt som man, på grundval av flyktingkonventionen, bevakar flyktingars intressen världen över.

ICRC, vars mandat omfattar skydd av civila och andra icke-kombattanter i väpnade konflikter, hävdar att mandatet ger dem möjlighet att vara den internationella organisation som är bäst lämpad att ta det internationella ansvaret för internflyktingar. Mandatet är emellertid inte särskilt inriktat på dem som är på flykt och ICRC:s princip att aldrig offentligt kritisera regeringar gör att organisationen knappast till fullo kan möta de speciella behov av skydd som internflyktingar kan ha. Dessutom är ICRC en alltför liten organisation i förhållande till det stora antalet internflyktingar och organisationens speciella karaktär gör möjligheterna till expansion begränsade.

Behovet av att hitta praktiska institutionella lösningar för skyddet av internflyktingarna har fått ökad internationell uppmärksamhet under de senaste åren, varvid Sverige har tillhört de pådrivande länderna. Bl.a. upprättade kommissionen för mänskliga rättigheter år 1992 en funktion som generalsekreterarens särskilde representant för internflyktingar. Denne fick i uppdrag att bevaka skydds- och biståndsfrågor rörande gruppen.

Även om det inom en inte alltför avlägsen framtid går att finna en organisatorisk lösning på problemet bör man emellertid inte låta sig förledas att tro att t.ex. en inkludering av internflyktingarna inom mandatet för någon av nuvarande hjälporganisationer eller inrättandet av en särskild organisation med uppgift att bistå internflyktingar skulle utgöra lösningen på alla dagens problem. Svårigheterna ligger som redan nämnts ofta på det politiska planet t.ex. på så sätt att tillträde till drabbade grupper nekas eller internflyktingar faller offer för väpnade strider. För att lösa denna typ av problem räcker det inte att ge någon organisation formellt mandat att skydda och bistå gruppen. Återigen krävs också ett bättre utnyttjande av inte bara humanitära utan även av politiska och militära medel.

En central fråga är på vilket sätt det internationella samfundet skall kunna bereda internflyktingarna skydd undan pågående strider. Ofta kan bistånd visserligen förmedlas, men bristen på säkerhet tvingar människor att fly vidare. I exempelvis Kambodja gav Sverige via UNICEF stöd till internflyktingar just i syfte att förebygga vidare flykt över gränsen mot Thailand, där stora grupper av flyktingar redan befann sig i läger. Striderna som fortgick i landet tvingade dock ytterligare människor på flykt över gränsen, trots att bistånd fanns tillgängligt. Ett sätt att bereda internflyktingar skydd är att



upprätta s.k. skyddade zoner i hemlandet. Genom skapandet av skyddszonen i norra Irak år 1991 kunde exempelvis internflyktingar beredas skydd och bistånd inom hemlandets gränser. Situationen i Irak var dock, som tidigare nämnts, speciell såtillvida att det rörde sig om en stat som militärt hade besegrats av en FN-allians och därför tvingades foga sig i beslutet att upprätta en skyddszon.

I andra fall kan regeringen eller någon annan stridande part söka hindra upprättandet av skyddszoner. Det gäller då att utnyttja de humanitära, diplomatiska och militära påtryckningsinstrument som står till buds för att förmå parterna att samarbeta. Försöken med att införa skyddade zoner i Bosnien-Hercegovina har dock inte fått avsedd effekt. Det skydd som erbjudits den civila befolkningen i zonerna har varit långt ifrån det eftersträvade. I detta fall är en orsak att mandatet för de fredsbevarande trupperna efter hand har utvidgats i takt med den politiskt och militära utvecklingen, och detta på ett sätt som lett till att de olika delarna av det internationella samfundets insatser inte längre varit fullt förenliga.

Det grundläggande problemet i Bosnien-Hercegovina är att man inom FN-systemet och de internationellt ledda fredsförhandlingarna har försökt att på en och samma gång utpeka en angripare, genom sanktionerna mot Serbien-Montenegro och mot de bosniska serberna, och samtidigt förhålla sig opartisk mellan de stridande parterna. Denna tvetydighet, enligt vissa bedömare också i kombination med bristen på förmåga att handla resolut i militärt hänseende, har försvärat det humanitära såväl som det politiska/militära arbetet och har därmed minskat hela operationens trovärdighet både i lokalbefolkningens och omvärldens ögon.

Inga enkla lösningar finns på problem av detta slag. Ökningen av de komplexa katastroferna under de senaste åren, där just samordningen mellan humanitära och övriga insatser varit bristfällig, gör dock behovet av lösningar till en av de viktigaste frågorna på den internationella dagordningen under de närmaste åren, och dessutom till en central fråga när det gäller möjligheterna att förebygga internflyktingars vidare flykt till första asylländer.

Hittills har tänkandet kring hur problemen i praktiken skall kunna hanteras inte kommit särskilt långt. Ökad samordning mellan humanitära, politiska och militära insatser har gång på gång efterlysts från olika håll. Det förefaller dock mycket oklart hur denna samordning skall kunna komma till stånd, eftersom de underliggande principerna för det humanitära agerandet å den ena sidan, och det politiska/militära å den andra i viss utsträckning står i motsättning till varandra. Ofta sägs exempelvis att den humanitära hjälpen skall understödja de politiska ansträngningarna, men att den samtidigt skall vara fullständigt neutral.

Vad man kan konstatera är att hjälpen inte längre uppfattas som neutral så snart en eller flera parter kunnat börja utöva påtryckningar på hjälporganisationerna. Och när förtroende för de humanitära organisationerna såväl som

för FN-trupperna och de diplomatiska ansträngningarna saknas hos de civila offren för interna konflikter är det givetvis svårare att förmå människor att frivilligt stanna kvar i det krigsdrabbade hemlandet om de har något annat val. De litar helt enkelt inte på att det internationella samfundet skall kunna ge dem skydd och bistånd inom hemlandets gränser.

Det bör i detta sammanhang understrykas att internflyktingar i många fall stannar inom hemlandets gränser inte därför att de kan få skydd och bistånd, utan därför att det blivit allt svårare att få skydd i andra länder. Grannländer som kanske redan är hårt belastade av flyktingproblem värjer sig exempelvis mot att ta emot ännu fler flyktingar så länge dessa inte kan resa vidare och beredas skydd i tredje land. Den hårdnande asylpolitiken i många delar av världen bidrar på så sätt till att förklara ökningen av antalet internflyktingar under de senaste åren.

Ingen av de omfattande FN-operationerna i de senaste årens komplexa katastrofer där hjälp till internflyktingar har varit en viktig komponent – i Bosnien-Hercegovina, Somalia och Rwanda – kan betecknas som någon större framgång. En utvärderingsprocess pågår emellertid och det är angeläget att lärdomar snabbt kan dras för att kunna tillämpas i framtida operationer.

Den grundläggande lärdomen är givetvis vad som diskuterades i föregående avsnitt, nämligen vikten av att tidigt sätta in preventiva insatser. I alla de tre nämnda fallen reagerade det internationella samfundet för sent.

Hur mycket energi som än läggs på förebyggande åtgärder kommer det internationella samfundet emellertid med all sannolikhet även i framtiden att ställas inför situationer då förebyggandet misslyckas. Det gäller därför att hitta fungerande mekanismer också för ingripanden i kriser som redan brutit ut.

I det sammanhanget är en av de viktigaste lärdomarna att det redan i inledningsskedet i en konflikt bör ske gemensam planering för olika typer av insatser: humanitära, politiska och fredsbevarande. De humanitära operationerna kan, som tidigare påpekats, komma igång betydligt snabbare än de fredsbevarande. Det är dock angeläget att redan från början beakta både eventuella politiska konsekvenser av olika typer av humanitära insatser och de humanitära konsekvenserna av tänkbara utformningar av mandatet för fredsbevarande trupper.

När det gäller mandatfrågan är en ytterligare lärdom att mandatet måste vara tydliga. Det får inte råda någon tvekan om vad som är målet med en operation eller vilka uppgifter som skall utföras av olika aktörer för att uppnå detta mål. Detta är givetvis något som lättare låter sig sägas än göras. Erfarenheterna från de senaste åren visar att en gradvis förändring och utvidgning av mandatet kan leda till många besvärliga situationer.

Samtidigt är givetvis denna gradvisa förändringsprocess delvis en konsekvens av de underliggande konflikternas utveckling och ett visst mått av flexibilitet är nödvändigt. Förskjutningarna bör dock göras endast då det är



befogat på grund av påtagliga förändringar av konfliktbilden. Om exempelvis en part godtar en fredsplan men inte en annan part, kan skäl föreligga för en förskjutning av de fredsbevarande truppers mandat i en fredsframtvingande riktning. Att använda mandatförändringar som belöningar och bestraffningar för enstaka tillmötesgåenden eller krigshandlingar från endera partens sida är däremot en mindre lyckad lösning som riskerar att få negativa konsekvenser på sikt.

Vad beträffar mandatens utformning i allmänhet bekräftar också de senaste årens utveckling vikten av att det finns en verklig politisk vilja och beredskap till konkreta och långsiktiga åtgärderna bland medlemsstaterna att genomföra de uppgifter som ingår i mandaten. Annars är risken stor för misslyckanden som undergräver inte minst FN-systemets trovärdighet i såväl de aktuella operationerna som på längre sikt.

Under den senaste tiden har signaler kommit både inifrån FN-systemet och från enskilda medlemsstater att organisationen i framtiden bör avstå från att ta på sig uppgifter som är alltför svåra att genomföra. Att helt avsäga sig ansvar med hänvisning till att uppgiften är för svår utgör dock ingen acceptabel lösning. Däremot är det möjligt att medlemsländerna tvingas dra en rad slutsatser om vilka arbetsmetoder som är möjliga i vissa typer av särskilt svåra situationer, exempelvis i allvarliga väpnade konflikter inom stater där en fungerande statsapparat saknas.

Exempelvis skulle, i den typ av situation där militära och humanitära insatser inte förenas under en och samma FN-hatt det kanske vara en fördel att klart separera de olika funktionerna, t.ex. genom att ICRC snarare än UNHCR ges en ledande roll på den humanitära sidan.

Genom en sådan förbättring av varningssystemet som tidigare efterlystes borde vidare förutsättningar kunna skapas för att bättre förutsäga huruvida fredsbevarande insatser överhuvudtaget kan bli aktuella, eller om alla eventuella militära insatser måste bli av en tvingande karaktär. En grundligare analys av detta slag skulle ge medlemsländerna möjlighet att fatta välinformerade och långsiktiga beslut.

Möjligheterna att bereda internflyktingar skydd och bistånd inom hemlandets gränser och därmed förebygga vidare flykt hänger sammanfattningsvis nära samman med en rad svåra frågor kring internationella ingripanden i interna konflikter, där en vidareutveckling av nuvarande system är nödvändig. Inom denna utvecklingsprocess bör dock målet att förebygga vidare flykt genom tillfredsställande skydd och bistånd i hemlandet ges en mer framträdande plats än vad som hittills varit fallet.

#### **4.9.4 Insatser i första asylländer**

Utifrån kommitténs grundsyn – att målet måste vara att använda tillgängliga resurser för att ge skydd och bistånd till största möjliga antal flyktingar, samt

att den långsiktiga lösningen bör vara frivillig återvandring då detta är möjligt – bör flykttförebyggande insatser göras inte bara i ursprungsländer, utan också i första asylländer för att ge dem solidariskt stöd så att de kan bära sin flyktingbörda och för att förebygga vidare flykt.

Sådana insatser måste givetvis, liksom vad gäller internflyktingar, inriktas på att se till att människor kan beredas fullgott skydd och ges materiellt bistånd i det första asyllandet. Förutsättningarna för att lyckas med detta är allmänt sett bättre i första asylländer än i hemländerna, eftersom förhållandena i det första asyllandet är mer stabila och fredliga (annars hade flykten dit överhuvudtaget inte skett). En annan fördel är att chansen är större i det första asyllandet att regeringen skall vara villig att samarbeta med det internationella samfundet för att flyktingarna skall kunna tas emot på ett säkert och humant sätt.

I situationer av massflykt från ett grannland kan dock det första asyllandets samarbetsvilja och asylpolitik sättas på hårda prov. Länder som gränsar till ett land i krig får ofta i ett inledningsskede ta emot stora mängder av flyktingar. Om den internationella hjälpen till dessa länder är otillräcklig är risken stor att de första asylländerna försöker stänga gränserna och kanske släppa in flyktingar endast om ett tredje land garanterar att ta emot dem. Situationen i hårt belastade första asylländer kan dessutom bli så svår för de drabbade flyktingarna att de själva försöker ta sig till ett tredje land där de förväntar sig en bättre behandling.

För att förebygga vidare flykt i större skala från första asylländer krävs därför en sammanhållen politik från omvärldens sida, där olika instrument bör användas för att tillförsäkra att det första asyllandet ger flyktingarna skydd och bistånd.

Ett sådant instrument är givetvis materiellt bistånd eftersom flyktingarna behöver mat, kläder, sjukvård och tak över huvudet. Lika viktigt är emellertid att flyktingarna kan känna sig säkra i det första asyllandet. Om det finns risk för att det första asyllandet sänder dem tillbaka till hemlandet där de kan komma att förföljas eller där det pågår väpnade strider, eller om flyktingarna utsätts för trakasserier eller förföljelse i det första asyllandet, finns anledning för dem att försöka ta sig vidare till ett tredje land. Omvärlden måste därför använda även andra instrument än de biståndspolitiska för att bistå det första asyllandet att ge flyktingarna en human behandling.

Exempelvis kan utsikter till förmånliga handelsvillkor eller socialt och ekonomiskt utvecklingsbistånd (alltså utöver katastrofbiståndet till flyktingarna) vara av vikt för att förmå det första asyllandet att fortsättningsvis driva en human politik. I synnerhet i Europa kan en sådan väg vara framkomlig. I de baltiska staterna och i Kroatien kan t.ex. krav ställas på flyktingmottagande i enlighet med gällande internationella normer för att möjligheterna att uppnå olika avtal med bl.a. EU skall kunna förbättras och ytterligare biståndsinsatser bli aktuella.



Samtidigt bör signaler sändas om att det finns en koppling mellan de resurser i form av bistånd som omvärlden kan ge det första asyllandet och de kostnader som potentiella givarländer ådrar sig om en stor del av flyktingarna istället söker asyl i dessa. Om det första asyllandet ger skydd och bistånd i enlighet med internationella normer skall det alltså kunna räkna med omfattande internationellt stöd.

#### 4.9.5 Insatser för återvändande

I tidigare avsnitt har angetts att ett återvändarperspektiv i större utsträckning bör föras in i den svenska såväl som den internationella flyktingpolitiken.

För att flyktingar skall kunna återvända till sina hemländer och kunna återintegreras i dessa räcker det dock inte att återvändarperspektivet genom-syrar insatser i t.ex. första asylland. När exempelvis den konflikt som orsakat flykten upphör måste också konkreta insatser göras för att återvändandet verkligen skall bli möjligt och framgångsrikt.

I många fall krävs på detta område liksom på flera andra av de områden som berörts en sammanhållen politik där insatserna för återvändande flyktingar ingår i en långsiktig strategi för återuppbyggnad, ekonomisk utveckling, demokratisering och konsolidering av freden. I de repatrieringsprogram som genomförts under de senaste åren i Kambodja och El Salvador har sådana helhetsstrategier använts och visat sig framgångsrika.

Återvändande flyktingar kan emellertid, om förberedelserna varit otillräckliga, bidra till att destabilisera en situation där en bräcklig fred uppnåtts. Därför krävs att återvändandet förbereds i den politiska fredsprocessen. I många fall kan åtgärder för att främja respekten för mänskliga rättigheter och försoning mellan folkgrupper vara ett sätt att bidra till att återvändandet lyckas och inte leder till att konflikter på nytt blossar upp. Åtgärder av ett sådant slag måste exempelvis bli en viktig del av eventuella framtida repatrieringsoperationer till Bosnien-Hercegovina och Rwanda.

Beroende på situationen i hemlandet kan vidare en rad särskilda insatser vara nödvändiga. Ett exempel är juridisk hjälp för att klara ut ägandeförhållanden till hus och jordar. Ett annat exempel är minröjning. Förekomsten av minor är ett reellt praktiskt hinder för återvändande till ett antal länder där konflikter pågått under lång tid. Minröjning är ett kostsamt och komplicerat arbete. För möjligheterna att återvända krävs därför stöd till länder som Mocambique, Kambodja, Afghanistan och Eritrea. I länder där infrastrukturen har allvarligt skadats, t.ex. i Bosnien-Hercegovina, bör även återuppbyggnadsprogram planeras.

## 4.10 Överväganden och förslag

Ökningen av antalet människor som av olika anledningar väljer eller tvingas att lämna sina hem kommer med största säkerhet att fortsätta. Orsakerna bakom denna utveckling är mångfacetterade och har sin grund i såväl enskilda staters nationella politik som globala säkerhetspolitiska, ekonomiska och befolkningsmässiga strukturer. Katastrofer orsakas dessutom ofta av en kombination av faktorer där de olika problemen förstärker varandra. Dessa s.k. komplexa katastrofer är särskilt svåra att hantera.

För att det internationella samfundet i framtiden på ett mer effektivt sätt skall kunna förebygga och åtgärda de globala flykting- och migrationsproblemen krävs enligt kommitténs uppfattning nya analysmetoder och förbättrade varningsmekanismer. Inom FN-systemet finns redan idag en betydande kapacitet på detta område. Resursförstärkningar och bättre systematik i utnyttjandet av tillgänglig information är dock påkallade.

Huvudproblemen när det gäller det internationella samfundets insatser för att förebygga och hantera hotande flyktingkatastrofer ligger dock inte i en brist på varningssignaler, utan snarare i en bristande beredskap att snabbt reagera på dessa. Det finns genom UNHCR:s och andra humanitära organisationers närvaro i krisområden förutsättningar för en god insatsberedskap. Därutöver krävs dock att resurser kan göras tillgängliga utan dröjsmål då kriser hotar. Det internationella samfundets kapacitet att snabbt mobilisera resurser på det humanitära området har förbättrats under de senaste åren. Resurserna för snabba insatser på det fredsbevarande området är mer begränsade.

Det är också viktigt att finna sätt att samordna det internationella samfundets insatser på ett effektivt sätt mellan de olika aktörerna både inom och utanför FN-systemet. I komplexa katastrofer krävs inte minst ett närmare samarbete mellan det internationella samfundets politiska, militära och humanitära delar vilka delvis har givits nya roller under de senaste åren.

Många av de problem och missförhållanden som bidrar till att tvinga fram flykt och migration angrips redan idag på en rad olika sätt. Inom ramen för en politik syftande till fred och nedrustning, främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, frihandel, fattigdomsbekämpning och långsiktigt hållbar utveckling på de ekonomiska, sociala, befolknings- och miljömässiga områdena gör Sverige omfattande insatser som har positiva effekter också ur ett migrations- och flyktingpolitiskt perspektiv, om än i många fall indirekt. Av det direkta flyktingbiståndet används dock merparten för att avhjälpa akuta krissituationer snarare än att förebygga dessa. Det långsiktigt förebyggande arbetet görs främst inom ramen för insatser som inte direkt eller primärt syftar till att förebygga flykt eller påtvingad migration.

Enligt kommitténs uppfattning talar starka skäl för att flyktingförebyggande insatser på ett tydligare sätt måste ingå i de långsiktiga målsättningarna för en sammanhållen flyktingpolitik. Målet om hållbar utveckling för det långsiktiga



biståndet rymmer t.ex. migrations- och flyktingaspekter. Detta bör dock kunna göras tydligare och bl.a. leda till att insatser för landsbygdsutveckling i syfte att förebygga massflyttning till storstäder i utvecklingsländer samt andra migrationsförebyggande åtgärder ges högre prioritet inom ramen för biståndsmålen.

Områden som särskilt bör uppmärksammas när det gäller att på lång sikt undanröja orsakerna till flykt och påtvingad migration är främjande av demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och minoriteters ställning, stärkande av globala och regionala säkerhetsmekanismer, i synnerhet uppbyggandet av en ny ekonomisk och säkerhetspolitisk struktur i Europa, hållbar utveckling globalt och förbättring av handelsvillkoren för fattigare länder så att sysselsättningsmöjligheterna ökas.

Flykting- och migrationsfrågor bör i ökad utsträckning föras upp på dagordningen i internationella säkerhetspolitiska och ekonomiska fora. Sverige bör vidare verka för att miljöförstörelsens betydelse för flykt och påtvingad migration uppmärksammas och att åtgärdsprogram inom detta område övervägs. Det är också angeläget att tillförseln av vapen till konflikthärdar stoppas.

Insatser på lång sikt av nämnda slag kan användas för att angripa de grundläggande orsakerna till flykt och påtvingad migration, men kan inte alltid utnyttjas som flykting- och migrationspolitiska instrument på kort eller mellanlång sikt. Enligt kommitténs uppfattning bör därför riktade insatser göras där indikationer finns på att en migrations- eller flyktingström i större skala riskerar att utlösas. I sådana situationer måste medel finnas tillgängliga för att inriktas på de direkta orsakerna till att en rörelse kan tänkas starta. Ett spektrum av åtgärder kan komma ifråga, såsom förebyggande diplomati, preventiv utplacering av fredsbevarande trupp, åtgärder för att skydda utsatta grupper mot kränkningar av mänskliga rättigheter och insatser för att minska spänningar mellan minoriteter. Förebyggande åtgärder kan också vidtas genom skapandet av skyddszoner eller genom humanitära operationer för att förebygga svält eller sjukdomar.

Riktade förebyggande insatser är inte bara FN:s ansvar utan kan med fördel initieras och genomföras av regionala organ. I Europa är OSSE ett sådant exempel. OSSE har bl. a. genom den högkommissarie för nationella minoriteter som knutits till organisationen fått utökade möjligheter att agera preventivt.

Kommittén anser att det, då flyktingströmmar trots förebyggande insatser uppstår, av flera anledningar är att föredra att människor som tvingas lämna sina hem kan stanna i sin språkliga och kulturella miljö. Ett mål bör därför vara att utveckla det internationella samfundets möjligheter att skydda och bistå människor i sina hemländer eller om säkerheten inte kan anses som tillfredsställande där, i ett första asyländ i regionen. Sådana insatser kan

genomföras såväl bilateralt som multilateralt. Av särskild vikt i detta sammanhang är att skapa ett skydds- och biståndssystem för internflyktingar.

UNHCR:s mandat är att ge flyktingar skydd samt att främja varaktiga lösningar på flyktingproblem. De senaste årens kraftiga ökning av världens flyktingproblem har ställt stora krav på UNHCR såväl vad gäller att erhålla resurser för verksamheten som att svara mot mandatet i handling. UNHCR har i denna svåra situation sökt omdefiniera sin skyddsroll. Det förebyggande skyddsarbete som organisationen utfört i Bosnien-Hercegovina och viljan att ta ledningen för skydd också för internflyktingar bör särskilt uppmärksammas. Enligt kommitténs uppfattning är UNHCR den i dagsläget bäst lämpade organisationen att ansvara för såväl flyktingar som, i de flesta fall, internflyktingar och den måste ges resurser att fullfölja detta viktiga arbete. Mot bakgrund av de senaste årens erfarenheter synes någon formell förändring av UNHCR:s mandat f.n. inte krävas härvidlag.

Målet för internationella insatser för flyktingar bör vara att främja frivilligt återvändande överallt där detta är möjligt. Detta bör bl.a. leda till människors rätt till återvändande sätts högre upp på dagordningen i den politiska hanteringen av de konflikter som utlöst flyktingströmmar. För att återvändande i större skala skall bli möjligt då orsakerna till flykt har upphört krävs vidare i de flesta fall att repatrieringsinsatser ingår i långsiktiga och sammanhållna strategier för ekonomisk utveckling, demokratisering och konsolidering av freden.

När det gäller migration som inte är direkt relaterad till flykt, måste enligt kommitténs uppfattning ett betydande ansvar även fortsättningsvis läggas på ILO och IOM. Särskilt vad gäller program för organiserat återvändande spelar IOM en alltmer betydelsefull roll.

Kommittén vill understryka behovet av att hänsyn tas till att många flyktingkvinnor och -barn befinner sig i en speciellt utsatt situation och har särskilda behov av skydd. Kommittén ser fram mot de förslag till en politik som regeringen avser att utarbeta under 1995 vilken utgår från både mäns och kvinnors perspektiv i det internationella utvecklingssamarbetet.

Medel som frigörs vid en minskning av den spontana asylinvandringen till Sverige bör enligt kommitténs tidigare redovisade uppfattning användas för flyktförebyggande insatser m.m. Kommitténs förslag i denna del utvecklas i kap. 10.





## 5 Europeiskt samarbete

Kommittén förordar att Sverige tar initiativ till och driver på en aktiv migrations-, flykting- och flyktförebyggande politik inom EU som länkar samman biståndspolitiska insatser under första pelaren med säkerhetspolitiska insatser under andra pelaren och harmoniseringen av asyl- och invandringsregler under tredje pelaren.

Harmoniseringen bör värna asylrätten och möjligheterna att på lång sikt åstadkomma fri rörlighet mellan Europa och andra världsdelar. Samarbetet med Central- och Östeuropa samt Nordafrika bör förstärkas. EU:s biståndspolitik bör ytterligare inriktas på mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning i tredje världen.

Inom Europa och mellan Europa och andra regioner bör fördelningssystem skapas för att solidariskt stödja länder med stor flyktingbörda.

Flyktingars frivilliga återvändande bör främjas.

### 5.1 Bakgrund

I propositionen om en "Aktiv flykting- och immigrationspolitik" (prop. 1990/91:195), som förelades riksdagen våren 1991, förordades att Sverige förstärker insatserna på det europeiska planet i syfte att söka få till stånd en samlad europeisk flykting- och invandringspolitik. Regeringen framhöll i propositionen att "inget land kan bedriva en invandrings- eller flyktingpolitik isolerad från omvärlden. Effektiviteten i varje lands insatser mångdubblas om de samordnas på internationell nivå. Ett stort mått av internationell samsyn i fråga om behovet av en aktiv helhetspolitik har vuxit fram under det senaste året."

Det som åsyftades härmed var de diskussioner om samlade strategier från OECD-staternas sida för att motverka uppkomsten av flyktingproblem i världen, minska asylinvandringen samt inlemma de central- och östeuropeiska staterna i det västliga migrationsarbetet, som fördes i flera internationella fora vid denna tidpunkt. Sedan dess har emellertid en rad händelser inträffat (t. ex. kriget i Bosnien-Hercegovina) som har försvårat ytterligare diskussioner om upprättandet av sådana gemensamma strategier. Det europeiska migrations- och flyktingpolitiska samarbetet har också blivit mer tekniskt inriktat och de långsiktiga samarbetsfrågorna diskuteras ej i samma utsträckning som tidigare. Sverige, jämte andra intresserade länder, borde nu



enligt kommitténs mening återuppta arbetet med att söka få stöd för samlade europeiska strategier på flykting- och migrationsområdet.

Till de faktorer som bidrog till att det arbete med samlade europeiska strategier, som utvecklades under åren 1988–1991 avstannade hör bl. a. följande. Vid denna tidpunkt var följderna av demokratiseringsprocessen i Östeuropa ur migrationssynpunkt ännu oklara. Sovjetunionen och Jugoslavien bestod formellt som stater fram till slutet av år 1991. Kriget och massflyktrörelserna i Bosnien-Hercegovina inleddes först år 1992. Transitmigrationen genom Ryssland och Östeuropa, och den organiserade brottslighet som sammanhänger med delar av denna, hade ännu ej tagit form liksom ej heller den omfattande internmigrationen av olika folkgrupper inom hela det forna Warszawapaktsområdet.

Vad gäller Västeuropa bör erinras om att Maastrichtfördraget antogs först i slutet av år 1991. Frågan om vilka EFTA-stater som skulle komma att ansöka om och erhålla medlemskap var ännu under preliminär behandling. Inte ens substansförhandlingarna om EES-avtalet hade inletts. Asylinvandringen till Västeuropa var stadigt ökande men låg fortfarande (eftersom Jugoslavienkonflikten ej hade blossat upp) på hanterliga nivåer.

Vad slutligen gäller samarbetet mellan OECD-länderna bör erinras om att det vid denna tidpunkt förelåg en viss optimism rörande världsutvecklingen. Eftersom det kalla kriget hade upphört förväntades FN kunna spela en mer aktiv roll i arbetet med att förverkliga en värld utan konflikter och därmed färre flyktingar. Det som senare inträffade var emellertid motsatsen: fler konflikter och en fördubbling av antalet flyktingar i världen under några få år. Bittra erfarenheter kom också att göras vad gäller FN:s fredsskapande insatser. Trots en radikal utveckling av de fredsbevarande insatserna, till stor del finansierade av de rika industriländerna, spred sig konflikthärdarna. Å andra sidan kom, som framhållits i det föregående kapitlet, hela det multilaterala systemet härigenom in i en intensiv och positiv utvecklingsperiod vad gäller diskussionen om möjligheterna att med nya och mer effektiva medel motverka alla de faktorer som ger upphov till massflyktrörelser. En rad globala FN-konferenser hölls om sådana frågor, och i ESK (OSSE) drogs nya lärdomar av vikt för de västeuropeiska länderna i detta avseende.

Dagens situation avviker således drastiskt från den år 1991 vad gäller möjligheterna och instrumenten för att söka genomföra en samlad europeisk migrations- och flyktingpolitik. Det står likväl fortfarande klart att de åtgärder som Sverige skulle kunna vidta för att begränsa den spontana invandringen till Sverige och utveckla insatserna för flyktingar utanför Sverige är beroende av möjligheterna att, framför allt inom ramen för EU, samordna dessa insatser med andra europeiska länder.

Sveriges medlemskap i EU innebär att Sverige kommer att ingå i ett samlat europeiskt grännsområde, med gemensamma yttergränser, borttagande av innergränser samt genomförande av gemensamma insatser för flyktingar

inom och utom detta europeiska område. Mot denna bakgrund är det synnerligen viktigt att Sverige beaktar vilka effekter de svenska åtgärderna på migrations- och flyktingområdet kan komma att få i ett vidare europeiskt perspektiv och vilken roll Sverige kan spela på längre sikt i den samlade europeiska flykting- och migrationspolitiken.

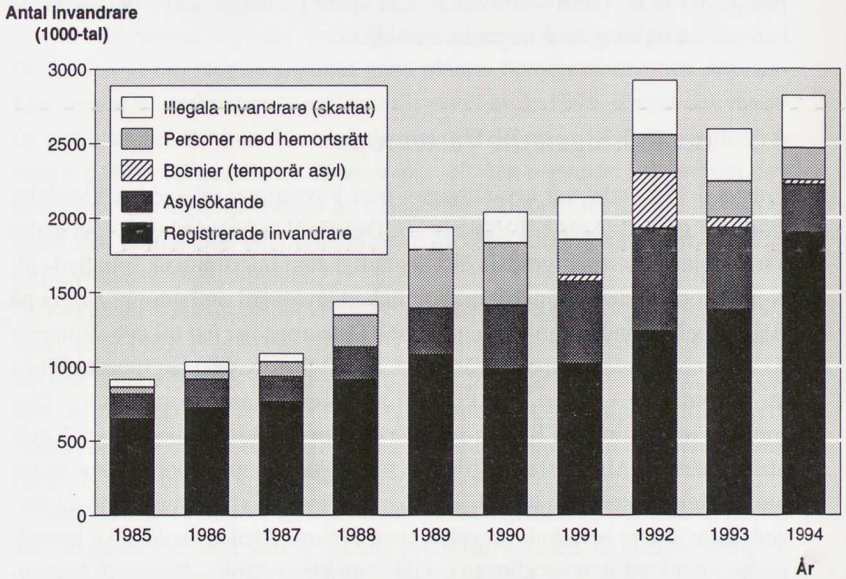
## 5.2 Invandringen till Västeuropa

Fram till 1960-talet var utvandringen från Västeuropa till andra världsdelar större än invandringen till Västeuropa. Därefter har invandringen från andra världsdelar fortsatt att gradvis öka samtidigt som inflyttningen från Syd- till Nordeuropa under en tjuugoårsperiod fick en avsevärd omfattning. Kriget på Balkan och förändringarna i Central- och Östeuropa har lett till nya strömmar riktade mot de västeuropeiska länderna. För Östeuropas del har transittrafiken av medborgare i tredje land kommit att få en väsentlig omfattning. Den fortsatta utvecklingen i Balkan-regionen, inom f.d. Sovjetunionen och Nordafrika (särskilt Algeriet) är avgörande för frågan om migrationsströmmarnas omfattning på kort och medellång sikt. På längre sikt kommer globala förändringar såsom befolkningsexplosionen i främst Afrika, ekologiska förändringar samt konfliktutvecklingen i skilda områden i Afrika, Asien och Mellanöstern i ökad grad att inverka på omfattningen av migrationen till Västeuropa.

Denna ökning är redan nu statistiskt mätbar. Problemet med tillgängliga statistiska system för att mäta invandringens omfattning till olika europeiska länder är emellertid att dessa inte är så uppbyggda att de tar hänsyn till samtliga de migrationsrörelser som sker. För dessa mätproblem har redogjorts i den rapport (Invandring och asyl i teori och praktik, SOU 1993:113) som utarbetades inom den tidigare Invandrar- och flyktingkommittén. Där presenterades en tabell som innefattar samtliga de bruttostömmar av invandrare som nu sker. I tabellen ingår således såväl den "ordinarie" av OECD registrerade invandringen i och för bosättning som den icke i detta sammanhang registrerade invandringen av asylsökande, krigsflyktingar från Bosnien-Hercegovina, invandringen av personer med hemortsrätt (som ur legal synpunkt behandlas som medborgare i landet men som aldrig tidigare vistats där, t.ex. den omfattande inflyttningen av personer med tyskt ursprung från Östeuropa till Tyskland) samt slutligen den ökande illegala invandringen, för vilken endast uppskattningar låter sig göras. I figur 2 nedan redovisas på detta sätt den totala bruttoinvandringen till de Västeuropeiska länderna.



Figur 2. Utvecklingen av bruttoinvandringen till de västeuropeiska länderna åren 1985–1994



Som framgår av figuren har den samlade bruttoinvandringen till de västeuropeiska länderna ökat från ca 0,9 miljoner invandrare år 1985 till nära 3 miljoner år 1994. Minskningen av totalinvandringen år 1993 var främst betingad av införandet av visumtvång för medborgare i Bosnien-Hercegovina, införandet av enligt Dublin/Schengenkonventionerna nödvändiga kontrollåtgärder samt ökade insatser mot den illegala invandringen.

Den långsiktiga utvecklingen av migrationstrycket mot Västeuropa kan emellertid inte förväntas präglas av en avmattning utan av motsatsen. I likhet med vad som f.n. gäller för Nordamerika kommer under den kommande tioårsperioden trycket på de västeuropeiska gränserna att öka. De västeuropeiska länderna kommer därmed vad gäller möjligheterna att reglera och planera för fortsatt invandring att i ökad grad tvingas ta lärdomar från de klassiska invandringsländerna. Faktum är att invandringen till Västeuropa redan nu är dubbelt så stor som invandringen varje år till USA, Kanada och Australien sammantaget.

Vad särskilt gäller asylinvandringen bör följande framhållas. Liksom i Sverige ökade asylinvandringen till övriga Västeuropa kraftigt under 1980-talet. År 1983 uppgick antalet asylsökande i de västeuropeiska länderna till 70 000 personer för att år 1989 uppgå till ca 120 000. En topp nåddes år 1992 då över 700 000 personer sökte asyl i de västeuropeiska staterna. Denna

siffran sjönk sedan till 550 000 år 1993 och under år 1994 var antalet nere i ca 320 000 personer.

Den kraftiga ökningen hade delvis samma orsaker som den i Sverige, dvs. en avsaknad av möjligheter till arbetskraftsinvandring, den militära och politiska situationen i Iran, Irak, Libanon och Somalia samt, under 1990-talet, konflikten i f.d. Jugoslavien. Till detta kan också läggas konflikten i Sri Lanka vilken genererade ett relativt stort antal asylsökande i några europeiska stater.

Skillnaderna mellan asylinvandringen till Sverige och flera andra europeiska stater står emellertid att finna i det stora antal polska och rumänska medborgare som sökte asyl i andra västeuropeiska länder men ej i Sverige samt afrikaner från f.d. europeiska kolonier såsom Ghana, Zaire och Nigeria vilka sökte sig till olika västeuropeiska länder av varierande orsaker men ej till Sverige.

Det stora antalet asylsökande, av vilka många saknade såväl dokument som egentliga skäl till asyl, kom att kraftigt belasta asylprocedurerna vilket var till förfång för dem som var i behov av en fristad. Det beräknas att kostnaderna för asylsystemen i de västliga industriländerna år 1993 uppgick till sammanlagt ca 11 miljarder dollar.

### 5.3 Migrations- och flyktingsamarbetet i Europa

Fram till mitten av 1980-talet var antalet internationella samarbetsorgan inom vilka europeiska länder kunde enas om gemensamma riktlinjer inom ramen för flyktning- och migrationspolitiken relativt begränsat. Därefter har en betydande tillväxt av antalet mellanstatliga fora där dessa frågor behandlas ägt rum. Medan antalet mellanstatliga kommittéer och arbetsgrupper för behandling av hithörande frågor uppgick till ett tiotal vid mitten av 1980-talet uppgår de nu till ett fyrtiotal. Redan den snabba tillväxten av samarbetsorgan försvårar överblicken, samordningen och de rent tekniska möjligheterna att följa och påverka vad som sker vid olika möten.

#### 5.3.1 FN-systemet

Någon speciellt på Europa inriktad FN-verksamhet med anknytning till migrations- och flyktningfrågor existerar i princip ej. Arbetet härmed sker inom ramen för de FN-organ som har global inriktning, främst säkerhetsrådet (t.ex. flyktningkrisen i f.d. Jugoslavien), generalförsamlingen (t.ex. sammankallandet av den kommande FN-konferensen om massmigration i f.d. Sovjetunionen) och specialorgan som DHA, UNHCR (och dess europakontor) m. fl. FN:s regionala ekonomiska kommission för Europa (ECE) bedriver dock sedan några år viss forskning med inriktning på migration i Europa. ILO



arbetar med arbetskraftsmigration i Europa sedan länge. Nedan ges en kort beskrivning av, för denna framställning, relevanta insatser inom FN-systemet.

### *UNHCR*

FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) inrättades med utgångspunkt från behovet att lösa de europeiska flyktingarnas problem efter andra världskriget. UNHCR:s grundläggande mandat, att ge rättsligt skydd åt personer som på grund av välgrundad fruktan för förföljelse flytt sitt hemland, finns nedlagt i 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll. UNHCR:s verksamhet på global nivå redovisas i avsnitt 4.3.2 och 4.3.3.

UNHCR:s traditionella arbete i Västeuropa, som sker genom kontor i de flesta huvudstäder, har under de senaste åren kommit att ske i skuggan av Jugoslavien-krisen och de ökande flyktingproblemen i Afrika (Somalia, Rwanda etc.).

Bortsett från förmedlingen av direkt materiellt stöd och tillhandahållande av skydd för miljontals nya krigsflyktingar inom f.d. Jugoslavien och f.d. Sovjetunionen, har UNHCR en viktig roll vad gäller att utveckla asylrätten i de central- och östeuropeiska länderna. UNHCR:s närvaro, och berörda länders anslutning till och tillämpning av flyktingkonventionen, är inte endast ett viktigt led i demokratiseringsprocessen. Upprättandet av asylsystem är också en förutsättning för att dessa länders skyddsverksamhet för flyktingar kan utvecklas inom ramen för en internationell bördefördelning.

I detta sammanhang bör särskilt nämnas att UNHCR medverkat i genomförandet av det migrationssamarbete som på svenskt initiativ upprättats med staterna kring Östersjön, särskilt de baltiska staterna. FN:s generalsekreterare har också givit UNHCR i uppdrag att organisera den stora konferens om flyktingproblemen i hela OSS-området som förväntas äga rum i början av 1996. Sverige medverkar aktivt i förberedelsearbetet för denna konferens.

### *ILO*

Internationella arbetsorganisationen arbetar sedan grundandet år 1919 med frågor rörande arbetskraftsmigration och skydd för migrerande arbetare. Traditionellt spelar organisationens verksamhet på detta område en stor roll för europeiska regeringar. Sedan förändringarna i Östeuropa har ILO kommit att utveckla sina insatser i en rad länder i området i syfte att hjälpa dessa länder att upprätta program för arbetskraftsmigration (system för arbetstillstånd etc.). Denna verksamhet är av stor betydelse för västeuropeiska regeringar eftersom den, likt UNHCR:s och IOM:s motsvarande insatser på området, bidrar till att forma en fungerande migrationsordning i Östeuropa.

För europeiska regeringar är vidare ILO:s verksamhet med frågor rörande migration och utveckling av betydelse. Flera möten har ordnats av ILO där frågan om sambandet mellan biståndspolitik och sysselsättningskapande åtgärder i utvandringsländer har analyserats (jfr avsnitt 4.5.2).

### **5.3.2 IOM, OECD och Europarådet**

Det europeiska migrationssamarbetet var fram till mitten av 1980-talet främst koncentrerat till ett antal organisationer som upprättats strax efter andra världskriget. Dessa organisationers arbete med migrationsfrågor har till följd av förändringarna i Östeuropa, flyktingkrisen i f. d. Jugoslavien samt EU:s kraftigt ökande uppgifter på området kommit att revideras och anpassas till den nya internationella samarbetsramen. Det vore dock en överdrift att hävda att arbetet i dessa organisationer har anpassats till den nya situationen i en sådan grad att den verksamhet med migrationsfrågor som de bedriver är av samma betydelse som den som bedrivs inom ramen för EU:s migrations- och asylsamarbete. Dessa tidigare existerande europeiska samarbetsorgan spelar likväl en betydelsefull roll som fora för informationsutbyte mellan regeringar i Öst- och Västeuropa och för behandling av "traditionella" migrationspolitiska frågor såsom invandrares integrering, arbetskraftsmigration, möjligheter att återvändra, sambandet mellan migration och utvecklingspolitik samt för samarbete i en rad angränsande frågor av detaljkaraktär.

#### *IOM*

International Organization for Migration, med säte i Genève, grundades år 1951. Verksamheten består av rådgivning till regeringar i migrationsfrågor, utbytesprogram, praktikprogram, främjande av återvandring samt transport av flyktingar och migranter. Transportverksamheten är särskilt omfattande och sker ofta i samarbete med UNHCR. Sveriges medlemskap i IOM (sedan år 1991) ger Sverige möjlighet att ta aktiv del i organisationens olika verksamheter. Sverige har under en lång tid haft ett praktiskt inriktat samarbete med IOM avseende transport till Sverige av kvotflyktingar, anhöriga till flyktingar som redan bor här och från Sverige av återvandrare.

Under de senaste åren har IOM spelat en mer aktiv roll än tidigare i Europa, främst som en följd av utvecklingen i f.d. Sovjetunionen och i Central- och Östeuropa. IOM har år 1993 öppnat ett nytt regionkontor i Helsingfors för att bättre möta behoven i Ryssland och Baltikum. Genom en särskild av Sverige initierad konferens mellan länderna kring Östersjön för att motverka illegala flyktingströmmar över Östersjön har IOM:s regionkontor i Helsingfors fått i uppdrag att verkställa ett av länderna godkänt tvåårigt åtgärdsprogram med inriktning framför allt på de baltiska staterna.



År 1985 startade på svenskt initiativ ett informellt samarbete kring asyl- och migrationspolitiska frågor vilket så småningom kom att omfatta 16 västländer. År 1991 inrättades i Genève ett sekretariat, knutet till både IOM och UNHCR, för att ge service åt dessa konsultationer (IGC). Antalet deltagande regeringar har under senare år minskat och arbetet har alltmer kommit att inriktats på olika tekniska frågor (t.ex. samarbete rörande människosmuggling, lagstiftning rörande temporär asyl etc.) snarare än på strategifrågor rörande den europeiska asyl- och flyktingpolitiken.

### *OECD*

Inom OECD finns sedan år 1978 en arbetsgrupp för migrationsfrågor, den s.k. Working Party on Migration. Gruppen rapporterar direkt till OECD:s råd. Sverige har sedan starten deltagit aktivt i arbetet. Ett viktigt syfte är att analysera sambandet mellan migration och den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna. Ett särskilt arbetsområde för gruppen är att studera vilka effekter de senaste årens förändrade migration har och kan förväntas få för berörda arbetsmarknader och för den sociala utvecklingen i ut- och invandringsländer. Under senare år har gruppens arbete starkt påverkats av den växande insikten om behovet av samordning mellan invandringsländerna för att på sikt påverka orsakerna till utvandring.

Inom OECD:s ram pågår sedan flera år tillbaka ett viktigt arbete med att i en årlig rapport sammanställa och analysera migrationspolitik och migrationsdata från medlemsländerna, den s.k. SOPEMI-rapporten. I gruppen ingår även några länder utanför OECD-kretsen, nämligen Bulgarien, Rumänien, Polen, Tjeckiska republiken och Ungern.

### *Europarådet*

Europarådet har sedan organisationen skapades år 1949 varit djupt involverat i flykting- och migrationsfrågor. Under 1950-talet spelade organisationen i verkligheten rollen av en regional europeisk flyktingorganisation, med en särskild europeisk "flyktingkommissarie" (den s.k. Särskilde Representanten) och med en fond för ekonomisk bördefördelning till förmån för drabbade mottagningsländer. Sedan 1970-talet har emellertid Europarådet främst kommit att ägna sig åt frågor om invandras integration och åt rättsligt samarbete på flyktingområdet.

Europarådets migrationskommitté (CDMG) arbetar således huvudsakligen med frågor rörande flyktingars och invandras integration.

Europarådets expertkommitté för asylrättsliga frågor (CAHAR) möts regelbundet. En av de viktigaste uppgifterna för kommittén är att ge deltagarna möjlighet att utbyta erfarenheter och informera om förändringar av den asylrättsliga lagstiftningen i respektive land. Syftet är att främja utvecklingen av en samsyn bland medlemsländerna om hur man bör lösa gemen-

samma problem inom asylområdet. Under år 1994 har kommittén bl.a. utarbetat ett förslag till rekommendationer för hur mottagandet av asylsökande vid flygplatser bör ske, vilket därefter har antagits av Europarådets ministerkommitté. Man har vidare under året diskuterat frågor som "säkra länder" och frivilligt återvändande av avvisade asylsökande och andra utlänningar.

I januari 1991 hölls en ministerkonferens (immigrationsministrarna) i Europarådets regi i Wien om migration från Öst- och Centraleuropa. Ministrarnas från såväl väst som öst deltog. Konferensen antog en deklaration med rekommendationer. För uppföljning av konferensen tillsattes den s.k. Wiengruppen. Denna var administrativt knuten till Europarådet och höll ett femton-tal konstruktiva möten, vilka bidrog till att öst- och västeuropeiska regeringar närmade sig varandra i dessa frågor. Bl.a. diskuterades ett bördefördelningsprogram vad gäller flyktingar från Bosnien-Hercegovina. Wiengruppen träffades sista gången i september 1994. Vid mötet beslutades på EU-initiativ att gruppens verksamhet skulle infogas i Europarådets ordinarie verksamhet. Beslutet fattades bl. a. mot bakgrund av att flertalet öst- och centraleuropeiska stater nu är medlemmar i Europarådet samt med hänvisning till den s.k. Berlin/Budapestprocessen (se avsnitt 5.3.4).

### **5.3.3 OSSE (ESK)**

För denna organisations roll i ett globalt flykting- och migrationsperspektiv har redovisats i avsnitt 4.8.4. Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) är genom sin breda medlemsbas (52 medlemsstater) ett värdefullt forum även för migrationsfrågor i ett snävare europeiskt perspektiv. Massmigrationsfrågan, som berör fundamentala mänskliga rättigheter, kan vad gäller OSSE ses som en del av dess konfliktförebyggande och krishanterande verksamhet. I deklarationen från organisationens toppmöte i Budapest i december 1994 betonas vikten av samarbete med andra internationella organisationer. Sverige har verkat för att OSSE stärker sin kompetens att hantera frågor inom ramen för det breda säkerhetsbegreppet. Även migrationsfrågor har tagits upp inom OSSE, bl.a. vid särskilda seminarier som arrangerats inom ramen för den s.k. "human dimension".

#### *Högkommissarien för nationella minoriteter*

Som nämnts i avsnitt 4.8.4 har år 1992 av OSSE inrättats en post som Högkommissarie för Nationella Minoriteter, vars verksamhet har en klart flyktförebyggande karaktär. Genom tillsättandet av en särskild minoritetskommissarie inom OSSE har ett maskineri skapats som snabbt kan sättas in då etniska spänningar ökar i ett land. I Europa har, inte minst som en reaktion på misslyckandet i f.d. Jugoslavien, nya initiativ tagits inom OSSE:s ram syftande till att förebygga etniskt relaterade konflikter.



Högkommissarien för nationella minoriteter har till uppgift att på ett tidigt stadium identifiera förhållanden för minoriteter som skulle kunna utveckla sig till konflikter. Högkommissarien skall samla information och genom dialog med parterna söka finna konstruktiva lösningar på problemen. Däremot skall han inte agera som en ombudsman i enskilda ärenden.

Minoritetskommissarien har bl.a. gjort insatser i Makedonien då spänningen mellan de makedonska och albanska befolkningsgrupperna ökat, och i Albanien då motsättningar mellan albaner och greker i landet uppkommit. Han har också, som nämnts ovan, besökt bl.a. Estland och Lettland där han, i nära samarbete med Europarådet, gjort betydelsefulla rådgivande insatser i samband med dessa staters utformning av nya medborgarskapslagar. Frågan om vilka rättigheter som skall tillkomma ländernas stora minoritetsbefolkningar har givetvis varit en huvudfråga i detta sammanhang.

I alla dessa fall har öppna etniskt betingade konflikter hittills kunnat undvikas och därmed av sådana framkallade flyktrörelser. Minoritetskommissariens agerande har enligt många bedömare utgjort en positivt bidragande faktor i sammanhanget. Förutom att Minoritetskommissarien initierar besök och undersökningsmissioner i olika länder, ger förslag till hur myndigheterna kan minska spänningarna, t.ex. genom att tillåta undervisning på minoritetsspråk etc., är hans funktion viktig genom att den bidrar till att fokusera internationell uppmärksamhet på potentiella krishärddar redan i ett tidigt skede. Detta underlättar för det övriga internationella samfundet att t.ex. genom diplomatiska påtryckningar på regeringar agera i preventivt syfte. Ett sådant internationellt tryck på regimer kan i många fall vara av avgörande betydelse.

Minoritetskommissariens insatser i Central- och Östeuropa har således rönt stor uppskattning. Denna nya modell är uppenbarligen en framkomlig väg som förtjänar att utvecklas och tillämpas även i andra regioner. Minoritetskommissarien kan i framtiden utgöra ett välkommet komplement till de organ inom FN-familjen som har till uppgift att arbeta för mänskliga rättigheter.

#### *Exempel på OSSE:s konkreta flyktförebyggande åtgärder*

Som exempel på OSSE:s preventiva verksamhet vad gäller flyktingproblem kan följande exempel vara värda att nämnas.

I slutet av år 1994 inledde OSSE sin bevakning av konflikten i *Tjetjenien*, en konflikt som har tvingat mer än 400 000 personer på flykt. Efter ett flertal diplomatiska interventioner och resor till regionen av olika delegationer har en principöverenskommelse träffats om att etablera en permanent OSSE-närvaro i området. Organisationens principer för en lösning av konflikten och för en återgång till normalt liv i området har vunnit starkt stöd.

Samarbetet inom OSSE på praktisk nivå har varit speciellt framgångsrikt i *Baltikum*. Detta samarbete är av stor betydelse i ett europeiskt flyktförebyggande perspektiv. Toppmötet i Helsingfors år 1992 underströk vikten av

bilateral avtal mellan de baltiska staterna och den Ryska Federationen för att med folkrätten som grund komma fram till konkreta tidtabeller för de ryska truppernas tillbakadragande från baltiskt territorium. Därefter behandlades frågan kontinuerligt fram till tillbakadragandet sommaren 1994.

Den permanenta OSSE-missionen i Estland har arbetat intensivt för att bistå regeringen med att finna lösningar vad avser problemen med den stora gruppen ryska icke-medborgare. Högkommissarien för nationella minoriteter har som nämnts ovan, besökt Estland, delvis i anslutning till utarbetandet av estnisk medborgarskapslag och utlänningslag.

Den permanenta OSSE-missionen i Lettland har även den arbetat med frågor relaterade till den rysktalande gruppen i landet. Missionen har bl. a. en resande expertgrupp, som insamlar uppgifter även i mindre städer och på den lettiska landsbygden för att komplettera arbetet i Riga.

OSSE:s ordförande besökte i april 1993 de fem nya medlemsländerna i *Centralasien*. Syftet var att söka integrera dessa mer i OSSE:s verksamhet. Sedan dess har ett antal seminarier hållits i regionen, bl.a. om mänskliga fri- och rättigheter och om militära säkerhetsfrågor. Minoritetskommissarien har besökt Kazakstan och Kirgisien. Det har varit inbördeskrig i området och situationen på mänskliga rättighetsområdet ger anledning till oro. Det är därför viktigt att OSSE arbetar intensivt med krishantering och konfliktförebyggande verksamhet, med att befordra dialog och med att se till att man bevakar efterlevnaden av åtaganden inom OSSE och lägger grunden för fungerande rättsstater byggda på demokratiska principer. Sedan år 1992 finns en OSSE-mission i Tadjikistan och ett kontor planeras i Tasjkent.

I *Georgien* finns sedan år 1992 en OSSE-delegation för att söka dämpa de två konflikter som pågår i landet. Mandatet innehåller såväl förhandlingar för att uppnå en fredlig politisk lösning på konflikterna som övervakning av mänskliga rättigheter och utvecklandet av demokratiska institutioner. Andra långtidsmissioner har upprättats i *Ukraina*, där man tillsammans med Minoritetskommissarien bl. a. har att följa utvecklingen för de mänskliga rättigheterna, och i *Moldova*.

En väpnad konflikt, som krävt tiotusentals människoliv och tvingat en miljon människor på flykt, pågår sedan år 1988 om den armenska enklaven *Nagorno-Karabach* i Azerbajdzjan. Dåvarande ESK beslöt våren 1992 att Minsk, Vitryslands huvudstad, skulle bli säte för försöken att lösa konflikten. Sverige har sedan dess varit aktiv medlem i den s.k. Minskgruppen. Hittills har inget av Minskgruppens förslag om en politisk överenskommelse och en konsoliderad vapenvila godtagits av de stridande parterna. Däremot har parterna uttalat att de önskar se en framtida överenskommelse tryggad av internationella fredsbevarande styrkor. Inom OSSE förbereds nu den första fredsbevarande styrkan att sättas in i Nagorno-Karabach under förutsättning av konkreta framsteg i förhandlingsprocessen. Sverige överväger att bidra



med personal eller finansiellt, företrädesvis inom ramen för en samlad nordisk insats.

Sammanfattningsvis kan sägas att OSSE erbjuder unika möjligheter för Sverige att i nordisk samverkan och genom EU verka för att förhindra konflikter och att bättre hantera uppkomna konflikter och därmed bl. a. undvika att människor tvingas överge sina hem och bli flyktingar. Organisationen kan bättre än FN fokusera på problemen i Europa och agera med större värdegemenskap som grund. Det är avsaknaden av det senare, vilket leder till svårigheter att skapa ett tydligt och användbart mandat, som har varit FN:s problem i Jugoslavien-konflikten. Isolering av vissa stater och bildande av nya skiljelinjer måste undvikas i det framtida Europa. OSSE har också visat sig på ett flexibelt sätt kunna samverka med aktörer som inte har universellt erkännande som stater, vilket är betydelsefullt särskilt vid hanterandet av interna konflikter.

#### **5.3.4 Berlin/Budapest-processen**

Som nämnts tidigare har alla sedan länge existerande samarbetsorgan för migrationsfrågor berörts av förändringarna i Östeuropa och anpassat sitt samarbete härtill. Frågan om en särskild europeisk ram för tekniskt inriktat östväst samarbete i migrationsfrågor har emellertid i hög grad kommit att aktualiserats under senare år, särskilt sedan Wiengruppens arbete, som ovan nämnts, införlivats i Europarådet. Alternativ som härvid står till buds är den sk. Berlin/Budapestprocessen och ett utbyggt EU-samarbete med Östeuropa.

Den sk. Berlin/Budapest-processen, som nu omfattar nära 40 stater, initierades av Tyskland år 1991 i syfte att öka samarbetet med Central- och Östeuropa i gränskontrollfrågor. Processen inleddes med en ministerkonferens i Berlin. Ansvaret för uppföljningen av denna konferens övergick till Österrike, som i nära samverkan med EU-länderna och med Ungern bedrev ett brett inriktat samarbete inom en rad arbetsgrupper i syfte att harmonisera gränskontrollen mellan Öst- och Västeuropa (bl. a i syfte att motverka människosmuggling och illegal invandring). Resultatet av denna process redovisades vid ett större ministermöte i Budapest i februari 1993 som samlade 36 regeringar och ett tiotal internationella organisationer. Sverige deltog i detta möte.

Genomförandet av besluten från Budapest har gått långsamt, bl. a. till följd av det bristande intresset hos många EU-länder för konkret samarbete med de central- och östeuropeiska länderna i dessa frågor. Efter det att en sekretariatsfunktion hösten 1994 har inrättats för Budapestprocessen, har emellertid uppföljningsarbete kommit igång och en expertgrupp i vilken Schengen- och EU-ordförandeskapet aktivt medverkar möts regelbundet. Ett till ICMPD i Wien knutet sekretariat biträder nu Ungern med uppföljningsprocessen.

ICMPD, dvs. International Centre for Migration Policy Development är ett år 1993 av Schweiz och Österrike tillskatat samarbetsforum för öst-väst samarbete på migrations- och flyktingområdet. Sverige anlitar i ökad grad ICMPD:s service.

### 5.3.5 EU-samarbetet

EU-samarbetet i migrations- och gränskontrollfrågor har utförligt beskrivits i annat sammanhang (se t.ex. Fakta Europa, Invandrings- och flyktingpolitiken i den europeiska unionen, UD 1994:4). Här skall därför endast en kort beskrivning ges.

Ansträngningarna inom EU och i vissa fall resultatet av dessa att skapa gemensamma regler för handläggning av asylärenden, för uppställandet av ett gemensamt skyddsbegrepp och för samarbete vad gäller temporär asyl, transportörsansvar, familjeåterföreningsfrågor m.m. redovisas nedan under respektive rubrik i kapitel 6.

#### *Tredje pelaren*

Det övergripande målet att avveckla de inre gränskontrollerna har sin grund i Romfördraget. Immigrations- och gränskontrollfrågor vad avser personer som ligger utanför EG-rätten regleras trots det genom nationell lagstiftning. I och med Maastrichtfördragets ikraftträdande den 1 november 1993 fördes detta mellanstatliga samarbete in under den s.k. tredje pelaren som innehåller asylfrågor, invandringsfrågor och visst polisiärt samarbete. Ett omfattande arbete har vad gäller invandrings- och asylfrågorna bedrivits på mellanstatlig nivå inom EU, vilket bl.a. lett fram till två konventionstexter. Den första, Dublinkonventionen, har till syfte att identifiera vilket av medlemsländerna som i sak skall pröva en asylansökan. Den andra, den s.k. yttre gränskontrollkonventionen, reglerar hur kontrollen vid EU:s yttre gräns skall genomföras så att de inre gränserna kan slopas. Dublinkonventionen har hittills ratificerats av nio av de "gamla" medlemmarna och beräknas träda i kraft under år 1996. De tre nya medlemmarna ( däribland Sverige) har i anslutningsfördragen förbundit sig att ratificera Dublinkonventionen. Yttre gränskontrollkonventionen är ännu inte undertecknad på grund av olika uppfattningar mellan medlemsstaterna vad gäller takten för uppförandet av det nya systemet.

Unionsfördragets s.k. tredje pelare har en något annan ram än de frågor som strikt faller under Romfördraget i det att både Europakommissionen och medlemsstaterna har initiativrätt. En nyhet i tredje pelaren jämfört med det mellanstatliga arbete som EU-länderna tidigare bedrivit inom migrations- och flyktingområdet är att det nu finns en möjlighet att föreskriva i konventionerna att EG-domstolen har rätt att tolka dem och slita tvister vad gäller



tillämpningen. Dessutom skall Europaparlamentet regelbundet informeras och konsulteras i dessa frågor.

Maastrichtfördragets ikraftträdande har inneburit införandet av en ny samarbets- och beslutsordning. En samordningskommitté bestående av höga ämbetsmän (den s.k. K 4-kommittén) har upprättats. När frågor beretts i arbetsgrupperna hänskjuts de först till ansvarig styrgrupp och sedan till K4-kommittén. När K 4-kommittén behandlat frågan går den till Coreper (Comité des Représentants Permanents, dvs. medlemsländernas ambassadörer hos EU i Bryssel) och slutligen till ministerrådet som fattar eventuella beslut.

Förutom de delar som fördes in i Romfördraget antogs i Maastricht också en rapport från invandrarministrarna om att starta förberedelser för en harmoniserad invandrings- och asylpolitik och ett arbetsprogram lades fram.

En gång under varje EU-ordförandeskap hålls ett möte angående migrationsfrågor på ministernivå och informella ministermöten hålls därutöver regelbundet. Sedan hösten 1994 deltar Sverige i såväl ministermöten som i de möten som de olika grupperna inom strukturen kring K 4-kommittén hållit, och sedan år 1995 aktivt som full medlem.

Av anslutningsfördraget med EU följer att Sverige förbinder sig att underteckna de konventioner och instrument som vid tiden för anslutningen var öppna för undertecknande av de tidigare medlemsstaterna på rättsväsendets och inrikespolitikens område. Dessa är oskiljaktigt förbundna med förverkligandet av Maastrichtfördragets mål. Sverige har således förbundit sig att anta de konventioner och instrument som rådet utarbetat och som medlemsstaterna rekommenderats att anta. Yttre gränskontrollkonventionen är under utarbetande enligt avdelning VI i Maastrichtfördraget. I en förklaring som fogats till slutakten godtar Sverige det som de nuvarande medlemsstaterna eller rådet på dagen för anslutning redan har enats om, inklusive olika gemensamma regler avseende invandringskontroll.

### *Europakommissionen*

Kommissionen arbetar sedan årtionden med frågor rörande den fria rörligheten inom EU, invandrarnas situation i medlemsländerna etc. Genom Maastrichtfördraget har emellertid, som framgår ovan, Kommissionens arbete med migrationsfrågor fått en speciell ram.

Vid EG:s statschefsmöte i Maastricht i december 1991 skrev man för första gången in migrations- och flyktingpolitiska frågor i Romfördraget. Viseringsfrågorna fördes med detta in under EG-kompetensen i artikel 100c av det reviderade Romfördraget. Samtidigt lades grunden för fortsatt mellanstatligt arbete under den tredje pelaren. Kommissionen utnyttjar redan sin initiativrätt enligt Maastrichtfördraget och har bl.a. presenterat ett vidare förslag till yttre gränskontrollkonvention. I detta förslag tar man hänsyn till EES-avtalets och Maastrichtfördragets ikraftträdanden.

Frågan om Kommissionens kompetens i dessa frågor är f.n. föremål för diskussion inför 1996 års regeringskonferens. En viktig fråga härvidlag är Kommissionens möjligheter att aktivt bidra till en samordning av flyktingpolitiken i Europa och till en utökning av samarbetet med Central- och Östeuropa i migrations- och flyktingfrågor, bl.a för att möjliggöra ekonomiskt stöd till dessa länder för gränskontroll och flyktingverksamhet.

### *EU:s internationella utvecklingssamarbete*

Medlemsskapet i EU ger Sverige möjlighet att delta i och direkt påverka inriktningen av ett bistånd som är tre gånger så stort som den svenska biståndsbudgeten, som når över hundra länder och som täcker ett stort antal samarbetsområden. Liksom i det svenska biståndet ligger tyngdpunkten på Afrika söder om Sahara. Listan över EU:s 25 största mottagarländer upptar elva länder som är huvudmottagarländer också av svenskt bistånd.

Genom Maastrichtavtalet har en traktatsmässig grund lagts för EU:s internationella utvecklingsarbete. De mål och prioriteringar som slås fast i traktatet stämmer väl överens med de svenska biståndspolitiska målen.

De grundläggande principerna för EU:s utvecklingssamarbete är att det gemensamma biståndet skall komplettera medlemsländernas nationella biståndsinsatser. Komplementaritet, konsistens och samordning skall genomsyra gemenskapens politik gentemot tredje världen. Genom en bättre samordning på policynivå och vad gäller genomförandet av biståndsprogram skall förutsättningar skapas för ett effektivare utnyttjande av biståndsresurserna.

En viktig tendens inom EU:s biståndsverksamhet är den ökade betoningen av mänskliga rättigheter och demokrati liksom kravet att mottagarlandet för en ansvarsfull ekonomisk politik. Miljöfrågor, kvinnofrågor och näringslivsfrågor är andra områden som betonas alltmer i EU-biståndet.

### *Schengen-samarbetet*

Parallellt med EU:s arbete med gränskontroll och asylfrågor har Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna år 1985 slutit det s.k. Schengenavtalet om avskaffande av dessa staters inre gränser. Avtalet kan sägas vara svaret på EU:s ursprungsstaters önskan att ytterligare fördjupa samarbetet vad gäller avvecklandet av de inre gränserna, som dittills förlupit relativt långsamt. Schengen-samarbetet har varit, och är fortfarande, en motor eller ett slags laboratorium för EU-arbetet på detta område.

Avtalet har hittills undertecknats av Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Italien, Spanien, Portugal, Grekland och nu senast av den tionde medlemmen Österrike. Danmark har ansökt om observatörskap i Schengen-samarbetet, något som på sikt kan leda till medlemskap. I juni 1990 undertecknades Schengenavtalets tillämpningskonvention, som lägger



grunden för det praktiska genomförandet av avvecklingen av de inre gränserna. Tillämpningskonventionen trädde i kraft i slutet av mars 1995 för sju av medlemsländerna.

Schengen-avtalets tillämpningskonvention innehåller bestämmelser om avskaffandet av alla personkontroller vid de inre gränserna. Dessa kompletteras av en lång rad s.k. kompensatoriska åtgärder och många av dessa är desamma eller liknande dem man kommit fram till i EU-arbetet. I takt med att bestämmelser som binder alla EU-länder träder i kraft kommer dessa bestämmelser att motsvara tillämpningskonventionens. Eftersom inte alla länder deltar i Schengensamarbetet inställer sig frågan hur EU och Schengen förhåller sig till varandra. Det faktum att inte alla EU-länder deltar i Schengen torde komplicera genomförandet av avtalet.

De nordiska ländernas statsministrar begärde i en skrivelse till Schengen-medlemmarna i mars 1995 förhandlingar om att hela Norden skulle ingå i det gemensamma Schengen-området. Detta initiativ togs i syfte att söka förena det nordiska passkontrollområdet med Schengen-området, eftersom annars Norge (och Island) skulle behöva ställas utanför den nordiska passunionen till följd av övriga nordiska länders EU-anslutning.

De svenska och finska regeringarna har under försommaren 1995 beslutat att ansöka om observatörsstatus i syfte att kunna bli medlemmar i Schengensamarbetet.

### **5.3.6 Det nordiska samarbetet**

De nordiska regeringarna har sedan år 1987 till sitt förfogande en samrådsgrupp för flyktingfrågor (NSHF) på statssekreterarnivå. Det fortsatta samarbetet i detta forum har bedömts viktigt också med anledning av de nordiska ländernas anslutning till EU.

Det nordiska utlänningsutskottet har sedan år 1957 regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna. Utskottet ansvarar bl.a. för övervakningen av hur den nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas. I mötena deltar även representanter för berörda departement.

I den nordiska migrationsgruppen, som organisatoriskt hör till Nordiska ministerrådet, behandlas frågor om övrigt migrationsarbete mellan de nordiska länderna och om integration av flyktingar och invandrare.

## **5.4 Utvecklingen av det europeiska samarbetet**

### **5.4.1 Inledning**

Det multilaterala system för samarbete i migrations- och flyktingpolitiska frågor som de europeiska länderna har till sitt förfogande står inför en rad

utmaningar. Under de kommande åren måste systemet effektiviseras och i högre grad inriktas på att söka lösningar på en rad frågor av mer övergripande karaktär som f.n. ej tillmäts erforderlig uppmärksamhet inom de fora som beskrivits ovan. Särskilt gäller detta för EU-samarbetet, som idag främst koncentrerats på en rad frågor av teknisk karaktär. Dessa måste lösas gemensamt mellan alla medlemsländer för att uppnå tillräckliga garantier för att hela det nya systemet skall kunna fungera i praktiken, dvs. upprättande av gemensamma yttergränser, borttagande av innergränserna, kompensatoriska åtgärder vad avser gränsöverskridande polis- och gränsskyddsinsatser samt harmonisering av inrese- och asylregler m.m. Detta av naturliga skäl på tekniska frågor inriktade samarbete gör att inte tillräcklig uppmärksamhet kan ägnas åt viktiga frågor av mera övergripande karaktär. I detta avsnitt redovisas några sådana övergripande frågor.

#### **5.4.2 En satsning på att motverka orsakerna till migration**

I kapitel 4 redovisas förslag till samordnade insatser inom olika politiska områden (säkerhets-, utrikes-, handels-, bistånds-, befolknings-, nedrustnings-, minoritets- och sysselsättningspolitik etc.) i syfte att förebygga omfattande migration och flyktingrörelser. Inom EU har ännu inga systematiska ansatser gjorts i riktning mot en sådan samordnad politik. Frågan har dock berörts i ett antal dokument som har utarbetats inom Kommissionen och Ministerrådet har på stats- och regeringschefsnivå år 1992 antagit den s.k. Edinburgh-deklarationen, som redovisar riktlinjer för sådana samordnade långsiktiga insatser. Någon uppföljning av denna deklaration har emellertid ej skett.

Som framgår av den tidigare redovisningen av OSSE:s och i någon mån Europarådets verksamhet är dessa de organisationer som på ett europeiskt plan, på ett mer framträdande sätt, direkt eller indirekt arbetar med flyktförebyggande åtgärder.

När det gäller området demokrati, mänskliga rättigheter och minoritetsfrågor bidrar t.ex. de insatser som Sverige stödjer bl.a. inom ramen för Europarådet och OSSE för att bistå länder i uppbyggandet av demokratiska institutioner och i utformningen av minoritetslagstiftning till att på lång sikt förebygga flykt och ofrivillig migration. Särskilt intressant är att den fokusering på mänskliga rättighets- och minoritetsfrågor som gjorts bl.a. inom OSSE har bidragit till att göra dessa till politiska frågor med relativt hög placering på den utrikes- och säkerhetspolitiska dagordningen.

Ett annat och kanske ännu tydligare uttryck för detta är det s.k. Stabilitetspaksinitiativet mellan EU och de central- och östeuropeiska länderna, som utarbetades inom ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete och som i mars 1995 överlämnades till OSSE. Kärnan i initiativet kan sägas vara att minska riskerna för att problem uppstår inom ett



framtida EU med de central- och östeuropeiska länderna som medlemmar eller med stater utanför EU. I initiativet ingår bl.a. att övervaka existerande avtal och utgöra ett forum för lösande av tvister i anslutning till dessa. Ett av Stabilitetspaktens syften är att med politiska och ekonomiska medel förmå dess medlemsländer att hantera minoritetsfrågorna på ett fredligt och demokratiskt sätt.

Stabilitetspakten och de olika typer av avtal som EU slutit med länderna i Öst- och Centraleuropa samt i OSS kan i själva verket ses som en utveckling i riktning mot den typ av sammanhållen politik som skulle kunna bli en modell för framtiden. Genom en kombination av politiskt och diplomatiskt arbete och incitament i form av bistånd och förmånliga handelsvillkor har EU sökt bidra till demokratisering och ekonomisk utveckling och samtidigt sökt minska risken för etniska eller andra konflikter. Den politik som Sverige fört i närområdet, dvs. de baltiska staterna, nordvästra Ryssland och Polen, har i stor utsträckning haft samma mål och former som EU:s östpolitik.

Att början till en sammanhållen politik för att hantera frågor om mänskliga rättigheter, demokrati och minoriteter kunnat skönjas under 1990-talet hänger givetvis intimt samman med uppbyggandet av nya politiska och ekonomiska strukturer i Europa. För att på sikt säkra freden, stabiliteten och demokratin är det nödvändigt att finna nya former för ekonomiskt och politiskt samarbete i hela Europa och att överbrygga de historiska murarna mellan öst och väst. Det är inom sådana ramar som både Sveriges och EU:s östpolitik utformas.

Också ur det snävare flykting- och migrationspolitiska perspektivet är skapandet av en fungerande alleuropeisk ordning av avgörande betydelse. Endast så kan oönskade och ofrivilliga befolkningsrörelser förebyggas på längre sikt. Och omvänt kan stora och plötsliga flykting- och migrationsströmmar utgöra allvarliga hot mot säkerheten och stabiliteten i Europa. Flykting- och migrationsfrågorna är således på olika sätt nära förknippade med de övergripande ekonomiska och säkerhetspolitiska perspektiven.

Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga hur den modell för en sammanhållen stabilitetspolitik som skisserats ovan kan vidareutvecklas för att på ett tydligare sätt inkludera även migrations- och flyktingfrågor. Migrations- och flyktingperspektivet bör kunna ges större genomslag både i den övergripande politiken och som ett av flera styrinstrument vid utformningen av konkreta biståndsinsatser.

Genom att lyfta upp flykting- och migrationsfrågorna på den politiska agendan skulle vidare vissa av de insatser som redan görs i dessa länder kunna få större genomslag, på samma sätt som minoritetsinsatserna kunnat få mer effekt genom den "storpolitiska" koppling som gjorts i Stabilitetspakten. Inom EU borde, i enlighet med detta tänkande, mycket kunna vinnas genom en närmare samordning mellan de tre pelarna.

Den "europeiska modell" som här skisserats som delvis redan tillämpad politik, delvis som vision i vilken utrikes-, handels- och biståndspolitiska

instrument används på ett integrerat sätt i huvudsyfte att uppnå fred, demokrati och ekonomisk utveckling, och därmed som ett delsyfte att undanröja orsaker till oönskad migration och flykt, utgör kärnan i den sammanhållna politik som kommittén vill förorda. Sverige bör inte endast på det nationella planet och genom bilaterala insatser sträva efter att i möjligaste mån föra en integrerad politik, utan även verka för att detta synsätt får genomslag i de regionala och globala fora som Sverige deltar i.

Migrations- och flyktingpolitiska hänsyn utgör ett skäl bland andra att med fortsatt kraft driva utvidgningsfrågan inom EU. En av de viktigaste möjligheterna att på sikt förebygga oönskade och okontrollerade strömmar av migranter och asylsökande på vår kontinent är att skapa en fungerande alleuropeisk ekonomisk och säkerhetspolitisk struktur. Detta understryker vikten av att fullt ut stödja EU:s utvidgning med de central- och östeuropeiska länderna inkl. Baltikum.

### *Exemplet Baltikum*

Ett oroligt, instabilt och svagt Baltikum skulle riskera att påverka Sverige negativt ur en mängd olika aspekter, bl.a. ur flykting- och migrationssynpunkt. Det skulle inte bara kunna resultera i att balter eller ryssar bosatta i de baltiska staterna av politiska eller ekonomiska skäl skulle söka sig västerut, utan troligen också i att Baltikum skulle användas av andra nationaliteter som transitområde på deras väg mot Västeuropa.

De nyligen självständiga staterna i Baltikum har ingen eller mycket kort historisk erfarenhet av självstyre. Man har alltid stått i ett speciellt förhållande till sina stora grannar i öst, Ryssland och Vitryssland. I Estland och Lettland finns en stor minoritet ryssar, som svarar för 30-40 procent av befolkningen.

I såväl Estland som Lettland har minoritetsbefolkningens oklara juridiska status kommit att bli en källa till etniska spänningar. En etnisk diversifiering inom en stat leder emellertid inte automatiskt till konflikter mellan grupperna. Det är först då tillhörigheten till en etnisk grupp kopplas till ett geografiskt område eller börjar användas som grund för mobilisering som risken för etniska konflikter ökar.

I Estland och Lettland finns emellertid parallellt löpande konfliktlinjer vilka är inbördes relaterade och kan tänkas förstärka varandra. De berör t. ex. språkfrågan, socio-ekonomiska förhållanden, privatiseringen av statlig egendom och förhållandet landsbygd-stad. Dessa konfliktlinjer skulle kunna utnyttjas och förstärkas ytterligare av ledare som önskar organisera samhället efter etniska skiljelinjer. Det har därför ansetts som viktigt att se till att så inte sker genom att stärka demokratin och knyta de baltiska staterna närmare Västeuropa. Sverige har, i egenskap av grannland, tagit på sig ett särskilt ansvar i detta arbete.



Sedan år 1990 har Sverige avsatt drygt 2,5 miljarder kronor för samarbete med de baltiska staterna innefattande ett antal åtgärder för att stödja dessa länders frigörelseprocess från f.d. Sovjetunionen och för deras inre och yttre säkerhet. Dessa insatser har omfattat integrationsfrämjande insatser i t.ex. Estland i form av språkutbildning till den majoritet ryssar som inte talar estniska och demokratifrämjande åtgärder i form av insatser som stimulerar medborgarnas inflytande i samhället på olika nivåer, valfrågor, ledarskapsutbildning, pressfrihet, mänskliga rättigheter m.m. Sveriges krav att de baltiska staterna upprättar system för flyktingmottagande och undertecknar flyktingkonventionen har åtföljts av erbjudanden om utbildning och viss framtida materiell hjälp.

Det finns förutsättningar i form av en begynnande vilja i framför allt Litauen men även i de två övriga staterna att ta itu med sina flyktingproblem dvs. att skapa en flyktingpolitik. Detta skulle leda till att flyktingströmmarna över Östersjön avtar. För att genomföra detta krävs emellertid stöd av framförallt ekonomisk art.

De ansträngningar som redan inletts för att på olika sätt närma de baltiska staterna till Västeuropa måste fortsätta. I detta arbete ser det övriga Europa Sverige och de andra nordiska länderna som huvudaktörer. Syftet är i första hand säkerhetspolitiskt men får både direkta och indirekta flykting- och migrationspolitiska konsekvenser som kan betraktas som positiva ur såväl ett svenskt som ett europeiskt perspektiv.

Det finns möjligheter att genom olika former av stödinsatser förebygga att såväl migrations- som flyktingrörelser uppkommer och att länderna används av asylsökande som transitområde. Det är emellertid viktigt att behoven identifieras och att de sedan möts på ett adekvat sätt. För att uppnå effektivitet i detta krävs att insatserna samordnas, framför allt mellan de nordiska staterna. Inom den Nordiska Samrådsgruppen i Flyktingfrågor (NSHF) har under våren 1995 diskuterats ett förslag som innebär att UNHCR tar ansvar för ett clearing-house för migrations- och flyktinginriktade biståndsinsatser från de nordiska länderna.

Senast under hösten 1995 kommer det i vart och ett av de baltiska länderna att finnas en UNHCR-representant vid UNDP:s kontor. UNHCR ges på så vis möjlighet att på nära håll följa utvecklingen, kartlägga behoven och följa resultatet av olika projekt. Dessa iakttagelser planerar UNHCR att vidarebefordra i ett nyhetsbrev som skall distribueras till intresserade regeringar, myndigheter och organisationer.

#### *Exemplet Albanien*

Europeiska "insatspaket" av det slag som diskuterats för första asylländer bör också kunna riktas mot länder som kan komma att drabbas av massutvandring av ekonomiska skäl. I situationer då plötslig massmigration upp-

står räcker i regel inte handelslättnader. Dessa måste t.ex. kombineras med katastrofhjälp, betalningsbalansstöd, utvecklingsbistånd och demokratistöd beroende på typen av situation.

Ett sådant internationellt paket av insatser i syfte att dämpa migrationsstrycket har under de senaste åren genomförts i Albanien.

Albanien hade i början av 1990-talet en befolkning om ca 3,4 miljoner innevånare. Fram till mars 1991 hade endast några tusen albaner etablerat sig utanför landet, utöver de albanska minoriteter som sedan gammalt bor i grannländerna. Detta berodde mer på att albaner i gemen hindrades från att lämna Albanien än att det inte fanns någon vilja att utvandra. Landet var Europas i särklass fattigaste och i princip helt isolerat från omvärlden. En italiensk TV-kanal utgjorde en av de få utblickarna.

Den första stora migrationsströmmen från Albanien inträffade i mars 1991 när ca 28 000 personer tog sig med båt till Italien där de sökte asyl. Eftersom den politiska situationen i Albanien var oklar, togs de flesta emot och inkvarterades i provisoriska flyktingförläggningar.

Den andra vågen kom mellan den 6 och 13 augusti 1991 när ytterligare ca 21 000 albaner anlände till Italien, likaledes med båt. De flesta av dessa sökte emellertid inte asyl och situationen i Albanien hade avsevärt förbättrats vad gäller mänskliga rättigheter. Efter en tid återsändes de flesta till Albanien.

Eftersom albanska myndigheter inte förmådde hindra folk från att lämna Albanien sjövägen, började italiensk militär och polis att bevaka de albanska hamnarna i samarbete med Albanien regering.

Stora grupper albaner begav sig också till grannlandet Grekland. I november 1992 beräknade man att det fanns 300 000 albaner i Grekland och att grekiska myndigheter varje dag grep mellan 1 000 och 3 000 albaner i gränsområdet och ytterligare 1 000 albaner bland det stora antal som vistades illegalt i Aten. Vid samma tidpunkt hade 250 000 ansökningar om visering ingivits till den grekiska ambassaden i Tirana och ambassaden utfärdade ca 6 000 viseringar varje månad, i huvudsak till etniska greker. I Grekland hade man också lagt märke till att ett ökande antal kosovoalbaner anmälde sig till grekiska myndigheter och uppgav sig vara från Albanien.

Uppskattningsvis lämnade mer än 300 000 personer eller 14 procent av befolkningen Albanien mellan mars 1991 och oktober 1992. Räknat per månad uppskattas antalet till i genomsnitt 14 500.

Utvandringen var koncentrerad från de områden i södra Albanien som gränsar mot Grekland, där andelen etniska greker är hög och till de fattiga delarna av nordöstra Albanien. De flesta av migranterna var unga män.

Utvandringstrycket var således stort under 1991–92 och berörda väst-europeiska regeringar och ett antal internationella organisationer oroade sig för konsekvenserna. För att minska utvandringstrycket tog UNHCR och IOM under år 1992 initiativ till en informationskampanj i syfte att förmå människor att stanna kvar i landet.



Den grekiska regeringen finansierade vidare år 1992 två program i Albanien. Ett inriktades på matdistribution och ett annat inriktades på utbildning för arbetslösa. Den italienska regeringen genomförde program för distribution av mat och reservdelar till ett värde av 10 miljoner ECU/månad samt ytterligare ett program för hjälp till Albanien om 270 milj. ECU. Tysklands bilaterala stöd till Albanien uppgick i november 1992 till 110 milj. mark. Dessutom bidrog man med en tredjedel av EU:s totala stöd till Albanien. Vid samma tidpunkt hade G 24-gruppen avsatt 800 milj. ECU varav ca 40 procent avsatts för livsmedel. USA har bidragit framför allt med utbildningsinsatser, särskilt inom jordbruket. Sverige har mellan år 1991 och år 1994 bidragit med humanitärt bistånd värt 28 milj. kr samt med ett betalningsbalansstöd om 10 milj. kr.

Under åren 1993-94 gick lagstiftningsarbetet i Albanien framåt och den mänskliga rättighetssituationen förbättrades. Även ekonomin utvecklades positivt trots att den begränsade sig till privat verksamhet i liten skala. Fortfarande år 1994 var transfereringar från albaner som arbetade i Grekland, en livsviktig inkomstkälla för landet. Landet är fortfarande mycket fattigt på landsbygden och i städerna har man 30-40 procents arbetslöshet. Sedan år 1993 har emellertid den omfattande utvandringen i princip upphört.

Albanien är ett exempel på hur ett antal rika och välutvecklade demokratier tillsammans med internationella organisationer kan ge en fattig och instabil stat ett massivt stöd för att bygga upp demokrati- och stabilitetsfrämjande instrument. I de säkerhetspolitiska övervägandena rörande Albanien framtid spelade migrations- och flyktingfrågor en betydelsefull roll. Genom en kombination av biståndsåtgärder, informationsinsatser och återsändande minskade således migrationstrycket och migrationen betydligt. Medborgarna i Albanien återgavs i viss mån en tro på det egna landets möjligheter samtidigt som det stod klart att det inte fanns något annat land som var redo att ta emot dem.

Det förhållande att Albanien har sökt medlemskap i OSSE och NATO och att man hoppas kunna sluta ett associationsavtal med EU skapar ytterligare möjligheter att bistå den albanska regeringen att bygga upp landet.

### **5.4.3 En aktiv flyktingpolitik i Europa**

#### *Samordning*

Som tidigare redovisats är arbetet inom EU:s tredje pelare vad avser asyl- och flyktingfrågor i första hand inriktat på att åstadkomma en harmonisering av asyl- och inresebestämmelserna och att möjliggöra tillämpningen av Dublin-konventionen m.m. I två avseenden har dock åtgärder vidtagits som syftar till en mer framåtsträvande politik till skydd för flyktingar. Den ena är den resolution om mottagande av särskilt sårbara personer från f.d. Jugoslavien som antogs år 1993 och den andra är det i samband därmed igångsatta arbetet

med att anta principer om bördefördelning mellan medlemsländerna när stora flyktingströmmar uppkommer.

Några mer långsiktigt inriktade ansatser till att upprätta en gemensam aktiv flyktingpolitik har ej gjorts inom ramen för arbetet under den tredje pelaren. Inom Europakommissionen har emellertid två s.k. kommunikationer lagts fram under senare år som berör denna fråga. Med hänsyn till frågans politiskt känsliga karaktär och till Kommissionens begränsade mandat i dessa hänseenden har emellertid dessa förslag från Kommissionen kommit att förbli obehandlade.

Frågan om en samordnad och aktiv europeisk flyktingpolitik har även tagits upp i en rad andra mellanstatliga sammanhang, främst inom Europarådets olika organ. Inom den s.k. Wiengruppen lades således år 1993 en rapport fram om en "solidaritetsplan" mellan samtliga europeiska länder i syfte att verka för ökad bördefördelning med länderna i Central- och Östeuropa i alla berörda avseenden (hjälp till uppbyggnad av gränskontroll och jämförbara asylsystem, bördefördelningsanordningar i samband med massflykt etc.). Förslaget mötte stark uppslutning från såväl EU-länder som östeuropeiska länder men kom ej att behandlas vidare i brist på lämpligt forum för de fortsatta förhandlingarna. I detta sammanhang hävdade vissa länder (bl.a. Sverige) att ESK (OSSE) vore ett lämpligt forum med hänsyn till organisationens breda sammansättning och dess arbete med förebyggande åtgärder.

Det förefaller angeläget att dessa diskussioner fortskrider inom en lämplig europeisk samarbetsram. EU-medlemmarna bör därför överväga hur en lämplig sådan skulle kunna skapas i samråd med Kommissionen och berörda icke-medlemsländer. Frågan om samordnade europeiska åtgärder kommer att bli än mer angelägen att lösa med hänsyn till den väntade utvecklingen. En europeisk mekanism för flyktingpolitik skulle inte stå i något motsatsförhållande till det globala systemet för skydd åt flyktingar under UNHCR, utan skulle i likhet med de regionala system som utarbetats i vissa andra världsdelar utgöra ett komplement till de globala insatserna.

Inte minst de västeuropeiska staternas svar på flyktingströmmarna från f.d. Jugoslavien har demonstrerat att en betydligt större samordning av politiken krävs, bl.a. i form av ett system för bördefördelning.

### *Bördefördelning*

Detta är ingen ny tanke. Redan under 1950-talet skapades inom Europarådet ett dylikt system som innefattade såväl en "flyktingfond" som en Särskild Representant med en mellanstatlig samordningsgrupp. Detta var emellertid under andra förhållanden och i ett annat historiskt och politiskt sammanhang.

Frågan om bördefördelning blev aktuell igen under 1980-talet då antalet flyktingproducerande kriser i världen och med dem antalet asylsökande i



Europa kraftigt ökade samtidigt som de flesta västeuropeiska staterna, i brist på andra möjligheter, använde sig av unilaterala åtgärder för att successivt lösa uppkommande problem. Frågan bedömdes emellertid som svår och någon egentlig lösning kunde inte skönjas under lång tid. En av anledningarna till detta var den ovan nämnda bristen på fora där de europeiska staterna kunde träffas för att diskutera utvecklingen av flyktingfrågan i sina länder och i Europa i stort, något som förändrades under senare delen av decenniet.

I samband med den tidigare nämnda ministerkonferensen i Wien i januari 1991 fick frågan förnyad aktualitet i och med att en konklusion antogs att Europa skulle utvecklas till en kontinent som inte skapar flyktingar, utan på sikt delar kontinentens ansvar för flyktingar. Detta var samma år som Europa stod inför möjligheterna att få ta emot stora mängder flyktingar från norra Irak och Turkiet, då ett stort antal migranter/asylsökande från Albanien i överfulla båtar anlände till Italien men innan konflikten i f.d. Jugoslavien hade utvecklats till en massflyktsituation. Med anledning av just det stora antalet asylsökande från f.d. Jugoslavien aktualiserade Sverige ånyo frågan om bördefördelning. Ett samarbete mellan Sverige, Norge, Danmark, Tyskland, Österrike och Schweiz ledde till att en text om bördefördelning lades fram vid en Europarådskonferens i november 1993. Initiativet mottogs emellertid med reservationer, framförallt från Storbritannien och Frankrike. Ärendet hänsköts till en ämbetsmannagrupp som dock ej förmådde uppnå enighet.

Inom EU väcktes frågan av Italien år 1991 då ett stort antal asylsökande anlände med båt från Albanien. Tanken var att de albaner som inte kunde sändas tillbaka till Albanien skulle fördelas mellan EU:s medlemmar i en anda av solidaritet. Initiativet ledde emellertid inte till något resultat.

Under andra halvåret 1993 drevs frågan i EU av det tyska ordförandeskapet. De texter som presenterades var emellertid för tekniska för att vinna något bredare gehör hos framför allt fransmän och briter. Under det franska EU-ordförandeskapet det första halvåret 1995 har frågan utvecklats mer som ett teoretiskt begrepp och i juni 1995 togs ett beslut i Ministerrådet om en resolution, som fastslår medlemsländernas solidariska ansvar vid massflyktsituationer och som ålägger länderna att närmare utveckla den rättsliga och ekonomiska ordningen för hur ett sådant ansvar skall kunna omsättas i praktiken.

#### *Exemplet Bosnien-Hercegovina*

Konflikten i Bosnien-Hercegovina och de hundratusentals flyktingar därifrån som sökte sig till Västeuropa föranledde Österrike, det land utanför f.d. Jugoslavien som först tog emot stora grupper bosniska flyktingar, att i maj 1992 ta initiativ till ett krismöte i Wien. Vid ett uppföljande möte i juni 1992 i Zagreb diskuterades ett förslag till hur de europeiska staterna gemensamt skulle kunna ta ansvar för flyktingströmmen från Bosnien. Såväl finansiellt

stöd till de länder i regionen som tog emot huvuddelen av flyktingarna som en modell för hur bosniska flyktingar bättre skulle kunna spridas i Europa presenterades. Vid ett möte i Ljubljana några veckor senare misslyckades man emellertid med att fatta några beslut i frågan och den fortsatta diskussionen om börd fördelning överfördes på initiativ från USA, till FN-systemet (UNHCR).

Under resten av år 1992 och under år 1993 fortsatte bosniska flyktingar att i stort antal söka asyl i framförallt Tyskland, Österrike, Schweiz och Sverige. Dessa stater var också de som, i såväl EU som Europarådet, hårdast drev frågan om ett system för de europeiska länderna att gemensamt ta hand om ytterligare grupper av flyktingar från Bosnien. Dessa förslag motarbetades av framförallt Storbritannien och Frankrike och ledde inte till några resultat.

Sverige tog vid Europarådets toppmöte i Wien hösten 1993 och vid ett uppföljningsmöte i januari 1994 ett förnyat initiativ för att uppnå enighet i att dela på bördorna rörande bosnienflyktingar inom ramen för den sk. Wien-processen, men också det misslyckades.

Inom Wien-processen hade emellertid ett mer generellt grepp på börd fördelningsfrågan tagits under hösten 1992. I en rapport, utarbetad av ICMPD, som presenterades vid ett flertal möten under år 1993, föreslogs att staterna i Väst-, Central- och Östeuropa, solidariskt skulle samarbeta för att hantera migrationsströmmar och gränskontrollfrågor, samt dela flyktingbördor och ekonomiska åtaganden i detta avseende.

Inom EU har under 1994–1995 frågan om att dela flyktingbördorna fortsatt att diskuteras inom ramen för arbetet i den tredje pelaren. Som nämnts ovan har detta arbete resulterat i en resolution från Ministerrådet rörande såväl under vilka omständigheter något av medlemsländerna kan be andra medlemsländer om hjälp som vilka kriterier som skall gälla för ett lands mottagningsskapacitet.

En brist i det system som f.n. är under uppbyggnad inom ramen för EU:s s.k. tredjepelarsamarbete är att det sammanhållna perspektiv som kommittén förespråkar på såväl nationell som på regional och global nivå hittills har saknats. En sammanhållen politik inom EU:s ramar skulle bl.a. innebära att flykting- och migrationsfrågorna inte enbart behandlades som frågor om gränsskydd och polissamarbete utan också som frågor för vilka även utrikes- och säkerhetspolitiska instrument inom den andra pelaren och bl.a. handels- och biståndspolitiska instrument inom den första pelaren är relevanta.

Det är uppenbart att det i Europa behövs ett system för att dela på bördorna vid stora flyktingströmmar. Det finns, som framgår ovan, i princip två vägar för att uppnå detta. Det ena är att skapa en ordning enligt vilken de enskilda individerna hänvisas till ett land som är berett att ta emot dem och på så sätt undvika att endast några få länder tvingas ta emot det stora flertalet flyktingar. Det andra är att skapa en fond eller liknande ur vilken de länder som får dra



det tyngsta lasset kan få ekonomisk kompensation från de övriga. En kombination av dessa modeller är också tänkbar.

Om ett bördesystem hade funnits när konflikten i f.d. Jugoslavien bröt ut hade flyktingströmmarna förmodligen blivit annorlunda. Fler stater hade varit engagerade i mottagandet på ett mer rättvist sätt och flykt- och migrationshämmande åtgärder i såväl konfliktområden som i regionen hade kunnat vidtas på ett snabbare och effektivare sett. Konflikts offer hade kunnat bistås på ett bättre sätt än vad som blev fallet.

#### 5.4.4 Harmoniseringsarbetet vad gäller gränskontroll

Arbetet med att förverkliga ett gemensamt gränskontrollområde inom EU, med en gemensam utlännings- och asylpolitik, är av naturliga skäl tids- och resurskrävande och förutsätter detaljinriktat arbete inom ett stort antal delområden. Flera framsteg har redan gjorts. Dublinkonventionen kommer sannolikt att träda i kraft år 1996. Den yttre gränskontrollkonventionen är i princip färdig men det kommer antagligen att dröja ett antal år innan ikraftträdande kan ske. Den gemensamma visumpolitiken är under förhandlande. Det europeiska informationssystemet (EIS) över icke önskvärda personer är under uppbyggnad liksom även Eurodac-systemet för fingeravtryck av asylsökande och andra personer för att undvika dubbla ansökningar och underlätta identitetsfastställelse.

Dessutom har ett stort antal harmoniseringsinstrument beslutats på olika delområden. Harmoniseringen av asylpolitiken har bl.a. resulterat i resolutioner/konklusioner om uppenbart ogrundade asylansökningar, om harmoniserad hållning i frågor som rör första asylland, om länder där det generellt inte föreligger risk för förföljelse och arbete pågår på instrument rörande gemensamma återtaganderegler m.m. Vad gäller utlänningspolitiken har resolutioner/rekommendationer om familjeåterförening, avlägsnanden m.m. färdigställts och en rad andra instrument är under utarbetande.

Arbetet går således framåt. En komplicerande faktor är emellertid att den förhandlingsstruktur som upprättats under tredje pelaren (se ovan) är synnerligen tungrodd och förutsätter successiva beslut på olika hierarkiska nivåer innan ministerrådet (justitie- och inrikesministrarna) kan fatta beslut. Det förhandlingsmaskineri som fanns före ikraftträdandet av Maastrichtavtalet var även det komplicerat men något mer flexibelt. I förhållande till de enorma arbetsuppgifter som förestår och till de snabba förändringarna i omvärlden vad gäller migrationstryck och flyktingrörelser krävs nu en översyn av detta komplicerade förhandlingsmaskineri. Många medlemsländer avser således att ta upp denna fråga i samband med förberedelserna inför 1996 års regeringskonferens som skall förbereda revisionen av Maastrichtfördraget.

#### 5.4.5 Den östeuropeiska dimensionen

Ett drygt tiotal länder i Central- och Östeuropa har sökt eller avser söka associering till EU och räknar med att i början av nästa årtionde vara medlemmar. Organisationer som UNHCR, IOM, OSSE och Europarådet har vidtagit olika åtgärder i syfte att hjälpa dessa länder att upprätta asylsystem, underteckna flyktingkonventionen och bygga upp en administration för invandringskontroll och integrering av invandrare. Under det senaste året har associationsländerna inbjudits att delta i delar av ministermötena under tredje pelaren och ökade kontakter på tjänstemannnivå förekommer. Några strukturerade former för samarbete i dessa frågor existerar emellertid inte mellan de väst- och östeuropeiska länderna.

Inom Europarådet deltar alla nya medlemsländer och observatörländerna i det reguljära arbetet i t.ex. CAHAR och CDMG. Samma förhållande gäller IOM:s och UNHCR:s styrelser.

Den enda processinriktade verksamhet som f.n. förekommer sker inom den s.k. Berlin/Budapestprocessen (se ovan), som kan ses som ett komplement till EU-medlemmarnas aktiviteter under tredje pelaren i syfte att förbereda utvidgningen av det planerade systemet österut. Oavsett vilken form EU:s nya medlemsstruktur kommer att ta i EU borde det ligga i EU-ländernas intresse att utvidga detta samarbete för att uppnå en bättre gemensam gränskontroll.

Den stora förändringen av flykting- och migrationsfrågorna i Europa under 1990-talet är, som tidigare nämnts, den ökade rörligheten mellan östra och västra Europa i och med att de kommunistiska gränskontrollsystemen avskaffades. En stor utmaning för de östeuropeiska staterna är mot den bakgrunden att skapa fungerande system för gränskontroll och flyktingmottagande som står i överensstämmelse med de internationella normer som tillämpas i övriga Europa.

Sådana system krävs av flera skäl. Det rör sig till dels om ett intresse bland de västeuropeiska länderna att förebygga ökad asylinvandring till de egna länderna via nya transitvägar i Östeuropa. Samtidigt handlar det emellertid om att inrättandet av asylprocedurer som garanterar förföljda människor skydd och human behandling är ett grundläggande krav på de länder som gör anspråk på att accepteras som demokratiska rättsstater. En stats asylpolitik utgör ett test på graden av respekt för de mänskliga rättigheterna. Asylsystem i överensstämmelse med internationella normer, i första hand FN:s flyktingkonvention, måste därför vara en av flera förutsättningar för de östeuropeiska staternas politiska och ekonomiska närmande till Västeuropa och EU. Sverige bör, mot denna bakgrund, aktivt verka för att asylpolitiken behandlas som ett element i de diskussioner och förhandlingar som förs angående en framtida utvidgning av EU.

Särskild prioritet bör i detta sammanhang ges åt områden i vår direkta närhet, i första hand de baltiska staterna och nordvästra Ryssland. I dessa



områden bör Sverige både via organisationer som EU och UNHCR och genom bilaterala insatser verka för att fungerande asyl- och flyktingmottagningssystem kan byggas upp. De insatser som hittills har skett i detta syfte har till största delen gjorts i form av kunskapsöverföring, t.ex. utbildning i asylrätt. Även materiella insatser bör emellertid kunna genomföras i vårt närområde, exempelvis för att flyktingförläggningar skall kunna byggas upp.

Från Östeuropa kommer inte bara asylsökande från den övriga världen som har rest genom denna del av Europa. Det finns även ett migrationstryck från länderna själva. I vissa områden är flyttningsbenägenheten särskilt stor. Ansträngningar bör göras för att identifiera dessa och utforma lämpliga stödinsatser, t.ex. i form av sysselsättningsåtgärder. Projekt av detta slag har under flera år pågått bl.a. i Albanien och Rumänien, där utvandringsbenägenheten nu har minskat. Sverige bör särskilt överväga om behov föreligger för liknande insatser i vårt närområde.

#### 5.4.6 Europa har blivit en invandringsregion

Som nämnts ovan var fram till 1960-talet utvandringen från Västeuropa till andra världsdelar större än invandringen till Västeuropa. Därefter har invandringen från andra världsdelar fortsatt att gradvis öka samtidigt som inflyttningen från Syd- till Nordeuropa under en tjugoårsperiod fick en avsevärd omfattning. Kriget på Balkan och förändringarna i Central- och Östeuropa har lett till nya strömmar riktade mot de västeuropeiska länderna. Invandringen till Västeuropa visar en ökande tendens över åren.

De långsiktiga konsekvenserna av denna troligen oundvikliga händelseutveckling behandlas överhuvudtaget ej inom EU-samarbetet. En viktig fråga härvidlag är vilket allmänt förhållningssätt EU-länderna gemensamt bör ha till frågan om denna fortsatta ökning av invandringen, vad gäller t.ex. långsiktig planering, kvoter, riktlinjer för integreringspolitik och framför allt frågan om gemensamma åtgärder för att motverka de faktorer som ger upphov till detta ökade invandringstryck. I ett mer kortsiktigt perspektiv anmäler sig frågan om i vilken grad de nya gemensamma yttergränserna kommer att vara effektiva nog i förhållande till organiserade försök att kringgå systemet.

### 5.5 Överväganden och förslag

Till följd av den intensifierade integrationsprocessen i Västeuropa, de dramatiska politiska förändringarna i Central- och Östeuropa, kriget på Balkan och befolkningstillväxten i Nordafrika och Turkiet har migrations- och flyktingfrågorna under senare år kommit att föras högre upp på den politiska dagordningen i de enskilda europeiska staterna än tidigare. Det multilaterala system som tillskapades under 1950-talet för att främja samarbetet i dessa

frågor har kommit att överflyglas av nya och komplexa samarbetsmekanismer. Stor osäkerhet råder dock om den långsiktiga inriktningen och lämpliga organisationen av detta nya samarbete och om möjligheterna att inom en gemensam politisk ram sammanföra alla de nu aktuella elementen:

- stabilitetsskapande och flyktförebyggande åtgärder,
- långsiktig ekonomisk utveckling i länder med befolkningsökning och migration,
- ökad bördefördelning mellan EU och andra länder inom och utom Europa i samband med flyktingkriser,
- upprättandet av gemensamma yttergränser inom EU och det fulla genomförandet av den fria rörligheten,
- utvecklingen av gränskontroll- och asylsamarbete mellan Central-, Öst- och Västeuropa,
- harmoniseringen av reglerna för asylinvandring och annan invandring till Västeuropa.

Sverige har länge spelat en viktig roll i det europeiska samarbetet i migrationsfrågor. Den långtgående politik för invandrarnas integration i samhället som infördes i Sverige under 1970-talet kom att bilda exempel i många andra invandringsländer. Genom sin avancerade biståndspolitik, sina krav att de rika länderna i ökad grad skulle verka för global utjämning och sina analyser av möjligheterna att genom en aktiv sysselsättningspolitik i utvecklingsländerna förebygga massmigration kom Sverige att bli en betydelsefull partner i det aktuella europeiska samarbetet. Tillsammans med Norge, Schweiz, Tyskland m.fl. länder utformade Sverige i början av 1990-talet en strategi för en långsiktig europeisk migrations-, flykting- och biståndspolitik i ett helhetsperspektiv.

Sveriges medlemskap i EU bör enligt kommittén till fullo utnyttjas för att återge Sverige en pådrivande roll på det aktuella området. Som redan framhållits saknas i Europa en sammanhållen process som söker sammanbringa en aktiv politik för solidaritet mellan EU och tredje världen med en ambitiös flyktingpolitik och ett medborgarnas Europa med fulla möjligheter till fri rörlighet. Sverige skulle kunna ta initiativ till att vissa av de reformidéer som redan föreligger vad gäller EU:s utvecklingssamarbete och humanitära verksamhet knyts närmare till arbetet inom Europakommissionen med att utforma en sammanhållen migrationspolitik, inklusive samarbetet med Central- och Östeuropa samt Maghreb-länderna, och med arbetet under tredje pelaren med att harmonisera asyl- och invandringspolitiken, upprätta bördefördelningssystem och genomföra den fria rörligheten inom ramen för de gemensamma yttergränserna.

Flera element i riktning mot en sådan helhetspolitik finns redan, som t.ex. de tre kommunikationer på detta område som Europakommissionen under



senare år har lämnat till Rådet och Parlamentet samt den år 1992 utfärdade s.k. Edinburghdeklarationen. Denna deklaration, som antogs av stats- och regeringscheferna, understryker vikten av att EU-länderna respekterar flyktingkonventionen och att de aktiverar sina flykt- och migrationsförebyggande insatser genom ökat samarbete vad gäller mänskliga rättigheter, bistånd, liberalisering av handeln med utvandringsländer och en rad andra åtgärder. Edinburghdeklarationen har emellertid, som framhålls i avsnitt 5.4.2, inte kommit att följas upp av vare sig Rådet eller Kommissionen. Sverige bör därför nu enligt kommittén ta initiativ till att ett samarbete inleds mellan samlingsstrukturen under tredje pelaren och Kommissionen i syfte att systematiskt följa upp uttalandena i Edinburghdeklarationen. I detta sammanhang bör även frågor som ej berörs i detta sammanhang såsom vapenhandeln och miljöförändringarnas inverkan på migrationen behandlas.

Svårigheterna att initiera ett processinriktat samarbete med inriktning på en samlad europeisk flyktingpolitik, inom vilken flykt- och migrationsförebyggande insatser ges en ökad tyngd i EU:s utvecklingssamarbete, hänger samman med den komplexa samlingsstruktur som följer av Maastrichtavtalet. Medan biståndspolitiken och EU:s humanitära verksamhet ligger inom första pelarens ansvarsområde, liksom även det ekonomiska stödet till de central- och östeuropeiska staterna för reformprocessen där, sköts utrikes- och säkerhetspolitiken (t.ex. ansträngningarna för att få slut på kriget i Bosnien-Hercegovina) inom ramen för andra pelaren medan asyl- och migrationspolitiken handhas inom tredje pelaren. Dessutom är samordningen inom Kommissionen av frågor med denna anknytning inte tillräcklig. Genom att en post nyligen inrättats som kommissionär med ansvar för "flykting- och invandringsfrågor" kan en förbättring härvidlag förutsättas. Till bilden hör även att samarbetet under den tredje pelaren (se avsnitt 5.3.5) är utomordentligt tungrott med många grupper och undergrupper.

Enligt kommitténs mening bör regeringen inför 1996 års regeringskonferens om utvecklingen av unionsfördraget lägga stor vikt vid att ett mer ändamålsenligt och resultatnriktat samlingsssystem skapas, varigenom ett sådant sammanhållet flykting- och migrationspolitiskt samarbete som kommittén förordar skulle kunna förverkligas. Av särskild vikt är i detta avseende att de långsiktiga målen för verksamheten bättre formuleras. Dessa måste innefatta inte endast förverkligandet av det redan beslutade systemet med gemensamma yttergränser, gemensam visum-, invandrings- och asylopolitik och ett successivt genomförande av den fria rörligheten för alla som är fast bosatta i medlemsländerna (dvs. även fast bosatta utländska medborgare) samt införandet av de s.k. kompensatoriska åtgärder som är en förutsättning för den fria rörligheten. De måste också innefatta en vision om hur det gemensamma unionsområdet gradvis skall kunna utökas till att omfatta länder i Central- och Östeuropa och kring Medelhavet samt åtgärder som syftar till

att motverka att det gemensamma unionsområdet skulle kunna uppfattas som ett för den fria samfärdseln och kontakterna med omvärlden slutet värld.

Vidare måste ett långsiktigt mål i detta sammanhang vara att EU:s verksamhet i tredje världen vad gäller mänskliga rättigheter och utvecklings-samarbete får en uttalad flykt- och migrationsförebyggande dimension. Stödet via EU till FN:s humanitära verksamhet och flyktingverksamhet bör enligt kommittén öka. EU:s biståndspolitik bör ytterligare inriktas på mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning i tredje världen. Frågan om ökad stöd till internflyktingar och om bördefördelning i samband med massiva flyktingvågor både utom och inom Europa måste enligt kommittén föras närmare en lösning. Inte minst erfarenheterna från den stora flyktingvågen från Bosnien-Hercegovina till vissa europeiska länder måste utvärderas så att ett bättre system kan byggas upp framdeles. Vad slutligen gäller harmoniseringen av asyl- och invandringpolitiken är det enligt kommittén viktigt att Sverige verkar för att asylrätten värnas och att de gemensamma reglerna i sin helhet inte kommer att vila på en minsta gemensamma nämnare. En övergripande strävan bör vara att skyddsbehövande skall få skydd, i första hand i den egna regionen. Vidare bör återvandringsfrågorna tillmätas ökad vikt, särskilt vad gäller flyktingar.

Kommittén vill även understryka vikten av att samarbetet i dessa frågor bättre samordnas med övriga berörda organisationer, såsom Europarådet, OSSE, UNHCR och IOM. Särskilt den senare organisationen bör kunna spela en viktig roll i ett större europeiskt sammanhang vad gäller återvandring. En ökad samordning bör ske mellan samtliga organisationers verksamhet i syfte att undvika dubbelarbete och öka effektiviteten.

Slutligen vill kommittén understryka vikten av att de central- och östeuropeiska länderna, via Budapestprocessen och på andra sätt, får hjälp till anpassning till det nya Schengen- och EU-systemet och att EU:s östeuropamedel ställs till förfogande för detta. I detta sammanhang bör ökad vikt läggas vid frågan om hur illegal invandring genom dessa länder till Västeuropa kan motverkas. Vidare bör dessa länder få hjälp med att bygga upp asylsystem som är jämförbara med dem i Västeuropa.





## 6 Invandringen till Sverige

### 6.1 Bakgrund

#### 6.1.1 Allmän översikt

Under en period av arbetslöshet omedelbart efter det andra världskriget tog Sverige emot och integrerade 25 000 flyktingar från Baltikum. Därefter täcktes ett ökande behov av arbetskraft genom rekrytering från de nordiska grannländerna, framförallt från Finland. Krisen i Ungern år 1956 ledde under några år till att omkring 8 000 personer kom till Sverige. Även de integrerades trots en tillfälligt svag arbetsmarknad. Invandringsöverskottet uppgick under 1950-talet till omkring 25 000 personer per år. Under 1960-talet kom överskottet att stiga till omkring 40 000 per år. Hälften av invandrarna återvände till sina hemländer. Rekryteringsbasen under dessa år utgjordes huvudsakligen av personer från det dåvarande Jugoslavien samt från Turkiet, Grekland och Italien. Arbetskraftsinvandringen nådde sin kulmen år 1970 då den uppgick till 73 500 personer. Frånräknat utvandringen uppgick invandringen år 1970 till 52 300. Även andra invandringsländer i Europa uppvisade en topp detta år.

Under 1970-talet drabbades Västeuropa och Sverige av en rad ekonomiska problem förorsakade bl. a. av oljekrisen år 1973. Detta ledde till oro inom samhällsekonomin. Stabiliserande åtgärder vidtogs vilket i sin tur ledde till ökad arbetslöshet. I samband därmed avtog arbetskraftsinvandringen till Europa.

När ekonomin hade återhämtat sig hade behovet av arbetskraftsinvandring minskat till följd av strukturomvandlingar och nya produktionsformer som var betydligt arbetssnålare än tidigare.

Sverige har sedan mitten av 1970-talet i praktiken inte haft någon utomnordisk arbetskraftsinvandring sett utifrån myndigheternas tillståndsgrunder. Däremot har asyl- och anhöriginvandringen ökat. Denna invandring har inte påverkats av konjunkturskiftningar. Orsakerna kan stå att dels i att behovet för människor att söka asyl har ökat, dels i att även de som ville bosätta sig i ett europeiskt land av ekonomiska orsaker söker asyl. Det senare skedde eftersom det i praktiken var det enda sättet som återstod för dem att uppnå sina mål. Den dittillsvarande inomeuropeiska arbetskraftsomflyttningen hade således ersatts med en invandring av människor från framför allt utvecklingsländer i tredje världen.

I Sverige ökade antalet asylsökande kraftigt under 1980-talet från 3 000 år 1982 till omkring 30 000 per år under perioden mellan 1989 och 1991, med en toppnotering år 1992 om 84 018 sökande. Under de 14 åren från år 1968



fram till och med år 1981 sökte omkring 36 000 personer asyl i Sverige. Detta skall jämföras med omkring 320 000 under de följande 13 åren fram till och med år 1994. Denna nära nog tiodubbling av antalet asylsökande har utsatt det svenska mottagningssystemet och hela samhällssystemet för stora påfrestningar.

Under den första hälften av 1990-talet har det mänskliga lidande som konflikten i det tidigare Jugoslavien har skapat dominerat flyktingströmmarna i Europa. Nära en miljon människor från detta område har sökt och fått skydd i olika europeiska stater sedan konflikten bröt ut år 1991. Det bör noteras att samtidigt har antalet asylsökande från länder som Libanon, Iran och Etiopien minskat kraftigt.

### 6.1.2 Asylinvandring

#### *Allmänt*

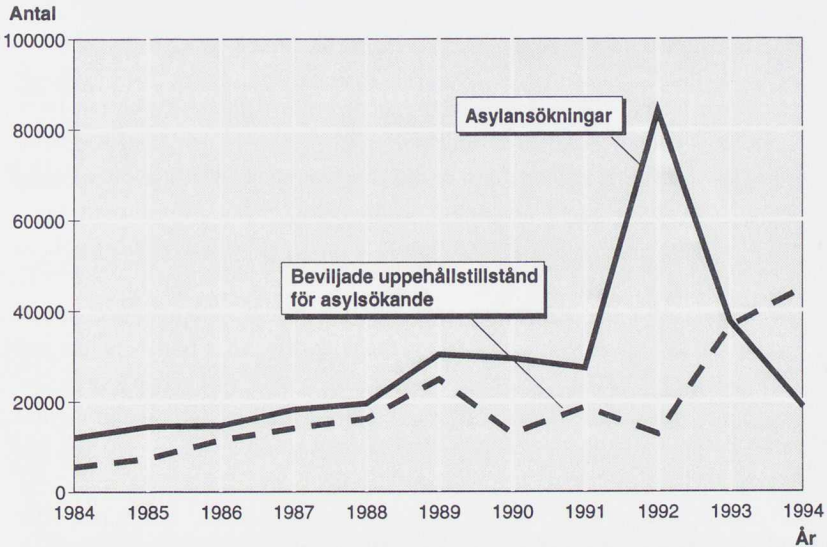
Under 1950- och 1960-talen kom de flesta flyktingarna till Sverige från Östeuropa. Merparten fördes över till Sverige i organiserade former. Under 1970-talet kom de största grupperna, spontant eller inom ramen för flyktingkvoten, från Chile, Ungern, Grekland, Turkiet, Tjeckoslovakien och Polen. Under 1980-talet dominerade asylsökande från Iran, Irak, Libanon och Etiopien. Dessa människor flydde krig och etniskt förtryck i länder som ligger långt från Sverige varför invandringen till Sverige fick en mer global karaktär än tidigare. Sverige förändrades från att ha varit ett arbetskraftsmottagande till ett flyktingmottagande land med dessutom stor anhöriginvandring. Under 1990-talet har stora grupper asylsökande och flyktingar kommit till Sverige spontant från f.d. Jugoslavien, Irak och Somalia.

Sveriges flyktingpolitik har kritiserats för att vara alltför passiv. Det har därvid framförts att ett stort antal asylsökande spontant har sökt sig till Sverige utan att statsmakterna ifrågasatt varför de kommit just till Sverige och om det funnits andra sätt att hjälpa flyktingar från dessa länder. Det tog exempelvis lång tid innan någon reagerade på det ökande antal asylsökande som synbarligen missbrukade systemet. Denna passivitet har lett till att den svenska flyktingpolitiken har framstått som otydlig.

Sverige har i förhållande till sin folkmängd, under de senaste tio åren fått ta emot fler asylsökande än de flesta västeuropeiska länder. Det kan finnas flera anledningar till detta. Många har hävdats att bidragande orsaker har varit Sveriges relativt sett generösa asylpolitik, det påkostade mottagningssystemet och att permanent uppehållstillstånd har getts direkt till alla som fått asyl.

I det följande redovisas närmare några av de ovan nämnda grupper som sökt asyl i Sverige under de senaste 20 åren. Av redovisningen framgår att asylsökande i Sverige till övervägande del kommit från områden där krig pågått eller från länder där övergrepp på de mänskliga rättigheterna förekommit.

Figur 3. Relationen mellan antalet asylansökningar och antalet beviljade uppehållstillstånd åt asylsökande under de senaste tio åren. Det bör observeras att ansökan ofta inges något eller några år före det år beslutet fattats.



### Chilenare

Som en direkt följd av militärkuppen i september år 1973 tvingades omkring 200 000 människor lämna Chile av politiska skäl. Sverige hade aktivt stött den demokratiskt valda regimen och när kuppen genomfördes spelade den svenske ambassadören tillsammans med Italiens ambassadör huvudrollen i ett intensivt arbete för att rädda så många som möjligt undan fängelse och tortyr. Det svenska ambassadområdet var under den första tiden efter kuppen fullt av personer som hade fått skydd av den svenska ambassaden. Sverige tog även emot ett stort antal flyktingar inom ramen för flyktingkvoten. De överfördes hit med hjälp av dåvarande International Committee for Migration, numera IOM. Sverige tog emot omkring 9 000 chilenska flyktingar som en direkt följd av militärkuppen. Sammanlagt kom omkring 35 000 chilener till Sverige. Andra länder utanför Latinamerika som tog emot chilenska flyktingar var framförallt Kanada, Belgien och Spanien.

Så småningom minskade behovet av att överföra flyktingar inom ramen för kvoten medan spontaninvandringen ökade. Under mitten av 1980-talet ökade antalet asylsökande kraftigt trots att förföljelse av olikstänkande i princip hade upphört. Det kunde konstateras att många asylsökande kom från samma stad och att de hade svaga asylskäl men starka ekonomiska motiv för sina



ansökningar. År 1989 infördes viseringsskyldighet för chilenska medborgare. Detta tillsammans med fria demokratiska val och en demokratisering av samhället gjorde att strömmen av asylsökande från Chile i praktiken upphörde.

### *Assyrier/Syrianer*

De första spontant inresta assyrier/syrianerna från Turkiet kom hösten 1974. Samtidigt skedde en liknande invandring till Tyskland och Nederländerna. Invandrarverket beviljade i ett mindre antal fall uppehållstillstånd antingen grundat på anknytning till en grupp assyrier/syrianer från Libanon som tagits ut på kvoten år 1967 eller på grund av skäl med en blandad religiöst-politisk bakgrund.

I juni 1975 började myndigheterna inse att en större grupp kunde vara att vänta. Regeringen beslutade därför att asylansökningar från personer tillhörande denna grupp som hade viss anknytning till Sverige och kunde åberopa viss diskriminering i Turkiet skulle bifallas medan ansökningarna avslogs för dem som endast åberopade den allmänna situationen för assyrier/syrianer i Turkiet.

Under hösten 1975 ökade inströmningen dramatiskt. I februari 1976 fattade regeringen ett första s.k. nollställningsbeslut. Detta innebar att alla som befann sig i landet fick stanna eftersom situationen i Turkiet för assyrier/syrianer ansågs vara svår. Samtidigt infördes viseringsskyldighet för turkiska medborgare. Viseringsskyldigheten visade sig emellertid vara ineffektiv eftersom turkiska medborgare var viseringsfria i de flesta andra europeiska länder och stickprovskontrollen vid den svenska gränsen var otillräcklig. Nollställningsbeslutet hade dessutom i sig skapat ett ännu större invandringstryck än tidigare.

I november 1976 beslutade regeringen att särskilda skäl skulle gälla för assyrier/syrianerna vilket innebar att de vägrades uppehållstillstånd trots att de bedömdes vara de facto-flyktingar. Anledningen till detta beslut var att invandringen av denna grupp hade fått sådana proportioner att de svenska myndigheterna inte längre ansåg sig kunna ta hand om dem på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt nollställdes myndigheternas arbetsbalans ånyo genom att samtliga sökande som befann sig i landet fick uppehållstillstånd.

Efter november 1976 avslogs i princip alla asylansökningar från assyrier/syrianer. Det visade sig emellertid mycket svårt att verkställa avlägsnadebesluten eftersom personerna i fråga ofta gömde sig och ärendena fick stor uppmärksamhet i media.

I juni 1979 fattade regeringen ett beslut som innebar att samtliga asylsökande som hade anknytning till Sverige genom föräldrar eller barn med uppehållstillstånd skulle få stanna. Samtidigt infördes särskilda kvoter för

familjeåterförening i syfte att hindra ytterligare okontrollerad invandring. Detta ledde dock inte till någon direkt minskning av antalet illegala inresor.

Hösten 1980 bidrog ett antal samverkande faktorer till att antalet asylsökande minskade betydligt. Viseringsskyldighet för turkiska medborgare hade under året dessförinnan införts i de flesta europeiska länder och den nytillträdde turkiska militärregimens åtgärder medförde att det blev svårare att få pass och att resa ut för de som så önskade. Sannolikt hade det också viss betydelse att det i princip var omöjligt för assyrier/syrianer att få asyl i Sverige och att ett antal avlägsnandebeslut faktiskt hade verkställts.

Sammanlagt sökte fram till dess omkring 5 000 assyrier/syrianer från Turkiet asyl i Sverige.

### *Iranier*

Revolutionen i Iran år 1979 och den därpå följande konflikten med Irak ledde till att ett ökande antal iranier sökte asyl i Västeuropa. När kriget bröt ut befann sig många iranier redan i Sverige som gäststuderande. De flesta av dessa sökte och erhöll asyl. Iranier kom under flera år att utgöra en av de största grupperna asylsökande. De flesta var män som inte ville delta i kriget eller som deltagit i någon form av politisk aktivitet. Enstaka grupper utgjordes av personer som var allmänt emot den nya regimen och den nya livsstil som påtvingades människor i framförallt Teheran, där livet före den islamiska revolutionen i stor utsträckning levdes på ett västerländskt sätt. År 1985 ökade antalet asylsökande från Iran kraftigt och höll sig sedan på en fortsatt hög nivå fram till år 1991 trots att kriget med Irak upphörde redan våren 1988. Denna ökning och den höga nivån på invandringen saknade till stor del grund i den politiska situationen i Iran och de asylsökande saknade i många fall reella asylgrundade skäl. Trots det visade det sig i det närmaste omöjligt att avvisa dem tillbaka till hemlandet utan risk för myndighetsingripanden vid hemkomsten. De flesta blev därför kvar i Sverige.

De iranier som inte reste direkt till Sverige kom via Turkiet där de inte behövde visering för inresa. Eftersom Sverige krävde visering för iranska medborgare tog de i Turkiet hjälp av smugglare för att skaffa nödvändiga dokument och för att ta sig förbi de turkiska myndighetskontrollerna och ombord på ett flygplan eller en buss till Sverige. För att inte bli avvisade tillbaka till Turkiet enligt första asyllandsprincipen dolde de asylsökande att de varit i Turkiet genom att före inresan till Sverige göra sig av med alla sina dokument inklusive flygbiljetter. Först sedan ett antal organiserade smugglare hindrats från vidare verksamhet minskade antalet asylsökande från Iran. Mellan åren 1984 och 1994 sökte sammanlagt nästan 35 000 iranier asyl i Sverige. De allra flesta, drygt 33 000, fick stanna här.

De svenska myndigheterna tog år 1986 ett initiativ till ett program tillsammans med övriga berörda europeiska länder, i syfte att få till stånd en



reglerad återsändning av iranier till Turkiet och en reglerad kvotuttagning av iranier därifrån, i samarbete med UNHCR. Detta ledde efter två år till ett internationellt kvotuttagsprogram för iranier i Turkiet, omfattande 3 000 personer per år.

#### *Irakier*

Irakier har under 1980- och 1990-talen utgjort en av de största grupperna asylsökande i Sverige. Under 1980-talet utgjorde kriget med Iran en utlösande faktor. Dessutom styrs Irak av en totalitär regim som under lång tid gjort sig känd för många och grova brott mot grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Många av de asylsökande har varit kurder. Dessa har dock före hitresan i regel bott i ett annat land, oftast Iran, Syrien eller Jordanien. Svårigheterna att ta sig ut ur Irak har varit hämmande på antalet flyktingar därifrån. Irakier har inte avvisats tillbaka till hemlandet eftersom risken för repressalier har varit stor. Många av de irakiska asylsökandena har visserligen inte flytt från förföljelse utan mer från ett allmänt politiskt förtryck. Om de återvänder riskerar de ändå straff för att ha sökt asyl utomlands. Trots att irakier måste ha visering för att resa in i Sverige har 17 000 irakier sökt asyl här under perioden 1984–1994. Några har avvisats till ett första asylland men de allra flesta har fått stanna.

#### *Libaneser och statslösa palestinier*

Sommaren 1975 bröt inbördeskrig ut i Libanon. I februari 1976 beslutade Invandrarverket att alla asylsökande från Libanon skulle få stanna av humanitära skäl. Nästan omedelbart ökade antalet asylsökande kraftigt. Sedan regeringen i april 1976 avslagit ett antal ansökningar och börjat verkställa avvisningsbeslut minskade inresorna från Libanon. Under de följande två åren fattades såväl generella beslut med innebörden att de som befann sig i Sverige skulle få stanna, som avvisningsbeslut rörande de nya asylsökande som kom.

Sedan situationen i Libanon förvärrats hösten 1978 beslutades ånyo att den allmänna situationen där skulle utgöra tillräckliga skäl för uppehållstillstånd.

Sommaren 1980 ökade inresorna igen och eftersom Invandrarverket bedömde att situationen i landet hade förbättrats fattades ett antal avvisningsbeslut som verkställdes till Beirut. Detta innebar att 400 redan bokade flygbiljetter till Sverige avbeställdes i Beirut.

Under åren 1976-1981 beräknas omkring 1 500 personer från Libanon ha fått stanna i Sverige. Mellan år 1984 och 1994 sökte omkring 12 000 libanesiska medborgare och omkring 10 000 statslösa, huvudsakligen palestinier från Libanon, asyl i Sverige. Ungefär hälften av libaneserna och

de flesta statslösa fick stanna här, med undantag för en period år 1985 då ett stort antal avvisades till det dåvarande Östtyskland.

Ett problem för de svenska myndigheterna var att förmå Libanon och andra länder i närområdet att ta tillbaka de palestinier som inte ansågs vara i behov av skydd i Sverige. Detta visade sig vara mycket svårt. Under mitten och slutet av 1980-talet gjordes därför stora ansträngningar från svensk sida för att förhindra asylsökande från Libanon att nå Sverige. Förhandlingar med Östtyskland ledde till att personer utan visering till Sverige inte skulle tillåtas att resa genom Östtyskland på sin väg till Sverige. Samtidigt upptogs från svensk sida förhandlingar med UNHCR, UNRWA och Libanons regering i syfte att möjliggöra en återsändning och återtagande av ett antal statslösa asylsökande med hemvist i Libanon. Dessa förhandlingar ledde emellertid inte till något resultat.

En annan faktor som påverkade såväl inströmningen som möjligheterna att verkställa avvisningsbeslut var det faktum att flygplatsen i Beirut under långa perioder var stängd.

Strömmen av asylsökande från Libanon har i stort sett följt den politiska och militära utvecklingen i landet. Under perioder av lugn kom färre människor och när kriget trappades upp ökade antalet asylsökande. Sedan år 1991 har strömmen av asylsökande från Libanon i det närmaste upphört.

### *Somalier*

Även när det gäller somalier framgår av statistiken förändringarna i den politiska situationen i landet. När inbördeskriget startade i maj 1988 medförde det att omkring 500 000 människor omedelbart tvingades på flykt till Etiopien. År 1989 nästan femdubblades antalet asylsökande i Sverige för att sedan ytterligare öka de följande åren.

Kriget i Somalia har ändrat karaktär sedan år 1988 men pågår fortfarande. Uppskattningsvis mellan 2,5 och 3 miljoner människor är på flykt inom eller utanför landet. Internationella interventioner har hittills misslyckats. Människor i Somalia svälter fortfarande.

Sedan inbördeskriget inleddes har omkring 9 000 somalier sökt asyl i Sverige. Alla som inte omedelbart avvisats till ett första asylland har fått stanna. Somalier är viseringsskyldiga i Sverige, liksom i de flesta europeiska länder, men många tar sig in i landet med förfälskade eller lånade svenska pass. Det är svårt att fastställa varför många har valt just Sverige som asylland. Stora grupper somalier har länge funnits och finns i Italien, Storbritannien, Nederländerna och Kanada. Troligen har de som först kom till Sverige sökt sig till den lilla grupp som redan fanns här. Att man kunnat flyga relativt billigt till Sverige med flygbolaget Aeroflot via Moskva har antagligen också spelat en stor roll.



*Tamiler från Sri Lanka*

Tamiler på flykt undan inbördeskriget i Sri Lanka är en av de större flyktinggrupper som kom till Europa under 1980-talet. Endast ett fåtal av dem (drygt 1 300 personer) har sökt sig till Sverige. En anledning till detta är sannolikt att det inte finns någon tradition av invandring från Sri Lanka hit. Det finns endast ett fåtal lankeser här sedan tidigare. En annan anledning kan vara att svenska myndigheter omedelbart vid gränsen i mitten av 1980-talet avvisade några av de första grupperna som kom till Sverige. Det spred sig snabbt bland tamiler att Sverige var ett osäkert land att söka asyl i eftersom risken att avvisas var uppenbar. Andra europeiska länder dröjde en längre tid med att fatta liknande beslut.

*Rumäner*

Som en följd av järnridåns fall ökade i ett flertal europeiska länder liksom i Sverige antalet asylsökande från Rumänien kraftigt år 1990 och det kunde förutses ett fortsatt stort utvandringstryck därifrån. För att motverka ur skyddssynpunkt obefogade strömmar av migranter från Rumänien initierades det s.k. Rumänien-projektet av Schweiz, Sverige, Tyskland och Österrike. Detta var ett biståndsprogram som syftade till att ge incitament åt människor att stanna kvar i Rumänien i stället för att oövertänt bege sig till en osäker framtid i Västeuropa. Projektet fick önskat resultat, bl. a. till följd av en rad åtgärder som vidtogs av den rumänska regeringen. Antalet asylsökande från Rumänien till Sverige har de senaste åren minskat stadigt.

*Bulgarien-turkar*

Etniska turkar från Bulgarien sökte asyl i Sverige under år 1989. Sammanlagt 5 000 sökte sig hit. Förutom Turkiet var Sverige i princip det enda land som nåddes av denna våg av asylsökande. Bulgarien-turkarna hade under en lång tid varit delvis förtryckta i Bulgarien och när det blev möjligt för dem att få pass och utresetillstånd flydde omedelbar mer än 100 000 till Turkiet. När Turkiet inte längre ansåg sig kunna klara den stora inströmningen införde man viseringsskyldighet. Många sökte sig därför till Sverige i stället. Den svenska regeringen snabbundersökte förhållandena i Bulgarien varefter viseringsskyldighet infördes för bulgariska medborgare. Regeringsbeslutet den 13 december 1989 om att införa särskilda skäl innebar att de facto-flyktingar som saknade starka skyddsbehov inte längre fick asyl. Strömmen av asylsökande upphörde därmed nästan helt. Ett fåtal av dem som sökt asyl fick stanna i landet.

### *Etiopier/Eritreaner*

I inbördeskriget i Etiopien kämpade eritreaner mot regeringstrupper för att skapa ett självständigt Eritrea. Oppositionella grupper bekämpade den totalitära regeringen som i sin tur systematiskt förföljde oliktankande. Detta var huvudorsaken till den stora inströmmningen av asylsökande från Etiopien till Sverige under slutet av 1970-talet och hela 1980-talet. Mellan åren 1984 och 1992 sökte nästan 9 000 personer från Etiopien asyl i Sverige. Det största antalet registrerades under perioden 1987–1990. Sedan kriget upphört och staten Eritrea utropats har strömmen av asylsökande i princip avstannat. På grund av de svåra förhållandena som rådde i Etiopien under kriget sändes ingen tillbaka dit. Sverige har under lång tid haft viseringsskyldighet för etiopiska medborgare vilket inte i någon nämnvärd utsträckning tycks ha inverkat på antalet som tagit sig hit.

### *Kosovo-albaner*

Med Kosovo-albaner menas etniska albaner med muslimsk tro från provinsen Kosovo i Serbien, i nuvarande Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Albanerna är i majoritet i Kosovo men lever under ett generellt förtryck från den serbiska minoriteten. Förhållandena har ofta beskrivits som apartheid-liknande. Den allmänna levnadsnivån är rent materiellt mycket låg för den albanska gruppen.

Kosovo-albaner började komma till Sverige i stort antal under år 1989. Till andra europeiska länder, som Schweiz och Tyskland, hade emellertid en invandring av kosovo-albaner förekommit under hela 1980-talet. Vad gäller Sverige kom de flesta kom år 1992 då nästan 60 000 sökte asyl här. Många kom hit lockade av flyktingsmugglare som organiserade bussresor till Sverige. Sedan viseringsskyldighet infördes hösten 1992 för jugoslaviska medborgare och regeringen klart hade markerat att endast ett mindre antal kunde beviljas asyl i Sverige minskade inströmmningen betydligt.

Sammanlagt har mer än 80 000 Kosovo-albaner sökt asyl i Sverige sedan år 1989. En relativt stor andel av dem, cirka 60 000-70 000, har fått stanna i Sverige. De har fått uppehållstillstånd av humanitära skäl eftersom de varit i landet tillräckligt länge för att omfattas av generellt beslut år 1994 rörande asylsökande som vistats lång tid i Sverige.

### *Medborgare i Bosnien-Hercegovina*

Sedan kriget i Bosnien-Hercegovina bröt ut i april 1992 har ca 40 000 medborgare i detta land sökt asyl i Sverige. De flesta har fått permanenta uppehållstillstånd av politiskt-humanitära skäl. Ingen har avvisats tillbaka till Bosnien-Hercegovina. När det svenska mottagningssystemet sommaren 1993 var hårt belastat införde regeringen viseringsskyldighet för medborgare i



Bosnien-Hercegovina. Sedan dess har antalet asylsökande minskat och nästan upphört.

Konflikten i Bosnien-Hercegovina är väl känd. En konsekvens av den är att 1-1,5 miljoner bosnier är på flykt i sitt eget land och att omkring en miljon bosnier har tvingats på flykt utanför landet. De har flytt av framförallt två orsaker: därför att kriget har kommit att utspela sig just där de bodde eller att de tvingats lämna sina hem på grund av sin etniska tillhörighet. Ofta är båda dessa orsaker för handen.

Omkring 5 000 asylsökare i Sverige som företrädesvis kom år 1994, har både bosniskt och kroatiskt medborgarskap. Regeringen beslutade i början av år 1995 att de skulle återvända till Kroatien. Till följd av att stridigheter bröt ut i Kroatien i maj 1995 beslutade regeringen, i enlighet med den nya lagstiftningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd, att de skulle få stanna i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd i sex månader. Samtidigt infördes viseringsskyldighet för kroatiska medborgare.

### 6.1.3 Regelverk och ansvariga myndigheter

Utlänningslagen (1989:529, omtryckt 1994:515) reglerar utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt rätten att få asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet. Regeringen har getts bemyndigande att föreskriva vissa tillämpningsregler. Dessa framgår av utlänningsförordningen (1989:547). Hur mottagandet av asylsökande skall ske regleras av lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Statens invandrarverk är central utlänningsmyndighet. Invandrarverket beslutar som enda instans i ärenden rörande ansökningar om visering och uppehållstillstånd. I ärenden rörande avvisning, utvisning och medborgarskap är Invandrarverket beslutande myndighet i första instans. Dessa beslut kan överklagas av den berörde utlänningen till Utlänningsnämnden. I vissa fall kan en polismyndighet fatta beslut om avvisning av utlänning som inte är asylsökande. Ett sådant beslut kan överklagas till Invandrarverket. Allmänna domstolar kan i samband med att en utlänning döms för brott förordna om utvisning. Överklagan i detta fall sker enligt reglerna för brottmål. Såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden får överlämna ärenden till regeringen bl.a. för att erhålla vägledande beslut eller om beslutet berör rikets säkerhet.

Polismyndigheterna utreder ärenden som avser utlänningars rätt att vistas i Sverige och ansökan om svenskt medborgarskap. Om utlänningen söker asyl skall ärendet överlämnas till Invandrarverket för vidare utredning. I övriga ärenden överlämnas ärendet efter avslutad utredning till Invandrarverket för beslut. Om en utlänning inte lämnar Sverige frivilligt sedan han erhållit ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut eller avvisningsbeslut med

omedelbar verkställighet skall polismyndigheten på den ort där utlänningen befinner sig ombesörja att beslutet verkställs. Polismyndigheterna skall verkställa beslut om förvar enligt utlänningslagen.

Svenska utlandsmyndigheter får efter bemyndigande från Invandrarverket besluta om visering i vissa fall. Utlandsmyndigheterna skall utreda ansökningar om uppehållstillstånd som lämnas in i utlandet. Efter genomförd utredning skall ansökan överlämnas till Invandrarverket. Viseringsansökningar som inte får avgöras av utlandsmyndigheten överlämnas likaså till Invandrarverket.

## 6.2 Reglering

### 6.2.1 Möjligheter att reglera invandringen

Det finns ett antal möjligheter för statsmakterna att på olika sätt reglera hur många och vilka som invandrar. Här ges en översiktlig beskrivning av tillgängliga medel.

Tankar och mekanismer bakom valet av destination för en flykting jämfört med en person som av andra skäl lämnar sitt hemland är delvis lika men skiljer sig även i väsentliga delar. Valet avgörs av en kombination av faktorer som möjligheterna att få uppehållstillstånd, möjligheterna till ett drägligt liv, möjligheterna att ta sig till landet ifråga etc. Invandringstraditioner och frånvaro av diktatur, krig, korruption och andra negativa företeelser i destinationslandet, spelar förmodligen också ofta en avgörande roll för den som av någon anledning söker sig en ny tillvaro. Den information som t. ex. en potentiell asylsökande har om ett visst land är ofta fragmentarisk och präglad av praktiska råd och tips om hur man skall gå till väga för att få stanna i landet.

De *signaler ett land ger till potentiella invandrare* har visat sig ha stor betydelse för invandringen. Dessa signaler visar vad landet vill med sin invandring. Det är därför viktigt att inte bara föra en tydlig och konsekvent invandringspolitik nationellt utan också tänka på hur den uppfattas utifrån. Nedan redovisas de viktigaste medel som står till förfogande för att signalera vilken invandringspolitik Sverige vill föra.

Möjligheterna att få uppehållstillstånd är naturligtvis av stor betydelse, särskilt för en person som anser sig vara i behov av skydd och inte ser det som en reell möjlighet att återvända till hemlandet under den närmaste tiden. Om tillstånd nekas i ett EU-land är som en följd av Dublinkonventionens principer möjligheterna begränsade att få uppehållstillstånd i något av de övriga EU-länderna. Vad gäller Dublin-konventionen se avsnitt 5.3.5.

Ett land som har ett, relativt sett, *generöst skyddsbegrepp* blir naturligtvis extra attraktivt för den som behöver asyl. En oklar tillämpning av skyddsbegreppet är olycklig och leder till negativa konsekvenser. Att asylsökande



som saknar asylskäl ändå ges tillåtelse att stanna, t. ex. av humanitära skäl som synes oklara eller som resultat av ett s.k. nollställningsbeslut, leder till att personer utan egentligt behov av skydd ändå söker asyl i syfte att få uppehållstillstånd och därmed belastar asylprocessen vilket i förlängningen är till förfång för de asylsökande som verkligen har behov av skydd här.

Möjligheten för anhöriga att få *uppehållstillstånd* torde också vara av betydelse för valet av invandringsland och utgör således ett instrument för invandringsreglering.

Arbetskraftsinvandringen till Sverige har i princip varit obefintlig sedan början av 1970-talet, vilket till stor del beror på att det varit väl känt att Sverige, i motsats till t.ex. Tyskland, sedan dess inte har haft något system för dylik invandring. Om Sverige skulle ge möjligheter för medborgare i länder som inte anslutit sig till EES-avtalet att få tillstånd att bo och arbeta här skulle antalet ansökningar förmodligen öka dramatiskt.

Även uppehållstillståndets varaktighet och möjligheterna att erhålla medborgarskap är faktorer som påverkar inströmningen av asylsökande och andra invandrare även om effekterna av t. ex. tillfälligt tillstånd jämfört med permanent tillstånd och medborgarskap efter fem år (Sverige) eller efter 12 år (Schweiz) inte skall överdrivas.

Att kräva uppehållstillstånd före inresan och att avvisa de som saknar uppehållstillstånd av formella skäl gör att den invandring som inte avser spontant inresta asylsökande kan regleras via svenska ambassader i stället för vid gränsen eller inne i landet.

Att i en snabb process *omedelbart avvisa* personer med uppenbart grundlösa asylansökningar är ett sätt för myndigheterna att visa att de menar allvar med lagstiftningen. Det är av samma orsak viktigt att också följa upp negativa beslut med en effektiv verkställighet av dessa.

Att tillämpa regeln om *första asylland* strikt har också visat sig vara effektivt när det gäller att reglera invandringen. Ett problem som tyvärr följer av en sådan tillämpning är ökad dokumentlöshet bland de asylsökande. Detta kan motverkas genom striktare passkontroll av transportföretaget eller myndigheter innan resan till Sverige företas och att passkontrollen i Sverige sker omedelbart efter ankomsten, ibland redan ombord på eller i anslutning till avstigningen från transportmedlet, t.ex. en båt eller ett flygplan.

En i Europa alltmer använd metod att effektivisera och göra asylprocessen snabbare är att använda sig av listor med s.k. *säkra länder*. Det innebär att asylsökande som kommer från ett säkert första asylland omedelbart avvisas dit enbart av den anledningen att handläggare och beslutsfattare i Sverige inte behöver gå in på några tidsödande frågeställningar och bedömningar. På samma sätt använder vissa länder listor över säkra hemländer dvs. länder med demokratiskt styre där det, generellt sett, inte förekommer att människor förföljs eller annan form av våld som skulle kunna tänkas grunda asyl.

Det förekommer i icke ringa utsträckning att personer söker asyl i flera olika europeiska länder eller att man söker asyl på nytt i det land man fått avslag i. Detta missbruk av asylsystemet av personer som inte bedömts vara i behov av skydd är till förfång för de asylsökande som verkligen behöver asyl. För att stävja detta missbruk blir det allt vanligare att asylsökande får lämna *fingeravtryck* i samband med ansökningen. Detta förekommer i de flesta europeiska länder. Dessa kan sedan jämföras med andra fingeravtryck från asylsökande och eventuellt dubbla ansökningar kan på så vis avslöjas även om sökanden har skaffat sig nya eller saknar identitetshandlingar. Ett generellt system för sådan identitetssäkring utvecklas nu mellan EU-länderna (Eurodac).

Att införa krav på *visering* kan ofta vara ett effektivt sätt att förhindra eller försvåra att medborgare från vissa länder söker sig till Sverige. Ett exempel var när medborgare från Bosnien-Hercegovina, efter ett regeringsbeslut i juni 1993 avkrävdes visering för inresa i Sverige. Detta ledde till att den kraftiga tillströmningen av asylsökande från Bosnien-Hercegovina, vilken höll på att rasera det svenska systemet för flyktingmottagning, kunde minskas och nästan helt upphöra. För att viseringskrav skall vara effektivt krävs att de länder som den asylsökande passerar för att komma till Sverige också har viseringskrav. Det krävs också att flygbolag och andra transportörer respekterar viseringskravet genom att inte erbjuda transport till den som saknar erforderlig visering för att resa in i Sverige.

Om möjligheterna att ta sig till Sverige för att söka uppehållstillstånd minskas, trots att intresset för att invandra till Sverige kvarstår, uppstår lätt en situation där människor trots allt tar sig hit med hjälp av olika organisatörer som opererar på den illegala marknaden. Detta kan i många fall innebära att de reser in på falska handlingar och sedan stannar här utan att ge sig till känna. Omkring hälften av de som sökt asyl i Sverige under år 1994 har lämnat in sin ansökan inne i Sverige. Detta innebär att de på något sätt tagit sig in i Sverige, antingen illegalt eller med besöksvisering.

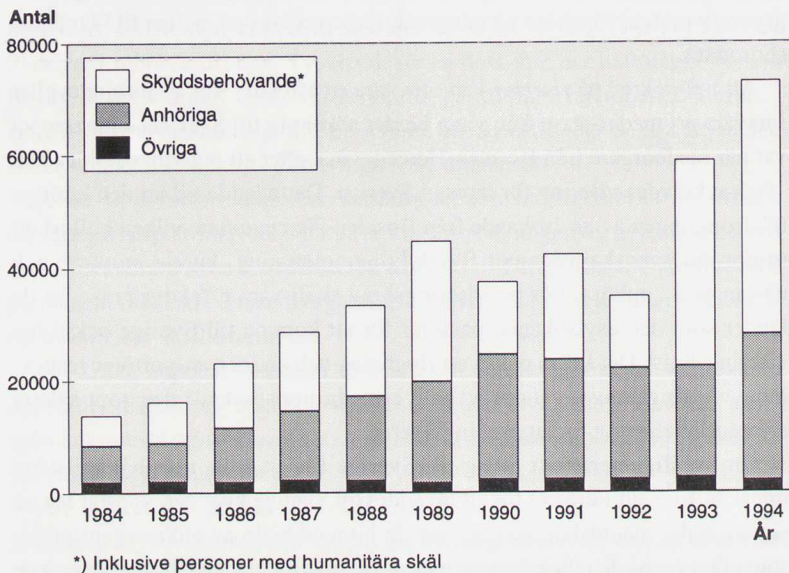
För att transportörerna skall ta sitt ansvar har ett stort antal europeiska länder infört ett system där transportören beläggs med någon form av *sanktion* (böter eller straffavgift) för varje person utan erforderlig visering eller passhandling som transportören befordrar. Det har på senare år blivit allt vanligare att medborgare i vissa länder avkrävs visering enbart för att mellanlanda på en flygplats för att exempelvis byta flygplan, s.k. *transitvisering*.

För att komma till rätta med de som vistas i illegalt här genomför polisen s.k. *inre utlänningskontroll*, det vill säga att man kontrollerar om utlänningar har de tillstånd som krävs för att vistas här. Kontrollen kan ske i princip var som helst i landet. För att minska antalet människor som vistas illegalt i Sverige är användandet av *illegal arbetskraft* kriminaliserad. Det är svårare att vistas här utan tillstånd om man inte kan försörja sig. Hur många som uppehåller sig i Sverige illegalt är av naturliga skäl svårt att bedöma. Det



svenska folkbokföringssystemet gör emellertid att det är betydligt svårare att leva illegalt här än i de flesta andra europeiska länder.

Figur 4. Fördelningen mellan skyddsbehövande inklusive personer med humanitära skäl, anhöriga till personer bosatta i Sverige och övriga grupper som fått uppehållstillstånd under de senaste tio åren.



### 6.2.2 Planeringsramar

I regeringens förslag till aktiv flykting- och immigrationspolitik (prop. 1990/91:195) presenterades principer för planeringsramar avseende invandringen i Sverige. Enligt förslaget borde konventionsflyktingar oförändrat ha en i princip ovillkorlig rätt att bosätta sig här. Samma principiella rätt till bosättning borde gälla för personer som visserligen inte var konventionsflyktingar, men som ändå hade behov av internationellt rättsligt skydd. En motsvarande principiell lagfäst rätt till bosättning borde också föreligga för medlemmar av kärnfamiljen. Flyktingkvoter för organiserad överföring skulle liksom tidigare fastställas. Kvoten borde kunna ökas under planeringsperioden om det internationella läget så krävde och mottagningsresurserna medgav det. Den del av kvoten som under planeringsperioden ställdes till förfogande för UNHCR borde emellertid hållas på en konstant nivå.

Enligt förslaget i propositionen anger regeringen en årlig ram för att ta emot anhöriga utanför kärnfamiljen. Enligt föredragande statsråd skulle

gällande regler ge stora möjligheter att ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Det relativt stora utrymmet för diskretionär prövning har emellertid inneburit att reglerna blivit invecklade och svårförståeliga. Praxis har samtidigt blivit tämligen restriktiv. Detta torde ha lett till att åtskilliga anhöriga valt att ta en osäker chans som asylsökande framför ett säkert avslag på en ansökan om tillstånd före inresan. Förslaget om planeringsramar innebär därför enligt föredraganden att regelsystemet görs enklare och mer förutsägbart än tidigare. Detta skulle innebära att utrymmet för en diskretionär prövning borde minskas och möjligheterna för anhöriga utanför kärnfamiljen till bosättning i Sverige vidgas något. Även en relativt liten vidgning av kretsen av anhöriga som borde ha möjlighet till bosättning skulle kunna leda till att ett betydande antal personer får en principiell rätt till uppehållstillstånd. En antalsmässig begränsning för denna kategori skulle emellertid kunna innebära att antalet anhöriga inte skulle behöva inkräkta på utrymmet för annan angelägen invandring. En köordning som sträcker sig över ett år skulle dessutom ge möjlighet att medge rätt till bosättning i Sverige och att samtidigt fastställa en senare tidpunkt för utnyttjande av denna, framhölls i propositionen.

I Flykting- och immigrationsutredningens betänkande (SOU 1991:1), som låg till grund för propositionen, föreslogs att personer skulle kunna erhålla uppehållstillstånd inom planeringsramarna även om de inte uppfyllde kriterierna för att ha ovillkorlig rätt att bosätta sig i Sverige men kunde åberopa skäl av politisk-humanitär art.

Beträffande medborgare i de nordiska staterna liksom i de dåvarande EG-staterna föreslog regeringen inga ändringar i propositionen. Det förordades att dessa båda grupper skulle ligga utanför planeringsramarna. Inte heller föreslogs ändringar av riktlinjerna för invandring av arbetskraft, även om regeringen ansåg att tillämpningen skulle kunna ske på ett mer flexibelt och konjunkturanpassat sätt än hittills. Möjligheterna att under begränsad tid komma till Sverige för besök, fritid och arbete borde utvecklas i syfte att bidra till ökad frivillig rörlighet över gränserna, förordade regeringen.

I betänkandet från Flykting- och immigrationsutredningen föreslogs att arbetsmarknadsskäl skulle kunnas beaktas när det gäller invandring av anhöriga utanför kärnfamiljen vilka har i övrigt likartade skäl. Det skulle enligt betänkandet innebära att "förtur" ges till den som har arbete ordnat. Förturen skulle endast gälla i förhållande till andra sökande med likartad anknytning, exempelvis mellan vuxna syskon som skulle ha möjlighet att få uppehållstillstånd som s.k. sista länk. Hänsyn till arbetsmarknadsskäl skulle emellertid inte tas exempelvis när det gäller åldriga föräldrar, som normalt inte kunde antas komma att arbeta här. Eventuellt borde hänsyn inte tas till arbetserbjudanden inom vissa yrken eller branscher med stor koncentration av invandrare. Den som har ordnat arbete och bostad ställde enligt föredragande statsrådet otvivelaktigt mindre krav på mottagningsresurser än den som inte



har det. Hänsyn till arbetserbjudande för vissa anhöriga skulle därför kunna innebära att det blev möjligt att fastställa en större kvot för anhöriga utanför kärnfamiljen än som annars skulle vara möjligt. Om ett sådant system infördes borde frågan om vilken hänsyn som skulle tas till arbetserbjudanden bli föremål för överläggningar mellan Invandrarverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsmarknadens parter.

Såväl propositionen som betänkandet utgick från ett totalutrymme för invandring. Från detta skulle sedan räknas konventionsflyktingar, andra med starka skyddsbehov och kärnfamiljer till personer bosatta i Sverige. Medborgare i nordiska länder, EU-länder och adoptivbarn skulle liksom tidigare tillåtas att bosätta sig här oberoende av hur planeringsramarna utnyttjas.

Propositionen återkallades av regeringen och ledde därför inte till något ställningstagande av riksdagen.

### 6.2.3 Internationella jämförelser

#### *Allmänt*

Diskussionen om fastställande av årliga planeringsramar är inte unik för Sverige. En sådan diskussion pågår i flera europeiska länder. De enda länder som hittills uppställt liknande system är dock Schweiz och Österrike. De klassiska invandringsländerna bygger hela sin invandringspolitik på system med planeringsramar.

#### *Australien*

Invandringssystemet är i första hand inriktat på permanent bosättning. Australien använder sig av omfattande planeringssystem för att fastställa nivån och sammansättningen av nästkommande års invandring. Under år 1990 togs 121 000 invandrare emot för permanent bosättning. I planeringsmålen för år 1992 angavs att 55 procent borde avse familjesammanföring, 38 procent arbetskraft i vissa branscher och resten skulle utgöras av humanitärt betingad invandring. De enskilda invandrarna poängbedöms utifrån bl.a. språkkunskaper, utbildningsnivå och beräknad förmåga till integration.

#### *Kanada*

Den kanadensiska regeringen fastställer årligen efter konsultationer med bl.a. provinsregeringarna planeringsramar. Invandrarna indelas i tre kategorier. Family Class består av makar, barn, föräldrar samt mor- och farföräldrar. I systemet ligger ett försörjningsåtagande från den anhörige i Kanada. Som flyktingar räknas såväl asylsökande som själva sökt sig till Kanada som flyktingar vilka överförts organiserat från andra länder. Slutligen finns en

Independent Class där den presumtive invandraren bedöms enligt ett poängsystem efter ålder, språkkunskaper, övrig utbildning och yrkeserfarenheter. När bedömningen görs av sökanden som ingår i den sistnämnda kategorin tas hänsyn till samhällsekonomens behov. För år 1994 sattes den totala ramen till 250 000 invandrare. Av dessa beräknades 112 500 ingå i vardera Family och Independent Class medan flyktingarna beräknades till 25 000.

### *Schweiz*

Ett framträdande drag i den migrationspolitiska utvecklingen i Schweiz under senare år har varit ansträngningarna att få till stånd ett långsiktigt inriktat planeringssystem. Dessa ansträngningar underlättas av att det redan existerande systemet för arbetstillståndsgivning bygger på planeringsramar som görs upp på förhand. Regeringen beslutar således årligen om det maximala antal utlänningar som kan tilldelas ettåriga arbetstillstånd, säsongarbetstillstånd (nio månader) eller korttidsarbetstillstånd (sex månader). Endast den första kategorin har rätt att ta med sig make eller maka samt barn under 18 år. En omfattande reformering har genomförts av hela systemet för asylutredning och asylmottagning. Nyligen har ett nytt planeringssystem för invandringen till Schweiz föreslagits.

### *USA*

I USA anges ett tak för totalinvandringen, med uppdelning på de tre kategorierna familjebetingad, sysselsättningsbetingad och övrigt betingad invandring. Familjesammanföring spelar en övergripande roll i invandringsplaneringen. Den anhörige i USA måste ha amerikanskt medborgarskap för att familjemedlemmar som inte hör till kärnfamiljen skall få rätt att bosätta sig där. Det amerikanska invandringssystemet delar upp invandrarna på en rad olika kvoter beroende på nationalitet och skäl för bosättning. Myndigheterna förefaller vara måna om att se till att invandringen förblir samma produktiva kraft i samhällsekonomin som tidigare, varför de har börjat ge ökad prioritet åt arbetskraft.

### *Österrike*

Utlänningslagstiftningen har genomgått grundläggande förändringar under början av 1990-talet. Varje utlänning som skall vistas mer än tre månader i landet skall kunna få uppehållstillstånd inom ramen för en kvot för första-gångstillstånd som fastställs årligen i samråd mellan staten, arbetsgivarna, de fackliga organisationerna, handelskamrarna och kommunerna. Upphållstillstånd till asylsökande, flyktingar, gränsarbetare och de som omfattas av EU-



och EES-avtalen ligger utanför kvoten. Även om asylsökande ligger utanför planeringssystemet bygger mottagningssystemet för dem på ettåriga planeringskvoter. Syftet med systemet är att få till stånd en decentralisering av omhändertagandet till småhotell och privata hem. De nio förbundsländerna har tilldelats proportionella mottagningskvoter som har fastställts i förhållande till deras totala folkmängd och till andelen redan befintliga utlänningar i varje förbundsland.

#### 6.2.4 Överväganden

Som närmare utvecklas i kap. 10 finner kommittén att planeringsramar i den mening som förordas i direktiven inte är förenliga med de förslag kommittén framlägger i övrigt. Istället förordas ett nytt system med utgiftsramar för verksamheten inom områdena flykt- och migrationsförebyggande bistånd och flykting- och invandringspolitik m.m. Flyktingkvoten bör liksom tidigare vara flexibel och anpassas efter omständigheterna i omvärlden. För all invandring bör prognoser upprättas och följas upp årligen. Hur kommittén närmare tänker sig en styrning av kostnaderna för invandringen genom ett sådant planeringssystem redovisas i avsnitt 10.3.

### 6.3 Skyddsbehövande

Kommittén föreslår att skydd ges till:

Flyktingar enligt en vid tolkning av flyktingkonventionen som ansluter sig till UNHCR:s rekommendationer.

Övriga skyddsbehövande till vilka räknas de som

- riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- flyr undan en väpnad konflikt eller en miljökatastrof, eller
- riskerar ett strängt straff eller mycket allvarliga trakasserier på grund av könstillhörighet eller homosexualitet.

De nuvarande skyddsbegreppen de factoflykting och krigsvägrare försvinner liksom begreppet politiskt-humanitära skäl. En stor del av de som med gällande regler skulle fått uppehållstillstånd som de factoflyktingar eller krigsvägrare skulle också få stanna enligt föreslaget.

### **6.3.1 Nuvarande skyddsbegrepp**

#### *Internationell rätt*

Flyktingkonventionen, vilken närmare beskrivs i avsnitt 4.3.1, innehåller bl.a. en definition av vem som skall anses vara flykting, förbud mot avvísning 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 jämföras med medborgare i det egna landet när det gäller sociala förmåner m.m.

Av stor betydelse är att UNHCR:s verksamhet, på basis av ett antal resolutioner av FN:s generalförsamling, kommit att utvidgas utöver mandatet. I många fall av omfattande tvångsförflyttningar har UNHCR bistått med skydd och nödhjälp. Grundläggande flyktingrättsliga principer, som förbud mot tvångsvis repatriering av personer som riskerar förföljelse i hemlandet, har tillämpats på stora flyktinggrupper som inte erkänts vara flyktingar i flyktingkonventionens mening. Det bör emellertid observeras att UNHCR:s mandat formellt inte har utvidgats. Härutöver bör nämnas att UNHCR:s exekutivkommitté har antagit ett 60-tal betydelsefulla slutsatser för internationellt skydd av flyktingar. Dessa slutsatser är moraliskt förpliktigande om än inte bindande ur folkrättslig synvinkel. UNHCR:s handbok ("Handbook on procedures and criteria for determining refugee status") utgör inte något för Sverige bindande instrument men kan tjäna som vägledning när det gäller att fastställa flyktingskap. I handboken redogörs för UNHCR:s tolkning av flyktingkonventionen. Den kan i vissa avseenden betraktas som en auktoriserad kommentar till konventionen.

För närvarande pågår diskussioner inom EU angående en harmonisering av flyktingkonventionens flyktingdefinition. Sverige deltar i detta arbete. Arbetet är ännu inte avslutat men av vad som hittills framkommit kan konstateras att den svenska tolkningen av konventionen i vissa avseenden får betraktas som restriktiv. En eventuell harmonisering av flyktingbegreppet på EU-nivå kommer troligen innebära att Sverige i vissa avseenden måste tillämpa en mindre restriktiv tolkning än i dag.

FN:s allmänna förklaring år 1948 om de mänskliga rättigheterna proklamerar bl.a. envars rätt att lämna varje land. Vidare ges envar rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. I anslutning härtill antog FN år 1967 en deklARATION om territoriell asyl, i vilken innebörden av rätten till fristad preciseras. I 1948 års konvention om folkmord åläggs de konventionslutande staterna att förebygga och bestraffa folkmord. FN:s 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 FN:s generalförsamling 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 FN:s generalförsamling. Den ger bl.a. skydd också åt en person som inte erkänns som flykting att sändas till en stat där han hyser välgrundad fruktan för att bli utsatt för tortyr. 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.

Den europeiska konventionen år 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), jämte tilläggsprotokoll, föreskriver bl.a. att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Dessa föreskrifter anses hindra utvisning och utlämning till ett land där risk föreligger för sådan behandling. För konventionens införande i svensk rätt och dess betydelse i avseende på anhöriginvandring redogörs i avsnitt 6.4.2.

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 samt 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 onödigt lidande". Enligt konventionen är det också förbjudet att "bombardera städer, byar, bostäder eller byggnader, som inte försvaras".

En konvention antagen i Genève år 1949 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.

Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN år 1989. Konventionen behandlas närmare i avsnitt 9.1.

### *Konventionsflyktingar*

Sverige har anslutit sig till flyktingkonventionen. I 3 kap. 2 § UtL definieras vem som skall anses som flykting. Definitionen är hämtad från konventionen. Av 4 § framgår att en flykting har rätt till asyl i Sverige, såvida det inte finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl eller utlämningen 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.

En flykting definieras i flyktingkonventionen och utlänningslagen 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. Konventionens definition är den enda universellt godtagna. Den tar sikte på personens individuella, subjektiva fruktan att utsättas för förföljelse på grund av vissa objektiva konstaterbara omständigheter. Begreppet täcker inte personer som flyr på grund av naturkatastrofer, misär, väpnad konflikt eller allmänt våld. De västliga demokratierna har inte ansett det vara nödvändigt att konventionsvägen kodifiera ett vidgat flyktingbegrepp men åtskilliga länder har i sin interna lagstiftning infört bestämmelser som går utöver kraven i konventionen.

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 förslag till ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86) 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 alltså gällande. Det skall således alltså 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" definieras 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 närmare definition. Enligt Utlänningskommittén 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 bjuder kränkningar av de processuella bestämmelserna i den Europakonventionen. 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 kränkning-



arna 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 hyser välgrundad fruktan att utsättas för om han återsänds, mot bakgrund av hans egen berättelse och vad som är känt om förhållandena i det land dit återvändandet skulle ske. Ofta är också trovärdigheten av den asylsökandes berättelse svårbedömd.

Synnerliga skäl att inte bevilja asyl för en konventionsflykting kan vara hänsyn till rikets säkerhet eller att det föreligger omständigheter som gör att flyktingkonventionens skyddsbestämmelser inte är tillämpliga. Exempel på sådana förhållanden är att sökanden gjort sig skyldig till krigsförbrytelser, brott mot freden eller grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet.

#### *Krigsvägrare och de factoflyktingar*

Enligt 3 kap. 3 § UtL 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 de fall att krigsvägran gäller ett försvarskrig där sökandens hemland angrips av främmande makt eller om det är fråga om ett krig där sökandens hemland är angriparen. I 3 kap. 4 § UtL 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 § UtL. Det särskilda skyddet för krigsvägrare infördes 1976 och innebar en kodifiering av en långvarig praxis. Som skäl för att lagfästa skyddet framhöll föredragande statsrådet (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.

I 3 kap. 1 § 1 UtL definieras de factoflyktingar 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 § UtL har en de facto flykting rätt till asyl i Sverige, såvida det inte finns särskilda skäl att inte bevilja asyl. Skyddet för denna kategori infördes i dåvarande utlänningslag år 1976. Av motiven till denna lagändring (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 flyktingkonventionen.
- 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 avses personer som vägrat delta i ett krig och som, sedan kriget avslutats, fortfarande riskerar att straffas för sin vägran.
- 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 uppräknning av vilka skäl som skulle kunna hänföras till denna skyddsregel. Det bör uppmärksammas att dessa regler och riktlinjer tillkom för 20 år sedan och att ingen systematisk genomgång av deras tillämpning med hänsyn till utvecklingen i vår omvärld har gjorts av statsmakterna.

Invandrapolitiska kommittén (IPOK) föreslog i sitt betänkande (SOU 1983:29) att till denna skyddsregel borde hänföras även den som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Föredragande statsrådet ansåg dock (prop. 1983/84:144 s. 37) att det var naturligare att även i fortsättningen låta sådana utlännings stanna på grund av humanitära skäl, om en samlad värdering av utlännings 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.

#### *Politiskt-humanitära skäl*

I 2 kap. 4 § UtL föreskrivs att uppehållstillstånd får ges till utlännings som bör få bosätta sig i Sverige av humanitära skäl. I den ovan nämnda propositionen sägs vidare bl.a. att till denna kategori hör personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. UtL men där förhållandena i det land till vilket utlännings 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 propositionen avser en mycket stor grupp människor. Så t.ex. har de flesta som flytt undan krig i såväl Libanon som Bosnien-Hercegovina fått stanna här av humanitära skäl.

IPOK behandlade denna fråga relativt utförligt. Det handlade enligt IPOK i stor utsträckning om personer som inte är flyktingar enligt OAU konventionen, som beskrivs närmare i avsnitt 4.3.4. 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.

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 Invandrarpolitiska 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. Kommitténs ståndpunkt delades av regeringen.

#### *Risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr*

Verkställighet av ett avlägsnandebeslut är enligt 8 kap. 1 § UtL förbjuden om utlänningen riskerar att komma till ett land där han riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller att utsättas för tortyr. Förbudet är undantagslöst. Denna bestämmelse infördes i samband med att den nuvarande utlänningslagen antogs år 1989. Motsvarande hinder hade dock enligt praxis gällt tidigare. Artikel 3 i Europakonventionen får även anses utgöra ett verkställighets hinder i dessa fall. Den direkta anledningen till att då gällande praxis lagfästes var att Sverige ratificerat FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1, prop. 1985/86:17) och den europeiska konventionen mot tortyr (SÖ 1988:37, prop. 1987/88:133).

#### *Särskilda skäl att vägra asyl*

Särskilda skäl att vägra asyl för en krigsvägrare eller de factoflykting kan vara hänsyn till rikets säkerhet eller allvarlig brottslighet. Till skillnad från vad som gäller i fråga om konventionsflyktingar får beträffande krigsvägrare

och de factoflyktingar hänsyn tas 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 (prop. 1983/84:144 s. 36).

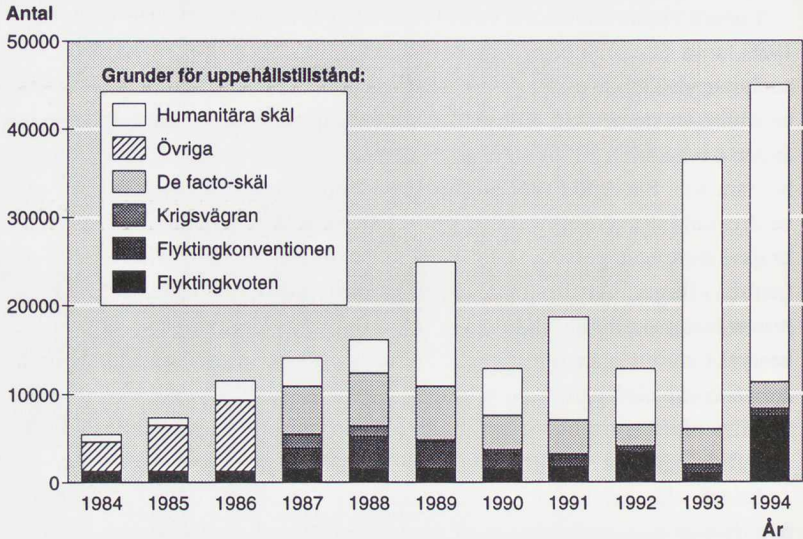
I några uppmärssammade beslut i enskilda asylärenden den 13 december 1989, som fått prejudicerande betydelse, anförde regeringen att det stora antalet asylsökande under de senaste månaderna lett till att mottagnings- och utredningssystemet nått gränsen för sin förmåga och att våra möjligheter att under överskådlig tid ta emot asylsökande skulle komma att vara ytterligt begränsade. Särskilda skäl ansågs mot denna bakgrund föreligga att inte bevilja asyl. Regeringsbesluten 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 Arbetsmarknadsdepartementet. 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".

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.

Vad som skulle kunna utgöra ett särskilt starkt skyddsbehov för krigsvägrare är inte helt klart. Som nämnts 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.



Figur 5. Tillståndsgrunder för asylsökande som beviljats uppehållstillstånd under de senaste tio åren



### 6.3.2 Ett nytt skyddsbegrepp

#### Flyktingar

Att förföljelse som riktar sig mot någons liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet även fortsättningsvis bör grunda rätt till skydd enligt flyktingkonventionen är uppenbart. Tolkningsproblemen blir väsentligt svårare när det gäller förföljelse som inte riktar sig mot utlänningens liv eller frihet utan avser exempelvis rätten till arbete, utbildning eller möjligheten att fritt få bosätta sig eller använda sitt eget språk. Avgörande bör här vara arten och graden av de inskränkningar det är fråga om. Den sökande bör ges skydd i de fall då trakasserier av nämnd art, vare sig de generellt riktar sig mot en etnisk minoritet eller inte, innebär eller kan befaras innebära allvarliga inskränkningar i den personliga friheten eller annars i vad som får anses tillhöra de grundläggande mänskliga rättigheterna som de bl.a. definieras i Europakonventionen. Det kan exempelvis vara 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 vara i behov av skydd. En kombination av olika trakasserier och inskränkande åtgärder bör också utgöra grund för behov av skydd, även om varje åtgärd för sig inte gör det. I förhållande till den praxis som i dag tillämpas i Sverige innebär denna tolkning en vidgning

av tillämpningsområdet för flyktingkonventionen. Trakasserierna och inskränkningarna måste emellertid vara riktade mot en enskild individ eller grupp för att flyktingskap skall anses 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, föreligger inte flyktingskap enligt flyktingkonventionen och därmed anses inte heller skyddsbehov föreligga.

#### *Politiskt-humanitära och flyktingliknande skäl*

Regeln om de factoflyktingar saknar i stort sett motsvarighet i andra länders lagstiftning och torde vara den regel som gett upphov till mest missförstånd i den allmänna debatten. Termen de factoflykting används i Sverige i en annan betydelse än i flertalet andra länder, där uttrycket i första hand tar sikte på de som flytt från väpnade konflikter. Den svenska regeln ger inte skydd åt de som exempelvis tvingats lämna sitt land på grund av yttre aggression, ockupation, inbördeskrig eller liknande oroligheter. Detta är skälet till varför asylrelaterade uppehållstillstånd även meddelas med stöd av 2 kap. 4 § UtlL, dvs. personer med s.k. politiskt-humanitära skäl. Ett exempel på denna grupp är som tidigare nämnts medborgare från Bosnien-Hercegovina, som ju utgör ett exempel på en grupp som flytt på grund av yttre aggression, inbördeskrig etc.

Genom ändringar år 1976 i dåvarande utlänningslag lagfästes tidigare praxis rörande utlänningslag som dittills fått stanna av humanitära skäl. Det gällde dels personer som utan att vara flyktingar hade lämnat sitt land på grund av missnöje med de politiska förhållandena där, dels krigsvägrare. I Utlänningslagkommitténs betänkande (SOU 1979:64) uttalades att kodifieringen av praxis fört med sig vissa negativa verkningar. Enligt Utlänningslagkommittén fanns skäl att misstänka att införandet av en ny skyddsgrupp kunde ha lett till en restriktivare hållning när det gällt att betrakta en person som konventionsflykting. Utlänningslagkommittén anförde vidare att införandet av sådana särskilda skyddsbestämmelser hade medfört svårigheter när det gällde att skilja på flyktingar och sådana som inte är flyktingar men för vilka humanitära skäl anförts. Utlänningslagkommittén föreslog mot denna bakgrund en paragraf som uteslutande behandlade skyddet för flyktingar medan i en annan paragraf skulle anges att uppehållstillstånd också kunde ges av politisk-humanitära skäl. Dessa förslag skulle medföra flyktingstatus för vissa av dem som annars hade fått stanna på grund av de factoskäl medan övriga i samma utsträckning som dittills skulle få stanna av humanitära skäl. I den därpå följande propositionen (prop. 1979/80:96) uttalade emellertid föredragande statsrådet att någon ändring av skyddsbestämmelserna inte borde genomföras mot bakgrund av den då kommande översynen av riktlin-



jerna för den reglerade invandringen, dvs. den översyn som skulle göras av IPOK, som tillsattes år 1980.

En vidare tolkning av flyktingkonventionen innebär att vissa skyddsbehövande som i dag betecknas som de factoflyktingar eller får stanna av politiskt-humanitära skäl i fortsättningen kommer att bedömas som flyktingar. Exempel på ett sådant fall är den som förföljs av en ickestatlig organisation.

#### *Bristande trovärdighet*

En annan grupp som i dag ofta bedöms som de factoflyktingar är personer vars trovärdighet i vissa avseenden kan ifrågasättas men där utlännningen ändå gjort troligt att han eller hon har blivit utsatt för trakasserier i olika former. Vid bedömningen tillämpas principen att den sökande i tveksamma fall bör ha "the benefit of the doubt". Principen kan sägas innebära att den sökandes påstående om förföljelse bör läggas till grund för bedömningen. Om påståendena framstår som rimliga, de faktiska förhållandena inte kan klarläggas och skälen är tillräckliga skall han anses som flykting. En sådan bedömning medför i praktiken att fler i denna kategori kommer att bedömas som flyktingar än vad som sker i dag. En förutsättning för det är dock att den sökandes allmänna trovärdighet inte på goda grunder kan ifrågasättas. En vidare tolkning av flyktingkonventionen bör i detta avseende kunna innebära att kraven sätts på en rimlig nivå när det gäller den art och grad av förföljelse som utlännningen riskerar, likasom när det gäller grunden för förföljelsen.

#### *Krigsvägrare*

Som tidigare nämnts infördes bestämmelsen om krigsvägrare år 1976 och därigenom lagfästes dåvarande praxis att av humanitära skäl ge skydd åt utlänningar som löpte risk att sändas till en krigsskådeplats. Åtskilliga av dem som under senare år beviljats uppehållstillstånd som krigsvägrare torde enligt Flykting- och immigrationsutredningens betänkande (SOU 1991:1 s. 138) i själva verket ha varit att bedöma som konventionsflyktingar. Genom att de beviljats uppehållstillstånd som krigsvägrare har i regel den tillståndsgivande myndigheten inte behövt ta ställning till frågan om flyktingskap. Med en vidare tolkning av flyktingkonventionen bör den särskilda lagregeln om skydd för krigsvägrare kunna utgå. Regeln saknar motsvarighet i andra länders lagstiftning.

I UNHCR:s handbok art. 168–171 slås till en början fast att en krigsvägrare inte är en flykting om hans enda skäl är en ovilja att göra militärtjänst eller rädsla för krig. Han kan däremot vara att bedöma som flykting om hans krigsvägrarskäl hör ihop med andra relevanta skäl för att stanna utanför sitt hemland. En krigsvägrare kan vidare betraktas som flykting om han skulle utsättas för oproportionerligt strängt straff för militärbrottet på grund av sin

ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss social grupp eller politisk åskådning. Det finns fall där den enda grunden för en ansökan om asyl är vägran att göra militärtjänst på grund av att detta strider mot den enskildes politiska, religiösa eller moraliska övertygelse. Det är emellertid inte så enligt handboken att varje övertygelse, hur genuin och äkta den än må vara, räcker för att erhålla flyktingstatus på grund av krigsvägran. Det räcker inte med att en person inte är överens med sin regering angående det politiskt rättmätiga i en viss militär aktion. Då den typ av militär handling med vilken en individ inte önskar bli involverad fördöms av det internationella samfundet som varande i strid mot de grundläggande reglerna för mänskligt handlande kan straff för desertering eller vapenvägran i sig kunna betraktas som flyktinggrundande förföljelse. Något krav på oproportionerligt strängt straff i detta fall finns inte enligt handbokens art. 171.

Liknande tankegångar har också förts fram i den arbetsgrupp inom EU som verkar för en harmonisering av flyktingbegreppet liksom EU-parlamentets resolution av den 28 oktober 1993, vilken uppmantrar till regler till skydd för desertörer och värnpliktsvägrare som inte vill delta i "nationalistiska krig vilka otvetydigt har fördömts av samfundet...". Även krigsvägrare som inte riskerar att sändas till krigsskådeplats men som kan räkna med ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran torde vara att bedöma som flyktingar.

#### *Övriga skyddsbehövande*

En särskild fråga gäller om till ett vidgat skyddsbegrepp även skall föras utlänningar som riskerar allvarliga straff för ickepolitiska handlingar eller förhållanden som inte är kriminella eller förkastliga enligt svensk rättsuppfattning. Sverige har i den interna lagstiftningen infört Europakonventionen. Den gäller således som svensk lag från den 1 januari 1995. Konventionen definierar vilka grundläggande fri- och rättigheter varje individ skall tillförsäkras. Det anses som en kränkning mot konventionen om någon utsätts för dödsstraff, tortyr eller annat kroppsstraff. Att utsätta personer för annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är likaså ett brott konventionen. Personer vars fri- och rättigheter riskerar att kränkas får inte avvisas eller utvisas från Sverige oavsett om bakgrunden till kränkningen är av politisk eller annan natur.

Under perioden efter Sovjetunionens och Jugoslaviens sammanbrott har risk uppstått för att stora människoskaror söker sig till närliggande länder för att undfly effekterna av väpnade konflikter. Här avses såväl krig mellan stater som inbördeskrig av olika typer. Som exempel på det förra kan nämnas kriget mellan Iran och Irak. På det senare krigshandlingar i det forna Jugoslavien.

Likartade problem kan uppstå vid extrema miljörelaterade katastrofer. Ytterst få fall medför att människor tvingas lämna sina hemländer i sådana



sammanhang. Mycket svårartade katastrofer kan dock medföra att människor för att klara sig till liv och hälsa måste fly från hemlandet. Tjernobykatakstrofen är ett exempel på en sådan katastrof även om det i det fallet inte omedelbart nödvändiggjorde en flykt utanför hemlandet utan först i ett senare skede och i måttlig omfattning. Andra typer av miljökatastrofer kan vara mer långtidsverkande. Exempel på sådana katastrofer kan vara att hela önationer på grund stigande havsnivå blir omöjliga att leva i. Denna fråga togs upp vid 1994 års FN-konferens i Kairo om befolkningsfrågorna. Här krävs långsiktiga åtgärder som bör kunna vidtas genom internationell bördefördelning.

Som exempel på personer som inte omfattas av flyktingkonventionen men väl kan anses få sina rättigheter kränkta, kan nämnas den som riskerar strängt straff eller allvarliga trakasserier på grund av könstillhörighet eller homosexualitet. I dag kan dessa få stanna av humanitära skäl. Undantagsvis kan omständigheterna vara av sådan allvarlig natur att vederbörande bedöms som de factoflykting.

### 6.3.3 Flyktingkvoten

#### *Uttagning från tredje land*

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar och andra likartade kategorier inom ramen för en särskild s.k. flyktingkvot. Sedan år 1973 har kvoten varit generell, dvs. icke nationalitetsbestämd. Överföring sker huvudsakligen i samverkan med UNHCR och avser människor som befinner sig i en särskilt utsatt situation eller i fall där UNHCR har särskilda svårigheter att finna ett lämpligt placeringsland.

Riktlinjer för kvotens användning och storlek anges budgetårsvis av regeringen efter beslut av riksdagen. För budgetåret 1994/95 var kvoten bestämd till 1 800 personer. Av regeringens riktlinjer framgick att det är personer som bedöms som flyktingar som kan komma ifråga för kvottuttagning. Det är inte ovanligt att UNHCR presenterar enskilda fall av familjeåterförening liksom fall med humanitär bakgrund. Dessa omfattas inte av utlänningslagens regler och gällande praxis om vilka som kan få uppehållstillstånd. De har inte heller tillräckliga skäl för att kunna tas ut inom flyktingkvoten så som regeringens kvotbeslut traditionellt är utformade.

Invandrarverket svarar för uttagning och överföring av flyktingarna till Sverige. När regeringens beslut föreligger sker överläggningar mellan Invandrarverket och UNHCR om hur de platser som Sverige har ställt till förfogande skall fördelas, dvs. kvotens inriktning. I policyfrågor samråder de nordiska regeringarna i regel inom den nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor. Uttagningsarbetet sker i nära samverkan med UNHCR och huvudsakligen på grundval av det underlag som UNHCR har rörande den enskilde personen. Det är också vanligt att delegationer från Invandrarverket besöker flyktingläger och gör uttagningar där.

För de praktiska arrangemangen kring transporten av kvotflyktingar till Sverige köper Invandrarverket tjänster av IOM. Sedan början av 1990-talet har Invandrarverket placerat ut kvotflyktingarna direkt i samhället. Kommunplatser har ordnats redan före ankomsten till Sverige.

För det förlängda budgetåret 1995/96 (18 månader) har riksdagen beslutat att flyktingkvoten skall omfatta 2 760 personer eller motsvarande summa pengar, vilket uppskattats till 364 milj. kr. Från denna summa skall avräknas 5 milj. kr för projekt i Sverige för att förbereda medborgare i Bosnien-Hercegovina att återvända samt ytterligare 5 milj. kr för extra kostnader för medicinska fall.

Regeringen har i sina riktlinjer beslutat att fram till 31 december 1995 får invandrarverket ta ut 920 personer på kvoten. Hur de övriga 2 760 personerna eller motsvarande summa minus 10 milj. kr skall användas kommer regeringen att besluta senare. Inom UNHCR pågår diskussioner om hur organisationen skall ställa sig till erbjudande om ekonomiska bidrag i stället för kvotplatser. Under budgetåret 1993/94 ställde regeringen en särskild kvot till förfogande för uttagning av anhöriga till bosnier i Sverige.

Invandrarverket har beslutat att de 920 kvotplatserna skall fördelas lika mellan behövande i f.d. Jugoslavien och irakier i Saudiarabien. UNHCR:s uppskattning av behovet av kvotplatser för det kommande året stannar på omkring 40 000 varav de allra flesta är irakier i Saudiarabien. Förutom irakier är det främst personer från f.d. Jugoslavien som är aktuella för uttagning. I övrigt anser UNHCR att det i dag inte finns större behov av kvotplatser.

#### *Uttagning direkt från hemlandet*

Under 1970- och 1980-talen var det vanligt i framför allt Latinamerika att personer som var i behov av skydd togs ut på flyktingkvoten direkt från hemlandet. I Chile kunde exempelvis en förföljd person kontakta en människorättsorganisation för att be om hjälp. Organisationen undersökte omständigheterna i det enskilda fallet. Om personen i fråga var i behov av skydd utomlands kontaktades någon av de länders ambassad i Santiago som tillhandahöll en flyktingkvot. När den svenska ambassaden fick en förfrågan huruvida man kunde hjälpa till, skickades underlag för begäran till Invandrarverket, som snabbt kunde besvara förfrågan. Om uttagningen på flyktingkvoten beviljades förde den svenska ambassaden in viseringen i den uttagnes pass och uppdrog åt IOM att arrangera resan till Sverige. I brådskande fall ordnade ambassaden själv resan.

Denna möjlighet för personer i behov av skydd att snabbt kunna erhålla en fristad i Sverige var betydelsefull för människorättsorganisationerna och oppositionspartierna. Regeringen såg samtidigt gärna att oppositionella försvann ut ur landet. Det är nästan uteslutande i Latinamerika som flyktingkvoten har använts på detta sätt för personer som fortfarande är kvar i



hemlandet. Huruvida ett liknande system skulle kunna tillämpas i andra regioner måste avgöras från land till land. Följande förutsättningar måste därvid vara för handen:

- Det måste finnas en svensk utlandsmyndighet med svensk diplomatisk personal i regionen, eventuellt förstärkt med beslutsfattare från Invandrarverket. Beskickningen bör undvika att engagera sig direkt i ärendena, främst för att undvika direkt kritik från värdlandets regering men även av resursskäl. Naturligtvis måste kontakterna med Invandrarverket liksom utfärdandet av viseringen och i vissa fall arrangerandet av resan skötas av beskickningen. Beskickningspersonal kan observera men inte intervensera i myndigheters agerande vid utresan.
- Det måste finnas pålitliga frvilligorganisationer eller internationella organisationer på plats som samarbetspartners. UNHCR eller IOM kan förmedla sådana kontakter. Organisationerna sköter kontakterna mellan beskickningen och den enskilde personen. Organisationerna bör också tillstyrka att skydd ges utanför hemlandet. De bör vidare vara behjälpliga vid själva utresan.
- Den förföljde måste i regel ha möjlighet att resa ut ur landet legalt. Illegal utresa kan bara komma ifråga i exceptionella undantagsfall.

Det torde knappast vara möjligt att i stater som t. ex. Iran eller Irak där utresekontrollen är minutiös ge förföljda individer skydd enligt ovanstående modell. I andra länder varifrån många människor flyr, såsom Somalia och Bosnien-Hercegovina, saknas svensk beskickning eller annan struktur som är nödvändig. Länder som skulle kunna komma ifråga är vissa av reformstaterna i östra Europa och f.d. Sovjetunionen där det finns svensk beskickning i varje fall i regionen och där det finns organisationer som kan identifiera de skyddsbehövande. Förutsättningen måste också vara som beskrivits ovan, att regeringen inte förmår att helt kontrollera vem som lämnar landet eller inte bryr sig om detta. Andra tänkbara områden varifrån kvotuttagning troligen kan komma ifråga är Sydostasien och eventuellt vissa länder i Mellanöstern. Ovanstående metod att genomföra kvotuttagningar är resurskrävande. Den aktuella personen måste intervjuas och ofta måste praktisk assistans ges i samband med utresan. Dessa åtgärder kan, i vart fall delvis, utföras av organisationer på plats i området.

#### 6.3.4 Överväganden och förslag

##### *Flyktingar*

Flyktingkonventionen bör tolkas så att det skall vara fråga om allvarliga inskränkningar i en persons grundläggande fri- och rättigheter för att förföljelse skall anses föreligga. Av UNHCR:s handbok och intentionerna bakom de av UNHCR antagna resolutionerna framgår vilka tolkningar som

UNHCR ställer sig bakom. Vid en jämförelse med nuvarande svensk praxis kan konstateras att även om Sverige av tradition anses föra en generös asylpolitik är den svenska tolkningen av flyktingdefinitionen i flyktingkonventionen förhållandevis restriktiv i förhållande till såväl UNHCR:s rekommendationer som till tillämpningen i flertalet andra EU-länder. Ett skäl till denna restriktivitet kan just vara den skyddsregel som infördes år 1976 för vad som nu benämns de factoflyktingar. Kommittén finner inte något motiv för att Sverige skall bibehålla den nuvarande tolkningen utan anser att en vidgad tolkning skulle svara bättre mot Sveriges humanitära tradition. Den svenska tolkningen bör därvid inte ligga alltför långt från tolkningen i andra EU-länder. Det kan mot denna bakgrund finnas anledning att ta fasta på de tankegångar som fördes fram i Utlänningslagkommitténs betänkande år 1979. Detta skulle innebära att man söker täcka in de skyddsbehövande inom ramen för en vidare tolkning av flyktingbegreppet i enlighet med vad som framgår av UNHCR:s handbok. Ett pågående harmoniseringsarbete inom EU verkar också komma att leda till ett sådant resultat. Kommittén föreslår därför att konventionen fortsättningsvis tolkas så som UNHCR rekommenderar och att Sverige inom EU verkar för att harmoniseringsarbetet fortsätter på den redan inslagna vägen. Vid en sådan tillämpning av konventionen kommer även personer som hyser en välgrundad fruktan för att bli utsatta för förföljelse och där en ickestatlig organisation utövar förföljelsen att få stanna som flyktingar. Detta bör göras tydligt genom en ändring av 3 kap. 2 § UtIL. I dag får de stanna endast av humanitära skäl.

Ett inre flyktalternativ kan enligt kommittén anses föreligga om den flyende ges möjligheter att leva i en del av hemlandet där han kan få såväl skydd mot förföljelse som möjlighet till försörjning och rörelsefrihet. Han måste självfallet också ha möjlighet att kunna nå detta område på ett säkert sätt.

Enligt kommitténs förslag kommer ett antal kategorier som i dag får stanna av skäl som inte faller inom flyktingkonventionens ramar inte att få uppehållstillstånd i framtiden. Andelen av de asylsökande som får stanna i Sverige kommer med förslaget att bli färre. Här kan som exempel på personer som inte kommer att få stanna nämnas de som i dag får stanna som de factoflyktingar men som inte har ett starkt skyddsbehov. Ett annat exempel är den som endast känner obehag för att delta i stridshandlingar, men i övrigt inte har några invändningar mot ett pågående krig. De som får stanna kommer å andra sidan att få ett starkare skydd eftersom de erkänns som konventionsflyktingar. I och med att färre får uppehållstillstånd kommer resurser att frigöras. Frågan om hur dessa resurser kan användas för flyktförebyggande åtgärder utanför Sverige behandlas i avsnitt 10.2 och 10.3.



*Omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*

Redan med nuvarande utlänningslag ges skydd till den som utan att vara konventionsflykting riskerar att utsättas för kränkningar av sina grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. I gällande utlänningslag ges skyddet i form av ett förbud mot verkställighet av avlägsnandebeslut i 8 kap. 1 § UtLL. De som riskerar att utsättas för denna form av kränkning och inte erhåller skydd redan enligt flyktingkonventionen bör enligt kommitténs mening ges ett uttalat skydd. Kommittén föreslår därför att skyddet görs tydligare genom att bestämmelsen om skydd i detta fall tas in i samma lagrum som övriga skyddsbestämmelser. Vid tillämpningen av denna skyddsregel bör ledning sökas i avgöranden i ärenden enligt Europakonventionen och FN:s konvention mot tortyr.

*Väpnade konflikter och miljökatastrofer*

Kommittén finner att utlänningslagstiftningen bör innehålla bestämmelser som tar hänsyn till situationer där människor lämnat sina hemländer inte därför att de hyser välgrundad fruktan att utsättas för politisk eller annan förföljelse utan därför att de riskerar att hamna i ett konfliktområde med direkt fara för liv och hälsa. Dessa förhållanden hänför sig i huvudsak till en massflyktsrelaterad situation. Hur massflykt närmare skall definieras framgår av avsnitt 6.7.3. Det kan dock i detta sammanhang röra sig även om enskilda individer som flyr. Dessa människor har inte för avsikt att bosätta sig i tillflyktslandet utan vill i stället finna ett tillfälligt skydd undan de faror konflikten medför. De saknar skäl enligt såväl flyktingkonventionen som Europakonventionen och skulle i princip kunna sändas tillbaka. Detta är emellertid i regel uteslutet av såväl humanitära som politiska skäl. I denna situation bör skydd ges så länge det akuta skyddsbehovet kvarstår. Att sökanden skall ha behov av skydd innebär självfallet att det inte föreligger något inre flyktalternativ och att första asylanspråket inte heller är tillämpligt.

Även extrema miljökatastrofer kan resultera i att människor tvingas fly för att rädda sina liv eller sin hälsa. Effekterna av en sådan flykt överensstämmer i stort med vad som ovan framhållits om flykt på grund av väpnad konflikt. Kommittén anser att även denna kategori skall få skydd i Sverige om de inte kan erbjudas sådant skydd i hemlandet eller i något annat land. Denna flyktsituation bör i hög grad också kunna relateras till en massflyktsituation.

*Könstillhörighet och homosexualitet*

Kommittén finner att personer som utsätts för förföljelse eller trakasserier på grund av könstillhörighet eller homosexualitet bör få skydd i fall som motsvarar de som beskrivs i flyktingkonventionen och gäller dem som omfattas

av denna. De här behandlade grupperna kan emellertid inte ges skydd inom ramen för tillämpningen av flyktingkonventionen. Den svenska tolkningen av konventionen bör inte skilja sig allt för mycket från andra länders. Även med en vid bedömning finns det naturliga gränser för vilka som kan tolkas in i konventionens flyktingbegrepp utan att man gör våld på själva definitionen. Att exempelvis generellt hänföra här aktuella kvinnor och homosexuella som tillhörande en med flyktingkonventionens ordval "viss samhällsgrupp" för allt för långt. De bör därför enligt kommitténs mening kunna ges skydd utanför flyktingkonventionens ram. Avgörande för om skydd skall ges i dessa fall bör vara utlännings situation vid ett återvändande. Den som på grund av könstillhörighet eller homosexualitet riskerar ett högt straff eller mycket allvarliga trakasserier bör således i det enskilda fallet kunna anses ha skyddsbehov.

#### *Särskilda skäl att vägra asyl*

Liksom tidigare bör möjligheten finnas kvar att av särskilda skäl vägra ge skydd. Samma kriterier bör gälla enligt kommitténs förslag som enligt gällande utlänningslag. Dessa redovisas ovan i avsnitt 6.3.1. Bl.a. kan skydd vägras med hänsyn till Sveriges möjligheter att ta emot utlännningar vid sidan av den reglerade invandringen. Vid en ändring av skyddsbegreppen enligt ovan kan de här nämnda särskilda skälen endast bli aktuella beträffande den som utan att vara förföljd söker skydd här på grund av en väpnad konflikt eller miljökatastrof eller är riskerar strängt straff eller allvarliga trakasserier på grund av könstillhörighet eller homosexualitet. Sveriges åtaganden enligt de konventioner vi tillträtt förhindrar en vidare användning. De här omnämnda särskilda skälen bör få tillämpas först sedan regeringen föreskrivit härom. Då ett sådant beslut kan förutsättas vara av ytterst brådskande karaktär bör anmälan till Riksdagen kunna ske i efterhand.

#### *Flyktingkvot*

Det nuvarande systemet för uttagning på den s.k. flyktingkvoten fungerar tillfredsställande. Kommittén föreslår därför ingen ändring i denna del. Frågan om omplacering direkt från hemlandet av skyddsbehövande är komplicerad. Då det i vart fall i dag inte förefaller kunna bli aktuellt i något större antal fall och förutsättningar för sådana åtgärder redan finns finner kommittén ingen anledning att heller i detta avseende föreslå någon ändring.



## 6.4 Anhöriga

Kommittén föreslår att möjligheten till invandring för anhöriga som inte är medborgare i ett nordiskt land eller EU-land begränsas till en krets bestående av

- man och hustru eller sammanboende,
- ensamstående hemmavarande barn under 18 år samt
- andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen som direkt ingått i hushållsgemenskapen i hemlandet. Till den senare kategorin räknas ensamstående hemmavarande barn och föräldrar som bott hos något av sina barn i hemlandet.

I hushållsgemenskapen anses de familjemedlemmar ingå som

- rent faktiskt bott tillsammans,
- har gemensam ekonomi och
- är beroende av varandra för sin försörjning.

Kommittén föreslår i avsnitt 6.6 att viseringsbestämmelserna ändras så att visering för släktbesök kan meddelas för längre tid än tre månader vid ett tillfälle eller för upprepade tremånadersbesök.

### 6.4.1 Nuvarande anhörigbegrepp

#### *Makar och sammanboende*

Make eller sammanboende till en person som är bosatt i Sverige beviljas regelmässigt uppehållstillstånd. Homosexuella förhållanden likställs med heterosexuella, polygami accepteras inte och normalt krävs att båda parter är över 18 år. Vid förhållanden som nyligen uppstått tillämpas s.k. uppskjuten invandringsprövning, vilket innebär att utlänningen ges uppehållstillstånd för sex månader i taget under de första två åren. Upphör anknytningen till Sverige under denna tid skall utlänningen i normalfallet återvända till hemlandet. En förutsättning för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning genom make eller sammanboende i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare, är att förhållandet bedöms som seriöst. Härvid beaktas faktorer som bekantskapstid, kontakter, parternas kunskap om varandra, förmåga att kommunicera på gemensamt språk m m. Hänsyn tas även till kulturellt betingade traditioner i ursprungslandet. Invandrarverket har gjort den tolkningen av uttalandena i regeringens förslag till ändring i utlänningslagen (prop. 1983/84:144) att när det gäller frågan om ett förhållandes seriösa karaktär bevis- och utredningsbördan visserligen åvilar den sökande, men att så låga krav ställs på bevisningens styrka att man nästintill kan tala om en

presumtion för att ansökan skall bifallas. I likhet med andra presumtioner bryts den dock om det finns omständigheter som med någon tyngd talar mot ett bifall. Sådana omständigheter kan vara att parterna känt varann mycket kort tid eller styrkta vandelsanmärkningar beträffande den sökande. Om förhållandet upphör innan tvåårsperiodens utgång tas hänsyn till omständigheter som kan göra att utlännningen ändå tillåts stanna i Sverige. Sådana omständigheter är om det finns barn i förhållandet, om en kvinna blivit miss-handlad av sin partner, om hon riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller om utlännningen blivit väl etablerad i arbetslivet i Sverige.

#### *Barn med föräldrar i Sverige*

Barn under 20 år med föräldrar bosatta i Sverige beviljas uppehållstillstånd under förutsättning att barnen är ensamstående. Om bara den ene föräldern är bosatt i Sverige krävs att denne är legal vårdnadshavare för barnet. I vissa fall kan tillstånd ges även till barn över 20 år om de på grund av exempelvis studier eller värnplikt varit förhindrade att tidigare förena sig med föräldrarna. Vuxna barn eller gifta barn kan normalt inte erhålla uppehållstillstånd i Sverige grundat på anknytning till föräldrar. Inte heller syskon till personer bosatta i Sverige kan få tillstånd här. Undantaget utgörs av om en person är s.k. sista länk, dvs. har samtliga nära anhöriga som föräldrar, syskon eller barn i Sverige.

Tillstånd beviljas för adoptivbarn regelmässigt i de fall en auktoriserad svensk adoptionsorganisation medverkar. Sker adoption utan sådan medverkan ställs krav på såväl sociala myndigheters godkännande av familjen i Sverige som erforderlig dokumentation från barnets hemland. Vuxna utlännningar, som adopterats av familj eller person i Sverige har ingen ovillkorlig rätt att få tillstånd att bosätta sig här.

#### *Föräldrar med barn i Sverige*

Efter uttalanden i förarbetena (prop. 1979/80:96) görs inte någon prövning av försörjnings- eller bostadsfrågan vid bedömning av om tillstånd skall beviljas föräldrar som åberopar anknytning till barn i Sverige. Styrelsen för Invandrarverket beslutade emellertid år 1985 att införa vissa restriktioner i praxis beträffande ensamma föräldrar, om det klart uttalades att avsikten med flyttningen till Sverige var att ordna försörjningen genom svenska myndigheters försorg. Enligt denna praxis kan ansökan i dessa fall avslås om det finns goda möjligheter för förälder och barn att besöka varandra och föräldern är under 60 år. Har föräldrapar eller ensamstående förälder förutom barnet eller barnen i Sverige ett eller flera minderåriga barn, ställs i regel krav på att det skall föreligga starka humanitära skäl för att de skall beviljas uppehållstillstånd.



Om ett ensamt underårigt barn får uppehållstillstånd i Sverige är det inte alltid självklart att föräldrarna har rätt att bosätta sig här. Enligt praxis har barn under 18 år oftast fått ta hit sina föräldrar, men en helhetsbedömning görs där även möjligheten till återförening i hemlandet vägs in.

Föräldrapar med samtliga barn i Sverige beviljas tillstånd om de är i 60-årsåldern eller därutöver eller om det föreligger starka humanitära skäl. Föräldrapar som har barn både i Sverige och i annat land kan beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av skilda faktorer. Följande faktorer vägs därvid in:

- Föräldrarnas ålder. Normalt krävs att föräldrarna är i 60-årsåldern eller däröver.
- Andelen barn i Sverige. Normalt krävs att majoriteten av barnen finns i Sverige.
- Föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation.
- De härvarande barnens situation.

Om en faktor är mycket stark som exempelvis extremt hög ålder eller svår sjukdom kan prövning av övriga faktorer underlåtas.

En ensamstående förälder beviljas uppehållstillstånd i Sverige om ett barn är bosatt här utan hänsyn tagen till ålder, antal barn utanför Sverige etc. Invandrarverket har överlämnat ett antal principärenden till regeringen och föreslagit att den generösa praxis som i dag gäller för ensamstående föräldrar skärps och angett som en tänkbar lösning att samma praxis skall gälla för ensamstående föräldrar som för föräldrapar. Regeringen har i beslut den 29 juni 1995 skärpt praxis på så sätt att fränskilda föräldrar fortsättningsvis bör behandlas på samma sätt som gifta. Detta innebär att tidigare praxis där alla ensamma föräldrar fick välja hos vilket barn han ville bosätta sig ändras. I fortsättningen skall för fränskilda föräldrar samma faktorer beaktas som för gifta.

I förarbetena till tidigare utlänningslag (prop. 1979/80:96) förordades ett i viss mån vidgat familjebegrepp vad gäller anhöriga till konventionsflyktingar. Flyktingens speciella situation med avsaknad av möjlighet att besöka hemlandet och kanske oro och ängslan för sina anhöriga där bör tas i beaktande vid tillståndsprövningen enligt förarbetena.

#### *Uppehållstillstånd före inresa*

I 2 kap. 5 § UtLL föreskrivs att uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan. Undantag görs om utlänningen skall återföreninga sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands eller det annars finns särskilda skäl. Exempel på särskilda skäl är enligt förarbetena till nuvarande utlänningslag (prop. 1988/89:86) att det på grund av utlänningsens hälsa eller höga ålder framstår

som orimligt att begära att ansökan skall göras från hemlandet. Andra exempel är att en utlänning efter hemkomsten kan antas bli förhindrad att på nytt lämna sitt land eller att någon åberopar anknytning till en person i Sverige, som han eller hon har eller väntar barn med.

Från den 1 juli 1995 gäller i vissa avseenden nya regler i utlänningslagen (1995:773) beträffande principen att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan. I stället för nuvarande möjlighet att göra undantag då det föreligger särskilda skäl får uppehållstillstånd meddelas om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd med stöd av 2 kap 4 § första stycket 1. UtL om utlänningen ansökt om tillstånd från annat land än Sverige. Konsekvenserna av ändringen blir att fler än hittills som efter inresa i Sverige ansöker om uppehållstillstånd under åberopande av anknytning till anhörig i landet kommer att få sin sak prövad medan de befinner sig i Sverige. Följden kan bli att fler personer än hittills ansöker om uppehållstillstånd efter inresa i Sverige.

För den som ingått äktenskap eller avser sammanbo med en i Sverige boende person tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandrarstatus. Reglerna härför framgår av avsnitt 6.7.1. Den som omfattas av denna ordning måste liksom alla som har uppehållstillstånd som inte är permanent ha arbetstillstånd vilket framgår av avsnitt 6.5.1.

### *Vandel*

Regeringen har i två beslut den 19 september 1993 (Ku 93/1700–1701 Mp) principiellt slagit fast att en sökandes vandel skall vägas in i bedömningen av ett anknytningsärende. Besluten innebär att beslutande myndigheter har sett som sin skyldighet att i varje enskilt anknytningsärende kontrollera sökandens vandel när så är möjligt (gäller framför allt personer som tidigare vistats i Sverige) och ställa eventuella brister i vandeln mot anknytningens styrka och omständigheterna i övrigt. Utvisningsutredningen lämnade i ett delbetänkande (SOU 1994:33) förslag rörande vandels betydelse i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap m.m. Från den 1 juli 1995 finns i 2 kap. 4 § UtL (1995:773) krav på hederlig vandel.

### *Försörjning*

Något krav på att den som erhåller uppehållstillstånd som anhörig har sin försörjning tryggad och bostad ordnad finns i dag inte. Invandrarverket har överlämnat ett antal principärenden till regeringen och föreslagit ändrad praxis avseende försörjningskrav för anhöriga. Regeringen har i beslut den 29 juni 1995 gjort bedömningen att det vore fel att vid denna tidpunkt införa ett försörjningskrav, som skulle innebära en markant förändring av gällande praxis och hänvisar till Flyktingpolitiska kommitténs pågående arbete.



## 6.4.2 Internationella jämförelser

### *Internationell rätt*

Rätten till familjeåterförening återfinns i flera olika internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. I de flesta fall anges dock inte vilka familjemedlemmar som skall ha rätt till familjeåterförening. Ett undantag är den europeiska sociala stadgan. Nordiska medborgare har rätt att bosätta sig i Sverige utan uppehållstillstånd. De omfattas därför inte av den reglerade invandringen.

### *EES-medborgare enligt EES-avtalet*

EES-avtalet, som trädde i kraft den 1 januari 1994, omfattar alla EU- och EFTA-länder med undantag av Schweiz och Liechtenstein. Den fria rörligheten för personer, som är ett av huvuddragen i avtalet ger rätt för EES-medborgare att ta anställning, starta egen verksamhet, tillhandahålla eller ta emot tjänster, studera eller leva av egna medel i annat EES-land. En make eller maka till en arbetstagare, som fått uppehållstillstånd i Sverige i enlighet med EES-avtalet, ges samma typ av tillstånd som EES-medborgaren, oavsett medborgarskap. Detsamma gäller barn under 21 år. Barn över 21 år liksom föräldrar till någon av makarna beviljas tillstånd om de är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning. Samma kategorier av anhöriga beviljas uppehållstillstånd om EES-medborgaren har tillstånd i Sverige som egen företagare eller tillhandahållare eller mottagare av tjänster. För övriga kategorier enligt EES-avtalet krävs dessutom att de har en heltäckande sjukförsäkring om de inte kommer att omfattas av svensk socialförsäkring.

### *Icke-EES-medborgare enligt EES-avtalet*

I sammanhanget bör diskuteras i vilken utsträckning reglerna för anhöriginvandring bör harmoniseras med de regler som gäller för anhöriga till medborgare i EES-länder. Vid ett möte med EG:s invandrarministrar år 1993 antogs en resolution angående harmonisering av ländernas nationella politik beträffande familjeåterförening. Resolutionen behandlar anhöriga till utlänningar, som är medborgare i länder utanför EU och permanent bosatta i ett medlemsland. Den är inte tillämplig på flyktingar, vilkas anhöriga ofta ges en mer generös bedömning. Normalt berättigade till återförening är make och barn till den som är bosatt i medlemslandet under förutsättning att man avser leva tillsammans. Ett enskilt medlemsland kan kräva att utlänningen skall ha vistats i landet en viss tid innan familjeåterförening får ske. Medlemsländer har rätt att vägra en make återförening om det finns anledning att tro att äktenskapet ingåtts enbart eller huvudsakligen för att möjliggöra invandring. Inte heller polygama förhållanden accepteras. Åldersgränsen för barn, som är

berättigade till familjeåterförening kan ligga på mellan 16 och 18 år. Barnen skall dessutom vara ogifta och hemmavarande. Adoptivbarn kan vägras familjeåterförening om man kan anta att adoptionen tillkommit i syfte att kringgå invandringsbestämmelserna. Ett medlemsland har möjlighet att bevilja andra familjemedlemmar än makar och barn uppehållstillstånd om man bedömer att det finns starka skäl för detta. En efterföljande familjemedlems rätt att stanna i landet kan villkoras av att de krav som ställdes för inresa är fortsatt uppfyllda. Inom en rimlig tid skall dock familjemedlemmen kunna få tillstånd för bosättning oberoende av den först anlände. Medlemsländerna har rätt att ställa krav på att bostad är ordnad och att försörjningen är tryggad så att inte familjeåterföreningen innebär en börda för samhället.

#### *Europarådets sociala stadga*

Enligt artikel 19 mom. 6 i den europeiska sociala stadgan förbinder sig avtalsslutande part att "i görligaste mån underlätta utländsk arbetstagares återförening med sin familj, om arbetstagaren själv erhållit tillstånd att slå sig ner i anställningslandet". Enligt bilaga till stadgan skall vid tillämpningen av denna bestämmelse uttrycket "utländsk arbetstagares familj" anses innebära "åtminstone hans hustru samt barn under 21 år, om vilka han har vårdnaden". Den kommitté som har till uppgift att övervaka tillämpningen av stadgan har under flera år begärt uppgifter från Sverige om hur åldersgränsen för barn tillämpas med hänsyn till att Sverige tillämpar en åldersgräns om 20 år. Europarådets ministerkommitté kommer sannolikt att rekommendera Sverige att ändra sin lagstiftning. Under senare tid har en ändring av stadgan diskuterats så att åldersgränsen för barn sätts till myndighetsåldern i respektive land. Någon ändring är dock inte för närvarande aktuell. Stadgan gäller endast i förhållande till de övriga medlemsstater i Europarådet som anslutit sig till stadgan. Det kan således konstateras att en skillnad redan föreligger mellan de åldersgränser som medges i den ovan redovisade EU-resolutionen och i Europarådets sociala stadga.

#### *Europakonventionen*

Europakonventionen är av stor betydelse i sammanhanget. Konventionen utgör från den 1 januari 1995 svensk lag. Genom tillägg i 2 kap. 23 § Regeringsformen stadgas att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt denna konvention. För Europakonventionens betydelse i asylärenden redogörs i avsnitt 6.3.1. Konventionen innehåller inte något uttryckligt stadgande om rätten till familjeåterförening. I artikel 8 stadgas emellertid bl.a. att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Denna artikel har av Europadomstolen tolkats så att den också innefattar rätt till familjeåterförening. Exakt vilken krets som skall ha rätt till



familjeåterförening är svårt att säga eftersom domstolens praxis bygger på utslag i enskilda mål. Enligt insiktsfulla bedömare torde dock domstolen anse att rätt till familjeåterförening föreligger inte bara när det gäller medlemmar av kärnfamiljen. Det är inte möjligt att säga exakt var gränsen går. Om ett ogift syskon i en syskonskara är över 20 eller 21 år och övriga syskon får komma hit torde dock rätten innefatta i vart fall även det syskon som är något för gammalt. Det är tänkbart att domstolen skulle anse rätten till familjeåterförening innefatta även andra familjemedlemmar som ingått i samma hushållsgemenskap i hemlandet. Rätten till familjeåterförening enligt Europakonventionen är inte ovillkorlig. Undantag får således göras med hänvisning till bl.a. den allmänna säkerheten och till "landets ekonomiska västånd". Det sistnämnda har flera europeiska stater tagit till intäkt för att ställa krav på att bostad skall vara ordnad och försörjningen tryggad innan tillstånd beviljas. Det finns således inga hinder med hänsyn till Europakonventionen att uppställa krav på tryggad försörjning som villkor för familjeåterförening.

#### *Danmark*

En make till en dansk medborgare, nordisk medborgare, flykting eller utlänning som vistas legalt i Danmark i mer än fem år beviljas uppehållstillstånd. För sammanboende med någon enligt ovan krävs att förhållandet varat i minst ett och ett halvt till två år. Barn under 18 år får likaså uppehållstillstånd. Föräldrar till danska medborgare, nordiska medborgare och flyktingar får uppehållstillstånd om de är över 60 år. Föräldrar till andra utlänningar med permanent uppehållstillstånd i Danmark får uppehållstillstånd under förutsättning att de är över 60 år och inte har några barn kvar i hemlandet. Övriga anhöriga, t.ex. syskon, har inte rätt till familjeåterförening annat än i helt unika situationer. Sådana tillstånd ges mycket sällan. Makar får först ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i två år och tio månader. Därefter kan permanent uppehållstillstånd meddelas. Föräldrar får permanent uppehållstillstånd direkt. Sedan år 1992 ställer danska myndigheter krav på att försörjningen är tryggad innan uppehållstillstånd beviljas. Försörjningskravet gäller alltid beträffande föräldrar till andra utlänningar än flyktingar. Det kan också ställas på makar, särskilt om det är möjligt för dem att förenas i något annat land. Försörjningsförmågan hos den som är bosatt i Danmark kontrolleras genom att kommunala myndigheter får yttra sig innan tillstånd ges.

#### *Kanada*

Familjeåterförening sker inom den del av invandringen som benämns "Family Class". De kategorier som kan vara aktuella för invandring är make, ogifta barn under 21 år samt föräldrar och mor- eller farföräldrar till en person som

är bosatt i Kanada. En förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas är att den anhörige i Kanada har arbete. Denne måste skriva under ett "sponsorship agreement" som är juridiskt bindande. Om den som tillåtits invandra inom kategorin "Family Class" uppbär socialhjälp inom fem år från inresan blir den anhörige "sponsorn" återbetalningsskyldig. Undantag från försörjningskravet han lämnas för nyligen anlända invandrare, som ännu inte hunnit etablera sig. Övriga villkor för invandring till Kanada är att den som skall invandra har genomgått hälsoundersökning med godkänt resultat samt kunnat uppvisa straffrihetsintyg från polisen i hemlandet.

### *Nederländerna*

Den krets av utländska anhöriga som kan komma i fråga för familjeåterförening är make och sammanboende, barn under 18 år samt övriga familjemedlemmar som inte kan stanna kvar i hemlandet och som ingår i familjegemenskapen. Ensamstående föräldrar över 65 år kan få uppehållstillstånd om det föreligger humanitära skäl. Andelen barn i Nederländerna och i hemlandet beaktas. Make och barn ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ett år efter ankomsten till Nederländerna. Detta förlängs sedan ett år i taget under vissa förutsättningar. Ett villkor för att uppehållstillstånd skall beviljas utländska anhöriga är att personen i Nederländerna har en inkomst som kan försörja en familj. För anhöriga till andra än nederländska medborgare och flyktingar i Nederländerna krävs dessutom en bostad som är tillräckligt stor för familjen. Om utlänningen skulle uppbära socialhjälp efter ankomsten kan uppehållstillståndet i teorin bli återkallat eller förlängning vägrad. I praktiken torde dock detta inte förekomma. Familjeåterförening skall ske inom tre år från det att den först anlände uppfyllt villkoren beträffande inkomst och bostad.

### *Schweiz*

De som kan komma i fråga för familjeåterförening är make och sammanboende, i förhållanden som varat under mycket lång tid, samt barn under 18 år. För medborgare i vissa europeiska länder ligger gränsen för barn på 20 år. Föräldrar över 60 år har ibland möjlighet att förena sig med sina barn i Schweiz. Krav ställs bl.a. på beroendeförhållande till barnen och att föräldrarna inte längre är yrkesarbetande. För samtliga anhöriga är villkoret för att uppehållstillstånd skall beviljas att den anhörige i Schweiz har arbete och bostad. Försörjningsförmågan kontrolleras noggrant innan tillstånd meddelas.



*Storbritannien*

Make och barn under 18 år till en brittisk medborgare eller till en utlänning med permanent uppehållstillstånd i Storbritannien har rätt till familjeåterförening. Föräldrar till samma kategorier kan få uppehållstillstånd under förutsättning att åtminstone en av dem är över 65 år, de är beroende av barnet eller barnen i Storbritannien och att barnet eller barnen i Storbritannien kan försörja föräldrarna och har tillräckligt stor bostad. För övriga anhöriga krävs mycket starka humanitära skäl för att tillstånd skall beviljas. Försörjningsgarantin lämnas som ett skriftligt åtagande och eventuell socialhjälp återkrävs. Ett samarbete äger rum mellan invandrings- och socialförsäkringsmyndigheterna. Försörjningsgaranti krävs inte beträffande barn och makar men makar ges först ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ett år och har socialbidrag betalats ut under den perioden kan förlängning av uppehållstillståndet vägras.

*Tyskland*

En utländsk make får förena sig med en utlänning i Tyskland under förutsättning att den i Tyskland boende har permanent uppehållstillstånd, har tillräckligt stor bostad samt kan försörja maken genom arbete eller förmögenhet. Permanent uppehållstillstånd meddelas normalt efter fem till åtta års vistelse i Tyskland. Efter fyra års sammanlevnad eller om maken dör har den senast invandrade maken rätt att stanna i Tyskland även om äktenskapet inte består. Ogifta barn under 16 år har rätt till familjeåterförening i Tyskland om båda föräldrarna finns där och i vart fall en av dem har permanent uppehållstillstånd. För anhöriga till tyska medborgare gäller att make, minderårigt ogift barn samt förälder till ett minderårigt tyskt barn har rätt att förena sig med den anhörige i Tyskland. Upphållstillstånd ges i regel för tre år och förlängs om sammanlevnaden består. Permanent uppehållstillstånd ges till den som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i fem år, har erforderligt arbetstillstånd, kan tala tyska och har tillräckligt stor bostad. Övriga anhöriga kan beviljas uppehållstillstånd endast om det föreligger synnerligen starka humanitära skäl.

### 6.4.3 Överväganden och förslag

#### *Allmänt*

Uppehållstillstånd får enligt 2 kap 4 § första punkten UtL ges till utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige. För att kunna tolka innebörden av "nära anhörig" eller "särskild anknytning" är handläggande myndigheter i dag hänvisade till den praxis som utformats på området och som utförligt beskrivs i förarbetena till utlänningslagen (prop. 1983/84:144) och Invandrarpolitiska kommitténs betänkande (SOU 1983:29). För att öka tydligheten i lagstiftningen anser kommittén att anhörigbegreppet bör vara inskrivet i utlänningslagen.

#### *Kärnfamiljen*

Att lagstadga om en ovillkorlig rätt för kärnfamilj att få bosätta sig i Sverige kan föra för långt. Eftersom den förenas med vissa förbehåll är det mer korrekt att tala om en principiell rätt. Redan i dag vägras uppehållstillstånd för exempelvis makar, som på grund av vandelsanmärkningar åtminstone inte förrän efter viss karenstid bör få rätt att bosätta sig här. Det bör även erinras om den i avsnitt 6.4.1 nämnda ändringen i utlänningslagen avseende vandelskrav. Ansökningar från ena parten i förhållanden som inte anses seriösa eller där någon är minderårig avslås. Det har även förekommit att minderåriga inte fått rätt att förena sig med en förälder, även om denne formellt haft del i den legala vårdnaden, men inte faktiskt utövat den.

En grundläggande princip för anhöriginvandringen är att ge medlemmar av kärnfamiljen rätt att förenas i Sverige. Kärnfamilj definieras av tradition i den svenska utlänningsrätten som make eller sammanboende samt ogifta barn under 20 år. Sverige bör ha samma åldersgräns för barn med rätt att återförenas med föräldrarna som de flesta länder i EU. Denna åldersgräns är i dag 18 år. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att åldersgränsen sätts till 18 år.

#### *Nära anhöriga utanför kärnfamiljen*

Kommittén anser att utanför kärnfamiljen bör endast den krets som kan anses innefattas i en rimlig tolkning av Europakonventionen tillåtas invandra. Detta skulle innebära att nära anhöriga utanför kärnfamiljen som direkt ingått i hushållsgemenskapen i hemlandet även skulle kunna få invandra till Sverige. Till denna kategori kan räknas ensamstående hemmavarande barn och föräldrar som bott hos något av sina barn i hemlandet. I hushållsgemenskapen bör de familjemedlemmar anses ingå som rent faktiskt bor till-



sammans, har gemensam ekonomi och är beroende av varandra för sin försörjning.

### *Försörjningskrav*

Beträffande anhöriga utanför kärnfamiljen anser kommittén att kan det många gånger knappast kan bedömas vara rimligt att dessa får tillstånd att bosätta sig här för att med här gällande regler direkt bli beroende av samhället för att skaffa bostad och försörjning. Det handlar också ofta om människor som med hänsyn till sin ålder i allmänhet aldrig genom eget arbete kan komma att bidra till sin försörjning.

Kommittén har övervägt om det för anhöriga utanför kärnfamiljen kan tas hänsyn till försörjningsförmågan i högre utsträckning än i dag i likhet med vad som sker i flertalet europeiska länder. Många invandrare i Sverige har ett reellt försörjningsansvar för exempelvis föräldrar så länge dessa är kvar i hemlandet. De flesta EU-länder ställer krav på att invandrare skall försörja efterföljande familjemedlemmar. Stora invandringsländer som Kanada och USA har en tradition av liknande regler. EES-avtalet innehåller rätt för barn över 21 år och föräldrar till EES-medborgare att i samma utsträckning som huvudmannen få uppehållstillstånd om de är beroende av honom för sin försörjning. Andan i avtalet är således att ansvaret för försörjningen här vilar på den enskilde och att EU-länderna skall underlätta för vederbörande att ta detta ansvar. En förutsättning för att tillstånd skulle beviljas anhöriga utanför kärnfamiljen kunde vara att den anhörige i Sverige åtar sig att garantera vederbörandes försörjning. Det borde dessutom framstå som klart att den i Sverige bosatte har ekonomiska förutsättningar att klara av en utökad försörjningsbörda. Även bostadsfrågan borde vara tillfredsställande löst.

Kommittén finner emellertid att försörjningsansvar inte stämmer med de principer som i övrigt råder i det svenska samhället. Det kan anses vara oförenligt med de allmänna invandrapolitiska målen att ha en särslagstiftning för invandrare i detta avseende varför kommittén väljer att inte föreslå införandet av försörjningskrav.

### *Uppskjutna invandrarstatus*

Kommittén anser att den uppskjutna invandringssprövningen bör behållas för att undvika de risker för missbruk av rätten till invandring i Sverige som säkerligen skulle bli följderna om äktenskap eller sammanboende med en person i Sverige med automatik skulle ge permanent uppehållstillstånd direkt. De förslag till ny arbetsfördelning mellan polismyndigheterna och Invandrarverket som kommittén lämnar i avsnitt 6.8 bör leda till att dessa ärenden kan följas upp mer effektivt. Om Invandrarverket handlägger ett anknytnings-

ärende i dess helhet bör bedömningen kunna göras på ett bredare och säkrare underlag.

## 6.5 Övriga invandrare

Kommittén föreslår att tillståndsgrunden starka humanitära skäl förbehålls personer som på grund av

- synnerligen allvarlig sjukdom,
- allvarliga handikapp eller
- andra ömmande skäl av udda natur bör tillåtas vara bosatta i Sverige.

Kommittén anser att nuvarande lagstiftning medger en flexibel arbetskraftsinvandring. Något förslag till ändring är därför inte aktuellt.

Kommittén finner inte heller behov av att föreslå ändringar beträffande övriga kategorier.

### 6.5.1 Arbetskraft

#### *Arbetstillstånd*

Utlänningar skall enligt 1 kap. 5 § och 2 kap. 6 § UtIL ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Såväl nordiska medborgare som EU-medborgare är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Den som har permanent uppehållstillstånd är likaså undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Sedan den 1 juli 1992 är asylsökande också undantagna från kravet på arbetstillstånd om Invandrarverket bedömer att verkets beslut inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess ett lagakraftvunnet beslut föreligger.

Arbetsmarknadsstyrelsen beslutar om riktlinjer för bedömningen av ärenden rörande arbetstillstånd. Arbetsmarknadens parter har tillfälle att yttra sig innan riktlinjerna utfärdas. I princip är beslutande myndighet, vanligtvis Invandrarverket, skyldig att samråda med Arbetsmarknadsstyrelsen eller aktuell länsarbetsnämnd innan ett arbetstillstånd beviljas. För ett stort antal yrkeskategorier har Arbetsmarknadsstyrelsen lämnat generellt bemyndigande till Invandrarverket att bevilja eller avslå en ansökan om arbetstillstånd. Uppskattningsvis hälften av alla ansökningar handläggs i enlighet med ett generellt bemyndigande medan resten remitteras till berörd länsarbetsnämnd för yttrande. Utlandsmyndigheterna har fått bemyndigande av Invandrarverket att bevilja arbetstillstånd för en del av de yrkeskategorier som Arbetsmarknadsstyrelsen lämnat generellt bemyndigande för.



### *Arbetskraftsinvandring*

Grunden till dagens system med i princip stopp för arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder lades i 1968 års förslag till utlänningslag (prop. 1968:142) där utgångspunkten var att invandrare skulle leva under samma betingelser som befolkningen i övrigt. Redan detta ansågs förutsätta att en reglerad invandring av arbetskraft skulle vidare försämra möjligheterna till sysselsättning för kvinnor, äldre och handikappade. Innan tillstånd till arbetskraftsinvandring lämnas måste det därför prövas om det är möjligt att fylla arbetskraftsbehovet genom att med utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen underlätta omflyttningar inom landet eller utbilda arbetslösa inom landet till nya yrken. Prövningen av arbetskraftsbehovet skall ske i ett långt perspektiv. Den utländska arbetskraften skall inte användas som regulator av arbetskraftstillgången. Som framgår av den statistiska redovisningen i avsnitt 6.1.1 har den utomnordiska arbetskraftsinvandringen varit av utomordentligt liten omfattning under senare år.

En liten andel av den utländska arbetskraften beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige och då mestadels efter tillstyrkande från länsarbetsnämnd. Övriga får tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd.

### *Specialister*

En kategori ges tillstånd för täckande av tillfällig brist på arbetsmarknaden och är självfallet beroende av arbetsmarknadsläget. Denna kategori utgörs i hög grad av specialister. Som exempel på sådana yrken kan nämnas ekonomer och tekniker på exportföretag.

### *Internationellt utbyte*

En andra kategori som ges uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl kan rubriceras som internationellt utbyte och är inte lika beroende av konjunkturläget som övrig arbetskraftsinvandring. Hit hör t ex gästforskare vid vetenskapliga institutioner, ledningspersonal inom internationella företag, professionella idrottsmän och artister m.fl. Ofta ges arbetstillstånd under mycket korta perioder för dessa båda kategorier, men enligt vedertagen praxis kan tidsbegränsade tillstånd ges i upp till fyra år. Det har förekommit att tillstånd beviljats för sammanlagt ännu längre tid. Praktikanter som kan hänföras till internationella utbytesprogram eller bilaterala avtal kan beviljas tillstånd för högst 18 månader.

### *Säsongarbetare*

Utlänningar som önskar arbeta i Sverige högst tre månader under sommaren kan ansöka om s.k. säsongarbetstillstånd. De flesta sådana arbetstillstånd utfärdas av utlandsmyndighet efter beslut av länsarbetsnämnd och utan Invandrarverkets medverkan.

### **6.5.2 Fria yrkesutövare och egna företagare**

Fria yrkesutövare och egna företagare från övriga nordiska länder får liksom alla andra nordiska medborgare bosätta sig i Sverige utan arbetstillstånd. EES-avtalets regler om fri rörlighet ger fria yrkesutövare och egna företagare som är EU-medborgare rätt att under vissa villkor etablera sig här. Fria yrkesutövare och egna företagare från övriga länder kan få uppehållstillstånd efter en prövning av försörjningsmöjligheterna. En ordning med uppskjuten invandringsprövning tillämpas för dessa och först efter två år kan permanent uppehållstillstånd erhållas om försörjningen är tryggad. Egna företagare måste redovisa sina företagsplaner, finansiering, marknadsutsikter, branschvana etc. Invandrarverket anlitar numera företagsekonomisk expertis vid bedömningen av denna typ av ärenden. Den som inte efter två år i Sverige kan försörja sig och sin familj på den verksamhet han bedriver måste lämna landet. Som fria yrkesutövare räknas bl.a. författare och konstnärer.

### **6.5.3 Starka humanitära skäl**

#### *Sjukdom och handikapp*

Enligt 2 kap.4 § andra punkten UtIL kan en utlänning få uppehållstillstånd i Sverige av rent humanitära skäl. Det är här inte fråga om någon rätt till skydd utan enligt regeringens förslag till utlänningslag (prop. 1988/89: 86 s. 147) kan det vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd. Enligt huvudregeln skall uppehållstillståndet ha meddelats före inresan. Ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som befinner sig i landet när ansökan görs eller prövas får enligt 2 kap. 5 § UtIL i de här aktuella fallen endast bifallas om utlänningen har rätt till asyl eller det föreligger särskilda skäl. Ser man till de fall, där en utifrån gjord ansökan om uppehållstillstånd har bifallits på humanitära skäl kan det konstateras att praxis generellt är restriktiv. Det krävs sålunda för att få uppehållstillstånd, vilka inte sällan görs tidsbegränsade, exempelvis en livshotande sjukdom som är medicinskt diagnosticerad och för vilken adekvat vård inte kan beredas i hemlandet. Ett betydande antal asylansökande har fått stanna trots att deras ansökningar om asyl har avslagits. Flertalet har fått stanna av politiskt-humanitära skäl. Detta redovisas i avsnitt 6.3. En del har emellertid fått uppehållstillstånd av rent humanitära skäl. Detta förutsätter som



framgår ovan att det förelegat särskilda skäl för att beslutet skall kunna meddelas efter inresan, något som sällan uttryckligen angetts eller utvecklats i beslutet.

I ett antal beslut år 1994 har regeringen fastställt att rätt till uppehållstillstånd på grund av sjukdom endast kan meddelas i undantagsfall, när det är fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet eller när det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. Det framhålls också att de humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtagandena, särskilt i det enskilda fallet, som kan bli följden av att tillstånd beviljas. Dessutom krävs att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring av tillståndet eller att behandlingen är livsnödvändig. Regeringen har också uttalat att uppehållstillstånd kan beviljas om det föreligger en kombination av anknytningsskäl och starka, väsentligen till sökandens personliga förhållanden knutna, humanitära skäl som var för sig inte är tillräckliga.

#### *Barnkonventionen*

Barnkonventionen och dess betydelse i utlänningslagstiftningen behandlas i kap. 9.

#### *Övriga ömmande skäl*

I ett antal udda ärenden har uppehållstillstånd meddelats av övriga humanitära skäl. Det har då rört sig om fall där omständigheterna varit sådana att den enskilde utläningen inte själv försatt sig i situationen och hans personliga förhållanden medfört att ärendet varit ömmande. Som exempel kan nämnas ett femårigt barn som vistats hos släktingar och fosterföräldrar i Sverige sedan födelsen. Modern hade helt tappat kontakten med barnet. Fadern som var kvar i hemlandet hade formellt vårdnaden om barnet även om den faktiskt utövades av andra personer i Sverige. Barnet fick uppehållstillstånd i Sverige av humanitära skäl. Ett annat fall som kan belysa denna ärendekategori gäller en man som av de svenska myndigheterna betraktats som dansk medborgare. Han hade därför tillåtits bo i Sverige utan uppehållstillstånd och även folkbokförts. Först efter ett tiotal år uppdagades att han var tysk medborgare och därmed skyldig att ha uppehållstillstånd. Mannen meddelades uppehållstillstånd av humanitära skäl.

#### **6.5.4 Gäststuderande**

Utländska medborgare som avser att bedriva högskolestudier i Sverige kan beviljas uppehållstillstånd som gäststuderande. För att tillstånd skall ges för

mer än ett års studier skall vissa förutsättningar vara uppfyllda. Sökanden skall vara behörig för avsedda studier och ha beretts plats vid högskola i Sverige. Han skall kunna styrka sin försörjning under hela studietiden. Från och med 1 juli 1995 skall detta belopp uppgå till 6 000 kr per månad under tio månader per år. Han skall också försäkra att hans sin avsikt är att lämna Sverige efter studietidens slut. För att tillstånd för gäststudier skall förlängas krävs dels godtagbara studieresultat och dels att försörjningen är fortsatt tryggad. Det är mycket vanligt att utländska ungdomar kommer till Sverige för ett läsår eller kortare tid inom ramen för utbyten mellan svenska och utländska högskolor.

Utländska barn och ungdomar som studerar i Sverige på lägre nivå beviljas uppehållstillstånd för besök, vanligtvis i högst ett år. Även längre tids studier kan medges, dock inte om de enbart utgör förberedelse för fortsatta studier här.

### **6.5.5 Svenskt påbrå**

Enligt praxis kan uppehållstillstånd beviljas utlänning som återoppar anknytning genom svenskt påbrå. Tillstånd ges till den som vid födelsen blivit svensk medborgare men därefter förlorat sitt svenska medborgarskap. Även barn till en svenskfödd förälder beviljas uppehållstillstånd, däremot inte tredje generationen svenskättling. En generösare praxis har sedan år 1991 tillämpats för medborgare i före detta Sovjetunionen, framför allt Estland och Ukraina, med svenskt ursprung.

### **6.5.6 Tidigare vistelse i Sverige**

Ett mindre antal personer beviljas varje år tillstånd grundat på anknytning genom tidigare vistelse i Sverige. Det rör sig om tidigare invandrare som efter längre eller kortare tid utanför Sverige åter vill bosätta sig här. Vissa tumregler har ställts upp för bedömningen av dessa ärenden, där längden av den tidigare vistelsen i Sverige ställs mot utlandsvistelsens längd.

Ett specialfall utgörs av personer som har fått statligt repatrieringsbidrag och därefter ansöker om tillstånd att få återinvandra till Sverige. Praxis på detta område har ännu inte definitivt lagts fast. Frågor om återvandring behandlas nedan i kap. 7.

### **6.5.7 Överväganden och förslag**

*Arbetskraft, egna företagare och fria yrkesutövare*

Även om arbetsmarknadsläget i dag är ytterst ansträngt och kan förväntas förbli så under överskådlig tid anser kommittén att möjligheterna till framtida



invandring av arbetskraft bör finnas. Dagens lagstiftning ger sådana möjligheter men tillämpningen är i hög grad bunden av de förutsättningar som bildar bakgrund till de nuvarande reglerna. Myndigheterna bör dock i samarbete med arbetsmarknadens parter inom ramen för nuvarande lagstiftning tillämpa bestämmelserna för arbetskraftsinvandring på ett flexibelt sätt.

Sveriges behov av tillfällig och långsiktig invandring för arbete tillgodoses huvudsakligen genom rörlighet inom Norden och EU. Denna rörlighet kräver dessutom ett minimum av administration. I enlighet med förändringar av den ekonomiska situationen och arbetsmarknadsläget bör enligt kommitténs mening öppenhet kunna visas för de behov som vid olika tidpunkter finns inom bl.a. näringslivet. Omfattningen av arbetskraftsinvandringen förutsätts liksom hittills prövas i samråd med arbetsmarknadens parter. Möjligheterna att erbjuda praktikplatser för utlänningar i Sverige är likaså avhängigt av förutsättningarna inom svensk ekonomi och arbetsmarknad. Sverige bör med gällande regler visa öppenhet även i detta avseende. Någon förändring av gällande rätt är emellertid enligt kommitténs mening inte nödvändig för att åstadkomma önskad förändring rörande detta område.

#### *Starka humanitära skäl*

Någon allmängiltig definition av begreppet humanitära skäl finns av naturliga orsaker inte då det saknas parametrar för att kunna mäta och värdera detta. Det är knappast möjligt att åstadkomma en definition med den generella räckvidd som redan begreppet i sig förutsätter. Begreppet är i allra högsta grad individrelaterat och det är inte praktiskt möjligt att komma längre än att konstatera att vissa förhållanden konstituerar skäl av sådan tyngd att uppehållstillstånd bör ges. Det kan här röra sig om exempelvis en sjukdoms förlopp, förutsättningarna för ett tillfrisknande och möjligheterna till överlevnad i hemlandet. Praxis idag kräver att den situation som kan föranleda uppehållstillstånd på grund av exempelvis sjukdom måste ha en hög grad av allvar eller risk för att vinna beaktande. Det rör sig här i det absolut övervägande antalet fall om personer som på grund av allvarliga handikapp eller synnerligen allvarlig sjukdom inte kan lämna Sverige. Sjukdomen kan vara av såväl psykisk som fysisk art.

Enligt kommitténs uppfattning kan det givetvis tänkas fall där det skulle vara oförenligt med humanitetens krav att exempelvis inte låta ett sjukt barn få den medicinska behandling som kan erbjudas här men som hemlandet saknar förutsättningar att ge. Ett barn i den situationen bör kunna ges ett temporärt uppehållstillstånd, som relateras till den tid behandlingen kan beräknas kräva. Ett alternativ i vissa särskilda fall till ett sådant uppehållstillstånd kan vara att barnet i hemlandet ges tillgång till exempelvis de mediciner som behövs för att bota eller balansera sjukdomstillståndet.

Inte minst av ekonomiska och andra resursskäl anser kommittén att det inte finns anledning att överge den restriktiva tillämpning som redovisats ovan. Kommittén föreslår således inte någon ändring av gällande regler utan uppehållstillstånd bör meddelas på samma grunder som hittills.

I detta sammanhang bör erinras om att kommittén behandlat frågan om politiskt-humanitära skäl i avsnitt 6.3. Kommittén har där föreslagit att detta begrepp utmönstras.

#### *Humanitära skäl vid ny ansökan*

Ett avlägsnandebeslut som vunnit laga kraft kan undanröjas och tillstånd ges efter en ansökan enligt 2 kap. 5 § UtlL, en s.k. ny ansökan. För att en sådan ansökan skall kunna bifallas krävs, att det till stöd för ansökningen åberopas en tidigare inte prövad omständighet och att det skulle strida mot humanitetens krav att inte ge uppehållstillstånd.

När en ny ansökan inlämnas är situationen ofta den att en utlänning genom att avvika och hålla sig gömd, inte sällan under avsevärd tid, omöjliggjort den verkställighet som skulle ha skett. Det kan visserligen hävdas att ju längre en vistelse här blir, desto starkare blir anknytningen till Sverige. Enligt kommitténs mening bör den tid som en avvisad eller utvisad utlänning illegalt uppehållit sig i landet efter beslutet i princip inte få tillgodoräknas. En sålunda uppkommen anknytning bör enligt kommitténs uppfattning inte få räknas som ett skäl vilket berättigar till uppehållstillstånd.

I ett sådant läge måste en utlänning för att kunna få bifall till sin nya ansökan befinna sig i en så utsatt situation att risken för självdestruktiva åtgärder bedöms som utomordentligt allvarig vid en verkställighet. Att vara gömd med allt vad det innebär av psykiska och psykologiska påfrestningar är onekligen särskilt svårt för barn.

#### *Övriga ömmande skäl*

Enligt kommitténs mening bör personer som har skäl av den typ som i avsnitt 6.5.3 betecknas som övriga ömmande kunna få uppehållstillstånd i de fall omständigheterna vid en samlad bedömning talar för detta. Kommittén vill därvid särskilt understryka att denna kategori bör utgöras av ärenden av udda natur.



## 6.6 Visering

Sverige bör arbeta för det övergripande målet att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Detta bör enligt kommitténs mening genomsyra Sveriges agerande i alla sammanhang där frågor om viseringspolitik behandlas. Sveriges medlemskap i EU nödvändiggör en svensk harmonisering av viseringspolitiken med övriga medlemsländer.

För att kunna föra en aktiv viseringspolitik bör svenska myndigheter hålla sig väl informerade om omständigheter i omvärlden som kan resultera i ett ökat invandringstryck.

Tillämpningen av viseringspolitiken i enskilda fall bör ha som mål att inom ramen för den reglerade invandringen undvika störningar av människors naturliga strävan av fri rörlighet och upprätthållande av personliga och kommersiella kontakter. För att underlätta släktbesök föreslår kommittén att visering skall kunna meddelas för såväl längre tid än tre månader vid ett tillfälle som för upprepade tremånadersbesök.

Kommittén tillstyrker Verkställighetsutredningens förslag att se över hanteringen av viseringsärenden i dess helhet, avskaffa de s.k. U-korten och att ålägga polisen att kontrollera om grunderna för en meddelad visering fortfarande gäller vid inresetillfället.

### 6.6.1 Nuvarande ordning

#### *Definition*

Med visering avses tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss tid. En visering kan närmast liknas vid ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelas för att möjliggöra ett besök i Sverige. Visering kan ges såväl för rena turistbesök som för besök hos släktingar eller för arbete i Sverige. Visering kan också ges för resa genom Sverige till ett annat land (transitvisering).

#### *Viseringsskyldighet*

Enligt grundregeln i utlänningslagen får utlänningar inte resa in i eller uppehålla sig i Sverige utan visering eller uppehållstillstånd. Genom en rad undantag från denna huvudregel kan emellertid medborgare i de flesta länder resa in i Sverige och uppehålla sig här i tre månader utan något särskilt tillstånd. En förutsättning är då att utlänningen har medel att försörja sig under besöket. Utlänningen får inte heller antas komma att begå brott eller bryta mot utlänningslagens bestämmelser. De viktigaste undantagen från viseringsskyldighet gäller utlänningar med uppehållstillstånd i Sverige, med-

borgare i övriga nordiska länder, innehavare av resedokument utfärdade i vissa länder samt medborgare i de stater med vilka Sverige ingått viseringsfrihetsavtal.

### *Viseringsfrihet*

Den grundläggande regeln på internationellt plan är att viseringsskyldighet föreligger för samtliga utlänningar som vill resa in i länder. Viseringsfrihet kan emellertid införas till följd av ömsesidiga överenskommelser. Denna ordning gäller sedan länge även för Sverige och övriga nordiska länder. Undantag från principen om ömsesidighet förekommer dock. Det gäller även Sverige. Så är exempelvis medborgare i Australien viseringsfria i Sverige, medan en svensk medborgare liksom i stort sett medborgare i alla andra länder behöver visering för inresa i Australien.

Under andra världskriget införde Sverige viseringsskyldighet för alla utlänningar som ett led i utlänningskontrollen. Efter krigsslutet inleddes en utveckling där medborgare i allt fler stater blev viseringsfria. Förhoppningen då var att viseringsfrihetsavtal så småningom skulle kunna ingås med så många andra stater som möjligt. Denna utveckling bröts år 1976, när Sverige och flera andra europeiska länder såg sig nödsakat att återinföra viseringsskyldighet för medborgare i Turkiet i ett försök att komma tillrätta med det stora invandringstrycket från framförallt turkiska assyrier och syrianer. För att lättare kunna motstå invandringstryck och upprätthålla den reglerade invandringen har viseringsskyldighet därefter återinförts även för medborgare i bl.a. Bangladesh, Pakistan, Iran, Chile, Bulgarien, Algeriet, Jugoslavien, Bosnien-Hercegovina och Kroatien.

### *Handläggning*

Invandrarverket och Utrikesdepartementet får besluta om visering. Även andra myndigheter kan bemyndigas att besluta i sådana ärenden. Exempelvis får visering beviljas av Sveriges exportråds kontor i Taiwan. Polismyndigheterna får meddela nödfallsviseringar och sjömansviseringar. Den förstnämnda typen av viseringar meddelas till personer som kommer till Sverige utan visering men som av särskilda skäl ändå bör tillåtas resa in i landet och vistas här högst 14 dagar. Den senare typen av viseringar meddelas för högst 14 dagar till sjömän som blivit avmönstrade i Sverige.

Enligt 2 kap. 3 § UtIL får visering i normalfallet meddelas för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle. Begränsningar liksom villkor får meddelas för viseringen. Besöket kan förlängas genom att en ansökan om uppehållstillstånd inges. Ett tillfälligt uppehållstillstånd kan meddelas. I normalfallet brukar förlängningen uppgå till sex månader.



Visering kan återkallas om utläningen fått viseringen genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikeligen förtiga vissa omständigheter. Visering får även i övrigt återkallas om det finns särskilda skäl till det. Verkställighetsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1995:55) föreslagit åtgärder för effektivare hantering av viseringsfrågor. Kommitténs överväganden avseende dessa förslag redovisas i avsnitt 6.6.3.

### 6.6.2 Internationell samordning av viseringspolitiken

#### *Nordiska passkontrollöverenskommelsen*

Sverige, Danmark, Finland och Norge träffade år 1957 en överenskommelse om passkontroll (SÖ 1958:24). Island tillträdde överenskommelsen år 1965 (SÖ 1965:36). Nordiska passkontrollöverenskommelsen förutsätter inte någon gemensam viseringspolitik men föreskriver samråd mellan länderna vid förändringar av viseringsreglerna.

#### *Europeiska unionen*

Viseringsfrågorna fördes in under EG-kompetens i artikel 100 c av det reviderade Romfördraget. Viseringspolitiken är således den enda fråga rörande invandringsregleringen som enligt Maastrichtöverenskommelsen hör till den första och inte tredje pelaren. Beslut om viseringsskyldighet skall fattas med enhällighet av ministerrådet på förslag från Europakommissionen och i samråd med Europaparlamentet. Från och med år 1996 får beslut av denna typ fattas med kvalificerad majoritet.

Sedan mitten av 1980-talet har EU:s medlemsländer haft gemensamma genomgångar av de stater vars medborgare är viseringsskyldiga i samtliga EU-länder. Förteckningen över sådana stater har succesivt utvidgats och omfattar i dag omkring 70 länder. Utöver denna s.k. negativlista bereder medlemsstaterna även en s.k. positivlista, som omfattar stater vars medborgare viseringsskyldighet inte bör gälla. Målet för arbetet inom EU är ha gemensamma viseringsbestämmelser för samtliga EU-länder. När Maastrichtfördraget trädde i kraft år 1993 utnyttjade Europakommissionen sin initiativrätt och lade fram ett förslag till en förordning avseende personer med medborgarskap i stater för vilka viseringsskyldighet bör föreligga vid inresa i EU:s medlemsländer. Vissa skillnader finns mellan medlemsländernas listor och Europakommissionen. Ministerrådet har ännu inte tagit ställning i frågan. Sveriges viseringslista överensstämmer redan i dag i allt väsentligt med såväl ministerrådets som EU-kommissionens listor (jfr bilaga III).

### *Schengenavtalet*

Schengenavtalets tillämpningskonvention innehåller bestämmelser om en gemensam viseringspolitik och avtalsparterna förbinder sig att harmonisera sina nationella lagstiftningar. Det gemensamma regelverket på viseringsområdet får inte ändras annat än efter en gemensam överenskommelse mellan samtliga avtalsparter. Endast i yttersta undantagsfall kan något av de avtalslutande länderna avvika från den gemensamma politiken. Det förutsätts dock även i dessa fall att samråd sker med övriga länder.

Inom Schengensamarbetet finns en förteckning över länder vars medborgare måste ha visering för att tillåtas resa in i de avtalslutande staterna. De gemensamma bestämmelserna innebär att viseringsskyldiga utlänningar kan meddelas visering för 90 dagar under en sexmånadersperiod. Viseringen gäller för samtliga avtalslutande länder. Transitviseringar för högst fem dagar kan också meddelas. Viseringen utfärdas av ett av de avtalslutande länderna, normalt av det land som är resans huvudmål.

I princip får visering utfärdas endast till den som uppfyller de fastställda inresevillkoren. Om något av de avtalslutande länderna finner det nödvändigt att avvika från denna princip skall viseringens giltighet begränsas till den statens territorium. Visering som avser längre tid än tre månader utgör en sådan avvikelse. Schengenstaternas viseringslista återfinns i bilaga III. Som framgår av bilagan råder en nära överensstämmelse mellan denna lista och den svenska viseringslistan.

### **6.6.3 Överväganden och förslag**

#### *Viseringspolitik*

Viseringspolitiken bygger på en samordning mellan krav på kontroll av migrationsrörelser och önskan om fri rörlighet för människor. Varje åtgärd inom viseringspolitiken medför konsekvenser inom en rad områden. Restriktivitet vid meddelande av visering för att minska invandringstrycket innebär också att släktkontakter och kommersiella förbindelser försvåras. Likaså finns en risk att skyddsbehövande hindras från att nå länder som kan ge skydd. Även åtgärder för bekämpande av brottslighet och terrorism vägs in då viseringspolitiken utformas.

Sverige bör arbeta för det övergripande målet att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Detta bör enligt kommitténs mening genomsyra Sveriges agerande i alla sammanhang där frågor om viseringspolitik behandlas. Av Sveriges medlemskap i EU följer att Sverige måste harmonisera sin viseringspolitik med övriga medlemsstater. En eventuell svensk anslutning till Schengenavtalet innebär ytterligare krav på harmonisering.



Införandet av viseringsskyldighet kan i ett läge med ökat invandringstryck innebära en rent faktisk minskning av antalet tilltänkta invandrare om viseringskravet efterlevs av såväl transitländer som transportörer. Ett sådant exempel har redovisats beträffande invandringen från Bosnien-Hercegovina i avsnitt 6.1.2. Effekt uppnås också genom den signal en sådan åtgärd ger till de som planerar att resa till Sverige.

För att införandet av viseringsskyldighet skall ge önskad effekt måste statsmakterna handla snabbt när det uppstår intresse för utvandring till Sverige. Bakgrunden till utvandringstiljen kan vara av såväl politisk som ekonomisk natur. Vid bedömningen av om viseringsskyldighet skall införas bör regelmässigt skyddsaspekten vägas in. När Sverige inför krav på visering för medborgare i ett land kan detta innebära att även personer med skyddsbehov hindras från att resa till Sverige. Invandringspolitiska överväganden tillmäts i sådana fall större vikt än frågan om skydd i Sverige. Kommittén finner att sådana avvägningar kan komma att bli nödvändiga även framöver.

I vissa fall kan viseringspolitiken också användas för att göra politiska markeringar mot en främmande stat. Införandet av viseringsfrihet kan därvid anses som en vänlig handling medan införandet av viseringsplikt innebär det motsatta. En liberal viseringspolitik är ofta betingad av kommersiella, kulturella och andra förbindelser. Vad gäller länder stadda i utveckling, t.ex. i Central- och Östeuropa, kan viseringsfrihet innebära ökade möjligheter till politisk integration och samarbete med andra länder i området. Kommittén anser att även sådana omständigheter bör tillmätas betydelse vid utformningen av viseringspolitiken.

Sverige bör arbeta aktivt såväl inom som utom EU för att viseringsfrihet skall gälla mellan så många länder som möjligt. Endast när starka skäl talar mot viseringsfrihet bör viseringsskyldighet gälla. Detta bör visa sig konkret genom att Sverige i förhandlingar rörande de s.k. negativlistorna hävdar att det övergripande målet måste vara en så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt.

Med hänvisning till de konkreta exempel som tidigare presenterats rörande förhållandena i vissa av de stater som uppstått ur före detta Jugoslavien kan, anser kommittén, vikten av snabbt handlande inte nog understrykas då en situation uppstår som nödvändiggör införandet av viseringsplikt. Det är därför angeläget att det ständigt finns en beredskap till att ompröva reglerna för viseringsfrihet.

För att kunna hålla en sådan beredskap bör statsmakterna ha god tillgång till information om tänkbara migrationsrörelser. Sådan information finns tillgänglig såväl hos svenska utlandsmyndigheter som hos internationella organisationer och myndigheter i enskilda länder. Sverige kan således genom dels internationellt samarbete, dels egen dokumentation erhålla denna typ av information. För att aktivt hålla sig underrättad bör statsmakterna uppmärksamma bevakningen av länder där det finns eller kan komma att

finnas intresse för invandring till Sverige. Kommittens vidare överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.8.3.

### *Handläggning*

Verkställighetsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1995:55) konstaterat att

- någon strukturerad uppföljning av viseringsverksamheten för närvarande inte förekommer,
- någon information om beviljade viseringar idag inte finns tillgänglig vid inresekontrollen, samt att
- den information som framgår vid registreringen av viseringsskyldiga i samband med inresan inte är tillgänglig för berörda myndigheter på grund av föråldrad teknik. Informationen finns på särskilt upprättade dokument s. k. U-kort. Hanteringskostnaderna för detta system är inte obetydliga.

Verkställighetsutredningen finner att den nuvarande hanteringen av viseringsärenden inte har sådan kvalitet som erfordras. De informationer som viseringarna skulle kunna ge vid inresekontrollen och i asylprövningen kan inte tas tillvara eftersom den teknik som används vid informationshanteringen är föråldrad. Verkställighetsutredningen föreslår med ledning av det ovan sagda att

- hanteringen av viseringsärendena ses över i sin helhet. Det gäller såväl ansvar och hantering som uppföljning och kontroll. Syftet med översynen bör vara att presentera förslag till en modern och effektiv hantering av viseringar för att underlätta utlänningskontrollen både vid gränsen och inne i landet.
- den nuvarande hanteringen av information om viseringsskyldigas inresa, U-korten, avskaffas.
- polisen får en undersökningsplikt att kontrollera att grunderna för en utfärdad visering fortfarande gäller vid inresetillfället. Denna undersökningsplikten bör införas i avvaktan på en ny viseringspolitik.

Kommittén delar Verkställighetsutredningens slutsats att nuvarande hantering av viseringsärenden inte är tillfredställande och tillstyrker de föreslagna förändringarna.

### *Släktbesök*

En restriktivare reglering av anhöriginvandringen av det slag som kommittén förordar kan medföra svårigheter att upprätthålla släktförbindelser. En generös viseringspolitik kan i sådana lägen undanröja en del oönskade



effekter som försvårar mänskliga kontakter. Släktbesök bör betraktas som naturliga inslag i livsföringen. Det finns enligt kommittén inte heller från regleringssynpunkt någon anledning att inskränka sådana besök under förutsättning att det verkligen rör sig om en tillfällig vistelse i landet och inte en förtäckt invandring.

Ett alternativ för en framtida modell kan enligt kommittén innebära att visering meddelas för längre tid än tre månader. Det är dock viktigt att viseringen inte omfattar så lång tid att utlänningen blir folkbokförd. Reglerna för folkbokföring redovisas i avsnitt 6.7.3. En vägande invändning mot en sådan ordning är att såväl EU som Schengenavtalets tillämpningskonvention inriktas på viseringstider på tre månader som ett normalfall. Längre perioder ses som avvikelser och faller delvis utanför det gemensamma regelverket.

Ett annat alternativ kan vara att bibehålla tremånadersregeln men beslut om flera tremånadersperioder avseende ett antal år framåt i tiden. En förutsättning för ett sådant system är att utlänningen lämnar Sverige och vistas utanför landet under den mellantid då han inte utnyttjar de beviljade viseringarna.

Kommittén finner att båda lösningarna går att tillämpa parallellt. De individuella förhållandena i respektive fall får avgöra vilken typ av visering som meddelas.

## 6.7 Uppehållstillstånd

Kommittén föreslår att nuvarande regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd ändras så att sådant tillstånd kan ges i situationer med massflykt. Detta bör gälla såväl den som är flykting som den som flyr undan en väpnad konflikt eller ekologisk katastrof.

Avsikten är att den skyddsbehövande får stanna i Sverige under den tid som skyddsbehovet kvarstår. Tidsbegränsat uppehållstillstånd bör meddelas under i princip högst två år. Har förhållandena inte ändrats under denna period bör fråga om permanent uppehållstillstånd prövas. Avgörandet av frågan om en person är att betrakta som flykting enligt flyktingkonventionen bör anstå till dess. Om ett återvändandeprogram inletts får uppehållstillståndet förlängas med sex månader åt gången.

Under den tid uppehållstillståndet gäller bör han ges rätt att arbeta och barnen ges möjlighet att gå i grundskola. Bistånd bör ges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte enligt socialtjänstlagen.

### **6.7.1 Nuvarande ordning**

Enligt nu gällande utlänningslag kan uppehållstillstånd meddelas antingen tidsbegränsat eller permanent. Av förarbetena till utlänningslagen (prop. 1983/84:144) framgår att det är förutsatt att de utläningar som accepteras som invandrare normalt skall erhålla permanent uppehållstillstånd redan från början.

Före år 1985 meddelades uppehållstillstånd regelmässigt första gången endast för en begränsad tid. 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 utläningen inte längre var att betrakta som flykting, utgjorde emellertid denna omständighet inte grund för avslag på ansökan om permanent uppehållstillstånd.

I dag tillämpas ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd under den första tiden endast för den som ingått äktenskap eller avser sammanbo med en i Sverige boende person. Under de två första åren meddelas uppehållstillstånd under sexmånadersperioder, s.k. uppskjuten invandrarstatus. Vid varje tillfälle som nytt tillstånd meddelas görs en prövning om anknytningen fortfarande består. Om så är fallet meddelas uppehållstillstånd annars måste den utländska parten lämna Sverige.

### **6.7.2 Tidsbegränsade uppehållstillstånd och skyddsbegreppet**

Tillfälligt skydd har i Sverige getts mera systematiskt endast i mitten av 1970-talet, när de cyprioter som tagit sin tillflykt hit efter Turkiets invasion av Cypern beviljats tidsbegränsade tillstånd med hänsyn till att en stabilisering av förhållandena i deras hemland bedömdes vara möjlig på sikt. Erfarenheterna av denna tillämpning 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.

I förslag från dåvarande regeringen till aktiv flykting- och immigrationspolitik (prop. 1990/91:195) föreslogs ingen förändring av rådande ordning. Föredragande statsrådet underströk emellertid att förhållandena i vissa fall kan motivera användandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det kan enligt statsrådet exempelvis gälla om ett mycket stort antal asylsökande från ett visst bestämt land under kort tid kommer hit och förhållandena och den närmaste utvecklingen i detta land är svårbedömbara.

Under senare tid har en diskussion förts i olika internationella fora kring frågan om "temporary protection". Diskussionen initierades av UNHCR som i ett "working paper" fört fram tanken på att krigsflyktingar från det forna Jugoslavien skulle beredas ett temporärt skydd, dvs ett skydd så länge de



förhållanden bestod som förmått dem att lämna hemlandet. Samtidigt som man från UNHCR:s sida understryker vikten av att de bland dessa flyktingar som behöver det mer omfattande skydd som flyktingkonventionen ger också får det, betonas att behovet av detta skydd inte nödvändigtvis behöver prövas omedelbart. Den prövningen kan anstå och behandlas först när det temporära skyddet inte längre behövs.

I en år 1994 genomförd ändring av utlänningslagen (1994:138) infördes en bestämmelse om tillfälligt skydd i 2 kap. 4 a §. Enligt detta lagrum kan tidsbegränsat uppehållstillstånd ges till den som kan bedömas ha ett tillfälligt behov av skydd i Sverige. Det är endast personer med politiskt-humanitära och rent humanitära skäl som kan komma i fråga vid tillämpningen av denna bestämmelse.

Skyddsbegreppen behandlas i avsnitt 6.2.2. En i sammanhanget relevant fråga är för hur lång tid skyddsbehovet kvarstår. Denna fråga kan i sig uppkomma även oavsett bakgrunden till skyddsbehovet. I situationen med flykt från en väpnad konflikt framträder problemet dock som mer överhängande än beträffande de mer individuella fall det annars oftast gäller. Man bör således konstatera att såväl frågeställningar som eventuella lösningar kan vara helt olika beroende på de bakomliggande orsakerna. Hot- och riskutredningen har i ett delbetänkande (Fö 1992:03) om massflykt till Sverige i ett antal scenarier redovisat hur olika situationer kan utvecklas.

Enligt Flykt- och immigrationsutredningen (SOU 1991:1 s. 163) framför de som förespråkar tidsbegränsade uppehållstillstånd att Sverige om en sådan ordning infördes skulle kunna få möjlighet att ge skydd åt fler än annars. Det har enligt utredningen även gjorts gällande att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle kunna vara av psykologiskt värde för den asylsökande själv. Han skulle inte behöva känna flykten lika definitiv som om ett permanent tillstånd beviljats. Ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan emellertid enligt utredningen även betyda nackdelar. En arbetsgivare kan tänkas vara obenägen att anställa en utlänning med endast tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det skulle också kunna vara svårt för såväl utlänningsmyndigheterna som för myndigheterna att avgöra vilka insatser som bör vidtas för att integrera honom i det svenska samhället. Även om förhållandena i hemlandet ändrats så att det skulle vara möjligt för utlänningsmyndigheterna när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut, skulle enligt utredningen 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.

### 6.7.3 Folkbokföring

Den som efter inflyttning i Sverige kan antas komma att vara bosatt i landet under minst ett år skall enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) folkbokföras. Utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd och saknar sådant

tillstånd skall i normalfallet inte folkbokföras. Folkbokföringen innebär i sig inte att en persons förhållanden enligt utlänningslagen ändras men kan både av honom själv och andra uppfattas som ett bevis på att han godkännts som invandrare. Vidare utfärdas skattsedel automatiskt för en folkbokförd person. Detta uppfattas inte sällan av arbetsgivare som ett bevis på att en person har arbetstillstånd.

#### **6.7.4 Överväganden och förslag**

##### *Normalsituation*

En ren återgång till ordningen före år 1985 är inte meningsfull. Skall det vara meningsfullt att först meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att först senare ta ställning till ett permanent tillstånd bör omprövningen ske i sak. Detta skulle innebära att den ordning som i dag gäller för den som ingått äktenskap eller avser att sammanbo med en i Sverige boende person skulle gälla alla. Vid omprövningen borde hänsyn i så fall tas till om de omständigheter som föranlett att uppehållstillstånd meddelats fortfarande består. Detta borde då även gälla skyddsbehövande. Uppenbarligen skulle detta kräva ökade resurser för själva prövningen, eftersom det förutsätter att en ny prövning gjordes varje gång en förlängning blev aktuell eller fråga om att meddela permanent uppehållstillstånd blev aktuell.

En möjlighet att undvika onödigt merarbete skulle vara att meddela de tidsbegränsade uppehållstillstånden för relativt långa perioder som ett eller två år. Vid utgången av varje period borde en omprövning ske i sak. En annan möjlighet skulle vara att meddela det första uppehållstillståndet att gälla tills vidare. Det skulle då inte fordras en ny ansökan från utlänningsens sida för att han skulle få stanna kvar här i landet utan istället ett initiativ från myndigheterna i de fall det bedöms finnas skäl för inte längre förelåg för fortsatt uppehållstillstånd.

Kommittén finner att argumenten överväger för att bibehålla möjligheten för myndigheterna att välja mellan att meddela tidsbegränsat och permanent uppehållstillstånd. Liksom hittills skall permanent uppehållstillstånd meddelas i normalfallet.

##### *Massflykt*

Med massflykt avser kommittén en situation där ett stort antal människor flyr från sitt hemland undan en fara som kan drabba alla i området oavsett den drabbades politiska eller personliga förhållanden. Det avgörande skall inte vara hur många enskilda individer som når ett visst tillflyktsland utan den faktiska situationen i hemlandet. Behovet av skydd kan enligt kommittén anses ha upphört när den ursprungliga orsaken till flykt undanröjts. Sverige



bör samråda med andra av frågeställningen berörda länder när en massflyktsituation uppstår. Sverige och de övriga länderna bör gemensamt bedöma om särskilda bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör tillämpas i förhållande till massflyktsituationen. Samråd bör även ske med UNHCR och inom ramen för EU-samarbetet. Det är naturligt att sådant samråd hålls även i syfte att bedöma om en massflyktsituation upphört. Regeringen bör ges rätt att när en sådan situation uppstår föreskriva att det aktuella lagrummet skall tillämpas. Ett sådant beslut bör därefter anmälas till riksdagen inom tre månader.

Nuvarande utlänningslag ställer krav på en individualiserad handläggning. Varje sökande skall utredas och bedömas individuellt. I en massflyktsituation innebär detta en omständig och dyrbar, om än rättssäker, procedur som i en sådan situation framstår som vare sig lämplig eller nödvändig. De människor som kommer hit från ett område i krig eller kris behöver många gånger endast skydd till liv och hälsa. De får således oftast antas ha flytt undan en akut kritisk yttre situation och inte till följd av en mot dem som individer riktad förföljelse. Det kan givetvis inte uteslutas att det bland dem som söker sig hit finns personer som uppger sig ha skyddsbehov enligt flyktingkonventionens flyktingkriterier.

I en massflyktsituation finns det enligt kommitténs mening skäl att meddela tidsbegränsade tillstånd för dem som uppenbarligen endast är i ett tillfälligt behov av skydd oavsett om de har skäl enligt flyktingkonventionen eller kan anses tillhöra den kategori som utan att hysa välgrundad fruktan för politisk eller annan förföljelse flyr undan en väpnad konflikt eller miljökatastrof och inte kan få skydd i hemlandet. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär visserligen att den enskilde utläningen känner osäkerhet inför framtiden. Kommittén finner emellertid förutsättningarna bör vara samma som med nuvarande lydelse av 2 kap. 4 a § UtIL d.v.s. att den flyktutlösande konflikten kan undanröjas inom en rimlig tid och skyddsbehovet därmed kan bedömas vara tillfälligt. Av praktiska skäl är det inte möjligt att i en massflyktsituation omedelbart pröva frågan om en asylsökande är flykting enligt flyktingkonventionen. Detta måste dock i vart fall ske senast innan ett eventuellt tvångsvist avlägsnande ur landet genomförs.

Kommittén finner att en rimlig period för dessa tillstånd bör vara högst två år. Att under längre tid låta människor leva i en form av undantagstillstånd framstår som mindre lämpligt. Om förhållandena inte ändrats under denna period bör fråga om permanent uppehållstillstånd prövas. Om det vid periodens utgång har inletts program för återvändande bör permanent uppehållstillstånd inte meddelas i denna situation utan det tidsbegränsade uppehållstillståndet i stället förlängas i sexmånadersperioder.

Eftersom hela tanken är att den aktuella gruppen skall återvända hem så snart den akuta situationen är över bör inriktningen vara att de inte fullt ut omfattas av alla normala sociala rättigheter i det svenska samhället. En ut-

länning som blivit folkbokförd får tillgång till exempelvis socialtjänst som utgår till alla som är bosatta i Sverige. För den här aktuella gruppen finner kommittén att bistandsreglerna i socialtjänstlagen (1980:620) inte bör gälla utan i stället bör bistånd kunna lämnas enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. För att detta skall vara möjligt bör även folkbokföringslagen (1991:481) ändras så att personer som tillhör denna grupp undantas från kravet på folkbokföring. Likaså bör lagen (1962:381) om allmänna försäkringar ändras på motsvarande sätt. Kommittén föreslår i avsnitt 10.4 att frågan om ändring i dessa tre lagar bereds ytterligare. Principen bör vara att den som vistas i Sverige under ovan beskrivna förutsättningar inlemmas i samhället på så sätt han får rätt att arbeta och barnen får möjlighet att gå i grundskola. Han bör däremot inte föras in i systemen för socialtjänst och allmän socialförsäkring. Regler om arbetstillstånd framgår av avsnitt 6.5.1.

## 6.8 Prövning

Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer, Verkställighetsutredningen och Asylprocessutredningen har framlagt en rad förslag till förändringar framförallt i asylprocessen. Kommittén har övervägt såväl dessa som vissa andra ändringar. Kommittén föreslår följande:

- Regeringen styr genom förordningar.
- Invandrarverket övertar ansvaret för de utredningar som genomförs med asylsökande i samband med inresor, de utredningar som genomförs med utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd av andra skäl samt för verkställigheterna av avlägsnandebeslut. Invandrarverket får därvid ansvar för hela asylprocessen vilket bör resultera i såväl höjd rättssäkerhet som ökad effektivitet.
- Åtgärder vidtas för att öka acceptansen hos såväl asylsökande som hos den allmänna opinionen för institutet med avvisning med omedelbar verkställighet. En sådan åtgärd är att öka möjligheterna till rättshjälp.
- Metoder utvecklas för att kontrollera kvaliteten i de beslut hos Invandrarverket där utlänningens ansökan bifalles. Eftersom dessa beslut inte överklagas prövas de endast av en instans. För att ytterligare förbättra kvaliteten bör krav ställas på att även dessa beslut motiveras.
- Muntlig handläggning används i ökad utsträckning. Utredningarna spelas in på band för att tveksamhet om vad som avhandlats skall kunna undanröjas. Asylsökande förhörs vid behov av en tjänsteman av samma kön.
- Ett informations- och dokumentationssystem byggs upp för att ge Regeringen, Invandrarverket och Utlänningsnämnden snabb tillgång till basinformation.



### 6.8.1 Nyligen genomförda utredningar

#### *Hanteringen av asylärenden*

Riksrevisionsverket har i en effektivitetsrevision granskat hanteringen av asylärenden (RRV 1994:20). Tyngdpunkten har lagts på asylprocessen i första instans, dvs. verksamheten hos Invandrarverket. Riksrevisionsverket har därvid lämnat ett antal förslag.

Enligt Riksrevisionsverket bör initialskedet av asylprocessen kunna organiseras effektivare. En snabb och rättssäker hantering av asylärenden bör kunna åstadkommas med följande förändringar:

- Skärpt inresekontroll med Invandrarverkets personal vid inreseorter och vidgning av begreppet omedelbar verkställighet.
- Partssammansatta förhandlingar direkt efter inresan och beslut i direkt anslutning till förhandlingen.
- Nytt institut – prövningstillstånd – där Utlänningsnämnden bedömer vilka ärenden som skall sakprövas i andra instans, dvs. av Utlänningsnämnden.
- Biträdesjour.
- Ärenden bör inte läggas åt sidan om det sakligt är möjligt att fatta beslut direkt efter utredningens slutförande. En noggrann sortering av ärenden med avseende på bl.a. förväntad komplexitet bör göras redan i processens inledningsskede.
- Riksrevisionsverket förespråkar även alternativa arbetsformer, t.ex. projektgrupper som arbetar enbart med ett begränsat antal nyinkomna ärenden från ett fåtal länder till dess att beslut har fattats.
- En mindre restriktiv inställning förordas beträffande den asylsökandes önskemål att lämna uppgifter muntligen tillsammans med sitt biträde. Riksrevisionsverket betonar vikten av att beslutsfattaren, särskilt i trovärdighetsärenden, deltar i muntliga förhör och i kompletterande muntliga förhandlingar.
- Högre krav bör ställas på inlagorna från biträdena. Kvaliteten i inlagorna bör vara sådan att alla relevanta grunder för yrkanden framkommer i grundärendet. Invandrarverket och Utlänningsnämnden bör undvika att förordna biträden som inte uppfyller önskvärda krav. Riksrevisionsverket anser vidare att myndigheterna bör ges möjlighet att vägra fastställa ersättning till biträden som inte presenterar ett beslutsunderlag i form av noggrant specificerade kostnadsräkningar.
- Decentraliseringen inom Invandrarverket av det operativa ansvaret för asylprövningen accentuerar behovet av en funktion som kan axla ett samordnings- och utvecklingsansvar vad gäller bl.a. länderkunskap.

*Riksdagens revisorer*

På förslag från socialförsäkringsutskottet har Riksdagens revisorer granskat Utlänningsnämndens verksamhet (rapport 1994/95.6). Granskingen har huvudsakligen inriktats på nämndens roll i invandrings- och flyktingpolitiken. För en bra asylhandläggning är det enligt revisorerernas bedömning centralt med kort handläggningstid.

- Detta kräver att mottagandet organiseras så större resurser sätts in där asylansökan görs och att viktiga beslut kan fattas redan där.
- Enkla och okomplicerade asylärenden bör handläggas med förtur.
- Ett viktigt led i en sådan snabbare handläggning är därför att överväga möjligheten att begränsa antalet ärenden som överklagas till Utlänningsnämnden.
- Organisationen bör ändras vad avser länderkunskap. Formerna och villkoren för stöd till asylsökande ses över.

*Verkställighetsutredningen*

Chefen för Kulturdepartementet tillkallade år 1994 en särskild utredare med uppgift att undersöka hur beslut om avvisning och utvisning skall kunna verkställas under värdiga former och samtidigt så effektivt som möjligt. Utredaren skulle överväga vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för verkställigheter och om detta ansvar även bör innefatta kostnadsansvaret. Utredaren har i ett delbetänkande (SOU 1995:55) redovisat ett antal förslag.

- Införande av gatekontroll vid flygplatser med internationell trafik. För att kunna fastställa med vilket flygbolag en utlänning ankommer till Sverige är det nödvändigt att kontrollen görs innan han hunnit blanda sig med övriga passagerare.
- En ordning införs i samband med inresekontrollen som innebär att inresehandlingar rörande vissa resenärer registreras och fotograferas.
- Kortregister över inresta viseringsskyldiga utlänningar avskaffas. Systemet har förlorat sitt värde sedan utresekontrollen avskaffas.
- Ansvar för att utföra grundutredningar överförs från polisen till SIV. Grundutredning och asylutredning kommer därvid att genomföras av samma myndighet och kan rent praktiskt genomföras i ett moment.
- Pass och andra ID-handlingar samt biljetter omhändertas i samband med asylansökan.
- Samtliga asylsökande fotograferas och fingeravtryck tas. Med gällande lagstiftning sker detta endast i de fall den sökandes identitet är oklar.
- Möjligheten att ta en utlänning i förvar för utredning i samband med inresekontroll avskaffas. I stället förlängs möjligheterna att kvarhålla en



inresande för prövning från i dag högst sex timmar till högst 30 timmar. Om tiden förlängs utöver de första sex timmarna införs en rätt att överklaga till länsrätt för den kvarhållne.

- Verkställighetsfrågorna aktualiseras redan i samband med att asylansökan görs vid gränsen.
- Asylansökan skall göras i samband med inresa i Sverige. Endast i undantagsfall bör ansökan kunna göras inne i landet.
- Invandrarverket skall även utreda ansökningar om uppehållstillstånd som inte avser asyl. Dessa utredningar genomförs i dag av polisen och inges därefter till Invandrarverket.
- Bistånd enligt lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas först sedan asylutredning genomförts. Asylsökande med oklar identitet får inte bidrag till eget boende utan erbjuds att bo på förläggning.
- Verkställighetsärende påbörjas så fort ett avlägsnandebeslut föreligger även om grundbeslutet överklagas. Själva verkställigheten kan emellertid inte genomföras förrän överklagandet prövats och ett eventuellt lagakraftvunnet avlägsnandebeslut föreligger. Beslut där Invandrarverket förordnar om omedelbar verkställighet kan verkställas trots ett eventuellt överklagande.
- Asylsökande som bor i eget boende bör i verkställighetskedet ställas under uppsikt med någon form av anmälningsplikt.
- Ansvar för verkställigheter och förvar överförs till Invandrarverket från polisen. Invandrarverket övertar driften av förvarlokaler.
- Utrikesdelen av Kriminalvårdens transporttjänst överförs till Invandrarverket.

#### *Asylprocessutredningen*

Chefen för Kulturdepartementet tillkallade år 1994 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regeringens ansvar för praxis i utlänningsärenden och prövningsförfarandet vid ansökan om uppehållstillstånd. Utredaren har i sitt betänkande (SOU 1995:46) redovisat ett antal förslag.

Regeringen bör styra genom förordningar i högre grad än i dag då styrningen sker genom avgöranden i enskilda ärenden.

Beträffande ekonomisk styrning lämnas inga förslag. Utredaren förordar emellertid att riksdagen fastställer ett verksamhetstak för kostnaden inom flykting- och invandringspolitiken.

För att uppnå ökad rättssäkerhet föreslås:

- Ökad användning av muntlig handläggning. Ingen får avvisas utan muntlig handläggning hos Invandrarverket.
- Ökad muntlighet vid Utlänningsnämnden.
- Bättre beslutsmotiveringar.
- Klarare tillämpning av bestämmelserna om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).
- Möjlighet att överklaga beslut rörande ansökningar om uppehållstillstånd som inlämnas utanför Sverige.
- Möjligheten att överlämna ärenden om ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § UtlL tas bort.
- Ärenden som avgörs av regeringen som första instans skall överprövas genom rättsprövning.
- Offentliga biträden bör utses i ett tidigare skede av asylprocessen än vad som sker i flertalet fall i dag.

### **6.8.2 Avvisning med omedelbar verkställighet**

När beslut om avvisning fattas i samband med inresa eller inom tre månader från inresan kan Invandrarverket enligt 8 kap. 8 § UtlL föreskriva att avvisningen skall ske utan att ett resultatet av eventuellt överklagande inväntas. Förutsättningen för att detta skall ske är att det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller kan beviljas på någon annan grund.

För att institutet skall kunna användas i högre grad erfordras ändrade regler för skyddsbehövande och att den ovan beskrivna regeln att beslutet skall meddelas inom tre månader från inresan ändras till att gälla tre månader från det ansökan om uppehållstillstånd inlämnas. En ändring enligt det senast sagda har betydelse med hänsyn till att omkring hälften av de asylsökande i dag inte lämnar sin ansökan direkt vid inresan. Om så inte sker uppstår det stora svårigheter för myndigheterna att fastställa tidpunkten för inresan. Visserligen finns det redan med gällande regler möjlighet att gå utöver tiden tre månader från inresan. Detta kräver dock en utredningsinsats av polisen för att försöka fastställa tidpunkten.

Om användningen av det här aktuella institutet ökar som på grund av de förslag kommittén lämnat bör intresset på nytt riktas mot såväl rättssäkerhetsfrågor som frågan om insyn i processen. Asylprocessutredningen föreslår att muntlig handläggning skall användas i högre grad än i dag. En möjlighet att ytterligare öka rättssäkerheten och samtidigt även öka insynen i processen är att ge möjlighet för den asylsökande att få rättshjälp även då fråga tas upp om avvisning med omedelbar verkställighet. En ytterligare väg är att inrätta



asylnämnder. Dessa kan efter mönster från Utlänningsnämnden bestå av politiskt tillsatta nämndemän med en tjänsteman som ordförande. Asylnämnderna kan överta Invandrarverkets roll som beslutsfattare i första instans.

Andra vägar att öka insynen i asylprocessen är att låta frivilligorganisationerna spela en roll. Detta kan organiseras antingen i form av medborgarvittnen eller att representanter för organisationerna deltar i delar av beslutsfattandet. Det kan nämnas att den danska samverkansorganisationen Dansk Flygtningeshjaelp enligt avtal med staten medverkar i det förfarande där avgörande sker om en ansökan skall betraktas som uppenbart grundlös och därmed kan fattas avvísingsbeslut med omedelbar verkställighet. Såväl myndigheterna som Dansk Flygtningeshjaelp framhåller det stora värdet med denna modell.

### 6.8.3 Överväganden och förslag

#### *Regeringens styrning*

Den av Asylprocessutredningen diskuterade ordningen för ekonomisk styrning behandlas i avsnitt 10.3. I övrigt finner kommittén att de förslag Asylprocessutredningen föreslagit avseende styrning genom förordningar väl kan förenas med de förslag kommittén lämnat och tillstyrker förslaget.

#### *Skärpt inresekontroll*

Kommittén delar Verkställighetsutredningens och Riksrevisionsverkets uppfattning att en skärpt inresekontroll bemannad med personal från Invandrarverket bör öka effektiviteten i asylprövningen och resultera i bättre genomförda verkställigheter av avlägsnandebeslut. Kommittén tillstyrker att Invandrarverket övertar ansvaret för grundutredningarna.

#### *Kvarhållande för inresekontroll*

Av utlänningslagstiftningen framgår inte vid vilken punkt inresa i Sverige kan anses ha skett. En rad teoretiska möjligheter framstår som i sig fullt möjliga att tillämpa. Inresa kan anses ske när ett flygplan passerar i lufthavet över den svenska gränsen, när ett fartyg passerar över gränsen till svenskt territorialhav eller kommer in på inre svenskt vatten. Det kan även hävdas att inresa först sker när en person passerar passkontrollen på exempelvis en flygplats eller i en hamn. Om man tillämpar den här redovisade senare principen kan den av Verkställighetsutredningen föreslagna regeln om kvarhållande för inresekontroll ses som ett led i själva resan. Resenären har ännu inte rest in i landet och kvarhållandet kan ses som en fördröjning av inresan. Anser man däremot att inresa skedde redan vid passagen av den svenska gränsen kan

kvarhållandet ses som en sådan inskränkning av rörelsefriheten att åtgärden är att likna vid ett förvarstagande. Kommittén finner den föreslagna ändringen i princip tilltalande men konstaterar att de ovan redovisade problemen bör lösas innan förslaget kan tillstyrkas. Enligt kommittén bör detta kunna ske inom ramen för den i kap. 10 föreslagna tekniska genomgången av utlänningslagen.

#### *Avvisning med omedelbar verkställighet samt rättshjälp*

Med hänsyn till vikten av att ett system med avvisning med omedelbar verkställighet vinner allmän acceptans har kommittén övervägt olika möjligheter. Tänkbart är att låta medborgarvittnen delta som åhörare vid den muntliga handläggningen, involvera frivilligorganisationer i beslutsprocessen, ge ökad möjlighet till rättshjälp redan i ett tidigt skede av asylprocessen eller inrätta asylnämnder av den typ som omnämns i avsnitt 6.8.2. Kommittén anser att frågan om hur asylnämnder kan fungera bör utredas närmare. Den av Riksrevisionsverket föreslagna ordningen med partsammansatta förhandlingar bör därvid även övervägas. För kommitténs överväganden i fråga om frivilligorganisationers deltagande i asylprocessen redogörs i avsnitt 8.3. I valet mellan de båda återstående alternativen föredrar kommittén att öka möjligheterna till rättshjälp. Kommittén ansluter sig där till Asylprocessutredningens förslag och konstaterar att den av regeringen tillsatta Rättshjälpsutredningen (JU 1993:08) slutför sitt utredningsuppdrag samtidigt som Flyktingpolitiska kommittén slutför sitt arbete. Kommittén föreslår därför att resultatet av de båda utredningarnas arbete samordnas. I det sammanhanget bör den av Riksrevisionsverket väckta frågan om biträdesjour övervägas.

#### *Kortare handläggningstider*

Nuvarande ordning bygger bl.a. på de förslag som redovisades i Asylärendeutredningens betänkande (SOU 1988:2). Utredningen drog slutsatsen att kortare väntetider är till fördel från humanitära och ekonomiska aspekter liksom med hänsyn till rättssäkerheten.

Det finns alltså starka skäl att ha korta väntetider i asylärenden. Ett skäl är humanitärt. För många är det påfrestande att under lång tid avvakta beslut. Ett annat skäl gäller rättssäkerheten. Lång handläggningstid är svårt att förena med den syn som kommer till uttryck i förvaltningslagen (1986:223). Ytterligare ett skäl är statsfinansiellt. De asylsökande har rätt till bistånd enligt lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Väntetider medför stora kostnader för staten. Kortare handläggningstider ger direkt minskade kostnader.

Mycket talar således för att myndigheterna inte skall utreda ett ärende längre än vad som är nödvändigt för att kunna fatta ett rättssäkert beslut.



Ytterligare utredningsåtgärder medför kostnader. Ett avslagsbeslut får naturligtvis aldrig fattas utan fullständigt beslutsunderlag. Frånvaron av ett fullständigt beslutsunderlag i ett ärende leder därför till att den asylsökande får stanna i Sverige även om han saknar skäl. Enligt kommittén bör de humanitära och statsfinansiella fördelarna av kortare handläggningstider vägas mot nackdelen av att en person som inte har skäl att få stanna ändå får uppehållstillstånd. I kap. 2 och 3 har konstaterats de långsiktiga samhällsekonomiska effekterna av invandringen. Enligt kommittén bör den samlade slutsatsen bl.a. med hänsyn till dessa stora kostnader vara att samma kvalitetskrav skall ställas på bifallsbeslut som på avslagsbeslut.

### *Kvalitetskontroll*

Asylärenden som resulterar i avslagsbeslut hos Invandrarverket överklagas till Utlänningsnämnden i mer än 90 procent av fallen. Det är i stort sett endast avvsningsbeslut med omedelbar verkställighet som inte överklagas. Handläggningen av överklagandeärendet innebär i sig en kvalitetskontroll liksom den uppmärksamhet sådana ärenden väcker i exempelvis media. Även om ytterligare åtgärder skulle kunna vidtas kan kontrollbehovet ändå i stort anses vara tillfredsställt.

Beträffande bifallsbeslut sker kontrollen i princip endast inom respektive myndighet. Myndigheterna måste därför ha kontrollsystem för att kontrollera kvaliteten även på bifallsbesluten. En sådan kontrollmöjlighet föreslås i Asylprocessutredningens betänkande (SOU 1995:46). Det föreslås där att motiveringar skall ges i såväl positiva som negativa beslut.

Kommittén förordar de ytterligare kvalitetskontroller av besluten i bifallsärenden som Asylprocessutredningen föreslår. En ordning med en systematisk uppföljning av bifallsbesluten bör enligt kommitténs mening leda till att kvaliteten på handläggning och beslutsfattande ligger på en tillfredsställande nivå.

### *Muntlig handläggning*

Kommittén förordar den av Asylprocessutredningen och Riksrevisionsverket föreslagna ordningen med utökad muntlighet. Kommittén ansluter sig till Asylprocessutredningens mening att detta skall gälla vid såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden.

Kommittén anser att Invandrarverket i sina interna instruktioner bör föra in regeln att muntliga utredningar spelas in på band och bevaras under den tid ärendet prövas. Därigenom bör tveksamheter om vad som avhandlats och hur tolkningen genomförts kunna undanröjas.

Invandrarverket bör även införa regler om att den asylsökande vid behov skall höras av en tjänsteman av samma kön. En kvinna som varit utsatt för

våldtäkt bör exempelvis kunna få redogöra för detta för en kvinnlig tjänsteman.

### *Information och dokumentation*

I avsnitt 6.6.3 om viseringspolitiken framhåller kommittén vikten av god tillgång på information om migrationsrörelser. Även för handläggningen av enskilda asylärenden är tillgången på såväl generell som ärenderelaterad information avgörande. Såväl Riksrevisionsverket som Riksdagens revisorer påpekar detta. Följande åtgärder bör enligt kommittén vidtas för att effektivisera inhämtandet av information:

- Ett för myndigheterna gemensamt basinformationssystem bör skapas med tillgång till Utrikesdepartementets rapportering, UNHCR:s generella länderinformation och den information som förmedlas genom EU:s CIREA-system.
- Information inhämtas förutom som nu via de svenska ambassaderna också genom för myndigheterna systematiskt genomförda gemensamma s.k. fact finding-missioner till aktuella länder. Invandrarverket, Utlänningsnämnden och Utrikesdepartementet bör i första hand delta i dessa utredningar.
- Utlänningsattachéer kan sändas ut till aktuella länder. Attachéerna bör samla generell information och även bidra med utredningar i enskilda ärenden. I länder med starkt potentiellt utvandringstryck bör utlänningsattachéer stationeras permanent för att ge direktriad information av särskild betydelse för prövning av såväl asylärenden som viserings- och anhörigärenden.

De båda förstnämnda frågorna bör enligt kommittén lösas i samverka av berörda myndigheter. Den senare frågan bör utredas närmare.

### *Prövningstillstånd*

Riksrevisionsverkets och Riksdagens revisorers förslag om att begränsa antalet ärenden hos Utlänningsnämnden genom prövningstillstånd eller på annat sätt medför att ett stort antal ärenden endast kommer att prövas i en instans. Den föreslagna ordningen strider enligt kommitténs uppfattning mot svensk förvaltningstradition som förutsätter ett tvåinstansförfarande och skulle sannolikt inte heller svara mot de rekommendationer om asylprocessen som antagits av UNHCR:s exekutivkommitté och som för närvarande bereds för beslut av EU:s ministerråd. Kommittén finner därför förslaget tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt och förordar att nuvarande ordning bibehålls.



*Verkställigheter*

Kommittén har i avsnitt 6.9.5 övervägt Verkställighetsutredningens förslag rörande identitetskontroll.

Verkställighetsutredningen föreslår vidare en rad åtgärder som avser frågor rörande verkställighet av avlägsnandebeslut varav ett innefattar förslag att överföra ansvaret för verkställighet av avlägsnandebeslut från polismyndigheterna till Invandrarverket. Utredningen föreslår även att ansvaret för förvar inbegripet driften av förvarlokaler överförs till Invandrarverket. Förslagen får ses som ett led i att samla myndighetsansvaret för asylprocessen för att därigenom öka effektiviteten och korta ner handläggningstiderna. Kommittén tillstyrker Verkställighetsutredningens förslag.

*Utredning av tillståndsärenden*

Verkställighetsutredningen föreslår att utredningsansvaret för utlänningsärenden som inte avser ansökningar om asyl överförs från polismyndigheterna till Invandrarverket. Kommittén tillstyrker förslaget.

*Överklaganderätt i ärenden rörande uppehållstillstånd*

Med gällande rätt kan endast avvísings- och utvisningsbeslut överklagas. Den som utifrån ansöker om uppehållstillstånd för att exempelvis bosätta sig hos en släkting kan inte överklaga ett eventuellt negativt beslut. Asylprocessutredningen föreslår att en sådan rätt införs. Med hänsyn till den stora mängd ärenden det här kan röra sig om finner kommittén att förslaget bör utredas vidare.

*Övriga förslag*

Riksrevisionsverket har föreslagit att alternativa arbetsformer skall användas inom Invandrarverket. Kommittén anser att förslaget snarast avser interna förhållanden inom Invandrarverket och avstår därför från att ta ställning till förslaget.

Asylprocessutredningen har föreslagit ändrad tolkning av bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen. Kommittén finner att frågan är av sådan karaktär att den bör utredas särskilt inom ramen för sekretesslagstiftningen.

Asylprocessutredningen har föreslagit att ärenden som avgörs av regeringen i första instans skall överprövas genom rättsprövning och att möjligheten att överlämna s.k. nya ansökningar till regeringen tas bort. Kommittén finner att båda dessa frågor snarast bör ses från konstitutionella utgångspunkter och därför bör närmare utredas inom ramen för den lagstiftningen.

## 6.9 Kontroll av invandring

Kommittén finner att transportörerna liksom tidigare bör vara ansvariga för de kostnader som uppstår då en utlänning avlägsnas från Sverige. Någon ändring av reglerna är enligt kommitténs mening inte påkallad.

Den som organiserar illegala inresor för asylsökande och andra utlänningar åsidosätter medvetet de regler riksdag och regering fastställt för invandringen till Sverige. Denna verksamhet undergräver också tilltron till den asylpolitiken och medför stora kostnader för samhället. För påföljd förutsätts i dag vinning för organisatören. Rekvisitet bör behållas men ändras med hänsyn till rättsutvecklingen så att uttrycket "i vinstsyfte" ändras till "mot betalning". För att understryka samhällets avståndstagande föreslår kommittén att straffskalan höjas från maximalt två års fängelse i dag till fyra års fängelse. Detta svarar bättre med aktuella straffsätser i andra europeiska länder. Om brottet är mindre grovt föreslås att straffet sätts till böter eller fängelse i högst sex månader.

Kommittén stöder Verkställighetsutredningens uppfattning om att pass och andra identitetshandlingar bör omhändertas mer systematiskt än vad som sker i dag. Kommittén tillstyrker Verkställighetsutredningens förslag om för asylsökande obligatorisk fotografering och tagande av fingeravtryck.

Kommittén föreslår att den inre utlänningskontrollen skall tillmätas större betydelse än i dag. Polismyndigheterna bör öka sina insatser för att genomföra såväl inre utlänningskontroll som åtgärder mot organisatörer av illegal invandring.

### 6.9.1 Transportörsansvar

#### *Nuvarande ordning*

Enligt huvudregeln i 9 kap. 1 § UtLL skall en utlänning som avvisas eller utvisas från Sverige själv betala sin resa härifrån. Det är emellertid inte ovanligt att utlänningen saknar medel till detta. Regeln har därför kompletterats med en skyldighet för den som transporterat hit utlänningen att i vissa fall i förhållande till staten svara för den kostnaden. Ansvaret gäller ägaren eller den som i ägarens ställe brukar ett fartyg eller flygplan. Här liksom i gällande utlänningslag används uttrycket transportör som samlingsbegrepp. Transportören är i vissa fall under i princip obegränsad tid skyldig att ta med utlänningen tillbaka eller, om så inte är möjligt, att stå för kostnaden för dennes resa från Sverige med en annan transportör. Förutsättningen för att detta ansvar skall gälla är att utlänningen avvisas på grund av att han saknar



erforderliga tillstånd, handlingar eller medel för hemresan. Ansvaret gäller även för kostnader för eventuell bevakningspersonal. Skyldigheten kan efterges helt eller delvis om transportören kan visa att han haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige eller att det av något annat skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

Redan i 1954 års utlänningslag fanns en motsvarande regel. En försättning var då att fartyget eller flygplanet omedelbart eller inom den närmaste tiden skulle lämna Sverige. Vid antagandet av nu gällande utlänningslag togs tidsbegränsningen bort. Föredragande statsråd anförde därvid (prop. 1988/89:86 s. 128) att frågan om transportörens ansvar krävde särskild uppmärksamhet eftersom den var nära förbunden med det ökande problemet med dokumentlöshet. Ett ökat ansvar för transportören kunde ses som ett medel att på ett relativt tidigt stadium motverka en ytterligare spridning av detta. Enligt statsrådets uppfattning svarade den dittillsvarande begränsningen av ansvaret inte mot vad som kunde antas ha varit den reella grunden för bestämmelsen. Det väsentliga torde vara om transportören har fört någon till Sverige trots att han vetat att denne saknade rätt att resa hit. Ansvaret borde därför i fortsättningen gälla under i princip obegränsad tid i de fall där transportören har försummat att kontrollera att utlänningen uppfyller de svenska föreskrifterna för inresa i Sverige.

För att ansvaret skall utkrävas borde dock enligt statsrådet krävas att transportören hade en realistisk möjlighet att kontrollera utlänningsens förhållanden. Ansvaret kommer därför endast i fråga om avvisning sker på grund av att utlänningen saknar pass eller erforderliga tillstånd eller medel för hemresan. Att medel för hemresa finns måste alltid anses vara fallet om utlänningen har returbiljett.

Beträffande de ovan nämnda undantagen från ansvar framgår av propositionen (prop. 1988/89:86 s. 206) att kostnadsansvar inte skall utkrävas om transportören kan visa att han hade skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige därför att utlänningen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa och dessutom medel till hemresan. Någon skyldighet att kontrollera att dessa handlingar är äkta finns i princip inte. Om en förfalskning är så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts kan det dock inte göras gällande att utlänningen har haft ifrågavarande handling i den bemärkelse som bestämmelsen förutsätter.

Av propositionen framgår vidare att kostnadsansvaret även bör falla bort om transportören haft goda grunder att anta att utlänningen hade flyktingstatus eller om det av praktiska skäl varit omöjligt att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar. Detta kan t.ex. vara fallet vid färjor där det stora passagerarantalet omöjliggör en kontroll eller vid flygningar där det flygbolag som är ansvarigt för transporten till Sverige inte av myndigheterna på avreseorten har tillåtits utföra erforderlig kontroll. Undantagsvis kan det också komma att te sig oskäligt att utkräva hela återresekostnaden från det

bolag som endast har ansvaret för sista delen av resan. I allmänhet bör det dock kunna krävas att erforderlig kontroll företas just inför den sista sträckan och att flygbolagen därför sins emellan löser hur kostnadsansvaret skall fördelas.

Utlänningslagens regler om transportörsansvar har inte kommit att tillämpas i någon större omfattning. Detta beror delvis på att de flesta avvisningsärenden är av den typ att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet inte kan fattas. I andra fall har administrativa omständigheter fördröjt utkrävandet av ansvar. Hösten 1994 uppgavs att ett hundratal överklaganden skett sedan år 1989. Regeringsrätten har prövat en handfull ärenden.

#### *Internationella förhållanden*

I *Danmark* finns regler om transportörsansvar sedan år 1983. Även i Danmark utdöms böter för transportörer som befektar utlänningar utan erforderliga handlingar till Danmark. Böterna kan uppgå till belopp motsvarande 1 500 dollar. Transportören kan åläggas att ersätta kostnader för utlänningens resa ut ur Danmark.

I *Frankrike* kan transportörer dömas att betala upp till 10 000 franc per utlänning som saknar för inresa erforderliga korrekta handlingar. Om utlänningen söker asyl i Frankrike och ansökningen bifalls eller i vart fall inte bedöms som uppenbart ogrundad undantas transportören från straffansvar. Transportören kan även undantas om resenären vid avresan visat korrekta handlingar eller handlingar som inte varit uppenbart felaktiga.

I *Kanada* kan transportören dömas att betala upp till 10 000 kanadensiska dollar i böter om han borde ha insett att den befordrade passageraren saknade erforderliga handlingar. Flygplanet kan också beslagt under vissa förutsättningar. Likaså föreligger ett ansvar för flygbolaget att ersätta kostnader som kan uppkomma i samband med en avvisning. För att underlätta för flygbolagen att kontrollera handlingar deltar immigrationsmyndigheterna i utbildning av flygbolagens personal. Immigrationsmyndigheten har personal utplacerad på vissa utländska flygplatser. Denna personal skall kunna ge råd till flygbolagens personal.

I *Nederländerna* kan transportörer dömas till böter och även fängelse. Liksom i Frankrike finns här ett undantag om den transporterade utlänningen är flykting.

Bestämmelserna i *Tyskland* är införda i den tyska utlänningslagen och innefattar regler om påföljd. En transportör kan få erlægga mellan 2 000 och 5 000 mark i böter per resenär som saknar för inresa erforderliga dokument. Utöver böter kan transportören få betala utlänningens resa från Tyskland samt reskostnader för bevakningspersonal. För närvarande behandlar den federala



konstitutionsdomstolen ett mål om huruvida dessa bestämmelser står i överensstämmelse med grundlagen.

Någon *EU-rätt* finns ännu inte på området. Det är således medlemsstaternas nationella lagstiftning som tillämpas. De här behandlade frågorna berörs närmast i den ännu inte antagna yttre gränskontrollkonventionen. Enligt denna skall medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning införa regler som ger möjlighet för myndigheterna att bestraffa transportörer som transporterar resenärer utan erforderliga inresehandlingar. Av artikel 4 (2) i anslutningsfördraget till Maastrichtfördraget framgår att de nya medlemsstaterna (som Sverige således har undertecknat) förbinder sig att tillträda de konventioner som är oskiljaktigt förbundna med förverkligandet av Romfördragets mål. I förklaring 49 av de nya medlemsstaterna vilken fogats till anslutningsfördraget sägs att när det gäller sådana konventioner som avses i artiklarna 3 och 4 (2) i anslutningsakten och som ännu är föremål för förhandlingar godtar de nya medlemsstaterna det som de nuvarande medlemsstaterna eller rådet på dagen för anslutningen enats om och kommer följaktligen att delta i fortsatta förhandlingar rörande dessa konventioner bara med avseende på sådana frågor som återstår att lösa. Sverige har således förbundit sig att anta de delar av yttre gränskontrollkonventionen som inte längre är öppna för förhandlingar, däribland reglerna om transportörsansvar.

I tillämpningskonventionen till *Schengenavtalet* förbinder sig de avtalslutande länderna att i sin nationella lagstiftning införa såväl ett kostnadsansvar, i likhet med det som redan finns i svensk rätt, samt sanktioner exempelvis böter eller straffavgifter.

### 6.9.2 Organisatörer av illegal invandring

#### *Nuvarande ordning*

Mot bakgrund av då inträffade händelser infördes år 1984 i utlänningslagen en straffbestämmelse avseende den som i vinningssyfte planlägger och organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd. Ursprungligen var straffsatsen högst ett års fängelse. Detta ändrades i samband med att nu gällande utlänningslagen infördes år 1989 till två års fängelse. Ansvar för organisatörer framgår numera av 10 kap. 5 § UtlL:

I propositionen till nuvarande utlänningslag (prop. 1988/89:86 s. 130) redovisades att några remissinstanser gjort gällande att bestämmelsen inte var effektiv bl.a. på grund av svårigheterna att bevisa att gärningsmannen hade handlat i vinningssyfte. Föredragande statsråd anförde emellertid beträffande vinningssyftet att bestämmelsen hade tillämpats i flera fall under de få år den vid tillfället varit gällande. Statsrådet fann det därför inte då påkallat att föreslå att det särskilda vinningsrekvisitet togs bort. Däremot ansåg statsrådet det

angeläget att påföljden gjordes så pass kännbar att den kan ha avhållande verkan, trots de uppenbart mycket höga vinster som verksamheten kan ge.

### *Hittillsvarande utveckling*

Den enklaste sättet att organisera denna typ av inresor är att gömma utlänningen i exempelvis en personbil, lastbil eller husvagn. I vissa fall har fordonet försetts med ett specialbyggt dolt förvaringsutrymme.

Det vanligaste tillvägagångssättet är att låna ut en äkta passhandling till resenären. Organisatören lånar då ut ett pass till den som vill resa in. Är passet svenskt kan det naturligtvis användas för inresa. Är passet utländskt och försett med uppgifter om visering eller uppehållstillstånd kan det naturligtvis också användas för inresa. Det pass som används för inresan överlämnas vanligtvis av organisatören under resan och återlämnas innan utlänningen når den svenska passkontrollen. Organisatören kan antingen låna ut sitt eget pass, låna ett pass från någon tredje person eller anskaffa ett stulet pass. Tusentals svenska pass anmäls som försvunna eller stulna varje år. Priset på den s.k. svarta marknaden för ett svenskt pass ligger på omkring 1 000 dollar.

En annan möjlighet att få inresehandlingar är att använda förfalskningar. Den enklaste och vanligaste formen av förfalskning är utbyte av foto i en äkta passhandling. Förfalskningarna har förfinats allt mer. I dag förekommer till och med förfalskningar av säkerhetslaminatet, den plastfilm som placerats över personuppgifterna i ett svenskt pass för att skydda dessa mot förfalskningar. Förfalskningar av viseringsmärken förekommer också.

De grövsta exemplen på organiserade inresor som vi ser i dag är de organisatörer som sänder ofta dåligt utrustade fartyg med asylsökande över Östersjön från Baltikum. Sådana inresor sker förutom till Sverige även till bl.a. Danmark. Till Österrike och Tyskland sker omfattande insmuggling till östländer liksom till Italien via Albanien etc. Även till USA sker den här typen av organiserade inresor främst från Asien.

De ovan beskrivna organisatörerna opererar med hjälp av en väl uppbyggd organisation. Transporter kan beställas hos organisatören eller hans representanter i Sverige för exempelvis en anhörigs räkning. Betalningen kan erläggas antingen i Sverige av beställaren eller direkt i samband med resan av resenären själv.

Ett vanligt förfarande under senare år är att den tilltänkte resenären själv tar sig till Moskva och sedan hjälps av organisatören att ta sig vidare till Sverige. Förutom Moskva har S:t Petersburg, Kiev och Minsk blivit betydande samlingspunkter för personer på väg mot västra Europa. En av huvudledningarna till att denna resväg väljs är den utbredda korrruption som existerar inom vissa institutioner i det forna Sovjetunionen. I en del fall har det framkommit i svenska utredningar att tjänstemän vid gränsmyndigheterna i



dessa stater underlättat och i bland direkt deltagit i organisationernas operationer. Med den omfattning som verksamheten har skulle det inte gå att genomföra den utan att myndigheterna fick kännedom om den. Lokala kriminella organisationer deltar i verksamheten främst genom att upprätthålla kontakterna med tjänstemän inom intressanta lokala myndigheter. Något belägg för att den s.k. ryska maffian skulle vara huvudorganisatör finns inte. Tvärtom talar det mesta för att huvudorganisationerna finns i Sverige och Danmark samt i något fall även i Tyskland.

Den första inresan av denna typ genomfördes hösten 1992. Den har sedan följts av ett antal efterföljare. Fram till våren 1995 hade sammanlagt 16 kända inresor av denna typ genomförts. De flesta har anlänt till Gotland. Sedan myndigheterna fått möjlighet att beslagta de fartyg som använts har de asylsökande i ett flertal fall av besättningen tvingats gå över i flottor ute på öppna havet. Flottorna har sedan fått driva tills något annat fartyg upptäckt dem eller de nått land. De fartyg som använts har ofta varit i mycket dåligt skick. Sedan möjligheten att beslagta fartyget infördes har en märkbar försämring av fartygen kunnat noteras. Det kan här vara värt att nämna den risk för okontrollerade inresor som kan bli en följd av den ökande trafiken av fritidsbåtar mellan Sverige och Baltikum.

Det ligger i sakens natur att det inte går att bedöma vare sig antalet personer som reser in med hjälp av organisationer eller hur mycket pengar som omsätts. Totalt hade fram till våren 1995 omkring 1 200 personer nått Sverige med hjälp av fartyg i de ovan relaterade operationerna. Det kan dessutom konstateras att omkring 40 procent av de personer som sökte asyl under år 1994 lämnade in sin ansökan inne i landet. Eftersom flertalet av dessa var viseringsskyldiga och de dessutom oftast saknade pass finns skäl att anta att en stor del av dessa på något sätt fått hjälp att ta sig in i Sverige.

Priset för en resa med fartyg från Baltikum är enligt polisens utredningar mellan 2 500 och 3 500 dollar per person. Organisationen får sedan räkna med att omkring 1 400 dollar måste avsättas för kontakterna med kriminella organisationer i Ryssland och Baltikum bl.a. i form av mutor till tjänstemän. Andra exempel på kostnader gäller en resa från Jordanien till Sverige där den asylsökande kan få betala upp till 7 000 dollar per person medan en resa från Moskva till Sverige kan betinga ett pris på mellan 2 500 och 5 000 dollar per person.

Polisen har i vissa fall kunnat konstatera att resorna organiserats mot att resan betalas först efter ankomsten till Sverige. Sannolikt har organisationerna bedömt att utlänningsen har stora möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige. Resterande betalning avkrävs när utlänningsen erhållit bidrag från de svenska myndigheterna. Organisationerna har nätverk av medarbetare som ser till att pengarna drivs in.

### **6.9.3 Identitetskontroll**

Under de två första månaderna år 1995 saknade omkring 60 procent av de asylsökande pass och identitetshandlingar. De var dokumentlösa. Dokumentlöshet liksom användandet av falska identiteter försvårar arbetet med prövningen av asylärendena och försvårar verkställigheten av fattade avlägsnandebeslut. Verkställighetsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1995:55) funnit att bestämmelserna i 5 kap. 4 § UtlL som ger möjlighet för polismyndigheter och Invandrarverket att omhänderta pass och andra identitetshandlingar utnyttjas på varierande sätt hos olika myndigheter.

Polismyndigheter och Invandrarverket har rätt att ta en asylsökandes fingeravtryck och att datatregistrera dem om den sökande inte kan identifiera sig eller om det finns anledning att ta honom i förvar. Fingeravtrycken registreras i ett register för vilket Rikspolisstyrelsen är ansvarigt. Bestämmelserna i lagen (1965:94) om polisregister gäller därför.

### **6.9.4 Inre utlänningskontroll**

I 5 kap. 6 § UtlL regleras vilken kontroll som får ske av utlänningar inne i landet, den s.k. inre utlänningskontrollen. En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig här. Utlänningar är också skyldiga att på kallelse infinna sig hos Invandrarverket eller en polismyndighet för att lämna uppgifter om sin vistelse här. I lagrummet finns en erinran införd om att det skall finnas någon särskild anledning att kontrollera en viss utlänning innan bestämmelserna får tillämpas. JO har i ärenden om utlänningskontroll från år 1980 och 1981 (dnr 762-1980 och 1377-1981) framhållit bl.a. att "enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll". Utlänningens uppträdande eller umgänge kan emellertid ibland ge anledning till misstanke att han inte har rätt att uppehålla sig här. Kontrollåtgärder kan då vidtas med stöd av detta lagrum.

Under senare år har drygt hälften av de som sökt asyl i Sverige lämnat sina ansökningar hos polismyndigheter inne i landet. Huvuddelen har själv uppsökt polismyndigheterna och således frivilligt gett sig till känna. I stort sätt alla som i dag söker asyl i Sverige är viseringsskyldiga. I de fall de saknat visering har de ändå uppenbarligen kunnat resa in i landet och uppehålla sig här under i vart fall någon tid utan att upptäckas av myndigheterna. En allmän bedömning är att den inre utlänningskontrollen inte hör till de arbetsuppgifter som prioriteras inom polisväsendet. Endast i några få storstadsområden genomförs sådan kontroll med större intensitet.



### 6.9.5 Överväganden och förslag

#### *Transportörsansvar*

Den enskilde är enligt gällande lagstiftning skyldig att själv stå för sin hemresa från Sverige. Utifrån denna princip ter det sig enligt kommittén tämligen naturligt att transportören har ett andrahandsansvar i de fall denne underlåtit att tillräckligt försäkra sig om att resenären haft tillstånd för att resa in i Sverige. Detta är också förenligt med den internationella rätten på luftfartens område, som Sverige har anslutit sig till.

Enligt kommittén framstår emellertid sanktioner därutöver inte utan vidare som motiverade. Den nuvarande svenska lagstiftningen är enligt kommittén från denna utgångspunkt väl avvägd. I den konkreta tillämpningen gäller det närmast att avgöra vad som kan vara rimligt att kräva av transportören i form av kontrollåtgärder med tanke på intresset av fri samfärdsel mellan staterna.

Ett annat intresse som måste tas i beaktande är Sveriges åtagande att ge personer som tar sig hit skydd i de fall de behöver det. Ratifikationen av flyktkonventionen samt utlänningslagens bestämmelser om skydd även därutöver speglar detta åtagande. Den underförstådda förutsättningen för asylrätten är att skyddsbehövande i tillräcklig mån skall ha möjlighet att ta sig till Sverige om skydd inte kan erbjudas någon annanstans. Med denna utgångspunkt ter sig utökade sanktioner mot transportörer inte heller självklara.

Att som i nuvarande bestämmelser endast utlösa sanktioner i de fall personen avlägsnas från landet kan tyckas innebära en lösning på detta dilemma. Nackdelen är dock, att urskiljandet av vilka som kan påräkna lagenligt skydd i Sverige och vilka som kommer att återsändas, på detta sätt läggs på transportören. I realiteten har transportören små möjligheter och ännu mindre skyldighet att göra en sådan bedömning. Resultatet blir regelmässigt att presumtiva resenärer, skyddsbehövande eller ej, får sina dokument granskade som om de redan var vid den svenska gränsen och skulle genomgå inresekontroll av myndigheterna. Skillnaden är att privata företag nu tvingas utföra denna uppgift och att skyddsbehövande som skulle släppas in i Sverige av myndigheterna inte kan ta sig fram hit. Att på detta sätt hindra att skyddsreglerna i konventionen kan användas är något som bl.a. starkt kritiserats av UNHCR.

Strikt ansvar med straffavgifter för transportörer har övervägts av kommittén. Det har emellertid inte visats att nuvarande svårigheter kring invandringsregleringen till någon väsentlig del beror på otillräckliga sanktioner mot transportörerna. Redan av detta skäl saknas därför anledning att införa strikt ansvar med straffavgifter.

Långsiktigt anser kommittén att Sverige och EU bör sträva efter att reducera hindren för människor att förflytta sig mellan EU och andra regioner. En omedelbar tvingande uppgift för EU:s medlemsstater, nød-

vändig för att ha en fri rörlighet mellan dessa stater, är emellertid att bygga upp en gemensam yttre gränskontroll.

Som ovan redovisats arbetar man inom EU på en yttre gränskontrollkonvention. Detta arbete kommer att ta tid. De regler om transportörsansvar som nu finns bland EU:s medlemsstater har tillkommit på respektive lands initiativ och inte på grund av några unionsbestämmelser. Enligt kommitténs bedömning uppfyller de nuvarande svenska transportörsbestämmelserna kraven i det existerande utkastet till yttre gränskontrollkonvention. Sverige bör i ev. framtida diskussioner inom EU hävda denna uppfattning.

Vid en avvägning mellan olika intressen finner kommittén att de nuvarande reglerna om transportörsansvar i utlänningslagen bör bibehållas. Transportörerna bör alltså vara ansvariga för de kostnader som uppstår då en utlämning avlägsnas från Sverige.

### *Organisatörsansvar*

Huvuddelen av de som organiserar de asylsökandes inresor genomför sin verksamhet på affärsmässiga grunder. Med hänsyn till de priser organisatörerna tar för sina tjänster och det stora antal personer det kan antas beröra kan det konstateras att verksamheten med att organisera inresor av personer som avser att söka asyl omsätter oerhört stora belopp. Trots detta har ett styrkande av vinningsrekvisitet erfarenhetsmässigt visat sig utgöra den största svårigheten vid utredningar av dessa brott. Ofta finns inget intresse från någondera parten att underlätta utredningen i denna del. Vittnesmål från många asylsökande ger vid handen att organisatörerna i många fall är helt hänsynslösa. Det dåliga skicket på flera av de fartyg som används vid en del transporter talar också sitt tydliga språk.

Kommittén har övervägt om vinningsrekvisitet i 10 kap. 5 § 1 stycket UtIL bör bibehållas. I ett antal domar under senare år har vinningsrekvisitet bedömts vara uppfyllt om den betalning som lämnats för transporten bidragit till gärningsmannens uppehälle. Kommittén finner med hänsyn härtill ingen anledning föreslå ändring av det materiella innehållet i bestämmelsen. Med hänsyn till den beskrivna utvecklingen bör emellertid uttrycket i 10 kap. UtIL "i vinstsyfte" ändras till "mot betalning".

Med hänsyn till den omfattning verksamheten har och de allvarliga konsekvenser den kan medföra för såväl enskilda som samhälle bör brottet betraktas som allvarligt. Ett sätt för samhället att understryka sitt starka ogillande av ett brott är att belägga det med kännbara påföljder. Detta är samtidigt en signal till de rättsvårdande myndigheterna dessa bör öka ansträngningarna att beivra brotten. En rimlig skärpning av påföljden bör vara höjning av straffskalan från två till fyra års fängelse. Detta svarar även mot rättsutvecklingen i övriga europeiska länder. Om brottet är mindre grovt bör straffet kunna sättas till böter eller fängelse i högst sex månader. Som



exempel på ett mindre grovt brott bör kunna nämnas att brottet varit av engångsnatur och avsett en släktings inresa i Sverige.

### *Identitetskontroll*

Verkställighetsutredningen föreslår att pass och andra identifikationshandlingar regelmässigt omhändertas när en asylansökan lämnas in till Invandrarverket. Vidare föreslås att samtliga asylsökande fotograferas samt fingeravtryck tas och dataregistreras. Rikspolisstyrelsen bör även i fortsättningen vara ansvarig myndighet för fingeravtrycksregistret.

Kommittén delar Verkställighetsutredningens uppfattning att det för såväl bedömningen av asylärendet som för genomförandet av en eventuell verkställighet av ett avlägsnandebeslut är angeläget att säkerställa den asylsökandes identitet. Ett sådant medel är att i ökad grad utnyttja utlänningslagens möjligheter till att systematiskt försäkra sig om pass och andra identifikationshandlingar.

Ett fotografi av sökanden bör fogas till den dossier som Invandrarverket upprättar över varje asylsökande. I förhållande till de ofta mycket känsliga och personliga uppgifter som en sökande lämnar till Invandrarverket under asylutredningen är en fotografering ett mindre ingrepp i den sökandes personliga frihet. Kommittén tillstyrker att en regel om obligatorisk fotografering införs men anser i likhet med Verkställighetsutredningen att någon dataregistrering av fotografier inte bör tillåtas.

En ordning där fingeravtryck obligatoriskt tas av alla asylsökande och där fingeravtrycken dataregistreras innebär ett personlighetsintrång precis som all annan registrering av enskilda människor. Den inskränkning av en enskilds personliga frihet som ett obligatorium utgör måste motsvaras av ett legitimt behov av information och ökad kunskap för samhället. När det gäller den form av uppgiftsinsamling som det här handlar om är det övergripande kravet på allmännytta dock inte tillräckligt starkt argument. Uppgiftssamlingen måste dessutom vara av stor vikt för att en myndighet skall kunna fullgöra de uppgifter som staten ålagt dem. Kommittén delar Verkställighetsutredningens uppfattning att en obligatorisk dataregistrering av fingeravtryck dels underlättar identifikationen av den asylsökande vid prövningen av ärendet, dels underlättar verkställigheten av ett eventuellt avlägsnandebeslut. Kommittén tillstyrker därför förslaget även i denna del.

### *Inre utlänningskontroll*

Sverige har anslutit sig till nordiska passkontrollöverenskommelsen, se avsnitt 6.6.2, och därmed förbundit sig att inte ha reguljär passkontroll vid gränserna mot övriga nordiska länder eller avseende resenärer som anländer direkt från dessa länder. Detta gäller såväl vid landgränser som i hamnar och

på flygplatser. Medlemskapet i EU innebär att Sverige deltar i arbetet att avskaffa passkontroller. En minskad kontroll vid de inre EU-gränserna liksom vid de inomnordiska gränserna förutsätter att kontrollåtgärder i stället vidtas dels vid de yttre gränserna, dels inne i respektive land. Frågor om yttre gränskontroll behandlas i avsnitt 5.4.4. Enligt kommitténs uppfattning bör den inre utlänningskontrollen tillmätas en större betydelse än den för närvarande synes ha. Kommittén finner det synnerligen angeläget att Rikspolisstyrelsen och de lokala polismyndigheterna ökar sina insatser genomföra såväl inre utlänningskontroll som vidta åtgärder mot organisatörer av illegal invandring. Det är viktigt att polismyndigheterna vidtar erforderliga åtgärder då organisatörer av illegal invandring upptäcks liksom då utlänningar som vistas här illegalt påträffas.





## 7 Återvandring

Det är en mänsklig rättighet att återvända till sitt land. Att främja frivillig återvandring bör därför vara en viktig del av flyktingpolitiken. Detta synsätt bör i princip prägla mottagandet från första början.

Den som vill återvända bör uppmuntras och få bättre stöd. Återvandringsprogram bör vara anpassade efter gruppernas olikartade situation.

För dem som erhåller tillfälligt uppehållstillstånd bör inriktning på återvandring vara vägledande för hur vistelsetiden i Sverige skall utnyttjas.

Särskilda resurser för återvandringsprojekt med inriktning på flyktingarnas olika ursprungsländer bör avsättas. Återvandringsprojekt bör också bedrivas som en del av utvecklingsbiståndet.

Det bör även i fortsättningen vara möjligt att återinvandra till Sverige inom viss tid och beroende på graden av anknytning till vårt land.

En delegation för återvandringsfrågor bör inrättas med företrädare för myndigheter och frivilligorganisationer. Organisationerna bör ges en utökad roll för insatser såväl inom som utom Sverige.

### 7.1 Bakgrund

#### 7.1.1 Regler för registrering av invandring och utvandring

För att kunna bli registrerad som inflyttad från utlandet skall en person avse att vistas i Sverige minst ett år. För att en medborgare i ett utomnordiskt land (eller statslös) skall kunna folkbokföras krävs uppehållstillstånd för minst ett år (eller att Invandrarverket för tillstånd under kortare tid angett att det skall kunna ligga till grund för folkbokföring). Utvandrare är på motsvarande sätt den som avförs i folkbokföringen som utvandrad (i vissa fall även personer överförda till obefintlighetsregistret). För att avregistrering skall ske fordras att syftet med utflyttningen är stadigvarande bosättning i utlandet, ej exempelvis längre studievistelse. Om en i Sverige bosatt person flyttar ut ur Sverige för stadigvarande bosättning som avses omfatta mer än ett år skall han avregistrera sig som folkbokförd i Sverige.

För medborgare i andra nordiska länder gäller i princip samma tidsgränser för när folkbokföring och avregistrering skall ske. På grund av överenskommelsen om det nordiska flyttningsbetyget gäller dock i praktiken för



flyttande till Danmark en tremånadersgräns och till Norge en sexmånadersgräns.

Den flyttande skall i princip själv inom två veckor anmäla inflyttning respektive utflyttning. Den tidpunkt för flyttningen som statistiken bygger på är veckan när ändringen registrerades i länsstyrelsens dataregister, inte den faktiska flyttningsdagen.

### **7.1.2 Återvandringens omfattning**

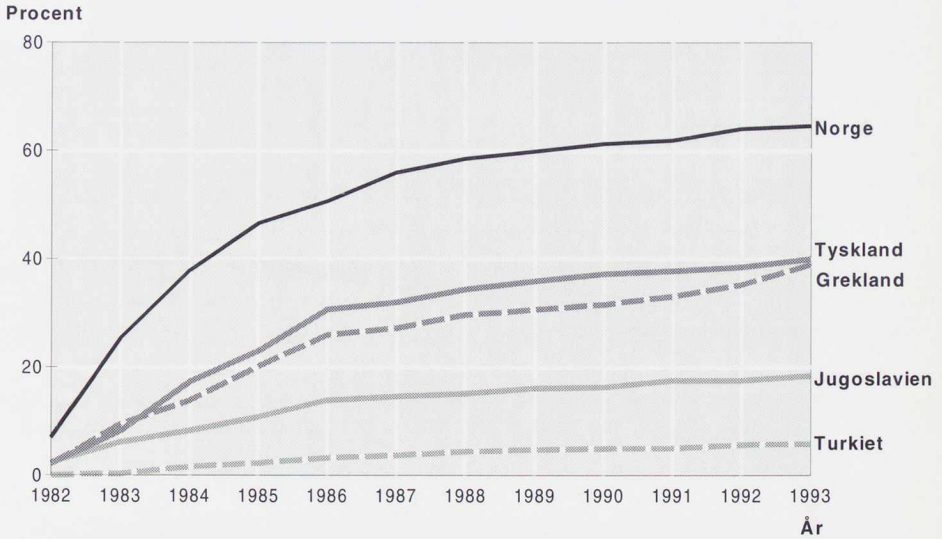
En allmän erfarenhet av migrationen till Sverige och övriga Västeuropa sedan 1950-talet var länge att cirka en tredjedel av invandrarna återvänder inom en treårsperiod och långsiktigt sammanlagt omkring hälften. Av dem som invandrade år 1970 hade 20 år senare 60 procent utvandrat. Av dem som kom till Sverige år 1980 hade 10 år senare 40 procent lämnat landet.

Återvandringen skiftar starkt mellan olika nationaliteter i Sverige. Invandrare från västeuropeiska länder och USA har exempelvis haft ett högt återvändande jämfört med den heterogena gruppen invandrare från Turkiet. Medborgare i de övriga nordiska länderna utgör en stor andel av återvandrandarna. År 1990 återvandra t.ex. ca 12 400 nordbor medan 15 000 invandrade. Följande år utvandrade 11 500 medan cirka 7 800 invandrade.

Antalet återvandrare till utomnordiska länder är mindre. År 1994, då den största utvandrargruppen var finnar, ca 2 600 personer, var den största utomnordiska utvandrargruppen iranier, ca 700 personer.

Av figur 6 framgår de stora skillnaderna i återvandringens mönster mellan invandrare av olika nationalitet som invandrade till Sverige år 1982. Återvändandet äger till stor del rum under de första åren efter ankomsten till Sverige.

Figur 6. Kumulativ andel invandrare år 1982 som lämnat Sverige 1982–93, efter medborgarskapsland



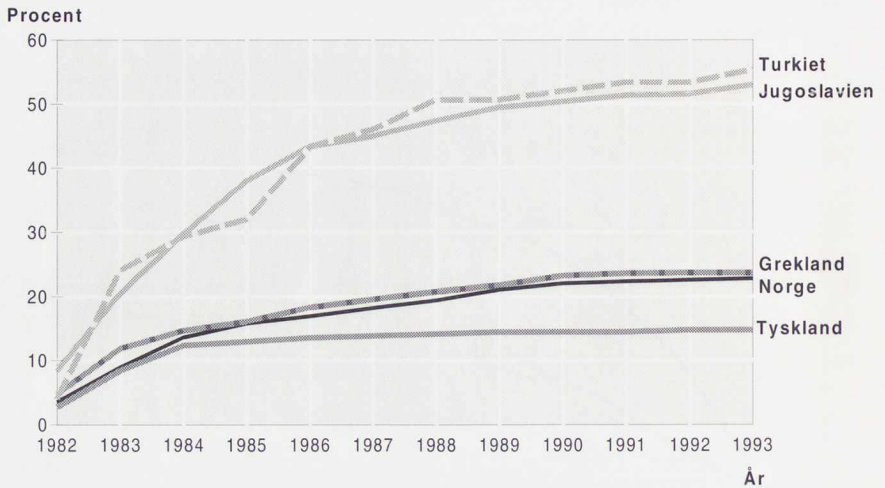
Återinvandringen till Sverige (av personer som en gång återvandrat från Sverige till ursprungslandet) har varit betydande. Olika nationaliteter visar stora skillnader i återinvandringsmönstret, vilket också framgår av figur 7.

Det statistiska underlaget för att beräkna återvandring från Sverige och återinvandringen tillbaka till landet har brister. Flera statistikällor pekar på att ca 10 procent eller ca 40 000 personer av de utomnordiska invandrare som enligt folkbokföringen vistas här inte längre finns i landet. För enskilda nationaliteter kan missvisningen vara betydande. Dessa personer skulle således ha avregistrerat sig men har ej gjort detta.

En orsak till underlåtenheten kan vara okunskap om skyldigheten att anmäla flyttningen till folkbokföringsmyndigheten eller ett allmänt ointresse för att fullgöra skyldigheten. Det har också framförts som en möjlig del-förklaring att vissa utvandrare medvetet valt att inte anmäla flyttningen för att inte mista fördelar som är knutna till bosättning till Sverige. För den som inte är svensk medborgare skulle också kunna spela in att man vill behålla sitt permanenta uppehållstillstånd och även efter en längre tid ha möjlighet att bosätta sig i Sverige igen.



Figur 7. Kumulativ andel återinvandrare till Sverige 1982–93 bland utvandrare från Sverige år 1982, efter medborgarskap



### 7.1.3 Tidigare återvändningspolitik

Fram till slutet av 1980-talet saknade Sverige en uttalad återvändningspolitik. Ekonomiska eller andra incitament för att stimulera till återvandring sågs som oförenliga med målen för 1975 års invandrar- och minoritetspolitik. Invandrarpolitiken fokuserades på åtgärder för att integrera de nya befolkningsgrupperna och förankra detta synsätt hos befolkningen. Redan 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken framhöll emellertid betydelsen av att invandrare fick tillfälle att hålla kontakt med hemlandets språk och kultur och härigenom behålla möjligheten till ett fritt val mellan att stanna i Sverige och att återvända. Utvecklandet av en invandrarpolitik med stöd åt barnen för att utveckla färdigheterna i föräldrarnas modersmål, stöd åt invandrarföreningarna etc är i linje med detta ställningstagande även om andra motiv för åtgärderna övervägde. I 1975 års valfrihetsmål ingick emellertid som ett viktigt element möjligheterna att återvända.

Vissa stödsatser för återvändande utgick i begränsad utsträckning. Ett betydande samarbete förekom mellan arbetsmarknadsmyndigheterna i Sverige och Finland med bl.a. möjlighet till betalda besöksresor i samband med sökt anställning (det senare även i förhållande till Jugoslavien). Flyktingar kunde få bidrag till återvändanderesan. Den flyktinginvandring som förekom fram

till år 1973 gällde emellertid i stort sett personer från östeuropeiska länder, till vilka det från början framstod som orealistiskt att återvända.

## 7.2 Nuvarande ordning

### 7.2.1 1989 års allmänna riktlinjer

År 1989 godkände riksdagen ett regeringsförslag med utgångspunkter för en återvandrarpolitik (prop 1988/89:100 bil.12).

Som en grundläggande princip fastslogs, att all återvandring skall vara frivillig. Omfattande ekonomiska bidrag till återvandrare skulle kunna uppfattas som påtryckningar för att förmå dem att lämna Sverige.

Vidare görs i riktlinjerna den bedömningen att den flykting som inriktar sig på "en positiv integration" i Sverige därigenom får "bästa möjliga förutsättningar för framtiden", vare sig han stannar i Sverige eller väljer att återvändra. En god invandrapolitik blir därigenom också en god återvandrarpolitik. Nyanlända flyktingar bör tidigt förmås att inse betydelsen av att planera för en tillvaro i Sverige och personal som arbetar med flyktingar bör ha denna insikt. Flyktingars egna organisationer sägs ha en viktig uppgift i att förmedla erfarenheter av exil och återvandring.

Det statliga och kommunala mottagandet av flyktingar har i praktiken kommit att fokuseras på möjligheterna att integrera sig i Sverige utan särskilt beaktande av återvandringsaspekten.

En återvandring bör vidare enligt riktlinjerna vara noga planerad och förberedd, i första hand av flyktingen själv och hans familj men med en viktig roll för enskilda organisationer i att förbereda flyktingen. Invandrarverket kan ge ekonomiskt stöd åt projekt med sådan verksamhet. Budgetåret 1994/95 har drygt 600 000 kr fördelats för detta ändamål.

Sociala Missionen har sedan 1986 arbetat med att stödja presumtiva återvandrare i deras förberedelser inför återvändande, både på det praktiska och på det psykologiska planet. Verksamheten består av information, vidareutbildning och psyko-sociala insatser. Metoderna har utvecklats från att inledningsvis ha en tyngdpunkt på individuell rådgivning till mer grupporienterade arbetsformer såsom studiecirkelar och konferenser. Man når också svensk personal som kommer i kontakt med återvandringsfrågor.

Under senare år har 200 000–500 000 kr. beviljats per budgetår av Invandrarverket för sådan verksamhet. Huvudsakligen har latinamerikaner (främst chilener) vänt sig till projektet. Åtskilliga av dessa har varit svenska medborgare. Under de senaste åren har organisationer bland eritreaner, salvadoraner och kurder haft kontakt med Sociala Missionen för att dra nytta av dess erfarenheter. Sociala Missionen har vidare medverkat i mottagandet av bosnierna och har då från början tagit upp återvandringsaspekten. Flera



studieförbund (Vuxenskolan och Studieförbundet) har också erhållit projektmedel för att utveckla studiecirkelverksamhet inför återvandring.

Ett antal invandrar-/flyktingorganisationer har också beviljats projektmedel under de senaste åren för att inom den egna organisationen arbeta med förberedelser för återvandring. Det gäller samtliga fem chilenska riksförbund, Kurdiska riksförbundet, Eritreanska riksförbundet, Salvadoranska riksförbundet samt Kroatiska riksförbundet. En latinamerikansk kvinno förening har fått stöd för ett projekt som speciellt vänder sig till äldre kvinnor som önskar återvända.

Det förutses i 1989 års riktlinjer att återvandringen kan komma att öka väsentligt och därmed även informationsbehoven om ursprungsländerna. Invandrarverk förutsätts bevaka behovet av sådan information och studiecirkelmateriel om exilens villkor och om återvandring. Direkta statliga insatser för att förse presumtiva återvandrare med information om hemlandet har bland flyktinggrupper främst gjorts för chilener, i samarbete med chilenska myndigheter.

Enligt riktlinjerna bör vidare det stöd som den svenska staten lämpligen kan ge åt enskilda flyktingar som har återvandrat ses som en del av det humanitära biståndet till andra länder. Återvandringsfrågorna bör ges stor uppmärksamhet inom ramen för Sveriges deltagande i internationellt samarbete.

### **7.2.2 Resebidrag**

Åtteresebidrag till flyktingar och familjemedlemmar utgår efter individuell prövning av Invandrarverket. Den som blivit svensk medborgare kan inte få återresebidrag. Bidrag får lämnas till reskostnader, uppehälle under resan och de första dyggen i det nya bosättningslandet samt kostnader för bagage-transport och annat som har samband med resan med sammanlagt högst 1 500 kr. per person, dock högst 7 500 kr. för flyktingen och hans familj. Budgetåret 1993/94 fick 376 personer återresebidrag, flertalet liksom under de närmast föregående åren avseende Chile. Det är alltså en liten del av totalantalet återvandrare, som flyttar med svenskt återresebidrag.

### **7.2.3 Bistånd till repatriering av flyktingar**

Svenskt utvecklingsbistånd till repatriering av flyktingar genom UNHCR har blivit en allt viktigare del av det internationella flyktingbiståndet under senare år. Flera hundra miljoner kronor används årligen för detta ändamål inom det svenska katastrofbiståndet och det humanitära biståndet. Främst rör det sig om flyktingar som ursprungligen kommit från landsbygden och som återvänder från flyktingläger i tredje världen. Någon särskild inriktning på att

just återvändande från Sverige skall komma i åtnjutande av verksamheten finns inte och har hittills heller inte eftersträfvats från svensk sida. Detta är i sig naturligt eftersom programmen i allmänhet inte nämnvärt berör de flyktingar som finns i just Sverige. En uppskattning kan vara att enstaka flyktingar från Sverige har fått sin första vistelsetid i hemlandet underlättad.

Det sammanhang som återvändande flyktingar från Sverige till tredje världen ingår i kan belysas med att UNHCR år 1992 hjälpte 2,4 miljoner personer att återvända till sitt hemland, däribland fler än 1,5 miljoner afghaner. Detta motsvarar ett genomsnitt av 46 000 personer i veckan. Åtskilliga återvänder till hemländer där den aktuella konflikten bilagts. Flertalet återvändande under början av 1990-talet har emellertid begett sig till länder där den konflikt som fått dem att emigrera fortfarande pågått eller landet i vart fall kännetecknats av fortsatt instabilitet eller otrygghet. Orsaken till att man ändå återvänder tycks vara en blandning av olika faktorer. Längtan till hemlandet är en omständighet. Möjligheterna till permanent bosättning i ett första asyl land i tredje världen är i allmänhet små och tycks minska. Vidarebosättning i tredje land är en möjlighet som funnits för endast 0,5 procent av de skyddsbehövande. Även tidsbegränsad asyl ges mindre ofta. Ett liv i exil är för många ett liv i elände – fattigdom, beroende och frustration. En särskild kategori är de som återvänder för att de hamnat i en ny farlig situation med t.ex. utbrott av strider i asyl landet. I andra fall återvänder man i en mer eller mindre befogad känsla av att förhållandena i hemlandet har förändrats. Det kan också vara så att man är rädd att gå miste om möjligheterna att kräva tillbaka egendom eller rättigheter.

De som återvänder efter att ha sökt skydd i ett annat land kommer ofta till områden som bebos av människor som stannat kvar men också av tidigare internflyktingar. Ofta möter de återvändande ett påtagligt avståndstagande från dem som stannat kvar i landet.

Återvändande från ett land som Sverige har under exilen levt i en jämförelsevis privilegierad situation materiellt sett och med en social och ekonomisk grundtrygghet garanterad om man stannar kvar. Detta påverkar i hög grad både valet mellan att stanna kvar eller återvända och situationen efter ett återvändande, bl.a. omgivningens förhållningssätt.

Erfarenheter av återvändande av flyktingar finns dokumenterade och utvärderingar av olika insatser har gjorts. De rör emellertid i stort sett återvändande mellan länder i tredje världen och det är svårbedömbart i vilken utsträckning erfarenheterna går att bygga på för en politik för återvändande från väst-europeiska länder till tredje världen. En betydande återvandring har visserligen ägt rum från dessa länder till Chile men de insatser som gjorts i detta sammanhang har inte dokumenterats och utvärderats tillräckligt.

Enligt officiella chilenska bedömningar lämnade ca 200 000 personer Chile under militärjuntans tid och bosatte sig i drygt 120 länder. En stor del av chilensarna kom till följd av den svenska politiken att slå sig ner i Sverige, ca



35 000 personer. Under 80-talet och – mer omfattande – första hälften av 90-talet har många chilener återvänt till följd av demokratins återinförande och den ekonomiska utvecklingen. När det gäller Sverige är det dock sammanlagt en liten del av chilenerna i landet som återvänt.

Insatser för att underlätta återvändande har gjorts av internationella organisationer i samarbete med lokala frivilligorganisationer samt under den senare fasen av chilenska staten. Exilländer har i mycket varierande utsträckning stött processen.

Bilateralt svenskt stöd för återvändande har under ett antal år utgått i förhållande till Chile med cirka 10–15 milj. kr årligen, liknande det som tidigare getts i Uruguay. Ett program för att stödja arbetsintegrationen för återvändande, PRAL, upprättades vid mitten av 1980-talet av ett antal chilenska frivilligorganisationer under IOMs överinseende. Svenska Diakonia spelade en viktig roll vid programmets tillkomst och Sveriges bistånd sedan dess har förmedlats genom Diakonia. Någon öronmärkning av de svenska medlen skedde inte medan exempelvis Norge knöt 50 procent av sitt bistånd till återvändare från Norge. Sverige har vidare stött det 1990 upprättade statliga chilenska återvandrarverkets program för rådgivning och praktisk hjälp av olika slag, som revalidering av utländska examina, tullfri införsel m.m.

Projekten har sannolikt inte haft avgörande betydelse för den återvandring till Chile som skett från Sverige men kan ha underlättat den första vistelse-tiden för ett mindre antal personer. Hittills har av flera uppskattningar att döma ca 5 000 chilener eller något fler återvänt från Sverige. Den svenska migrationsstatistiken, baserad på folkbokföringen, skulle i så fall ge en betydande underrapportering. Enligt statistiken har under 1990-talet årligen flera hundra chilener återinvandrat till Sverige. Det finns uppgifter som tyder på att den verkliga återinvandringen på motsvarande sätt varit avsevärt högre. Enligt vissa bedömare skulle redan den helt övervägande delen av återvand-rarna ha återflyttat till Sverige.

En sammanfattande rapport av erfarenheter av det chilenska återvändandet, *Återvandring till Chile*, har på uppdrag av Flyktingpolitiska kommittén utarbetats av Börje Sjöquist. I rapporten jämförs stödet åt PRAL i Chile 1991–94 med ca 35 milj. kr med projektstödet åt Sociala Missionen i Sverige (huvudsakligen för chilener) under perioden 1990/91–1994/95 med 1,5 milj. kr (förutom resebidragen till en kostnad av några miljoner kronor årligen). Frågan ställs också varför så få återvändande från Sverige fått plats i PRAL-programmet med tanke på bl.a. det svenska rådgivningsprogrammet och det omfattande svenska stödet åt PRAL. Enligt rapporten visar erfarenheterna i Chile att förberedelserna i exillandet varit det mest avgörande för om återvändandet blivit lyckat eller ej samt att inträdet i arbetslivet är den absolut viktigaste enskilda faktorn.

Något givet svar finns enligt rapporten inte på frågan om bilaterala program eller, som Sverige agerat, generellt stöd till verksamhet öppen för alla

återvändare är att föredra. Allmänt dras slutsatsen att den enskilde individens egen kraft och kapacitet måste tas tillvara och inte kan ersättas av stödprogram.

#### **7.2.4 Riktlinjer för återinvandring till Sverige**

Det finns en väl utvecklad praxis om under vilka omständigheter en tidigare vistelse i Sverige kan läggas till grund för uppehållstillstånd. Hänsyn tas till såväl utlandsvistelsen som den tidigare vistelsen i Sverige. Har utlandsvistelsen varat högst ett år beviljas uppehållstillstånd oavsett längden av den tidigare vistelsen här. Detsamma gäller om utlandsvistelsen varat högst tre år och berott på militärtjänst eller något annat tvingande skäl, t.ex. sjukdom. Om utlandsvistelsen varat längre än ett år och högst tre år beviljas tillstånd om den tidigare vistelsen i Sverige varat minst fyra år. Har utlandsvistelsen varat längre än tre år beviljas normalt inte uppehållstillstånd på grund av tidigare vistelse här. Undantag kan göras om den tidigare vistelsen här varit mycket lång, minst 10-15 år eller om det föreligger starka skäl, t.ex. släktanknytning eller om det är fråga om en person som haft sin skolgång i Sverige. Har sökanden bildat familj i hemlandet gäller strängare regler för uppehållstillstånd. Hänsyn tas dock till såväl den nya familjebildningen som till anknytningen till Sverige och till annat land.

#### **7.2.5 Riktlinjer för återvandringsinsatser vid tidsbegränsat uppehållstillstånd**

År 1994 infördes möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd, främst för situationer då skyddssökande flyr undan konflikter och kriser som kan bedömas ha en kortare varaktighet. Som regel bedöms det bli fråga om högst ett års vistelse här i landet med tidsbegränsat uppehållstillstånd. "Under denna tid kommer det inte att bli fråga om några långtgående insatser för att integrera de skyddsbehövande i det svenska samhället. De ...bör inte omfattas av det kommunala flyktingmottagandet." Mer långtgående integrationsinsatser "måste te sig märkliga för den enskilde, som har för avsikt att stanna här endast under en begränsad tid. Insatserna kan också bli kostsamma för samhället. I stället skulle insatserna kunna inriktas på förberedelser för ett återvändande och till stöd på annat sätt där katastrofen inträffat. Insatserna i Sverige skulle således i högre utsträckning kunna inriktas på de särskilda behoven hos de enskilda individerna samtidigt som det sannolikt skulle kunna ske till en lägre kostnad än i dag." (Prop. 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m.).

Kommittén har i avsnitt 6.7 behandlat frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd.



### 7.2.6 Förberedelser för återvändande till Bosnien-Hercegovina

Frågor om återvandring aktualiserades åter i samband med det praxisbeslut som togs i juni 1993 och som innebar att ett stort antal personer som flytt undan kriget och oroligheterna i Bosnien-Hercegovina kunde få permanent uppehållstillstånd i Sverige. I avvägningarna om man som andra länder skulle erbjuda tidsbegränsat uppehållstillstånd eller i stället permanent uppehållstillstånd valdes den sistnämnda lösningen men det ansågs att man borde överväga att kombinera denna med någon form av återvandringsprogram. Motiven skulle vara antagandet att många vill återvända och att Sverige inte bör bidra till att underlätta den etniska rensningen samt de dåliga förutsättningarna för att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

En rapport lades i januari 1994 fram av en interdepartemental arbetsgrupp, Migrationspolitik och biståndspolitik, Repatriering – med speciell inriktning mot återvandring av bosnier. Där betonas att flyktingarna i Sverige bör ses som en resurs som kan användas vid den kommande återuppbyggnaden, att återvandring är för många något som är önskvärt samt att man måste finna former inom de migrations- och biståndspolitiska områdena för att samordna återvandrings- och återuppbyggnadsprojekt.

En interdepartemental policyrapport presenterad i maj 1994 fastslår de riktlinjer som den svenska återvandringspolitiken gentemot f.d. Jugoslavien bör följa. Bl.a. skall all återvandring vara frivillig, återvandringen bör förberedas på bästa sätt i asyllandet och flyktingarna i Sverige bör ses som en resurs som kan användas i den kommande återuppbyggnaden.

Sverige har nu gett ca 40 000 flyktingar från Bosnien-Hercegovina permanent uppehållstillstånd. Bland annat visar en av ICMPD utförd studie utförd på uppdrag av EU:s administration i Mostar att en stor andel av de bosniska flyktingarna i Sverige vill återvända till sitt hemland, när och om förutsättningarna är sådana att det är möjligt. I den ovan nämnda rapporten anges att det är viktigt att skapa möjligheter för att den bosniska gruppens egen kompetens kan komma till nytta i det framtida återuppbyggnadsarbetet i Bosnien-Hercegovina.

Med denna utgångspunkt har fastslagits (prop. 1994/95:150), att ett samarbete med frivilliga organisationer skall upprättas som tar tillvara bosniernas kompetens och även underlättar för ett återvändande. Centrala myndigheter i Sverige skall tillsammans med relevanta frivilligorganisationer, intresseorganisationer och företrädare för näringslivet utgöra en samordningsgrupp. Gruppen skall ledas av Invandrarverket men ge organisationerna en nyckelroll i arbetet. Riksdagen har medgivit att högst fem milj. kr får användas till förberedelsearbete i Sverige inför flyktingars deltagande i återuppbyggnaden av Bosnien-Hercegovina. Regeringen har beslutat om stöd till ett skandina-

viskt samarbetsprojekt för insatser för tillfälligt återvändande sjukvårdspersonal till Bosnien-Hercegovina. Svenska röda korset har erhållit medel inom ramen för detta projekt. Arbetsmarknadsstyrelsen har vidare fått direktiv om att förbereda insatser för återvändande.

Bosnien-Hercegovinas riksförbund i Sverige har samlat information om vilka av medlemmarna som vill arbeta för frivillig återvandring. Åtskilliga av dessa är välutbildade såsom läkare och ingenjörer. I flyktinggruppen finns ett behov av förberedande information och utbildning. Genom ett förberedande i Sverige kan återvändandet komma att underlättas.

### **7.2.7 Planer på återvandringsprojekt**

Enskilda kommuner och ett antal invandrarorganisationer planerar och diskuterar på olika håll i landet möjligheterna för att ansöka om stöd och sätta igång olika former av småskaliga återvandringsprojekt, t.ex. gällande en specifik invandrargrupp.

Inom Bolivianska riksförbundet har exempelvis skisserats ett förslag till hur ett pilotprojekt för återvändande av bolivianska flyktingar i Sverige skulle kunna utformas. Riksförbundet anser att det finns goda förutsättningar för ett lyckat återvändande och att det råder intresse inom gruppen som består av ca 2 200 personer. Som stöd för projektet anger man möjligheten att knyta återvändande bolivianer till utvecklingsprojekt i Bolivia och därigenom skapa tillräckliga garantier för dem som deltar i projekten för att de skall våga försöka sig på ett återvändande till hemlandet. Projektiden innefattar bl.a. ett förslag om återvandarbidrag. Möjliga projekt för återvändande bolivianer skulle vara arbete inom gängse biståndsområden såsom vattenförsörjning, hälsovård, kunskaps- och teknologiöverföring.

Som arbetsform skisserar riksförbundet en arbetsgrupp med representanter för svenska myndigheter och de bolivianska flyktingarna samt medverkan av den bolivianska regeringen och företrädare för svenskt näringsliv. Arbetsgruppen skulle planera och genomföra eventuell utbildning i Sverige av de personer som tänker återvända samt skapa kontakter mellan svenskt näringsliv och svensk förvaltning och motsvarande organ i Bolivia, med sikte på att organisera ett samarbete.

Företrädare för Aneby och Kramfors kommun visar även de på olika exempel och initiativ där man vill skapa utbildningar för invandrare med sikte på ett framtida återvändande. Utbildningen som den presenteras i förslagen är av teoretisk och praktisk art och relaterad till behoven i hemlandet för återuppbyggande insatser.



## 7.3 Erfarenheter från andra länder

### 7.3.1. Erfarenheter av återvändningsprogram

I samband med 1970-talets invandringsstopp kombinerades detta i flera västeuropeiska länder med stöd till återvandring. Även om detta i inledningskedet ledde till att ca 600.000 invandrare återvände till hemländerna i Syd-europa återvände många tillbaka till de länder där det tidigare varit anställda. Erfarenheterna visade således, att inte ens betydande personligt ekonomiskt stöd till den enskilde resulterade i massivt återvändande.

Under senare år har uppmärksamheten på återvandringen liksom i Sverige ökat i olika europeiska stater. Resebidrag har exempelvis höjts. Stöd har lämnats till projekt för återvändande flyktingar eller asylsökande i hemlandet. Dessa åtgärder har naturligtvis betydelse för de enskilda som kommer i åtnjutande av dem. Effekten på omfattningen av återvandringen tycks dock vara relativt liten i förhållande till de resurser som satsats.

### 7.3.2. Förberedelser för återvändande till Bosnien

Flyktingar från Bosnien-Hercegovina har i Sverige fått permanent uppehållstillstånd. Våra nordiska grannländer Danmark och Norge har däremot gett tillfälliga tillstånd med återvandring som en central utgångspunkt för mottagandet. Även andra länder i Europa har genomgående gett tillfälliga tillstånd.

#### *Danmark*

Danmark beslutade att ge den bosniska flyktinggruppen tillfälliga uppehållstillstånd under en tvåårsperiod och att i första hand främja ett framtida återvändande till Bosnien i stället för integration i Danmark. Det har i praktiken resulterat i skolgång enligt bosnisk läroplan och med bosniska läromedel, utbildningar och vidareutbildningar med återuppbyggnad och återvändandet i planeringen. Bosnierna har hela tiden bött på flyktingförläggningar runt om i landet, s.k. flyktinglandsbyar. Ett viktigt inslag har varit strävan efter största möjliga självförvaltning, bl.a. som ett led i en demokratisk skolning för det framtida Bosnien.

De flyktingar som under pågående konflikt ändå väljer att återvända får rådgivning och viss ekonomisk hjälp genom organisationen Dansk Flygtningehjælp, som bistår danska staten bl.a. i integrationen av flyktingar. Hjälpen består i att skaffa transitvisum och ordna transport till och genom Kroatien. Den till hemlandet återvändande personen har rätt att inom tre månader återvända till Danmark.

*Norge*

Norge har också gett tillfälliga uppehållstillstånd till den bosniska flyktinggruppen, som kan sträcka sig upp till fyra år. Den norska modellen har återvändande som utgångspunkt i mottagandet men man har valt att integrera flyktingarna i det norska samhället. De bor i kommunerna och norsk skolgång och norskundervisning erbjuds. Vissa utbildningsprojekt förekommer inriktade på en framtida återuppbyggnad av Bosnien-Hercegovina.

Så länge konflikten fortfarande pågår planeras inga särskilda insatser för återvändande men den som ändock vill vända tillbaka till Bosnien-Hercegovina ges ett allmänt återvändarstöd i likhet med det svenska.

*Österrike*

Österrike har som enda land slutit ett bilateralt återvändningsavtal med Bosnien-Hercegovina. Även om merparten av de 100 000 flyktingar som kommit till Österrike nu integreras i landet ske en betydande återvandring och pendling. Ett kontor för rådgivning till återvändande och för information till olika länder i Europa om säkra och osäkra områden skall öppnas i Wien i samarbete mellan de båda regeringarna.

## 7.4 Överväganden och förslag

Återvändande är ett viktigt inslag i den sammanhållna flyktingpolitik som kommittén föreslår. Målet bör vara att alla som fått skydd i Sverige skall kunna återvända när förhållandena i hemlandet inte längre kräver skydd här.

Det är förvägrade mänskliga rättigheter i det egna landet som drivit skyddsbehövande till Sverige. Återställandet av dessa rättigheter åt dem som förvägrats dem och tillfärsäkran av den mänskliga rättigheten att återvända till sitt land gör att återvandring bör vara en viktig del i den svenska flyktingpolitiken. Att återvandring är den i princip bästa varaktiga lösningen på en flyktingsituation är den internationellt vedertagna flyktingpolitiska principen. Statsmakterna bör klargöra att detta är också Sveriges uppfattning, även när det gäller flyktingar i Sverige. Ett tydligt ställningstagande krävs mot bakgrund av den i Sverige traditionellt passiva inställningen för att presumtiva återvändare skall känna uppmuntran i sina strävanden, för att centrala och lokala myndigheter skall vara tillräckligt öppna för att när så är möjligt beakta behoven hos presumtiva återvandrare samt för att hos befolkningen få en förståelse för helhetssynen i den nya flyktingpolitiken. Information kring återvändandeprogrammet bör därför finnas med på alla plan i det svenska flyktingarbetet.

De flyktingar som vill återvända bör i de statliga och kommunala mottagningsprogrammen från i princip första början få stöd för att i görligaste mån kunna integrera sig i Sverige på ett sätt som samtidigt, för den som så



önskar, främjar möjligheten att återvända och reintegrera sig i hemlandet. En dubbel inriktning är ofta motiverad eftersom återvändande av olika skäl inte alltid kommer att ske oavsett hur bestämt flyktingen från början från början kan vara inställd på detta.

Önskemål från flyktingen om att återvända när detta blir möjligt bör beaktas redan när introduktionsplanen utarbetas vid bosättning i en kommun. Redan under mottagningsfasen kan det vidare i vissa fall vara meningsfullt att ge kompletterande utbildning och yrkeskvalificering med sikte på hemlandet. Stöd för utvecklingen av modersmålet hos barn är givetvis av stor betydelse för ett framtida återvändande. Från början bör också eftersträvas att flyktingarna får aktiv del av sådana inhemska samhällserfarenheter som kan bidra till samhällsutvecklingen efter ett återvändande, t.ex. hur samhällsskicket i demokratiska länder som Sverige fungerar.

Återvandringsaspekten bör också övervägas vid utformningen av den generella invandrapolitiken, exempelvis i språkpolitiken. Invandrapolitiska kommittén bör ta hänsyn till detta i sitt arbete.

Flexibilitet är nödvändig i återvandringspolitiken. Generella riktlinjer måste i det konkreta arbetet anpassas efter varje grupps mycket olikartade förutsättningar och behov. Samverkan med gruppens egna organisationer kan ofta vara väsentlig för att detta skall kunna ske.

En allmän princip när återvändandet skall främjas är att flyktingarnas aktiva deltagande i uppläggnings- och genomförandet av verksamhet, t.ex. som egen verksamhet, skall eftersträvas.

Det finns goda erfarenheter av vilken betydelse verksamhet med rådgivning och annan förberedelse har inför återvändandet. Förutsättningar bör skapas för mer långsiktig verksamhet och i större omfattning än vad som hittills varit möjligt, så att verksamheten blir tillgänglig för betydligt fler. Frivilligorganisationer bör i första hand driva sådan verksamhet, med statligt och/eller kommunalt stöd. Organisationer som är engagerade i biståndsinsatser av olika slag i flyktingarnas hemländer bör ha särskilda förutsättningar för detta.

Flyktingarnas egna organisationer kan givetvis spela en betydande roll. Den presumtive återvandrandaren bör dock inte i det enskilda fallet vara uteslutande hänvisad till politiska eller religiösa organisationer för att få stöd.

Information om utvecklingen i hemlandet är viktig för att vidmakthålla intresset för återvändande och successivt möjliggöra en realistisk anpassning till hemlandets allmänna utveckling.

Resebidrag enligt nuvarande ordning bör utgå utökad med behovsprövad ersättning för transport av arbetsredskap m.m. Bidrag till uppehållet under de första månaderna i hemlandet bör även kunna utgå, med återbetalnings-skyldighet vid återbosättning i Sverige.

Även i fortsättningen bör Sverige ge i förhållande till sina resurser omfattande bidrag till återvändandeprogrammen hos UNHCR, IOM och andra

internationella organisationer samt andra insatser för återuppbyggnad av länder efter konflikter. När så är lämpligt bör intresset för återvandring bland flyktingar i Sverige vägas in vid beslutet om hur det svenska stödet skall fördelas mellan olika program. Uppföljning bör vidare ske av att återvändande från Sverige också kommer i åtnjutande av de internationella stödprogram som berör dem.

Stödet till Sverige-flyktingars reintegrering i hemlandet bör kunna ske antingen genom stöd till svenska organisationer för direkt eller indirekt verksamhet där eller genom insatser redan i Sverige direkt inriktade på att förbereda de återvändande för egen verksamhet i hemlandet. Flyktingar i Sverige bör där detta är möjligt tillvaratas som experter i biståndsprogram som en förberedelse för återvandring. Ett aktuellt exempel på en sådan möjlighet utgör bosnierna. Återvändande för större grupper kan sammanfalla med biståndsmedel för återuppbyggnad och utveckling.

Företrädare för kommuner och organisationer har tagit planeringsinitiativ för att med statligt stöd skapa utbildningar för invandrare med sikte på ett framtida återvändande. Utbildningen som den presenteras i förslagen är av teoretisk och praktisk art och relaterad till behoven i hemlandet för återuppbyggande insatser. Sådana planer finns och genomförs även i vissa delar av Bosnien-Hercegovina. Återuppbyggnadsprojekt kan fungera som broar för att människor som en gång tvingats lämna landet skall kunna få en ny chans att få arbeta för sitt hemland och i sitt hemland. Dock måste man alltid iakttä försiktighet och inte alltför snabbt påbörja stora återvändarprogram i regioner och områden som fortfarande är osäkra. Programmen kan annars motverka sitt syfte och istället verka destabiliserande för t.ex. en bräcklig fredsprocess.

En delegation bör inrättas med företrädare för frivilligorganisationer, invandrar-, bistånds-, arbetsmarknads- och utbildningsmyndigheter samt kommunförbundet för samordning samt med ansvar för vissa åtgärder för återvändande. Ett viktigt syfte med ett sådant organ är att främja ett utsträckt samarbete mellan myndigheter och frivilligorganisationer där de senare får en utökad roll för insatserna såväl inom som utom Sverige. För detta behövs en samarbetsstruktur där organisationerna också ges ett ökat inflytande och uttalat ansvar för politikens genomförande. Ett nära samarbete bör ske med internationella organisationer och hemlandsmyndigheter och -organisationer vid återvändande för olika grupper. Det är angeläget att i arbetet utnyttja den betydande erfarenhet som under åren samlats i flyktingmottagandet och andra integrationsinsatser samt i det internationella utvecklingsarbetet.

Verksamheten måste vara flexibel och bör därför i hög grad ske i projektform. Med tillämpning av ovan angivna principer bör de kunna bedrivas i samarbete mellan landsmän från det aktuella landet och svenskar från organisationer, offentlig förvaltning och näringsliv. Exempel på satsningar kan vara träning i svenska, fördjupning av kunskaper och yrkeskvalifikation,



erbjudande av försörjningsmöjligheter som alternativ till socialt bistånd med ökad självkänsla som resultat, föreningskunskap samt demokratisk träning.

Verksamheten i projekten kan vara inriktad på att få till stånd projekt i hemlandet som får stöd av medel från Sverige. Där kan projektet ge sysselsättning och utkomst till såväl den lokala befolkningen som återvändrare. Medel till kollektiva satsningar i mottagarlandet kan gälla jordköp, startbidrag till företag, utbildningsinsatser och vissa investeringar för uppbyggnad av verksamheter.

I avsnitt 6.7 föreslås ett system med vidgad användning av tillfälliga uppehållstillstånd för skyddsbehövande vid massflyktssituation. I dessa fall är det särskilt angeläget att systematiska insatser av det slag som kommittén förordar kommer till stånd.

Tyngdpunkten i återvändningspolitiken bör liksom tidigare ligga på flyktingar och anhöriga till dem. Det hindrar inte att många av insatserna, exempelvis information om utvecklingen i hemlandet, rådgivning inför återvändande etc. bör kunna komma alla kategorier av invandrare till del. Motiven bakom utvandringen är ofta så sammansatta att kategoriindelningen mer klargör vilka som av formella skäl bör få del av insatserna än den enskildes egen situation inför ett återvändande. Tonvikten bör dock läggas på de flyktingar som nyligen kommit till Sverige.

På liknande sätt kan vissa av åtgärderna också vara till nytta för personer som vägras uppehållstillstånd i Sverige genom att förbereda dem bättre för det nödvungna återvändandet. Invandrarverket bör vidareutveckla verksamheten bland asylsökande så att återvändandet underlättas för dem som vägras uppehållstillstånd. Som kommittén tidigare nämnt ingår detta bland förslagen från Verkställighetsutredningen och kommittén stödjer utredningens förslag i denna del.

Möjligheter bör även i fortsättningen finnas att återinvandra till Sverige inom viss tid och beroende av graden av anknytning till Sverige. Hittillsvarande praxis är väl utvecklad och ger rimliga avvägningar mellan olika intressen. En strävan bör vara att inte i onödan försvåra för den som har stark anknytning till två länder att upprepade gånger växla bosättning mellan dem. Möjligheterna att återinvandra tycks emellertid inte vara allmänt kända och det finns därför anledning för Invandrarverket att överväga om informationsinsatser behöver göras.

Det kan hävdas att en utökningen av det individuella stödet för resan och vistelsen i hemlandet skulle kunna inbjuda till otillbörligt utnyttjande. Det är angeläget att begränsa sådana möjligheter. Detta bör emellertid inte ske genom att kraftigt reducera möjligheterna att återinvandra till Sverige. Att resa hinder för den enskilde att efter en tids bosättning i hemlandet åter slå sig ned i Sverige skulle kunna få många att avstå från att göra ett sådant försök.

Det är svårt att bedöma effekten av en sådan återvändningspolitik som kommittén föreslår. Återvandringen bland senare års invandrare kommer

sannolikt långsiktigt att visa sig vara lägre än vad som var fallet bland 1960-talets och 1970-talets invandrare. Detta sammanhänger delvis med invandringens förändrade struktur, där tredje världens skyddsbehövande och andra invandrare i allmänhet vid ett återvändande går miste om en högre levnadsstandard och social trygghet i Sverige. I vart fall återvänder inte dessa invandrare i samma utsträckning under de första åren efter invandringen. Med tanke på tidens stora betydelse för återvandringens omfattning, med normalt sett en huvuddel av utvandringen några få år efter ankomsten, bör detta i sin tur betyda att den slutliga återvandringen genomsnittligt sett blir lägre bland de nya invandrarna.

Samtidigt finns sedan många år ett tydligt intresse för återvandringsfrågor på många olika håll i det svenska samhället, bland invandrare, kommuner m.fl. Effekten av den av kommittén föreslagna, sammanhållna återvandringspolitiken måste bedömas mot denna bakgrund och vilka resurser som kan avsättas för insatser inom och utom Sverige





## 8 Frivilligorganisationerna

Frivilligorganisationernas erfarenhet och engagemang är viktig att ta tillvara i den framtida flykting- och migrationspolitiken. De bör få en utökad roll både vad gäller insatser utomlands och i Sverige.

Samverkansformerna mellan staten och frivilligorganisationerna på flykting- och migrationsområdet bör utredas vidare.

### 8.1 Bakgrund

De frivilliga organisationerna i Sverige skiljer sig sinsemellan i hög grad. Det gäller också de som verkar inom migrations- och flyktingpolitikens samt utvecklingsbiståndets områden. En organisation kan ha hundratusentals medlemmar och många anställda som sysslar med flyktingfrågor samt vara etablerad sedan länge. En annan kan bestå av ett fåtal medlemmar och ha små resurser. Även sådana icke-statliga organisationer och institutioner som normalt inte räknas som frivilligorganisationer eller folkrörelser är av intresse i detta sammanhang. Inom biståndspolitiken används ofta begreppet enskilda organisationer. Internationellt används oftast begreppet Non-Governmental Organisation (NGO) som begrepp för organisationer, institutioner o.dyl. som ej är statliga men har någon form av ideell eller frivillig karaktär. Vissa organisationer är medlemmar av en internationell rörelse aktiv för mänskliga rättigheter och flyktingars situation i världen och har därigenom också betydelse genom att förmedla "svenska" synsätt i större sammanhang. Givetvis innebär detta också ett värdefullt tillskott av erfarenheter till Sverige. Samma gäller för flera organisationers medverkan i det största europeiska samverkansorganet för frivilligorganisationer på flyktingområdet, European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

Frivilliga organisationer har spelat en stor roll i Sverige inom flyktingområdet som komplement till stat och kommun när det gäller att stödja asylsökande och flyktingar såväl under asylfasen som i integrationen i det svenska samhället. Invandringsorganisationerna är en etablerad del av de svenska folkrörelserna och spelar helt naturligt en social och kulturell roll utöver rollen som intresseorganisation. En stor del av det svenska flyktingbiståndet kanaliseras dessutom genom de större frivilliga organisationerna och deras internationella nätverk. I ett fåtal fall har dessutom organisationerna genom avtal, s.k. "samhällskontrakt", på entreprenad utfört uppgifter inom flyktingområdet.



Det finns få organisationer i Sverige som enbart ägnar sig åt flyktingfrågor. Någon övergripande samverkansorganisation för flyktingfrågor existerar inte såsom i t.ex. Danmark (för insatser såväl inom som utom landet) och i Norge (för insatser utomlands).

En växande del av det svenska biståndet svarar en bred flora av enskilda organisationer för. Några har anknytning till religiösa samfund. Andra, som Rädda barnen och Svenska röda korset är stora humanitära organisationer. Stora folkrörelser som fackföreningsrörelsen och kooperationen, solidaritetsorganisationer som Afrikagrupperna och Emmaus samt ett stort antal små regionala och lokala föreningar och intressegrupper finns också med. Många av organisationerna har bistånd som huvudverksamhet.

Omfattningen av organisationernas biståndsverksamhet varierar från insatser på flera hundra miljoner kronor per år till enstaka insatser på några tiotusentals kronor. Organisationernas ansökningar till staten för biståndsinsatser överstiger tillgängliga medel. Verksamheten skall utgå från de biståndspolitiska målen och andra riktlinjer.

Den allmänna utveckling som man idag ser i Sverige när det gäller att omfördela arbetsuppgifter mellan offentliga organ och ideella organisationer finns sedan länge i andra industrialiserade länder. Detta har ibland skett som ett resultat av dåliga erfarenheter av en alltför kraftigt utbyggd offentlig sektor, där stat och kommun inte längre har råd att bekosta dyra vård- och socialföräkringssystem. I andra fall har det varit ett resultat av andra historiska betingelser och traditioner i vilka de ideella organisationerna traditionellt spelat en mer aktiv roll i utförandet av samhällliga uppgifter.

Det finns anledning både mot bakgrund av erfarenheterna i andra länder och utvecklingen i Sverige att överväga vilken roll frivilligorganisationer bör spela inom den framtida migrations- och flyktingpolitiken. Inom dessa organisationer finns både kompetens och resurser i övrigt för insatser på detta område.

## 8.2 Konfliktförebyggande insatser utomlands

Några av de svenska frivilligorganisationerna arbetar inom ramen för sin biståndsverksamhet med att stödja olika initiativ som är konfliktförebyggande, t.ex. genom att förmedla statligt svenskt bistånd till försvar av mänskliga rättigheter, demokratiutveckling, konfliktlösning o.s.v. Stora delar av stödet kommer från SIDA, ofta med tillskott av egna medel från organisationernas insamlingskampanjer, gåvor eller fonder. Bland organisationer med sådan verksamhet kan nämnas Svenska röda korset, Rädda Barnen, Diakonia, Caritas och Lutherhjälpen.

Ett exempel på hur frivilligorganisationer tillsammans utvecklat verksamhet utgör Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter. Fonden är ett samarbetsorgan för främjandet av mänskliga rättigheter i världen

och för att ge bistånd till aktiviteter som gäller mänskliga rättigheter i utvecklingsländerna. Verksamheten började år 1992. De sex största humanitära frivilligorganisationerna i Sverige är huvudmän för den självständiga stiftelse som bildats för detta ändamål, nämligen Svenska röda korset, Rädda Barnen, Amnesty International svenska sektionen, Diakonia, Lutherhjälpen och Svenska Kyrkans Mission.

Fonden erhåller ca 10 miljoner kronor per år från SIDA för att täcka institutionella kostnader och bidrag till projekt som gäller mänskliga rättigheter och demokrati. Varje enskild huvudman bidrar med 300.000 kronor årligen. Även i detta fall föreligger ett slags kontraktsförhållande mellan fonden och SIDA, som står för huvuddelen av bidragsverksamheten genom det avtal som upprättats. Fonden organiserar också informations- och opinionsaktiviteter i Sverige, t.ex. seminarier för journalister om mänskliga rättigheter, internationell vapenhandel och flyktingfrågor. Vidare samarbetar man nära med organisationernas folkrättsenheter och biståndsavdelningar, liksom med Raoul Wallenberg-institutet och svenska myndigheter. Fonden är intressant också genom att det är första gången som de svenska frivilligorganisationerna enats kring ett sådant samarbete, om man bortser från enskilda aktioner. Fonden utgör ett institutionellt samarbete för att permanent göra insatser på ett område, som samtliga organisationer har ett intresse av.

En annan intressant verksamhet bedrivs av Raoul Wallenberg-institutet i Lund, som anordnar kurser i Sverige och utlandet för jurister, offentliga tjänstemän och organisationsföreträdare om mänskliga rättigheter och demokratifrågor, bistår med att bygga upp fungerande rättssystem i utvecklingsländer och medverkar till inrättandet av informations- och dokumentationsverksamhet om mänskliga rättigheter m.m. Att hålla sig à jour med flyktingfrågornas utveckling är en given del i institutets verksamhet. Institutet erhåller finansiellt stöd av SIDA, som står för huvuddelen av kostnaderna för verksamheten med seminarier och kurser i Sverige och utomlands.

### 8.3 Asylprocessen

Några av frivilligorganisationerna har i många år aktivt engagerat sig i asylprocessen. Detta har tagit sig uttryck i att stöd ges till enskilda asylsökande, att asylfrågornas utveckling nationellt och internationellt följs, att remisser avges över statliga utredningar och lagförslag, att deltagande sker i den allmänna debatten i opinionsbildande aktiviteter till försvar av flyktingars rättsliga ställning och rätten till asyl, att medverkan sker i utbildning och rådgivning för jurister verksamma som flyktingombud och att kurser och seminarier anordnas för tjänstemän och frivilliga inom frivilligorganisationerna etc.

Organisationerna upplever sig som försvarare av mänskliga rättigheter och humanitära principer, vilket återspeglas i deras ideologier och program. De



ser sig själva som ett skydds nät som är nödvändigt för att skydda demokratiska och rättsliga värden. Dessa organisationer har således rollen av vakthund för allmänna rättsliga och humanitära principer och enskilda individer i förhållande till de offentliga organen vad gäller asylområdet. Frivilligorganisationerna arbetar huvudsakligen var för sig i asylfrågorna men samverkan sker också från fall till fall.

Flera frivilligorganisationer bedriver rådgivning till enskilda asylsökande, till juridiska ombud och till andra organisationer och egna medlemmar som är verksamma för asylsökande. Svenska röda korset har sedan år 1973 haft en flyktningavdelning som bedrivit sådan rådgivning samt verksamhet för familjeåterförening och efterforskning av anhöriga. De senare uppgifterna bedrivs enligt avtal med staten och med statliga medel. Rådgivningsverksamheten till enskilda bedrivs numera i regionerna medan den centrala verksamheten i stället mer inriktats på övergripande flyktningfrågor.

Sedan år 1991 har Amnesty, Svenska Flyktingrådet och Rädda Barnen en gemensam Rådgivningsbyrå för asylsökande i Stockholm. Även Svenska Kyrkan ingår numera som huvudman. Byrån tar emot enskilda asylsökande och granskar asylärenden som kommit till byrån från juridiska ombud, medlemsorganisationerna eller andra. Finansieringen sker uteslutande med medel från medlemsorganisationerna. Statliga bidrag anses komprometterande eftersom verksamheten bl.a. har till uppgift att granska myndigheternas handläggning. Rådgivningsbyrån agerar inte som ett samlande organ för medlemsorganisationerna utan tar emot och remitterar ärenden från och till dessa. Organisationerna har sedan att själva besluta om och hur de skall agera.

UNHCR har länge sökt en lösning på frågan om hur handläggningen av enskilda asylärenden bör ske i Sverige i syfte att ge enskilda asylsökande stöd i deras kontakter med myndigheterna. Enligt överenskommelse sker nu ett samarbete med rådgivningsbyrån. UNHCR har också samarbete med Svenska röda korset kring familjeåterföreningsfrågor.

Flera andra svenska frivilligorganisationer bedriver rådgivning och stöd till asylsökande, t.ex. FARR och Caritas. De försöker på olika sätt påverka myndigheterna i enskilda tillståndsärenden.

Relationerna mellan de berörda myndigheterna och organisationerna på asylprocessens område i Sverige har till stor del präglats av ömsesidig skepsis. För att underlätta en dialog mellan staten och organisationerna finns sedan mitten av 1980-talet det av regeringen inrättade Flyktingpolitiska rådet. Formerna för samrådet diskuteras f.n. mellan regeringen och organisationerna.

Det kan nämnas, att i Danmark medverkar en samverkansorganisation för 16 frivilligorganisationer, Dansk Flygtningehjælp, enligt avtal med Direktoratet for Udlændinge i det förfarande där avgörande sker om en ansökan skall betraktas som uppenbart grundlös och omedelbar verkställighet av avlägs-

nandebeslutet skall ske. Genom organisationens medverkan har under de senaste åren mellan 25 och 50 procent av ansökningarna i samråd med den ansvariga myndigheten letts in i normalproceduren. Såväl berörda myndigheter som Dansk Flygtningehjælp framhåller det stora värdet med denna ordning. Därutöver medverkar också Dansk Flygtningehjælp i det statliga Flygtningenævnets verksamhet. Detta organ är andra instans i asylärenden. Huvuddelen av Dansk Flygtningehjælps verksamhet avser emellertid integration av flyktingar i Danmark, verksamhet för bosnier med tillfälligt uppehållstillstånd, flykting- och MR-bistånd utomlands samt frivillig repatriering. För de avtalade verksamheterna erhåller organisationen statlig ersättning. Det kan också nämnas, att Danska röda korset på statens uppdrag och finansiering driver de centra där de asylsökande och bosnier med tillfälligt uppehållstillstånd vistas.

## 8.4 Återvandring

Återvandringsfrågorna har behandlats ovan under kapitel 7. Erfarenheter kring återvandring och intresse av att aktivt medverka finns hos vissa flykting- och andra invandrarorganisationer i förhållande till sina respektive ursprungsländer. Projektstöd har i några fall lämnats av Statens invandrarverk. Det kan t.ex. nämnas att Bosnien-Hercegovina riksförbund har varit mycket aktivt i diskussionerna kring hur ett framtida återvändande till Bosnien kan förberedas i Sverige.

Betydande erfarenhet av egen verksamhet med återvandringsfrågor finns hos några organisationer. Exempelvis har Sociala Missionen som beskrivits i kapitel 7 under många år bedrivit rådgivningsverksamhet för främst latinamerikaner. Ekonomiskt stöd har lämnats som projektmedel av Statens invandrarverk. Caritas arbetar med ofrivilligt återvändande från Sverige, genom att erbjuda personer som uppehåller sig illegalt i landet en möjlighet till visst stöd i hemlandet om de återvänder. Diakonia har med medel från SIDA gett stöd till reintegreringsprojekt i Argentina, Uruguay och Chile.

## 8.5 Överväganden och förslag

Enligt kommitténs uppfattning, som styrkts av erfarenheterna från det omfattande samrådet under utredningsarbetet, finns det erfarenhet och engagemang bland organisationerna som är viktig att ge utrymme för inom ramen för den nya politik kommittén föreslår. En ökad roll för frivilligorganisationerna skulle också ge organisationerna nya erfarenheter, särskilt om engagemanget innebär ett medansvar, både vad gäller insatser utomlands och i Sverige. Detta kan dessutom vara betydelsefullt för det allmänna förtroendet för statsmakternas sätt att genomföra flykting- och invandringspolitiken och



därigenom underlätta en konsekvent tillämpning över längre tid av den politik som kommittén föreslår.

Kommittén anser, att organisationernas och institutionernas växande insatser för konfliktförebyggande arbete utomlands är värdefulla och helt i linje med den politik kommittén föreslår. Stöd bör därför även i fortsättningen lämnas så att sådan verksamhet kan bedrivas och utvecklas.

Ett visst intresse har anmälts från organisationshåll för medverkan i asylprocessen. En sådan medverkan skulle bl.a. kunna tillgodose behovet av insyn i ett framtida förfarande för snabb handläggning vid gränsen och omedelbar verkställighet av avlägsnandebeslut. Kommittén har emellertid valt att inte nu föreslå en sådan ordning. Frågan bör dock, enligt kommitténs uppfattning, ägnas fortsatt uppmärksamhet.

Den nuvarande ordningen med att Svenska röda korset fullgör statliga förpliktelser vad gäller familjeåterförening och efterforskning av anhöriga är ett positivt exempel på hur en organisation kan utföra viktiga uppgifter som även rör flyktingpolitiken.

Det finns bland invandrar- och andra frivilligorganisationer i Sverige ett betydande intresse för att med statligt stöd engagera sig i återvändningsfrågorna. Kommittén föreslår i kapitel 7 att återvändningspolitiken i det konkreta genomförandet i hög grad skall bygga på organisationernas insatser. Medverkan från bl.a. invandrarorganisationernas sida kan vara viktig för att få tillräcklig flexibilitet och anpassning efter de enskilda gruppernas förutsättningar och önskemål. En delegation föreslås upprättad för samverkan mellan myndigheter och organisationer. En stor del av verksamheten bör vara av projektkaraktär.

Mångfalden av svenska organisationer som är engagerade inom flykting- och migrationspolitiken, i Sverige eller utomlands, är stor. Ett stort antal organisationer är också aktiva för biståndsverksamhet utomlands. I många avseenden är denna mångfald att välkomna för att en varierad verksamhet skall kunna bedrivas och fortlöpande anpassas efter skiftande förutsättningar. Som erfarenheterna från Danmark och Norge visar kan det emellertid också finnas stora fördelar med att viktiga aktörer inom den ideella sektorn går samman i en gemensam särskild organisation för arbete inom flyktingområdet. Som också visas av erfarenheterna i grannländerna behöver detta inte hindra att de olika organisationerna var för sig dessutom bedriver omfattande verksamhet, egenfinansierad eller på uppdrag av staten. Förutsättningarna för att med statligt stöd utveckla samverkansformerna på flyktingområdet mellan staten och berörda organisationer samt sinsemellan mellan dessa bör enligt kommitténs uppfattning utredas vidare.

## 9 Barnen, barnkonventionen och utlänningslagen

- Ändringar bör göras för att bringa utlänningslagstiftningen i full överensstämmelse med barnkonventionen. Barn som tas i förvar enligt utlänningslagen bör få rättshjälpsbiträde direkt. Med hänsyn till barnets ålder och mognad bör klargöras vad barn som berörs av ett beslut har att säga i ärendet. Vid beaktandet av humanitära skäl för uppehållstillstånd bör särskild hänsyn tas till barnets bästa.
- Konventionens definition att den som är under 18 år är barn bör följas. De inskränkningar som f.n. gäller för att barn under 16 år skall kunna tas i förvar bör därför gälla alla under 18 år.
- Tidsbegränsat uppehållstillstånd bör som regel meddelas när det behövs för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.
- Den som är förordnad som offentligt biträde för ett ensamt barn bör vara barnets ställföreträdare i det ärende förordnandet avser.
- Invandrarverket bör följa upp sina rutiner för hörande av barn.
- Invandrarverket bör tillsammans med Utrikesdepartementet och Rikspolisstyrelsen överväga hur ansökningar om återförening från ensamstående barn eller från föräldrar till ensamstående barn i Sverige skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.

### 9.1 Bakgrunden och uppdraget

FN:s generalförsamling antog den 20 november 1989 enhälligt den konvention om barnets rättigheter som förberetts under mer än 10 års tid. Den 26 januari 1990 blev konventionen tillgänglig för undertecknande. Sverige undertecknade konventionen samma dag. I en den 22 mars 1990 beslutad proposition (1989/90:107) föreslog regeringen riksdagen att – med visst förbehåll avseende artikel 37 c) om åtskiljande av frihetsberövade barn och vuxna (prop. s. 81f.) – ratificera konventionen. Riksdagen följde helt propositionens förslag och ratificerade konventionen. Hittills har mer än 150 stater ratificerat konventionen.

Enligt regeringens bedömning föranledde en ratificering av konventionen inga svenska lagstiftningsåtgärder. En granskning av konventionsbestämmelserna hade, enligt föredragande statsrådet, lett till slutsatsen "*att svensk rätt*



*och praxis till sin allmänna syftning står i god överensstämmelse med dessa bestämmelser ..."* (prop. s. 28). Riksdagen anslöt sig helt till föredragandens bedömning. Konventionen trädde för Sveriges del i kraft i september 1992.

Enligt konventionen skall staternas efterlevnad granskas av en särskild FN-kommitté. Sverige har år 1992 lämnat en rapport till kommittén. Denna rapport och en promemoria till kommittén från Rädda Barnen ingick i granskningsunderlaget. Vid granskningen framfördes viss kritik mot brister i definitionen av barn och förvarsreglerna i utlänningslagstiftningen. Kommittén föreslog vidare att Sverige skulle överväga att direkt inkorporera konventionens bestämmelser i den nationella lagstiftningen. I övrigt hade kommittén inga mer avgörande invändningar mot det sätt på vilket Sverige i stort fullgjort sina åtaganden enligt konventionen.

Utlänningsmyndigheternas behandling av asylsökande barn och barn som vill ha uppehållstillstånd på annan grund än behovet av skydd har på det nationella planet kritiserats från skilda håll. Det har sagts att myndigheterna i sin tillämpning av utlänningslagen i många fall handlar och beslutar i strid mot konventionens krav. Kritiken går främst ut på att myndigheterna anses åsidosätta skyldigheten enligt artikel 3 i konventionen att vid alla åtgärder som rör barn sätta barnets bästa "i främsta rummet" ("the best interests of the child shall be a primary consideration" heter det i den engelska grundtexten).

I Flyktingpolitiska kommitténs uppdrag ingår att gå igenom och belysa "hur invandringsregleringen och flyktingpolitiken i sin tillämpning av berörda myndigheter lever upp till (barn-)konventionens krav". Vad uppdraget gäller är alltså att analysera hur utlänningslagen och det sätt på vilket den tillämpats förhåller sig till barnkonventionen. De artiklar i konventionen som vid den genomgången primärt tilldrar sig intresse är då – förutom "portalartikeln" 3 – artiklarna 10, 12 och 37, d.v.s. bestämmelserna om familjeåterförening, barns rätt att bli hörd i ärenden som berör barnet samt det principiella förbudet att beröva ett barn friheten.

Samråd och, lämnade uppdrag m.m. rörande barnkonventionen och utlänningslagstiftningen framgår av redogörelsen under avsnitt 1.2. Utöver vad som sägs i detta kapitel behandlas frågor rörande barn i samband med sakfrågorna i andra delar av betänkandet.

## 9.2 Konventionen, den nationella lagstiftningen och dess tillämpning

### 9.2.1. Svensk lagstiftning och internationella åtaganden

Svensk nationell lagstiftning och svenska internationella åtaganden i konvention eller annan form står i den meningen i ett motsatsförhållande till varandra att en uttrycklig lagbestämmelse aldrig kan åsidosättas under åberopande av en konventionsbestämmelse. Svenska domstolar och administra-

tiva myndigheter tillämpar uteslutande författningar tillkomna genom beslut av riksdag och regering eller av dem bemyndigad myndighet. Skulle en internationell överenskommelse innehålla föreskrifter som avviker från en nationell reglering, gäller alltså alltid den senare.

En internationell överenskommelse kan emellertid bli en del av (införlivas med) den nationella lagstiftningen. Det sker antingen genom inkorporation eller transformation. Den förra metoden, som kommit till användning i begränsad omfattning (senast i fråga om Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (SFS 1994:1219), innebär att det utfärdas en lag vari det föreskrivs att konventionen, som i sin antagna form bifogas lagen som bilaga, "*skall gälla som lag här i landet*". Den senare, och den alltså hittills vanligaste metoden innebär att konventionen, om så anses krävas, översätts (transformeras) till innehåll och form till en svensk lag. Anses de syften och förhållanden som en konvention skall tillgodose resp. reglera redan vara tillgodosedda/reglerade i den nationella lagstiftningen, föranleder en ratifikation av en konvention helt naturligt inga lagstiftningsåtgärder.

Det var i början av 1970-talet som den ståndpunkten rättsligt etablerades genom utslag av våra högsta rättsinstanser, att en konvention som Sverige ratificerat saknade betydelse för svensk rättstillämpning om den inte hade införlivats med svensk lagstiftning med endera av de nämnda metoderna. Denna ståndpunkt får numera anses ersatt av en mer nyanserad inställning, låt vara att den fortfarande hävdas på sina håll på förvaltningsområdet. Vändpunkten i synen på relationen mellan nationell lag och en ratificerad konvention kan Högsta domstolens dom i det s.k. Tsesis-målet sägas utgöra (NJA 1983 s. 8). HD slog där fast att "*det är naturligt att med utgångspunkt i konventionstexten och tillgängliga förarbeten till konventionen samt vid användande av andra tillgängliga tolkningsdata söka utröna vilken innebörd den bestämmelsen i konventionen har som motsvarar viss bestämmelse i den svenska lagen*". Denna uppfattning om betydelsen i sig av en ratificerad konvention har därefter bekräftats i ett antal senare rättsfall. I rättsfallet NJA 1993 s. 666, som gällde överflyttning av vårdnaden om ett barn (14 år), hänvisade HD sålunda i sina domskäl till barnkonventionen och dess artikel 3. HD:s utslag är visserligen inte formellt bindande vare sig för domstolar eller andra myndigheter, men förutsätts bli beaktade i berörda rättsliga sammanhang.

Det kan nu alltså konstateras att en ratificerad konvention kan åberopas vid svenska domstolar och även vid administrativa myndigheter och av dem beaktas i tolkningen av svensk lag, även om konventionen inte vare sig inkorporerats med eller transformerats till svensk lag. Sedan är det en annan sak att tolkningen av en konvention kan stöta på svårigheter bl.a. därför att utförliga förarbeten av svensk typ oftast saknas.



### 9.2.2 Artikel 3 och utlänningslagen

Sveriges ratificering av barnkonventionen ansågs, som redan sagts, inte kräva eller ge anledning till några ändringar i eller tillägg till den nationella lagstiftningen. Föredragande statsrådet uttalade i propositionen (s. 28) att svensk rätt och praxis till sin allmänna syftning står i god överensstämmelse med konventionens bestämmelser men *"man kan vara tveksam om huruvida svensk rätt eller praxis i alla detaljer överensstämmer med konventionens krav"*. Om någon inkorporering av konventionen var det inte alls tal. Statsmakterna kom emellertid, efter en genomgång av samtliga artiklar, fram till att lagstiftning och praxis generellt sett svarade upp mot konventionens krav. Bedömningen att i varje fall svensk rättstillämpning svarar upp till konventionens krav har emellertid senare ifrågasatts när det gäller tillämpningen på utlänningsområdet.

Portalbestämmelsen i konventionen är artikel 3 som ålägger offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter och lagstiftande organ att i alla åtgärder som rör barn låta barnets bästa komma i främsta rummet. Kravet att beakta barnets bästa är – som den språkliga utformningen i såväl den engelska grundtexten som den svenska översättningen visar – inte absolut. Hänsynen till andra viktiga intressen kan leda till att åtgärder som i och för sig inte är förenliga med barnets bästa ändå måste godtas. Utifrån den allmänt erkända principen att envar stat har rätt att avgöra vilka personer som skall tillåtas uppehålla sig på dess territorium, måste t.ex. en avvísning av en familj med barn kunna beslutas och genomföras även om det objektivt sett hade varit bäst för barnen att få stanna här (se prop 1989/90:107 s. 63 n). En verkställighet bör genomföras med beaktande av att en familj inte bör splittras. Förutom att åtgärder som leder till familjesplittring i princip är oförenliga med såväl barnkonventionen (artikel 9) som Europakonventionen, som numera är svensk lag (artikel 8), åsidosätts utan tvekan barnets bästa om det i varje fall för längre tid skiljs från sina föräldrar.

Föredraganden konstaterade i propositionen (s. 64) att svensk rätt rörande barn och ungdom generellt utgår från principen om barnets bästa. Hänvisning görs i propositionen bl.a. till regeringsformen (1 kap. 2 §), till vårdnadsreglerna i föräldrabalken (6 kap.) och till socialtjänstlagen (27 §). De nämnda bestämmelserna och andra åberopade är emellertid relaterade till vissa definierade situationer och syftar genomgående antingen till att skydda barnet mot definierade åtgärder eller bestämda förhållanden som kan vara till skada för dess person eller utveckling eller till att medverka till att dess personliga och ekonomiska intressen i givna lägen tillvaratas på bästa möjliga sätt. Någon regel som explicit ålägger myndigheter och andra att – utan referens till en given situation eller visst förhållande – alltid sätta barnets intresse i främsta rummet finns däremot inte. Svensk rätt saknar den "generalklausul" som barnkonventionens artikel 3 utgör.

Frågan om det bör införas en sådan klausul med räckvidd över hela det nationella systemet har sådana dimensioner att den varken kan eller bör lösas inom ramen för en översyn av utlänningslagstiftningen och alltså utifrån endast ett av många rättsområden som berörs. Vad som däremot kan diskuteras är om myndigheter och andra som handlar och beslutar på utlänningsområdet bör uttryckligen åläggas att i allt sitt agerande sätta barns bästa i främsta rummet. Uttryckt på ett annat sätt kan frågan formuleras sålunda: bör utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse som i sak motsvarar barnkonventionens artikel 3? Bakom ett jakande svar på den frågan skulle då ligga insikten om de s.k. flyktingbarnens obestridligen ofta svåra situation.

Ordet eller begreppet "barn" förekommer nu endast på ett ställe i utlänningslagen, nämligen i kapitel 6 där reglerna för förvar och uppsikt finns. För barn över 16 år gäller vuxenreglerna. Utlänningslagens reglering har alltså en annan barndefinition än barnkonventionen i just detta sammanhang.

### **9.2.3 Humanitära skäl för uppehållstillstånd**

Begreppet humanitära skäl är, som framgår av avsnitt 6.3, i allra högsta grad individrelaterat och det är inte praktiskt möjligt att komma längre än att konstatera att vissa förhållanden konstituerar skäl av sådan tyngd att uppehållstillstånd bör ges. Praxis idag kräver att den situation som kan föranleda uppehållstillstånd på grund av exempelvis sjukdom måste ha en hög grad av allvar eller risk för att vinna beaktande.

Regeringen har i vägledande praxisbeslut dragit upp vissa riktlinjer för när barn kan meddelas uppehållstillstånd av humanitära skäl. En mer generös bedömning kan göras i fråga om ett sjukt eller handikappat barn än mot vuxna när ett återvändande till hemlandet på ett livsavgörande sätt skulle påverka barnets utveckling (se t.ex. beslut KU93/2373/MP). Hänsyn kan också tas till om sjukdomen utvecklats efter inresan i Sverige. Upphållstillstånd har t.ex. meddelats en familj där ett barn hade hjärntumör och hjärtfel och var i behov av operation och vård (KU93/2374/MP). Barns psykiska problem i förening med lång vistelse i Sverige har också behandlats i några fall (se t.ex. KU93/2375/MP).

I ett uppmärksammat fall år 1993 nekade regeringen två blödarsjuka pojkar uppehållstillstånd trots att det var upplyst i ärendet att den typ av vård som erbjuds i Sverige av kostnadsskäl gavs i mycket få andra länder även om det i och för sig var möjligt att ge sådan vård där. Regeringen konstaterade att det skulle medföra ett betydande ekonomiskt åtagande av Sverige, med tanke på det stora antal blödarsjuka i olika länder som inte erbjuds den vård de kan ges i Sverige, om behov av vård för blödarsjuka skulle anses utgöra grund för uppehållstillstånd. I det här relaterade fallet kunde barnen bl.a. genom



bistånd från ett svenskt läkemedelsföretag erhålla nödvändig sjukvård. (KU924069/MP).

I ett annat fall år 1993 led barnet av en grav hörselnedsättning och en cp-skada med förlamad högersida. Handikappet bedömdes inte vara av synnerligen allvarlig art. Men det var fråga om ett litet barn som i Sverige utvecklat sitt första och enda språk – det svenska teckenspråket, vilket gjort det möjligt att kommunicera med omgivningen, och ett återvändande skulle riskera att på ett livsavgörande sätt påverka hans utveckling. Regeringen hänvisade till att *"en mer generös bedömning kan göras i fråga om barn"* och fann att sådana synnerliga skäl av humanitär art förelåg att uppehållstillstånd borde beviljas. (KU93/2373/MP).

En situation, där en konflikt mellan hänsynen till ett barns bästa och ett övergripande, nationellt intresse kan bli särskilt uttalad, uppstår när det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, men föräldrar och barn håller sig undan verkställighet och genom nya ansökningar söker det tillstånd som vägrats dem. Ett avlägsnandebeslut som vunnit laga kraft kan författningsenligt undanröjas och tillstånd ges efter en ansökan enligt 2 kap. 5 § UtL, en s.k. ny ansökan. För att en sådan ansökan skall kunna bifallas krävs, att en tidigare inte prövad omständighet åberopas och att denna nya omständighet antingen ger rätt till asyl eller konstituerar synnerliga skäl av humanitär art mot att avlägsna utlänningen härifrån (fr.o.m. 1995-07-01 ersatt lokutionen *"synnerliga skäl..."* är av *"skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvísning eller utvisning"*). Är de nämnda förutsättningarna inte uppfyllda lämnas den nya ansökan utan bifall.

#### 9.2.4 Barn och förvar

Barn är enligt barnkonventionen varje människa under 18 år. Blir barnet enligt lagstiftningen i hemlandet myndigt tidigare, utgör myndighetsåldern gränsen mellan barn och vuxen. I Sverige är myndighetsåldern 18 år. Personer yngre än 18 år är definitionsmässigt barn.

Artikel 37 (b) i konventionen förbjuder i och för sig inte att ett barn berövas sin frihet men kräver att frihetsberövandet sker med stöd av lag och att det används som en sista utväg och för kortast möjliga tid. Enligt utlänningslagen får ett barn över 16 år tas i förvar enligt samma regler som en vuxen. Är barnet under 16 år gäller särskilda regler (6 kap. 3 § jämförd med 2 § utlänningslagen).

Antalet barn i förvar har minskat. Detta gäller även tiderna för förvarstagandet. Det är nu fråga om mycket korta tider.

### **9.2.5 Barn och förhör**

Barnkonventionen (artikel 12) ålägger konventionsstaterna att – i enlighet med de nationella reglerna – i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör ett barn, bereda barnet möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller lämpligt organ.

Utlänningslagen saknar f.n. andra regler om förhör eller annan muntlighet än de som återfinns i 11 kap. 1 § om s.k. muntlig handläggning och vilka är generella, de gör ingen skillnad mellan barn och vuxna och ger heller inga föreskrifter för hur handläggningen skall organiseras eller genomföras.

En ny ordning för muntlig handläggning föreslås bl.a. i Asylprocessutredningens betänkande (SOU 1995:46) Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. Enligt förslaget skall ingen asylsökande få avvisas om inte muntlig handläggning ingått i Invandrarverkets handläggning. Möjlighet införs enligt förslaget också att ha muntlig handläggning hos Utlänningsnämnden. Även Verkställighetsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1995:55) berört dessa frågor.

Regeringen har nyligen – med hänvisning bl.a. till barnkonventionen (artikel 3 och 12) – föreslagit riksdagen att anta sådana ändringar i bl.a. föräldrabalken att barn skall få komma till tals i mål och ärenden som rör honom eller henne (prop. 1994/95:224). Den som verkställer en utredning eller som skall fatta beslut skall klargöra barnets inställning resp. ta hänsyn till barnets vilja, i båda fallen med beaktande av barnets ålder och mognad. Utlänningslagen tillhör dock inte de lagar som föreslås ändrade eller kompletterade i enlighet härmed.

Jur.kand. Lars Ågren har på kommitténs uppdrag gjort en kartläggning av utlänningslagen och praxis i utlänningsärenden i jämförelse med artikel 12 i barnkonventionen. Bl.a. belyses hur Invandrarverket tillgodoser barns rätt att bli hörd i ärenden som berör barnet. Invandrarverket har centralt utfärdade regler enligt vilka den som är över 16 år skall bli föremål för en självständig utredning och barn över 12 år höras tillsammans med föräldrarna, om de finns här i landet. Dessa regler, som står i principiell överensstämmelse med barnkonventionens artikel 12, har emellertid inte fått fullt genomslag i den praktiska verksamheten.

### **9.2.6 Barn och företrädare**

Det händer inte alltför sällan att det kommer barn till Sverige som inte åtföljs av någon förälder eller annan vuxen med tillsyn eller faktisk vårdnad om barnet. Ett sådant ensamt barn placeras på särskilt inrättade mottagningshem som Invandrarverket driver. För ett sådant barn, vars legala vårdnadshavare finns på okänd ort utom riket eller i varje fall inte omedelbart kan nås, förordnas regelmässigt en god man enligt föräldrabalkens regler (11 kap.).



En naturlig uppgift för den gode mannen är att se till att barnet får ett offentligt biträde inför ärendets handläggning hos Invandrarverket, där sådant inte redan förordnats. Det skall tilläggas att det inte är ovanligt att det dyker upp här i landet bosatta eller vistandes släktingar som vill ta hand om ett sådan ensamt barn i avvaktan på utgången av Invandrarverkets prövning av den ansökan om uppehållstillstånd som getts in eller i varje fall får presumeras ingiven.

En god man förordnas enligt föräldrabalken för att i förmyndarens ställe vårda den omyndiges angelägenheter eller vårda den omyndiges rätt när dennes intressen strider eller kan antas komma att strida mot förmyndarens eller när den omyndige i rättslig angelägenhet behöver biträde och inte kan företrädas av förmyndaren eller annan legal företrädare. En god man har, annorlunda uttryckt, ett förvaltningsuppdrag och inte ett vårdnadsuppdrag. Det finns visserligen en legal möjlighet att i en situation som den här förutsatta att anordna ett temporärt förmyndarskap för den underårige men förfarandet för att åstadkomma detta är omständligt och tar för lång tid för att kunna utgöra ett alternativ i sammanhanget. I "trängande fall" kan en god man förordnas att vårda den omyndiges angelägenheter i fall där förmyndarskap är anordnat enligt lagen i främmande stat (se 1904 års lag om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap, kap. 4).

### 9.2.7 De gömda barnen

En utlänning som enligt ett lagakraftvunnet beslut skall i normalfallet lämna landet, dvs. har avvisats eller utvisats, skall göra detta inom viss tid – vid avvisning inom två och vid utvisning inom fyra veckor – från det beslutet vann laga kraft. Beslut med förordnande om omedelbar verkställighet (kap. 8 8 §), domstols och polismyndighets avlägsnandebeslut skall verkställas snarast möjligt. Annan beslutsmyndighet får bestämma andra frister än de nämnda två- och fyra-veckors fristerna (kap. 11 12 §). Utlänningslagen utgår alltså från att utlänningen självmant skall lämna landet. Underlåter han det skall polismyndigheterna verkställa av- eller utvisningen. Har regeringen fattat beslutet om avlägsnande kan regeringen utse annan myndighet att verkställa det (kap. 11 11 §).

Som nämnts tidigare, söker åtskilliga utlänningar som fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan förhindra att beslutet om avlägsnande kan verkställas. Misslyckade försök att få tag i dessa utlänningar, som – om de finns i landet – vistas här illegalt, föranleder regelmässigt polismyndigheten att efterlysa dem. En efterlysning avseende en familj eller en ensam förälder omfattar självfallet också barn som finns i familjen eller åtföljer föräldern.

Uppgifterna om antalet utvisade personer som håller sig undan myndigheterna här i landet varierar från 1 500 till mer än 6 000. Den stora variationen

i uppskattning beror givetvis på att underlaget för statistiken är bräckligt. Det är osäkert hur många av de efterlysta personerna som faktiskt är kvar i landet. Oavsett hur många personer det är som håller sig undan, så är det säkert att det bland dem som finns här, finns familjer med barn.

Barn, som visserligen lever tillsammans med sina föräldrar eller någon av dem men där familjen håller sig undan myndigheterna, lever i en svår situation. Många drabbas också av depressioner och sysslolöshet och lider av den oregelbundenhet som präglar deras tillvaro. Små barn axlar ibland sina föräldrars roller, när dessa inte längre orkar. Barnen kan bli apatiska, aggressiva eller utåtagerande. Deras påfrestande livssituation tar sig inte sällan uttryck i psykiska eller somatiska sjukdomsbilder.

Barnens svåra situation blir särskilt akut när de blir sjuka. Föräldrarna eller de som annars har barnet i sin vård drar sig för att söka vård därför att de då fruktar att det kan bli känt för polismyndigheten, som har att se till att de lämnar landet, var de än befinner sig. Och även om de förtränger denna fruktan, kvarstår oftast problemet att skaffa de pengar som behövs för vården eller behandlingen.

### **9.2.8 Familjeåterförening**

Enligt artikel 10 i barnkonventionen skall ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, human och snabbt sätt av konventionsstaterna.

Artikeln har i prop.1989/90:107 behandlats som om den reglerar rätten till uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det är tveksamt om denna artikel verkligen syftar till att reglera själva rätten till återförening. Artikelns föreskrift om positiv och human behandling av ansökningar om återförening innebär inte att de måste beviljas om det är i sökandens intresse utan formuleringen syftar på själva ärendehandlingen. Myndigheterna skulle alltså vara skyldiga att ta fram erforderliga upplysningar, se välvilligt på dokumentation av identitet m.m.

Regler och praxis på detta område har kritiserats i olika avseenden. Bl.a. gäller det om Sverige uppfyller konventionens krav dels när det gäller snabbhet i förfarandet, dels när det gäller kravet på identifiering.

Handläggning av dessa ärenden förekommer hos såväl svenska beskickningar i utlandet och polismyndigheterna i Sverige som hos Invandrarverket. Verkets beslut kan inte överklagas.

Invandrarverket har en uttalad målsättning att behandla ansökningar om återförening skyndsamt. Det har emellertid från flera håll framhållits att tidsutdräkten i ärendena hos de berörda myndigheterna ofta är betydande.



### 9.3 Överväganden och förslag

Det är numera en allmän tolkningsprincip att svenska författningar är förenliga med landets internationella åtaganden (prop. 1993/94:117 s. 37 och 1993/94:KU24 s. 19). Annorlunda uttryckt betyder detta, att när Sverige ratificerat en konvention eller gjort ett annat internationellt åtagande och detta inte föranlett ny lagstiftning eller ändringar i befintliga, så får existerande författningar anses stå i överensstämmelse med konventionen eller åtagandet. Ett internationellt åtagande blir därigenom indirekt tillämpligt här och den nationella lagstiftningen skall följaktligen tolkas i åtagandets anda och syfte. Av detta följer att barnkonventionen inte kan förbigås vid tillämpningen av t.ex. utlänningslagens regler. Detta innebär dock inte att det i det fall att en nationell bestämmelse avviker från konventionen, den senare skall ta över den förra. I en sådan konflikt gäller alltid den nationella lagbestämmelsen. Men när en lagbestämmelse ger utrymme för det kan vägledning således hämtas i barnkonventionen. Detta gäller inte enbart konventionstexten som sådan. Det allmänna syftet med konventionen måste beaktas i väsentligt högre grad än vid vanlig lagtillämpning. Även den fortsatta rättsutvecklingen på konventionens område kan ha betydelse. Det kan inte uteslutas att barnkonventionen kan få samma dynamiska rättsutveckling som Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Högsta Domstolen ansåg i sitt yttrande över förslaget till införlivande av Europakonventionen att konventioner angående mänskliga rättigheter bör ha särskild tyngd i fall av konflikt med inhemska lagar. Kommittén ansluter sig till denna uppfattning, som får anses återspegla en princip om att särskild vikt måste fästas vid en konvention som barnkonventionen.

#### *Beaktande av barnkonventionen*

Kritiken att utlänningslagen och dess tillämpning inte är förenlig med barnkonventionen gäller i huvudsak tre områden. Dels görs gällande att principen om barnets bästa inte i tillräcklig grad påverkar bedömningen av olika utlänningsärenden, dels hävdas att vissa lagregler inte är förenliga med konventionens bestämmelser, dels att ytterligare bestämmelser behöver införas i lagen. Kommittén får konstatera, att visst fog för kritik finns i alla tre avseendena men anser att lagreglering och tillämpning i huvudsak är förenlig med konventionen. Vissa lagregler bör emellertid ändras och nya tillföras. I vissa avseenden bör tillämpningen ändras. Man bör därvid dock hålla i minnet vid bedömningen av myndigheternas tillämpning i ärenden om asyl och uppehållstillstånd av humanitära skäl att det i hög grad är regeringen som som utformat praxis och där haft att beakta barnkonventionen.

Från flera håll har hävdats att åtskilliga offentliga biträdena skulle ha dålig kunskap om barnkonventionen och inte alltid särskilt tillvarata barnens

intressen. Oavsett bärkraften i dessa påståenden kan det kan finnas anledning att uppmärksamma frågor rörande barnkonventionen i förhållande till utlänningslagstiftningen i de vidareutbildningar m.m. som ordnas för biträden i utlänningsärenden.

### *Barn och tillståndsprövning*

Grunder för uppehållstillstånd för såväl barn som vuxna har behandlats i kapitel 6. Det kan emellertid vara lämpligt att även i detta avsnitt beröra frågan om humanitära skäl för uppehållstillstånd, när dessa skäl mer direkt hänförs sig till ett barns förhållanden.

Det krävs idag humanitära skäl av något mindre allvar och tyngd när barn berörs av ett beslut om uppehållstillstånd. Enligt kommitténs uppfattning bör detta också vara fallet om tillämpningen skall kunna sägas stå i överensstämmelse med barnkonventionens krav att primärt beakta barnens bästa.

Det kan hävdas att det inte är förenligt med ett barns bästa att dess psykosociala utveckling störs genom att det avvisas efter en längre tids vistelse i Sverige. Störningen skulle bestå i att barnet efter vistelsen här och den anpassning till svenska förhållanden som är en följd av den, överförs till en ny och inte sällan främmande social, religiös och kulturell miljö. Det kan dock enligt kommitténs mening inte sägas att det generellt är till skada för barnet att följa med sina föräldrar till ett annat land, i synnerhet inte när det rör sig om hemlandet. Även när familjens flyttning medför stora påfrestningar för barnet får man inte bortse från de mer övergripande, nationella intressen som gör sig gällande i sammanhanget. Nödvändigheten att upprätthålla principen om den reglerade invandringen är ett sådant krav.

Flertalet barn som kommer till Sverige från ett krigsdrabbat eller på annat sätt härjat hemland kan i vart fall på kort sikt få det bättre här. Motsvarande gäller ett sjukt eller handikappat barn när hemlandet inte har möjlighet att behandla sjukdomen eller handikappet. Mot barnets primära intresse måste då emellertid vägas det förhållandet att anhöriga, som saknar sakliga skäl att få uppehållstillstånd här vid ett bifall till barnets ansökan ges möjlighet att bosätta sig i Sverige enligt reglerna om anhöriginvandring.

En ytterligare omständighet av betydelse i sammanhanget är de ekonomiska konsekvenser som ett meddelat uppehållstillstånd kan medföra. I ett sådant läge och med beaktande av den skyldighet att förhindra familjesplittning som åligger Sverige sedan landet ratificerat barnkonventionen och Europakonventionen kan det enligt kommitténs mening knappast med fog hävdas att det övergripande intresset att reglera invandringen skall ge vika för intresset av att tillgodose barnets bästa och därmed också låta föräldrarna stanna. Vad nu har sagts har givetvis bäring på varje ansökan om uppehållstillstånd, dvs. oavsett om den görs efter inresa i Sverige eller utifrån.



Är det frågan om ett i verklig mening ensamt barn finner kommittén att bedömningen av barnets ansökan om uppehållstillstånd i många fall bör kunna bli mer positiv. Ett eventuellt uppehållstillstånd bör emellertid regelmässigt meddelas för en tidsbegränsad period. Det förekommer inte sällan att ett barn kommer hit ensamt för att, sedan uppehållstillstånd beviljats, fungera som anknytning för den övriga familjen. Denna typ av beteenden bör enligt kommitténs mening motverkas.

När en ny ansökan enligt 2 kap. 5 § UtIL inlämnas är situationen ofta den att en barnfamilj genom att avvika och hålla sig undan, inte sällan under avsevärd tid, omöjliggjort den verkställighet som skulle ha skett. Det hävdas visserligen ofta, att ju längre en vistelse här blir, desto starkare blir anknytningen till Sverige. Enligt kommitténs mening bör den redan tillämpade principen följas, att den tid som en avvisad eller utvisad utlänning illegalt uppehållit sig i landet efter beslutet normalt inte får tillgodoräknas. En sålunda uppkommen anknytning bör alltså enligt kommitténs uppfattning inte få räknas som ett skäl vilket berättigar till uppehållstillstånd.

Ett bifall till en ny ansökan måste förutsätta att utlänningen befinner sig i en så utsatt situation att risken för självdestruktiva åtgärder bedöms som utomordentligt allvarlig vid en verkställighet. Att hålla sig undan myndigheterna med allt vad det innebär av psykiska påfrestningar är onekligen särskilt svårt för barn. En isolering tillsammans med föräldrar som inte bemästrar sin egen situation riskerar definitivt att vålla barnets psykiska hälsa och sociala utveckling allvarlig skada. Bedöms den risken vara synnerligen betydande, finner kommittén att hänsynen till barnets bästa måste komma i främsta rummet.

Det är vänligt att de som fått en ansökan om uppehållstillstånd avslagen i sista instans, inte bara undanhåller sig verkställigheten och ett avvisnings- eller utvisningsförordnande utan också genom s.k. nya ansökningar enligt 2 kap. 5b § utlänningslagen söker erhålla det tillstånd som vägrats dem. Ett tillstånd kan i detta läge ges bara om det till stöd för ansökan åberopas en tidigare inte prövad omständighet och denna oprövade omständighet gör att det skulle vara stridande mot humanitetens krav att verkställa det tidigare meddelade, lagakraftvunna avlägsnandebeslutet (eller berättiga utlänning till asyl här). Det säger sig självt att ett barn som under lång tid hållits undan myndigheterna kan fara illa psykiskt. Situationen för barnet kan helt präglas av föräldrarnas beslutsamma kamp för att stanna i Sverige, hänvisningarna till svåra konsekvenser av att återvända till hemlandet etc. Barnet kan ha fixerats vid omöjligheten att återvända. Om expertis bedömer att risken är stor för att barnet allvarligt skadas i sin psyko-sociala utveckling, om det tvingas lämna Sverige, måste detta i barnkonventionens anda vägas in som en tung omständighet vid totalbedömningen. Den omständigheten att familjen fått sin sak prövad upprepade gånger och utan tillstånd hållit sig kvar i Sverige ändrar inte detta förhållande.

En samlad bedömning av samtliga de omständigheter, som i enlighet med vad som tidigare sagts, måste beakta de åtaganden som gjorts och övriga här tidigare behandlade omständigheter leder kommittén till detta ställningstagande:

- Det är angeläget inte minst mot bakgrund av den utsatta situation, i vilken asylsökande barn ofta befinner sig, att barnkonventionens grundsyn, sådan den formuleras i artikel 3, kommer till klart uttryck i utlänningslagen. Detta ställningstagande bör konkretiseras i den formen att utlänningslagen kapitel 2, där de generella förutsättningarna för uppehållstillstånd finns angivna, kompletteras med en paragraf där det föreskrivs att det vid tillståndsprövningen särskilt skall beaktas vad hänsynen till barns hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver.
- Tungt vägande i ärenden där humanitära skäl åberopats har inte sällan varit att barn som berörs har varit så länge i Sverige och anpassat sig till förhållanden här att ett återvändande till hemlandet skulle äventyra i varje fall barnets psykosociala utveckling, dvs. att det skulle strida mot barnets bästa att inte låta det stanna här. Enligt kommitténs mening bör den omständigheten att ett barn annars måste återvända till hemlandet för att bo där med sina föräldrar inte i och för sig tillmätas stor betydelse som grund för permanent uppehållstillstånd. Annorlunda kan det dock ligga till i fall där barnet är utan föräldrar och levt utan nära kontakt med landsmän. Avgörande är emellertid i vilken grad barnet i sin psykosociala utveckling – att skilja från de oftast tillfälliga påfrestningar som en flyttning till andra miljöer ofta innebär för ett barn – kan antas ta bestående skada av att flytta tillbaka till hemlandet.

### *Barn och förvar*

Det finns, som framhölls redan i propositionen med förslag till ny utlänningslag, fall där det kan bli nödvändigt att ta även barn i förvar (prop. 1988/89:86, s. 99). Däremot är det svårt att inse tyngden av de skäl som kan anföras till stöd för den ordning som innebär att barn mellan 16 och 18 år behandlas som vuxna. Enligt kommitténs mening bör konventionens bestämmelse att den som är under 18 år betraktas som barn följas. Kommittén anser därför att de särskilda reglerna i 6 kap. 3 § bör tillämpas på envar person som enligt svensk rätt är omyndig, dvs. under 18 år. Det bör tilläggas att det självfallet inte kan komma ifråga vare sig att låta ett förvarstaget barn vistas på en häktesavdelning eller att inte låta förvaret upphöra vid första möjliga tillfälle.

Allra viktigast för barnets bästa är dock enligt kommitténs uppfattning att familjen inte splittras, eller att i vart fall någon av föräldrarna vistas hos barnet. Verkställighetsutredningen har i delbetänkandet (SOU 1995:55) Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden föreslagit att förvarlokaler bör



kunna utformas som vanliga bostäder inom ramen för ett vanligt förläggningsboende. Kommittén noterar, att utredningen framhåller just den omständigheten att detta skulle göra det möjligt att hålla samman familjer och undvika familjesplittning som i dag uppstår då en familjemedlem placeras i häkte. Det är emellertid knappast möjligt att utforma förvarsvistelsen som ett vanligt boende. Frågan kräver noga övervägande.

Möjligheter till att inte ta barn i förvar utan ställa det under uppsikt skall enligt kommitténs mening givetvis utnyttjas. Kommittén har här noterat ett förslag från Pakistanska riksförbundet att organisationerna bör få bidra till ett sådant bättre alternativ för barnen genom att medverka till familjevistelse i den egna nationella gruppen under för myndigheterna betryggande förhållanden.

Enligt 41 § rättshjälpslagen (1972:429) kan rättshjälp genom offentligt biträde beviljas en utlänning i ärende om avvísning eller utvisning enligt utlänningslagen om det kan antas att utlänningen behöver sådant biträde. Den som är omyndig får regelmässigt antas ha behov av hjälp av biträde och är den omyndige tagen i förvar måste det behovet anses undantagslöst vara för handen. Kommittén föreslår därför att rättshjälpslagen kompletteras i enlighet härmed.

Det är viktigt för förvarstagna barn att personalen har rätt kompetens. Kommittén konstaterar, att Verkställighetsutredningen i sitt fortsatta arbete kommer att behandla personalfrågor i samband med förvar av barn.

#### *Barn och utredning vid ansökan om uppehållstillstånd*

Medan artikel 12 är entydig i kravet på att barnet skall höras överlämnas åt den enskilda staten att avgöra om barnet skall höras personligen eller genom t.ex. en förälder. Även om det inte sägs direkt framstår det emellertid som självklart att artikeln inte följs om man inte kan vara övertygad om att det verkligen är barnets egen åsikt som kommer till uttryck. Att nöja sig med möjligheten att låta en förälder uttrycka barnets uppfattning kan därför inte vara tillräckligt vare sig i fall där det kan finnas motstridiga intressen eller om man har någon anledning att tro att föräldern inte klarar av att framföra barnets åsikt.

Invandrarverket har, som ovan nämnts, centralt utfärdade regler enligt vilka den asylsökande utlänning som är över 16 år skall bli föremål för en självständig utredning och barn över 12 år höras tillsammans med föräldrarna, om de finns här i landet. Kommittén har emellertid kunnat konstatera att reglerna inte har fått fullt genomslag i den praktiska verksamheten.

Enligt kommitténs mening är det både rättsligt och praktiskt angeläget, såväl av konventionshänsyn som av strikt utredningsmässiga skäl, att en så viktig regel som att barn har rätt att komma till tals förankras i lag. Det kan diskuteras om skyldighet att höra barn i utlänningsärenden skall inträda när barnet uppnått en viss ålder eller om det skall läggas i Invandrarverkets hand

att utifrån det enskilda barnets ålder och mognad avgöra om och hur barnet skall få komma till tals. Kommittén menar för sin del att det senare alternativet bör väljas. En generell regel som enbart utgår från barnets ålder är olämplig just av det skälet att barns mognad vid en viss ålder är mycket skiftande och att omständigheterna i det enskilda fallet dessutom påverkar lämpligheten av att höra ett yngre barn. Det finns också anledning att observera det förhållandet att det inte alltid, i vart fall inte tveklöst, kan sägas vara till barnets bästa att höras. Det hamnar då inte sällan i en utsatt situation med trycket från föräldrar och sig själv att entydigt understödja föräldrarnas berättelse som stöd för ansökan om uppehållstillstånd. Det kan bli ett mycket tungt ansvar att bära efter ett framtvingat återvändande till hemlandet.

Huruvida föräldrarna skall vara närvarande när ett barn hörs får avgöras från fall till fall med ledning av omständigheterna. Det kan erinras om att ett skrivkunnigt barn förutsätts lämna en skriftlig berättelse. Att det förordnande biträdet skall vara med när ett barn hörs är redan i sig en självklarhet.

Kommittén vill understryka fördelarna med att under utredningen använda personal med erfarenhet av barn. Särskilt angeläget är att ensamma barn liksom mindre barn hörs av handläggare med särskild kompetens, vilket också Invandrarverkets interna regler förutsätter. Detta kräver att personal med sådan kompetens i den egna organisationen tillvaratas. Väsentligt är också att genom vidareutbildning och erfarenhetsutbyte utveckla personalens kompetens.

### *Barn och företrädare*

Ett ensamt barn har primärt ett behov av att ha någon som kan företräda det i kontakter med Invandrarverket och andra myndigheter. Behovet av en vårdnadshavare är – i varje fall till dess tillståndsfrågan har avgjorts – mindre uttalat. En god man kan naturligtvis ges ett förordnande som gör det möjligt för honom eller henne att företräda den omyndige i asylprocessen enligt 11 kap 2 § andra stycket föräldrabalken. En god man utses emellertid normalt utifrån andra kvalifikationer än rent processjuridiska färdigheter och kan därför inte väntas ersätta behovet av ett biträde.

Mot bakgrund av dessa förhållanden och med beaktande av det "reguljära" godmannaskapets karaktär och syfte, finns det skäl att överväga att ersätta eller i varje fall komplettera den nuvarande ordningen att förordna god man för i första hand ensamma barn med den som föreslås (prop. 1994/95:224) när det gäller mål och ärenden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det förslaget innebär att den som är förordnad enligt rättshjälpslagen som offentligt biträde för ett barn under 15 år utan särskilt förordnande är den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Kommittén menar att den ordningen bör införas även på utlänningsområdet. Den som är förordnad som offentligt biträde för



ett ensamt barn bör alltså vara barnets ställföreträdare i det ärende förordnandet avser. Förordnandet bör dock ges en något vidare innebörd än vad som föreslås ifråga om LVU och bör omfatta även kontakten med t.ex. sociala myndigheter. Genom den ordning som kommittén sålunda förordar bör rimligen väsentliga effektivitetsvinster handläggningsmässigt kunna uppnås samtidigt som regleringen blir rättsligt adekvat och invändningsfri. Det bör dock tilläggas att omständigheterna i vissa fall kan vara sådana att även en god man enligt föräldrabalken bör utses.

#### *De gömda barnens situation*

I fråga om barn som hålls undan myndigheterna står två principer mot varandra. Å ena sidan den konventionsenliga skyldigheten att i alla situationer primärt se till barnens bästa, och å andra sidan intresset av att i laga ordning tillkomna beslut också iakttas och i förekommande fall verkställs. Att finna en ordning som på ett tillfredsställande sätt löser detta dilemma är utomordentligt svårt.

Kommittén har för sin del inte kunnat finna den formel som i ett slag löser problemet. Det låter sig sägas, att föräldrar tar på sig ett tungt ansvar genom att gömma sina barn för myndigheterna hellre än att lämna landet. Risken är nämligen stor att barnet far illa. Enbart information om detta förhållande skulle emellertid knappast leda långt.

Åtgärderna måste inriktas på att i görlig mån förhindra sådana situationer att undanhållandet ses som ett led i ansträngningarna att få uppehållstillstånd. En viktig del i det sammanhanget blir att skapa legala och praktiska förutsättningar så att utredning och handläggning av ärenden blir så fullständig och kvalificerad som möjligt, alltså att besluten fattas med beaktande av barnens speciella situation. Vad kommittén i övrigt föreslår i detta betänkande bör i likhet med Verkställighetsutredningens och Asylprocessutredningens förslag vara ägnat att bidra till att skapa de erforderliga förutsättningarna för ett läge där problemet med de gömda barnen blivit i varje fall storleksmässigt mindre.

Kommittén har i sina överläggningar med frivilligorganisationer och samfund om de gömda barnen funnit en ofta nyanserad inställning baserad på erfarenhet. Flera organisationer och samfund gör insatser för att minska skadeverkningarna av att människor gömmer sig och för att hjälpa dem att komma ur den nedbrytande situation som de låst sig i. Kommittén anser att det skulle ligga ett stort värde i en fortlöpande dialog mellan Invandrarverket och andra berörda myndigheter samt frivilligorganisationerna och samfunden. En viss flexibilitet i detta samarbete också från myndigheternas sida vore enligt kommitténs mening ägnad att förebygga och avveckla framför allt situationer där barn hålls undan myndigheternas kännedom. Den utökade roll i samband med såväl de inledande kontakterna med asylsökande som verkställigheten som kommittén föreslår för Invandrarverkets del understryker

verkets centrala roll. Även betydelsen av att avlagsbeslut motiveras väl måste betonas. En god förståelse hos den sökande för myndigheternas beslutsunderlag och bedömningar har sannolikt i allmänhet en viss förebyggande verkan vid tankar på att hålla sig kvar i Sverige trots ett negativt beslut över ansökan om uppehållstillstånd.

### *Faderskapsutredning*

Om ett barn har hemvist i Sverige föreligger dels skyldighet för svenska myndigheter att utreda faderskapet, dels svensk domsrätt. Att under sådana förhållanden avvisa en som fader utpekad man förefaller strida mot andemeningen i föräldrabalken. Om faderskapsutredningen faktiskt inte kan fortsätta efter en verkställighet förhindras barnet att få vetskap om vem fadern är, vilket alltså strider mot artikel 7. Ett sådant beslut måste också anses vara stridande mot barnets bästa.

En förhållandevis enkel lösning på problemet är enligt kommitténs mening att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i de fall en faderskapsutredning pågår eller kan beräknas pågå. Ett tidsbegränsat tillstånd påverkar inte heller regleringen av invandringen och barnets bästa bör därför i enlighet med artikel 3 sättas främst. Om avlägsnandebeslutet grund sig på brott eller annan särskild anledning föreligger måste dock en avvägning få göras mellan barnets intresse av att få faderskapsfrågan utredd och det allmänna intresset av att vederbörande avlägsnas ur landet.

Svensk domsrätt föreligger vidare även i de fall där inte barnet men den utpekade mannen har hemvist i Sverige. I den utsträckning en faderskapstalan kan fortsätta även efter det att barnet och modern lämnat landet kan det inte anses föreligga något konventionskrav på att faderskapsmålet skall leda till uppehållstillstånd. Om faderskapsprocessen inte kan fortsätta talar starka skäl för att tidsbegränsat tillstånd bör meddelas även här.

Det ligger i barnets intresse att få veta vilka dess föräldrar är. Tidsbegränsat uppehållstillstånd bör som regel meddelas när det behövs för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.

### *Familjeåterförening*

Artikel 10 i barnkonventionen kräver att myndigheterna behandlar ärenden om familjeåterförening där barn berörs på ett positivt sätt. Från bl.a. invandrarorganisationer och Svenska röda korset har påtalats det starka krav på identitetshandlingar som Invandrarverket uppställer även där det är allmänt omvitnat att förhållandena i det berörda landet gör det omöjligt att skaffa sådana handlingar, i vart fall med äkthetsvärde. Det har även påtalats, att när sådana handlingar undantagsvis ändå finns underkäns de av Invandrarverket just med åberopande av förhållandena i landet. Det är i vart fall tveksamt, om



verkets hittillsvarande handläggning av återföreningsärenden från vissa länder uppfyllt kraven i konventionen på ett positivt behandlingssätt. Invandrarverket undersöker f.n. möjligheterna att få fram identitetshandlingar i aktuella fall bl.a. för att familjeåterförening skall vara möjlig. Intresset av att upprätthålla invandringsregleringen på ett effektivt sätt måste vägas mot konventionens krav på ett positivt behandlingssätt för återföreningsärenden.

I detta sammanhang kan konstateras, att fall förekommer där en familjeåterförening inte kan anses rimlig. Sådana fall är exempelvis när en far utvisats på grund av brott eller när anknytningen till annat land på grund av familj där är större än anknytningen till Sverige. Det förslag om större möjligheter till visering för besök, som kommittén föreslår i avsnitt 6.6, bör emellertid kunna i viss mån tillgodose barnets behov. Vid utvisning på grund av brott måste det emellertid vara möjligt att helt vägra besök här i Sverige.

Invandrarverkets krav på att ansökning alltid skall inlämnas vid en svensk utlandsmyndighet tar inte hänsyn till att sådan redan nu saknas i många länder och att en fortsatt minskning av antalet är sannolik. Detta förhållande tvingar i dag ofta även små barn att göra långa och ibland besvärliga resor till andra länder för att ansöka om familjeåterförening. Ett exempel på ett land som vållar svårigheter utgör Irak, där barn kan få gå igenom stora svårigheter för att kunna återförenas med sina föräldrar i Sverige. Invandrarverket bör enligt kommitténs uppfattning överväga, om undantag inte bör göras för länder där svensk beskickning saknas eller dit det är särskilda svårigheter att ta sig.

Artikel 10 kräver vidare en snabb handläggning av återföreningsärendena. Tidsutdräkten är emellertid ofta betydande vid handläggningen hos utlandsmyndigheterna, polismyndigheterna och Invandrarverket. Invandrarverket bör tillsammans med Utrikesdepartementet och Rikspolisstyrelsen överlägga om hur handläggningen av ansökningar om återförening från ensamstående barn eller från föräldrar till ensamstående barn i Sverige skall uppfylla kravet på en positiv, human och snabbt behandling.

#### *Barn omhändertagna enligt LVU*

Svårlosta problem med motstridiga intressen uppstår ibland när barn omhändertagits enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och föräldrarna skall avvisas eller utvisas. Denna fråga ligger inom Verkställighetsutredningens uppdrag. Utredningen har ännu inte avlämnat sitt slutbetänkande. Kommittén avstår därför från att ta ställning för egen del.

## 10 Samordning och genomförande

De olika delarna av kommitténs förslag bör behandlas som en helhet. Ett förslag till ram för kostnaderna för den beräknade invandringen bör årligen föreläggas riksdagen. Regeringen bör överväga hur kostnader för flyktingverksamhet inom biståndsanslaget skall infogas i en samlad utgiftsram för flyktingpolitik såväl inom som utom Sverige.

De resurser som frigörs vid en minskning av den spontana invandringen bör användas för flyktförebyggande åtgärder, för en rättvisare bördefördelning och för att ge fler skyddsbehövande i världen möjligheter att få hjälp. Ett för invandrar- och biståndsministrarna gemensamt anslag för särskilda insatser skapas. Därutöver bör särskilda insatser finansieras genom biståndsanslaget. Från dessa båda anslag bör projekt finansieras för demokratiinsatser, internflyktingar, första asylländer, stöd till länder i Sveriges närområde och återvandring.

En ökad samordning bör åstadkommas inom regeringskansliet så att den av kommittén förordade helhetspolitiken kan säkerställas och utvecklas.

### 10.1 Målen för politiken och tillgängliga instrument

Den omorientering av den svenska flykting- och migrationspolitiken som kommittén förordar innebär att flyktförebyggande åtgärder utanför Sverige och asylinvandringen till Sverige skall ses som ett sammanhängande politiskt område. Detta innebär enligt kommitténs uppfattning att de olika delarna av kommitténs förslag bör behandlas som en helhet.

Som kommittén tidigare understrukit bör ett grundläggande mål för flyktingpolitiken vara att så många som möjligt skall få skydd, oavsett var de befinner sig och vem som ger detta skydd. I detta mål ingår även att asylrätten skall värnas såväl på det internationella planet som i Sverige. Ett annat grundläggande mål bör vara att flykt och påtvingen migration förebyggs genom insatser utanför Sverige. En sådan förebyggande politik förutsätter att frågan om befolkningsomflyttningarna i världen behandlas i ett vidare säkerhets-, utrikes-, bistånds- och handelspolitiskt perspektiv och att den svenska politiken på dessa områden bör få en tydligare migrations- och flyktingpolitisk dimension. Slutligen bör möjligheterna till frivillig återvandring vidgas.



För att göra en sådan omorientering av den svenska politiken måste tillgängliga instrument utnyttjas effektivare och på ett mer samordnat sätt. Till de tillgängliga instrumenten hör bl.a. utlänningslagstiftningen, de myndigheter som har att tillämpa denna samt åtgärderna för asylsökande och flyktingar i Sverige. Till de tillgängliga instrumenten hör även anslag och åtgärder under Utrikesdepartementet.

Resurser som frigörs vid en minskning av den spontana invandringen till Sverige bör ställas till förfogande för:

- åtgärder som bidrar till att ge fler skyddsbehövande i världen möjlighet att få skydd och hjälp,
- åtgärder inriktade på orsaker till flykt och påtvingad migration,
- åtgärder som medverkar till en rättvisare fördelning av de bördor som flyktingströmmar innebär för stater,
- åtgärder som hjälper stater i Sveriges närområde att utveckla sin asyl-, migrations- och gränspolitik samt
- åtgärder som främjar återvandringen, såväl internationellt som i Sverige.

En stor del av de åtgärder som kommittén förordar kräver inte extra resurser utan en ny viljeinriktning och omprioriteringar inom existerande ramar. De av kommittén nu förordade åtgärderna utanför Sverige kan således delas in i följande tre kategorier:

- politiskt/diplomatiskt arbete som inte kräver nya ekonomiska resurser,
- omprioritering av insatser inom framför allt biståndsområdet och inom ramen för den fredsbevarande verksamheten samt
- insatser som endast kan genomföras om extra medel tillskjuts.

Vidare bör, som framhållits i kapitel 4, de olika insatser som förordas övervägas med hänsyn till tidshorizonten och karaktären av de problem som bör behandlas:

- långsiktigt förebyggande insatser inom den allmänna utrikes-, handels- och biståndspolitiken för att förebygga flykt och påtvingad migration,
- riktade insatser på kort och mellanlång sikt för att förhindra att migrations- och flyktingrörelser uppkommer i vissa områden och för att lindra effekterna av sådana där de redan uppkommit i mindre skala samt
- insatser då flyktingrörelser redan uppstått för att ge skydd och bistånd åt största möjliga antal flyktingar och internflyktingar.

Vad gäller riktade insatser på kort och mellanlång sikt bör därutöver avvägningar göras mellan två typer av åtgärder. För det första är det frågan om sådana åtgärder som bör vidtas oavsett om de kan påverka invandringen hit eller till länder i närområdet. För det andra är det frågan om sådana åtgärder

som direkt syftar till att påverka omfattningen och sammansättningen av invandringen till Sverige eller till närområdet.

Som redan nämnts bör resurser som frigörs vid en minskning av den spontana invandringen till Sverige ställas till förfogande för insatser av ovan angivet slag utanför Sverige. En stor del av dessa insatser bör kunna finansieras inom biståndsramen och dess olika anslag. Därutöver bör ett särskilt anslag för riktade insatser inrättas. Förslaget om ett sådant särskilt anslag utvecklas nedan i avsnitt 10.3.1. De insatser som kräver finansiering är således:

*Biståndsinsatser inom ramen för anslaget för internationellt utvecklings-samarbete*

- utvecklingsbistånd i allmänhet, inklusive FN:s flyktingverksamhet,
- riktat katastrof- och flyktingbistånd, stöd till återuppbyggnad, bistånd till demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning i såväl andra världsdelar som i Europa, däribland i Sveriges närområde samt
- bistånd för samarbete med Central- och Östeuropa.

*Särskilda riktade insatser inom ramen för ett nytt anslag*

- särskilda insatser i Sveriges närområde,
- särskilda flykttförebyggande insatser i första asylländer samt
- åtgärder för att främja återvandring från Sverige.

Resurser bör således parallellt avsättas inom dessa två ramar för att de riktlinjer vad gäller insatser utanför Sverige som kommittén förordar skall kunna omsättas i praktiken. Biståndspolitiken som sådan har självfallet en utomordentligt stor betydelse för att på sikt motverka orsaker till befolkningsomflyttningar genom att den har fattigdomsbekämpning som ett av de främsta målen. Även de övriga målen för biståndspolitiken är av stor betydelse i sammanhanget, såsom målen rörande resurstillväxt, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling och omsorgen om miljön.

Kommittén vill därför som en principiell åsikt understryka vikten av att det samlade biståndet successivt får en volym som svarar mot en-procentsmålet och att det långsiktiga utvecklingssamarbetet med inriktning på att bekämpa fattigdom förstärks. Kommittén förordar mot denna bakgrund att resurser som på sikt frigörs genom en dämpad invandring, vilka över en längre tid kan bli avsevärda med hänsyn till invandrarnas mycket höga beroende av hjälp till försörjning från stat och kommun, tillförs biståndspolitiken i dess helhet.

De resurser som frigörs på kort sikt bör främst tillföras åtgärder inom den ram för särskilda riktade insatser som anges ovan. Kommittén kommer i det följande att utveckla vilka områden som bör prioriteras vad gäller medelstill-



delningen såväl inom biståndspolitikerna som vad gäller de särskilda riktade insatserna hur denna resurstilldelning skulle kunna åstadkommas (se avsnitt 10.3).

## 10.2 Nya samordningsformer

Den av kommittén föreslagna nya politiken förutsätter en hög grad av samverkan mellan olika politikområden. Det svenska administrativa systemet är emellertid inte uppbyggt på ett sådant sätt att den eftersträvade samordningen naturligen låter sig genomföras. Verksamheten inom varje enskilt politikområde utgår från mål och riktlinjer som endast i undantagsfall tar hänsyn till effekter i migrations- och flyktinghänseende. I stor utsträckning är ej heller målen för politiken på olika områden jämförbara. Medan t.ex. biståndspolitikerna bl.a. syftar till att bidra till en långsiktig ekonomisk utjämning mellan fattiga och rika länder syftar flyktingpolitiken till att ge skydd och invandringspolitiken till att reglera invandringen till Sverige. Redan de olika målen för politiken på olika områden och risken för direkta eller indirekta målkonflikter förutsätter att klara områdesöverskridande strategier formuleras så att en samsyn i ökad grad kan uppnås mellan olika statliga verksamhetsgrenar och mellan regeringskansliets olika departement och myndigheterna i övrigt.

En grundläggande förutsättning för att kommitténs förslag om insatser utanför Sverige skall kunna förverkligas som ett led i en sammanhållen flykting- och migrationspolitik är således att en fortlöpande och nära samverkan sker i dessa frågor mellan olika delar av regeringskansliet och mellan regeringen och berörda myndigheter. Redan i dag samråder givetvis berörda departement med varandra vad gäller en rad av de frågeområden som berörs i kapitlen 4, 5 och 6. Formerna för detta samråd kan dock i många fall förbättras. Dessutom har nya behov av samarbete uppstått redan i och med Sveriges inträde i EU och genom en ökad internationell samverkan i allmänhet.

Kommittén har mot denna bakgrund diskuterat olika tänkbara åtgärder för att åstadkomma en sådan samsyn och ökad samordning inom regeringskansliet och mellan myndigheterna i övrigt. Det nuvarande systemet innebär emellertid att de resurser som används för asylprövning och flyktingpolitik inom Sverige anvisas under Arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel medan resurserna för flyktingpolitik utanför Sverige, t.ex. de svenska bidragen till UNHCR, anvisas under Utrikesdepartementets huvudtitel. Vidare ansvarar Arbetsmarknadsdepartementet för EU-samarbetet rörande asyl och invandring under tredje pelaren medan Utrikesdepartementet svarar för Europapolitiken i sin helhet. Även andra exempel kan nämnas. Kommitténs förslag om en sammanhållen flyktingpolitik förutsätter att en ökad samverkan och samordning sker mellan dessa båda och andra berörda departement i alla frågor som

gäller asyl-, flykting-, migrations-, utlännings- och invandringspolitiken samt flyktförebyggande åtgärder.

Det ankommer självfallet på regeringen att bedöma hur arbetet inom regeringskansliet skall fördelas och samordnas. Kommittén har därför avstått från att lämna förslag om hur en sådan ökad samordning skulle kunna genomföras. Kommittén inskränker sig i denna del till att uttrycka som sin principiella åsikt att en avgörande fråga i detta sammanhang är hur ett samlat politiskt ansvar skall kunna säkerställas för flyktingpolitiska insatser utanför Sverige, för invandringen till Sverige samt för åtgärder för flyktingar som genomförs här. Att ett sådant samlat politiskt ansvar säkerställs är av avgörande vikt för genomförandet av kommitténs helhetsförslag. Som kommittén föreslår i det följande bör dessutom frågan om en samlad utgiftsram för kostnaderna för flyktingpolitiken inom och utom Sverige beredas i särskild ordning.

## 10.3 Ekonomiska ramar och medelsanvändning

### 10.3.1 Ekonomiska ramar

Enligt direktiven har kommittén haft att överväga hur invandring av personer som inte har en principiell rätt till uppehållstillstånd kan regleras genom planeringsramar som fastställts av statsmakterna på grundval av bl.a. det samhällsekonomiska läget. Som framgår av kommitténs överväganden i avsnitt 6.2.2 har kommittén funnit att ett sådant system med planeringsramar av olika skäl inte bör genomföras utan att den invandring som tillåts äga rum bör avse skyddsbehövande, personer med starka humanitära skäl och nära anhöriga med principiell rätt att få uppehållstillstånd här samt i mån av behov arbetskraftsinvandring i enlighet med nu gällande riktlinjer. Därutöver bör den nuvarande ordningen för organiserad överföring av flyktingar bibehållas och användas flexibelt i förhållande till behoven att överföra flyktingar hit. Även den nuvarande möjligheten att kunna använda vissa av de medel som avsätts för flyktingöverföring till bidrag till lösningar av flyktingsituationer utanför Sverige bör kvarstå, om kvotöverföring ej aktualiseras i den omfattning som beräknats. Något behov av sådana planeringsramar för totalinvandringen som skisserats i direktiven föreligger således inte enligt kommittén.

Däremot har kommittén kommit att ägna frågan om en ekonomisk totalram för verksamhetsområdet särskild uppmärksamhet. Idén med en sådan totalram skulle dels vara att underlätta möjligheterna för statsmakterna att följa utvecklingen av invandringen i förhållande till de resurser som anslagits för området, dels att möjliggöra en överföring av resurser från asylprövningen och flyktingmottagandet i Sverige till sådana flyktförebyggande och andra insatser utanför Sverige som kommittén förordar.



Frågan om en ekonomisk totalram har tagits upp av Asylprocessutredningen (SOU 1995:46 s. 129-133). Denna utredning hade inte till uppgift att närmare granska denna fråga men berörde den i samband med vissa allmänna överväganden av konstitutionell karaktär om relationen mellan regering och riksdag vad gäller asylpolitiken. I utredningens betänkande framhålls bl.a. följande i denna del: *"En ekonomisk totalram för hela verksamhetsområdet invandring m.m. skulle ge riksdagen ett reellt styrmedel samtidigt som regeringen, inom den angivna totalramen, har full frihet att styra praxisbildningen. Efter riksdagens ställningstagande till en ekonomisk totalram skulle det ankomma på regeringen att göra den närmare fördelningen av medlen. I den mån kostnader uppkom som inte täcktes av den beslutade totalramen skulle regeringen vara tvungen att gå tillbaka till riksdagen för att få ytterligare medel. En viktig förutsättning för att en ekonomisk ram skall fungera som styrinstrument är att uppföljning mot ramarna sker regelbundet. Genom uppföljningen åstadkoms en utgiftskontroll och möjligheter att på ett tidigt stadium påverka en oönskad utveckling.*

*Konstruktionen med en ekonomisk totalram utgör en möjlighet för riksdagen att ta ställning till helheten i regeringens förslag för verksamhetsområdet invandring m.m. och ställa förslaget mot andra verksamhetsrådets behov. Samtidigt som regeringens frihet att överskrida anslagen försvinner medför en totalram att riksdagens prioritering, och det anvisade beloppet, får en reell innebörd."*

Kommittén ansluter sig till det principiella synsätt som utvecklas av Asylprocessutredningen, nämligen att riksdagen bör ange en ekonomisk totalram för hela verksamhetsområdet invandring, med den innebörden att regeringen skulle vara tvungen att återkomma till riksdagen om kostnader till följd av asylinvandring och övrig invandring skulle uppkomma utöver de medel som anvisats för den aktuella perioden.

Kommittén vill emellertid utvidga detta förslag från Asylprocessutredningen om en totalram för kostnaderna för invandringen med sitt eget förslag att resurser som frigörs genom en minskning av den spontana invandringen bör tillföras anslag för insatser utanför Sverige. Det skulle t.ex. innebära att om antalet asylsökande här skulle bli mindre än förväntat skulle ökade resurser kunna anslås för flyktförebyggande insatser utomlands och för skydd åt flyktingar via t.ex. UNHCR och på andra sätt.

Kommittén förordar mot denna bakgrund att frågan om en samlad utgiftsram för den svenska flyktingpolitiken inom och utom Sverige bereds i särskild ordning. Kommittén är medveten om de stora svårigheterna att avgränsa de särskilda flyktingutgifterna inom ramen för biståndsanslagen. Det system med utgiftstak för hela offentliga sektorn som riksdagen har anslutit sig till innebär emellertid att kostnader för en rad olika verksamhetsgrenar måste avgränsas och infogas i en gemensam budgetram. Dessa avgränsningar är ej lätta att genomföra men måste göras för att uppnå det övergripande målet

att statens utgifter skall kontrolleras bättre. Därigenom kan avvägningar göras vad gäller effekterna av insatserna inom olika delområden som omfattas av utgiftsramarna. Förutsättningar att införa en sådan flyktingpolitisk verksamhetsram och olika tekniska lösningar vad gäller resursöverföring och anslagskonstruktion bör närmare kartläggas inom regeringkansliet.

Den väsentliga idén med den av kommittén förordade modellen med en sådan ekonomisk totalram är således att sambanden mellan de två flyktingpolitiska verksamhetsgrenarna (åtgärder inom och utom Sverige) bör framstå på så sätt att möjligheterna att genomföra flykttförebyggande insatser väsentligt vidgas när antalet asylsökande blir betydligt mindre än beräknat. Kommittén är medveten om att syftet med ett generellt system med utgiftstak är att i möjligaste mån begränsa statsutgifterna. De olika anslag som ingår i en totalram kan givetvis inte på förhand undantas vad gäller en sedvanlig budgetprövning, där hänsyn tas till utgifterna i statsbudgeten i dess helhet och till nödvändigheten av besparingar. Samtidigt bygger den omprioritering som kommittén förordar på att så mycket resurser som möjligt skall kunna överföras från inrikes till utrikes flyktingpolitik, bl. a. med hänsyn till nödvändigheten av ökade flykttförebyggande åtgärder.

Det av kommittén förordade systemet med en samlad flyktingpolitisk utgiftsram förutsätter som anförts i avsnitt 10.1 att ett anslag för särskilda riktade insatser inrättas. Kommittén föreslår att detta anslag tillskapas snarast möjligt. Ansvar för detta anslag bör delas mellan Arbetsmarknads- och Utrikesdepartementet, d.v.s. invandrar- och biståndsministrarna. Till detta anslag skulle föras de resurser som frigörs om invandringen blir mindre än beräknat och därutöver de medel för insatser utanför Sverige som redan enligt nuvarande ordning kan ställas till förfogande inom anslaget för flyktingkvoten om omfattningen av kvotöverföringen blir mindre än beräknat. Nedan återfinns prioriteringar som enligt kommittén bör göras vad gäller tilldelning av medel från detta anslag och från biståndsanslagen.

### **10.3.2 Kommunikation med riksdagen**

Kommittén har diskuterat formerna för regeringens kommunikation med riksdagen i hithörande frågor. Förslag om en utgiftsram för den samlade flyktingpolitiken inom och utom Sverige skulle föreläggas riksdagen i budgetpropositionen och riksdagen skulle anvisa en ram för verksamheten. Under löpande budgetperiod, t.ex. en gång per år, skulle regeringen inkomma med en skrivelse till riksdagen med information om i vilken utsträckning invandringen varit större eller mindre än vad som förutsetts i det på budgetpropositionen grundade beslutet. Regeringen skulle även ge information om användningen av medel från anslaget för särskilda riktade åtgärder och om tilldelandet av medel från biståndsanslaget för flyktingpolitiska insatser m.m. Därutöver skulle det åvila regeringen att i samband



med plötslig och oväntad inströmning av viss omfattning i särskild ordning anmäla för riksdagen vilka åtgärder som har vidtagits.

Med det system som nu skisserats skulle riksdagens inflytande över frågan om invandringens omfattning och kostnaderna för den samlade flyktingpolitiken öka. I sammanhanget bör även erinras om vad kommittén tidigare har anfört om beslutsprocessen vad gäller temporära uppehållstillstånd i massflyktsituationer (se avsnitt 6.7.4).

### 10.3.3 Tillgängliga resurser

Som kommittén har framhållit bör en mindre invandring än beräknat innebära att ökade medel kan ställas till förfogande för bl.a. flyktförebyggande insatser, för åtgärder för att åstadkomma ökad bördefördelning och för att möjliggöra att fler flyktingar i världen får skydd och hjälp.

Det årliga antalet asylsökande till Sverige sedan början av 1980-talet har varierat mellan 3 000 och 85 000. I slutet av 1980-talet var nivån ca 30 000. För närvarande kan en nedåtgående tendens registreras. År 1994 kom omkring 20 000 asylsökande medan år 1995 antalet kan komma att uppgå till omkring 15 000 personer.

Det är därför svårt att redovisa den minskade belastning på statsbudgeten som skulle åstadkommas som en följd av genomförandet av kommitténs förslag. Kommittén har därför valt att redovisa följande räkneexempel.

#### *Räkneexempel*

Detta är således endast ett exempel på hur stora besparingarna skulle kunna bli vid ett genomförande av kommitténs förslag under vissa givna förutsättningar. Dessa förutsättningar har för enkelhetens skull valts ganska närliggande de förhållanden som rått under senare år. Kommittén är medveten om att den verkliga utvecklingen kan bli väsentligt annorlunda beroende på vad som händer i omvärlden och vilka individer som söker asyl i Sverige. Med nu gällande regler avvisas omkring 20 procent av de asylsökande med omedelbar verkställighet. Med kommitténs förslag kan andelen komma att öka till omkring 30 procent. Omkring 40 procent av de asylsökande har under senare år fått uppehållstillstånd som konventionsflyktingar, de facto flyktingar, krigsvägrare eller av politiskt-humanitära skäl. Med kommitténs förslag kan motsvarande andel sjunka till omkring 20–30 procent. Samtidigt kommer andelen konventionsflyktingar dock att fördubblas. Anhöriga till en utlännings som fått uppehållstillstånd enligt ovan omfattas av samma bidragsregler som den först anlände. Hittills har det kommit ungefär åtta anhöriga på tio ursprungligt anlända under den tid för vilken statsbidrag utgår till kommunen för sociala kostnader. Med den tänkta tillämpningen av kommitténs anhörigbegrepp bör den relationen i framtiden kunna beräknas till sex på tio.

Med utgångspunkt från ovan angivna tänkta förutsättningar kan beräkningar göras på två olika alternativ. Ett utgår från 15 000 asylsökande per år medan det andra utgår från 25 000.

I det första alternativet skulle antalet omedelbart avvisade kunna komma att öka från 3 000 till 4 500. Detta ger en besparing på 55 milj. kr per år eftersom de som avvisas ej kommer in i mottagningssystemet för asylsökande. Motsvarande i det andra alternativet skulle innebära en ökning från 5 000 till 7 500 vilket ger en besparing på 90 milj. kr. Utgångspunkten för beräkningen av besparingen är att den asylsökande skulle ha stannat i Sverige under sex månader och under den tiden kostat 205 kr per dag i statsbidrag.

I alternativet med 15 000 asylsökande skulle 6 000 få uppehållstillstånd med dagens regler. Enligt kommitténs förslag skulle antalet kunna komma att minska till 3 000. Med ovan gjorda antagande avseende anhöriga borde antalet minska från 4 800 till 1 800. För var och en av dessa utgår statsbidrag till kommunerna med 140 000 kr fördelat på två år. Detta innebär en total besparing med 840 milj. kr enligt detta alternativ. Motsvarande för alternativet med 25 000 asylsökande är en minskning av antalet uppehållstillstånd för de ursprungliga asylsökande från 10 000 till 5 000 och för de anhöriga från 8 000 till 3 000. Detta skulle ge en besparing på totalt 1 400 milj. kr enbart vad gäller statsbidragen.

De av Verkställighetsutredningen föreslagna förändringarna bör leda till en ytterligare besparing i det första alternativet på omkring 45 milj. kr och i det andra på omkring 75 milj. kr. Detta skulle ge en total besparing för staten på omkring 940 milj. kr i det första alternativet och på knappt 1 570 milj. kr i det andra alternativet. Kostnaderna för genomförandet av kommitténs förslag uppgår till omkring 200 milj. kr i båda alternativen. Det redan i budgetpropositionen fastställda sparmålet för invandringsområdet är 800 milj. kr. Den fulla effekten av besparingarna i exemplen ovan uppnås först efter tre år. De nu nämnda beloppen innebär således att de tillgängliga resurserna skulle vara av mindre omfattning under ett inledningsskede.

Kommittén vill återigen understryka att det som nu redovisats enbart skall ses som överslagsberäkningar som syftar till ge en allmän uppfattning om det möjliga kostnadssambandet mellan flyktingpolitik inom och utom Sverige. Det verkliga utfallet beror givetvis i hög grad av vad som händer i omvärlden även om möjligheterna att påverka utvecklingen enligt kommitténs uppfattning förbättras med den nya politik kommittén föreslår.

#### **10.3.4 Prioritering av insatser**

Frågan uppkommer vilka områden som i första hand bör tilldelas medel som frigörs för särskilda insatser utanför Sverige och vilka insatser som, sett från kommitténs perspektiv, bör prioriteras inom ramen för de tillgängliga resur-



serna inom biståndsanslagen. Kommittén anser att vid medelstilledelningen bör följande fem områden prioriteras:

- Främjande av mänskliga rättigheter och minoriteters ställning,
- Ökat skydd åt internflyktingar,
- Stöd till första asylländer,
- Insatser i Sveriges närområde,
- Återvändningsprojekt i Sverige och ursprungsländerna.

De tre första av dessa områden har i princip en global inriktning men kan även avse nya åtgärder av särskild betydelse för Sverige. De två senare områdena har omedelbar vikt för Sverige. Inom samtliga dessa områden bör innovativa projekt identifieras som är betydelsefulla utifrån det av kommittén förordade helhetsperspektivet.

Som exempel på tänkbara insatser vad gäller mänskliga rättigheter och minoriteter kan anges projekt i länder där interna konflikter riskerar att utvecklas. Som exempel på tänkbara insatser vad gäller internflyktingar kan nämnas särskilda åtgärder som ej idag kan finansieras av UNHCR och projekt som avser policyutvecklingen på detta område. Som exempel på stöd till första asylländer kan nämnas dels olika UNHCR-projekt i första asylländer i Afrika och Asien, dels direkt riktade åtgärder i förhållande till t.ex. Kroatien och andra länder i Europa som bär stora flyktingbördor. Vad gäller insatser i länder i närområdet har kommittén redan understrukit vikten av riktade insatser i St. Petersburgregionen och Baltikum, såväl bilateralt som multilateralt i samarbete med övriga nordiska länder via UNHCR och IOM. Slutligen bör medel ställas till förfogande för att underlätta återvandring från Sverige till ursprungsländerna.

Det bör framhållas att vad som nu har redovisats endast bör ses som exempel. Det viktiga är att bibehålla så stor frihet som möjligt för regeringen att flexibelt kunna besluta om insatser och fördela resurser. Det bör vidare återigen erinras om att det särskilda anslaget för riktade insatser bör ligga under Utrikesdepartementets och Arbetsmarknadsdepartementets gemensamma ansvar. Som kommittén redan har framhållit är det synnerligen angeläget att den av kommittén förordade helhetspolitiken får direkt avläsbara effekter, i den meningen att en minskad spontan invandring till Sverige skall leda till ökade möjligheter att genomföra flyktförebyggande åtgärder utanför Sverige och åtgärder som ger fler skyddsbehövande skydd.

## 10.4 Frågor som kräver vidare beredning

Som nu framhållits bör frågan om *de administrativa och finansiella ram-betingelserna för en sammanhållen flykting- och migrationspolitik*, inklusive frågan om anslagsteknik, om formerna för kommunikation och beslut av regering och riksdag m.m. närmare beredas i särskild ordning. Därutöver

föreslår kommittén att följande frågor ytterligare granskas och att formerna för denna granskning närmare övervägs.

Kommittén har förordat väsentliga förändringar i *utlänningslagen* vad gäller flykting- och anhörigbegreppen samt frågan om barnens rättigheter m.m. och har utförligt motiverat dessa förändringar. I dessa delar lägger kommittén också fram förslag till lagändringar. Andra förändringar som förordas av kommittén, t.ex. den av Verkställighetsutredningen föreslagna överföringen av ansvaret från polisen till invandrarverket, åtföljs ej av förslag till lagändringar eftersom Verkställighetskommittén inom kort kommer att lägga fram sådana. Mot denna bakgrund, och mot bakgrund av att utlänningslagen under de senaste åren inte har setts över ur lagteknisk synpunkt, bör regeringen vidta åtgärder för att göra en översyn av utlänningslagen.

Vad åter gäller de inom kommittén i avsnitt 6.8 diskuterade *asylnämnderna* kan kommittén inte lägga detaljerade förslag utan har endast uttalat sig principiellt. *Asylprocessutredningens förslag*, om vilka kommittén endast uttalat sig i begränsad utsträckning har också lagt fram vissa förslag till ändringar i utlänningslagen. Dessa frågor, som i hög grad avser aspekter på rättssäkerhet och tilltron till prövningssystemet, bör enligt kommitténs mening övervägas särskilt. I detta sammanhang bör även frågor om rättshjälp behandlas.

Vidare bör anmälas att kommittén av tidsskäl inte har haft möjlighet att pröva effekterna av en eventuell tillämpning av kommitténs förslag avseende skydds- och anhörigbegreppen samt den redovisade synen på humanitära skäl. En viss ytterligare *genomgång av de möjliga effekterna* av utredningens förslag i förhållande till aktuella tillståndsärenden bör göras innan anslutande reformer förbereds.

Flera av kommitténs förslag påverkar Invandrarverket. Som framhållits ovan (avsnitt 6.8) bör denna fråga om invandrarverkets roll behandlas särskilt. Bl.a. bör resultaten av den översyn som initierats av verket länkas samman med de nya uppgifter för invandrarverket som förordas av Verkställighetsutredningen. Även de kommande förslagen från Invandrapolitiska kommittén vad gäller åtgärder för invandrare bör beaktas i detta sammanhang.

Kommittén vill anmäla vidare att den av tidsskäl ej kunnat göra en systematisk genomgång av hur kommitténs överväganden och förslag i olika frågor förhåller sig till det pågående *harmoniseringsarbetet inom EU* och Schengen-gruppen. En sådan systematisk jämförelse bör göras. Kommittén har inte heller haft möjlighet att överväga det av Asylprocessutredningen framförda förslaget beträffande möjligheterna att *överbära ärenden rörande nya ansökningar till regeringen*.

Kommittén förordar i kapitel 8 att möjligheterna att öka *samverkan mellan av flyktingfrågor berörda frivilligorganisationer och staten* utreds vidare, bl.a. behovet av samverkansformer mellan organisationerna som liknar de samverkansformer för flyktingfrågor som finns i bl. a. Danmark och Norge.



Därutöver bör bl.a. frågan om frivilligorganisationernas eventuella roll i asylprocessen belysas.

Kommittén förordar vidare att en delegation inrättas för *frågor rörande återvandring*. Frågan om dess sammansättning och uppgifter kräver ytterligare beredning.

I avsnitt 6.8 har kommittén föreslagit att frågan om inrättandet av tjänster som *utlänningsattachéer* vid vissa ambassader utreds. Det bör erinras om att Invandrarverket redan nu sänder ut personal till vissa ambassader och konsulat för att biträda i handläggningen av utlänningsärenden. Kommittén anser att frågan om en ökad samverkan mellan Invandrarverket och utrikesförvaltningen bör särskilt beaktas. I detta sammanhang bör även de frågor om en för myndigheterna gemensam länderinformation som berörs i avsnitt 6.8 närmare utvecklas.

De ändringar i andra lagar som nödvändiggörs genom förslaget i avsnitt 6.7 om *tidsbegränsade uppehållstillstånd* i massflyktsituationer bör utredas. Det är i första hand folkbokföringslagen (1991:481), lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen (1962:381) om allmänna försäkringar som berörs.

# Reservationer

## 1 av Anita Amlén (fp)

Antalet som söker asyl i Europa är litet i förhållande till det stora antalet flyktingar som finns och även fortsättningsvis kommer att finnas i tredje världen. Oavsett om antalet asylsökande i de rika länderna varit stort eller ej har det alltid varit svårt för de internationella hjälpinsatserna att uppbringa tillräckligt ekonomiskt stöd för bistånd till de många flyktingarna i tredje världen. Att stärka insatserna för de många flyktingarna som aldrig når de rika länderna i väst får aldrig tas som intäkt för en mer restriktiv asylpolitik i våra länder. En samordnad och sammanhållen politik för att bidra till att förebygga och/eller undanröja orsaker till flykt och påtvingad migration skall vara ett viktigt inslag i Sveriges internationella agerande såväl bilateralt som multilateralt. Här bör inte minst olika FN-organ som t.ex. UNHCR få ett kraftfullt stöd Sveriges u-landsbistånd riktas och skall i hög grad riktas till de fattigaste länderna och endast i liten utsträckning till de länder, varifrån det stora flertalet asylsökande från tredje världen till Europa kommer. Stöd i närområdet har således varit alltför eftersatt i internationell flyktingpolitik. Sverige har tillsammans med andra nordiska länder hört till dem, som gått främst när det gäller att ställa upp för de internationella hjälpinsatserna.

Det stora antalet asylsökande till länder som Sverige, Danmark och Tyskland från 1991 hänför sig till alldeles övervägande del till flyktingar från kriget i det forna Jugoslavien. För första gången sedan andra världskriget förs i Europa ett krig som drivit flera miljoner människor på flykt. Lika lite som flyktingtoppen efter den ryska inmarschen i Budapest 1956 kan Jugoslavienkrigets flyktingströmmar sedan 1991 anses beskriva en allmän trend vad gäller asyl- och flyktingpolitikens utveckling vare sig i Sverige eller Europa. Tvärtemot vad som hävdas har antalet asylsökande från huvudsakligen länder i tredje världen varit förhållandevis konstant i Västeuropa under hela 1980-talet.

Svensk flyktingpolitik har i väsentliga avseenden utvecklats under 1990-talet. I december 1991 upphävdes det s.k. "13 december-beslutet", varigenom krigsvägrare och de facto-flyktingar åter kunde få skydd fullt ut enligt utlänningslagens bestämmelser. 1992 infördes rätten att arbeta under den tid den asylsökande väntar på beslut. Möjligheten att ta barn i förvar inskränktes av riksdagen efter förslag från kulturminister Friggebo att helt förbjuda möjligheterna att ta barn i förvar. Sedan 1994 kan asylsökande ordna sitt boende själva och det statliga monopolet på flyktingmottagning har avskaffats.



Det stora antalet asylsökande från det forna Jugoslavien föranledde den svenska regeringen att våren 1992 i såväl UNHCR, dåvarande ESK som i den s.k. Wien-processen inom Europarådets ram ta initiativ till ett system för mer solidariskt mottagande av flyktingar mellan Europas stater och s.k. burden-sharing med utsatta stater som får ta emot särskilt många asylsökande.

Att tvingas lämna sitt land för oviss tid är för många flyktingar och deras anhöriga ett svårt beslut med följder för den enskilda som kan vara mycket svåra att hantera. För många framstår möjligheterna att återvända hem som helt otänkbara. Viljan och förmågan att förverkliga drömmen om ett återvändande beror till sist alltid på hur situationen i hemlandet förändras. Stöd till återvandring för den som så önskar måste alltid vara ett viktigt inslag i en human flyktingpolitik. Viljan att återvända är individuell och varje återvändarpolitik måste fullt ut respektera den enskildes valfrihet. Det samhälle som tar emot flyktingar måste också vara berett att låta dessa människor stanna. Konjunkturskäl får aldrig vara orsak till ett ökat återvändande av flyktingar. Ett återvändande skall vara frivilligt.

### Värna asylrätten

Det kommer alltid att finnas flyktingar – människor som är i behov av skydd undan förföljelse, hot och övergrepp. Utgångspunkten för varje flyktingpolitik måste därför vara att värna asylrätten – rätten att söka skydd i annat land än det vederbörande flytt ifrån.

Att värna asylrätten i Sverige och Europa måste även i fortsättningen vara utgångspunkt för svensk flyktingpolitik. Det kan aldrig ersättas med aldrig så kraftfulla åtgärder i andra avseenden. Genom att enskilda länder gör sin asylpolitik mer restriktiv görs inte skyddsbehoven mindre omfattande. De asylsökande skyfflas bara runt mellan olika stater och främst till dem som söker föra en liberal asylpolitik. I längden visar det sig att inget land förmår stå emot utan tvingas följa efter.

Asylansökningar skall prövas individuellt för den enskilde på hans eller hennes egna meriter. Den enskilde asylsökande är just en enskild individ som oavsett etnisk, nationell, politisk eller religiös hemvist skall bedömas som en enskild individ och inte som medlem i en grupp. I flyktingpolitiken får vi aldrig förlora den enskilda människan ur sikte.

### Europeiskt samarbete

EU bör utveckla en gemensam asylpolitik så att ansvaret för flyktingströmmarna fördelas mera jämt mellan Europas stater. Det förutsätter att flyktingpolitiken förs till de områden där majoritetsbeslut kan tillämpas. Inte minst

flyktingkatastrofen i det forna Jugoslavien har visat på frånvaron av och nödvändigheterna att få till stånd en gemensam europeisk flyktingpolitik. Denna måste bygga på principen om gemensamt ansvarstagande och fördelade insatser.

Praxis för beviljande av asyl varierar mellan EU-länderna. I verkligheten har flyktingpolitiken successivt stramats åt i hela Europa. En samordning av medlemsstaternas minimiansvar är därför nödvändig, om några länder i praktiken skall kunna bedriva en mer generös flyktingpolitik. Det får inte bli så att de minst generösa länderna sätter normen. Detta måste präglade tillämpningen också av Schengen-avtalet och den s.k. Dublin-konventionen, som rör flyktingpolitiken.

Asylrätten enligt Genève-konventionens grund måste värnas inom ramen för en gemensam västeuropeisk politik. EU:s flyktingpolitik måste kompletteras med en ny konvention för att också ge skydd t.ex. i massflyktsituationer. Sverige bör välkomna att man inom EU nyligen kommit överens om att överväga gemensamma minimiregler vid utredning av asylärenden. En samordning av flykting- och asylpolitiken – en gemensam praxis – är en förutsättning för en liberalisering av politiken inom hela EU.

EU och dess medlemsstater måste på plats bekämpa orsakerna till att människor tvingas fly och bege sig till andra länder. Genom vårt medlemskap i EU kan vi verka för att mobilisera omfattande stöd till de människor som tvingas på flykt genom ett mer direkt stöd till grannstater som ger skydd.

## Övervägande och förslag

### *Skyddsbehövande*

En återgång till en vidgad tolkning av Genèvekonventionen som grund för beviljande av flyktingskap i Sverige är mycket välkommet. Därigenom kan personer som fått stanna som krigsvägrare eller de facto-flyktingar få full konventionsstatus. 13 december-beslutet visar emellertid att ett skyddsbehov kan finnas för dem som faller under dessa kategorier, men som inte kan få konventionsstatus ens med en vidgad tolkning.

### *Tillfälliga tillstånd*

Vi avvisar bestämt tillfälliga tillstånd som ett regelmässigt inslag i svensk flyktingpolitik. Däremot kan det i situationer med massflykt vara lämpligt att efter regeringsbeslut bevilja människor från ett visst område som drabbas av krig eller miljökatastrofer tillfälligt uppehållstillstånd. Det bör emellertid endast ske när man inte redan från början kan bedöma att orsakerna till flykt kommer att bestå under lång tid. Detta är första gången dessa grupper får ett rättsligt reglerat skydd.



Av rättssäkerhetsskäl bör beslut om tillfälliga tillstånd i massflyktsituationer ej ges för längre tid än två år. När det för den enskilde skulle innebära ett alltför abrupt avbrott av t.ex. studier eller när orsaken till massflykt tycks vara på väg att inom kort undanröjas bör regeringen kunna besluta om förlängning med 6 månader, dock högst två gånger.

### *Viseringspolitik*

Viseringspolitiken är ett inslag i kontrollen av invandringen till Sverige. Rätten att söka asyl får däremot inte inskränkas genom att införa viserings tvång för att stoppa asylsökande från att nå fram till Sverige.

### *Transportörer*

De reseföretag som transporterar asylsökande får aldrig tvingas utföra myndighetsuppdrag som att pröva vedebörandes rätt att i Sverige söka asyl. Alla former av sanktioner mot transportörer som inte granskat resandes resehandlingar avvisas därför bestämt. Inom ramen för det europeiska samarbetet bör Sverige medverka till att detta blir fallet också internationellt.

### *Smugglare*

Det är först när vanliga ankomst vägar stängts som människor vänder sig till smugglare för att kunna söka asyl.

Det är givetvis förkastligt att det förekommer ett människor i vinningssyfte utnyttjar asylsökandes situation och under omänskliga förhållande utsätter dessa för livsfarliga och förnedrande transporter in öve vårt lands gränser. Det får emellertid inte blandas ihop med människor som av mer eller mindre stark övertygelse bistår asylsökande människor i nöd. Att byta ut utlänningslagens rekvisit "ur vinningssyfte" mot " mot betalning" är därför inte acceptabelt.

### *Barnkonventionen/barn i förvar*

Att i fortsättningen fullt ut tillämpa barnkonventionens bestämmelser och därmed i svensk lagstiftning definiera barn som den som är under 18 år är högst välkommet. Folkpartiet liberalerna hävdar i likhet med förslagen i prop. 1991/92:138 att förvar av barn i princip bör förbjudas.

*Samordning och genomförande*

Tanken på ett direkt samband mellan budgetanslagen för bistånds- resp. flyktingpolitik avvisas. Behovet av ett omfattande u-landsbistånd inklusive insatser för att bistå i flyktingkatastrofer ute i världen får inte göras avhängigt hur många asylsökande som ett visst år kommer till Sverige och hur många av dem som får stanna. Såväl vad gäller extra insatser utöver budget vid särskilda insatser ute i världen som vid ett oväntat stort flyktingmottagande i Sverige svarar regeringen för, som har att avrapportera överskridanden till riksdagen. Tanken på en av riksdagen fastställd ekonomisk totalram för denna verksamhet avvisas.

2 av *Bernt-Erik Ekeröth (mp)***Kapitel 6.4 Anhöriga**

Det nya anhörigbegreppet som kommittén inför blir enligt min mening för snävt. Jag anser att kommittén borde tagit med även nuvarande anhöriga som betraktas som sista länk i sitt förslag till anhöriga som skall beviljas uppehållstillstånd i fortsättningen. Som exempel på sista länk kan nämnas vuxna barn som studerar eller gör militärtjänst när föräldrarna lämnar hemlandet samt frånskilda kvinnor och änkor/änklingar även om de inte tillhörde hushållsgemenskapen.

**Kapitel 6.6 Visering**

Jag anser att kommittén inte borde ha anfört viseringsskyldighet som ett instrument för att minska asylinvandringen. Jag tillstyrker de delar av avsnittet som talar om att rörelser över gränserna skall vara så fria som möjligt. Detta bör vara utgångspunkten för Sveriges viseringspolitik, både internt och inom EU och Schengensamarbetet (om Sverige skall delta i detta).

Sverige skall enligt min mening inte i fortsättningen passivt åse att flyktingströmmar uppkommer och hindra dem att komma till Sverige genom att införa viseringsskyldighet utan aktivt arbeta för att förebygga att flyktingströmmar uppkommer. Genom de förslag som kommittén har lämnat på andra områden, främst biståndspolitik, insatser i flyktingländers närområden och samordning inom UNHCR och EU av flyktingströmmar, kommer antalet asylsökande i Sverige ändå minska i stor omfattning. Viseringsskyldighet är därför ett onödigt ingrepp i de normala gränsrörelserna för handel, turism m.m.



## **Kapitel 6.8 Verkställighetsutredningens betänkande**

Jag tillstyrker kommitténs bedömning av Verkställighetsutredningens förslag (SOU 1995:55) utom i ett avseende. I SOU 1995:55 sägs att utläningen skall förmås att begära förlängning av sitt pass om giltighetstiden går ut medan han är i Sverige. Jag anser att det inte kan krävas av en asylsökande att hålla kontakt med sitt hemlands myndigheter. Han har ju flytt hemlandet för att slippa ha kontakt med dess myndigheter. Det är en grundläggande princip inom asylrätten att en asylsökandes hemlands myndigheter inte skall få veta att han har sökt asyl.

## **Kapitel 9 Barnkonventionen**

Jag anser för det första att kommittén borde ha föreslagit att relevanta artiklar i barnkonventionen skall inkorporeras i utlänningslagen för att tveksamheter i deras tolkning skall undvikas och för det andra att kommittén borde ha föreslagit att barn inte alls får tas i förvar.

Jag anser att det är inhumant att hålla barn i förvar så länge de inte har begått brott eller skall tas om hand enligt LVU eller annan social tvångslag. Genom de förbättringar av asylprocessen som för föreslås av kommittén och av Verkställighetsutredningen kommer förståelsen för avvisningsbeslut att öka och viljan att gömma barn att minska. Jag tänker framför allt på förslagen om snabbare handläggning och inga flera s.k. nollställningsbeslut eller tidsförordningar.

Istället skall vid behov olika slags uppsikt över barn användas.

## **3 av *Gustav von Essen, Moderata samlingspartiet***

På extremt kort tid och under pressande förhållanden har FPK arbetat fram ett betänkande som jag huvudsakligen anser vara intressant och som bör ligga som grund för en ny inriktning av politiken.

## **Moderata flyktningmotionen 94/95**

Jag kan konstatera att både synsätt och förslag till mycket stora delar överensstämmer med den motion som Moderata Samlingspartiet lämnade till riksdagen i januari 1995.

I den motionen betonades särskilt att en helhetssyn behövs inom flyktning- och invandringspolitiken, en sammanhållen strategi för att ge så många människor skydd som möjligt med de resurser som står till buds.

Höga kostnader för vår interna invandringspolitik måste kunna vägas mot de enorma behov av insatser för flyktingar som finns på många håll i världen.

Vårt lands insatser bör därför i första hand ske utanför Sveriges gränser och inriktas på att förebygga att flyktingströmmar uppstår och på insatser i närområdena.

I motionen betonades vidare att skydd och återvändande borde vara huvudlinjen i vår flyktingpolitik. Tillfälliga uppehållstillstånd samt stimulan- ser till frivilligt återvändande är instrument som borde utvecklas för att ge återvändandeperspektivet ett innehåll.

### Betänkandet

Också på en rad andra punkter är kommitténs betänkande i linje med den moderata motionen och med andra ståndpunkter som moderaterna drivit och står därför huvudsakligen bakom det betänkande som FPK nu avger.

Jag vill dock kommentera några områden i betänkandet och också anmäla några avvikande meningar mot vissa ställningstaganden som FPK gjort.

*Avsnittet 4.5 Utvecklingsbistånd*, borde ha kompletterats med ett avsnitt som bättre betonat sambandet mellan ekonomisk tillväxt, befolkningstillväxt och migration. I de länder som har den högsta ekonomiska tillväxten är marknadsekonomin det förhärskande ekonomiska systemet. En väl fungerande marknadsekonomi är också nästan alltid en förutsättning för demokrati och mänskliga rättigheter. I länder med god ekonomisk utveckling och tillväxt sjunker födelseöverskotten, inte minst genom att kvinnor skaffar sig utbildning och jobb och därmed färre barn. Detta är mycket tydligt idag i Sydostasien medan länderna i Mellersta östern med sina gamla ekonomiska system samt diktatoriska styren, har den högsta befolkningsökningen med därtill följande migrationstryck. Både Sverige och världssamfundet bör därför tydligare inrikta hjälpen på att etablera marknadsekonomiska system, givetvis i kombination med MR och demokratiinsatser. Särskilt bör betonas bl.a. världsbankens och EU:s roll i detta sammanhang.

Under *avsnitt 6.4.3 Anhöriga/försörjningskrav* redovisas överväganden om ev. försörjningskrav på den enskilde huvudmannen när uppehållstillstånd skall ges till anhöriga. Jag godtar FPK:s överväganden när det gäller skärpningen av anhöriginvandringen på grund av närmast samhällsekonomiska skäl. Samtidigt konstaterar jag att vår socialtjänstlag, som torde sakna motstycke i övriga västvärlden vad det gäller det allmännas åtagande gentemot den enskilde, i detta hänseende i praktiken fått en inhuman effekt. Ett införande av försörjningsansvar för huvudmannen kunde ha öppnat upp för en mer generös anhöriginvandring. Regeringen bör pröva denna fråga ytterligare.

Beträffande *punkten Uppskjuten invandring* bör detta instrument behållas i likhet med vad FPK anser men en mer noggrann kontroll av serio-



siteten i äktenskapet eller sammanboende bör komma till stånd inte minst till båtнад för de seriösa som idag många gånger hävdar att de inte blir mer trodda och får avslag på ansökan om uppehållstillstånd.

Under *avsnittet 6.7 Uppehållstillstånd* behandlas frågan om tillfälliga uppehållstillstånd. Min grundläggande ståndpunkt är att skydd skall ges så länge skyddsbehov föreligger i enlighet med de definitioner av skyddsbehov som finns i FPK:s förslag till lagtext. Om skyddsbehovet upphör skall repatriering vara huvudalternativet. Om skyddsbehovet kvarstår under en längre tid eller redan från början kan med hög grad av visshet bedömas som långvarigt bör permanent uppehållstillstånd medges vid förnyad asylprövning resp. vid första asylprövningen. I de allra flesta europeiska länder meddelas tillfälliga uppehållstillstånd och den "svenska modellen" att alltid ge permanenta uppehållstillstånd direkt med livstidsintegration som mål är ovanlig och kan i sig också utgöra en s.k. pull-faktor. I FPK:s förslag införs möjligheter till att meddela uppehållstillstånd vid massflyktsituationer enligt särskilda regler. Jag ställer mig bakom dessa förslag men menar att man också kunde ha gått vidare och övervägt att införa tillfälliga uppehållstillstånd som huvudalternativ även i individuella fall.

Under *avsnittet 6.9.5 Kontroll av invandring/transportörsansvar* argumenterar FPK för att behålla de nuvarande reglerna i Utlänningslagen. Jag menar att det i sig finns starka argument för att också bötesbelägga transportörer som fraktar resenärer med otillräckliga resehandlingar. Därutöver anser jag att våra åtaganden som kommande avtalsslutande part i Schengenavtalet samt vad som följer av det av EU framförhandlade yttre gränskontrollkonventionen, innebärande en förpliktelse att införa böter för transportörer som fraktar resenärer med otillräckliga resehandlingar, gör att FPK:s ställningstagande är oriktigt. Jag vill därför anföra *reservation* på denna punkt.

Under *punkten organisatörsansvar* vill FPK skärpa straffen för organisationer av illegal invandring. Jag delar uppfattningen att straffsatserna bör skärpas för människosmuggling men vill gå längre än vad FPK gör. Enligt min uppfattning bör även en minimistraffnivå på två år kunna utdömas om brottet inte är att anse som mindre grovt. Jag vill därför anföra *reservation* på denna punkt.

Under *avsnitt 9.3 Barnen, barnkonventionen och Utlänningslagen* under punkten *beaktande av barnkonventionen* finner FPK att vissa lagar bör ändras och nya tillföras med anledning av Sveriges åtagande som undertecknare av barnkonventionen. Även om jag inte har några sakliga invändningar mot de överväganden och förslag som FPK gjort, anser jag att man bort inkorporera barnkonventionens stadgar i svensk lagstiftning i de delar av barnkonventionen där individuella rättigheter för barn stadgas. Jag vill därför anföra *reservation* på denna punkt.

Under *punkten barn och förvar* anser jag att en utvidgning av möjlighet att ta barn i förvar bör ske. Enligt min uppfattning bör förvarstagande av barn

vägas mot risken av att barn annars hålls gömda och många gånger riskerar ett väsentligt större trauma än ett förvarstagande under humanitära former och under begränsad tid skulle innebära. De gömda barnens många gånger svåra situation uppstår genom att föräldrarna väljer att gå under jorden något som ofta kan försämra barnens livsvillkor. Jag vill därför anföra *reservation* på denna punkt.

Under *avsnitt 10, Samordning och genomförande* vill jag till skillnad från FPK inte binda mig för ett en-procentmål som ett volymmässigt biståndsmål. Jag delar FPK:s ambitioner att försöka hitta budgettekniska lösningar för att föra över frigjorda resurser från invandring till riktade åtgärder av mer förebyggande karaktär även om jag kan se problem att definiera vad som skulle kunna ingå i en total utgiftsram inom hela det aktuella politikområdet. Anslaget för det av FPK skisserade sammanhållna utgiftsområdet måste givetvis vägas mot den samhällsekonomiska situation som kan förväntas bli svag under åtskilliga år framöver. Moderata Samlingspartiet har för sin del lagt besparingsförslag även inom detta politikområde som går utöver dem som regeringen och riksdagen beslutat.

#### 4 av Sten De Geer (v)

##### Inledning

Vänsterpartiet anser att kommitténs direktiv i avgörande delar utgår från felaktiga förutsättningar. Det är inte riktigt att många trots svaga asylskäl fått stanna i Sverige. Det är i och för sig mycket olyckligt att många tillståndsbeslut grundats på olika tidsförordningar, men detta sammanhänger till stor del med att asylbedömningarna varit så hårda att det inte varit möjligt att verkställa avvisningsbesluten. Det har givit felaktiga signaler till den allmänna opinionen när många fått stanna på grund av vistelsetiden, fastän de rätteligen borde fått stanna på grund av de politiska skal som anförts. Det förhåller sig också på det sättet att de flesta bosnier, som fått uppehållstillstånd på humanitära grunder, skulle ha erkänts som konventionsflyktingar med en riktig tillämpning av flyktingkonventionen.

Antalet nya asylsökande i Sverige är f.n. rekordlångt, endast cirka 7 000 på årsbasis. Inte sedan början av 1980-talet har så få människor sökt asyl här. Tyvärr beror detta knappast på att så mycket färre människor tvingas fly utan snarare på att vi tillsammans med andra i-länder börjar bli allt skickligare på att täppa till flyktvägarna.

Mycket kortsiktiga statsfinansiella perspektiv dominerar också direktiven på bekostnad av ett konsekvent och starkt försvar för de mänskliga rättigheterna var de än hotas och en internationell solidaritet som inte är konjunkturenpassad.



I ett lands asylpolitik prövas en rad grundläggande värderingar som humanism, medmänsklighet och principen om alla människors lika värde. Om ett land nekar en asylsökande skydd trots att det finns risk för allvarliga kränkningar av hans/hennes mänskliga rättigheter har det visat att det inte tillmäter deras mänskliga rättigheter större vikt. Ett beslut om att bevilja asyl däremot innebär ett uttryck för att kränkningarna av de mänskliga rättigheterna i den asylsökandes hemland är oacceptabla. I slutandan påverkas hela vårt förhållningsätt till vikten att försvara de mänskliga rättigheterna och folkrätten av vår inställning till asylrätten.

Majoriteten av världens flyktingar har flytt från våld, krig och politiskt förtryck. Den direkta orsaken till att nio av tio fördrivna människor brutit upp är politiskt förtryck och väpnade konflikter. Dessa konflikter utkämpas till största delen med vapen som tillverkats i de rika industriländerna. Landminor är t.ex. mycket viktig orsak till internflykt, d.v.s. flykt inom hemlandets gränser.

Konflikter mellan och förföljelse av folkgrupper är vanliga orsaker till att människor drivs på flykt. Men också rent inhemskt förtryck där grundläggande demokratiska rättigheter satts ur spel, ofta med politiska strider eller inbördeskrig som följd, befrämjar uppkomsten av flyktingströmmar.

Social och ekonomisk nöd och även miljökatastrofer orsakar migrationsströmmar. Den största delen av denna migration äger rum mellan olika u-länder. Världsbanksfinansierade stora dammprojekt bidrar till att driva många människor bort från sina hem. Viktiga faktorer i den problemfyllda situation som många u-länder befinner sig i, är deras stora skuldbörda till i-länderna och i-ländernas ofta protektionistiska handelspolitik. Det är ändå inte så att fattigdom medfört att en massiv ström av människor sökt sig till norra Europa.

De utomeuropeiska asylsökande som kommer till Sverige, kommer från länder där det förekommer omfattande våld och kränkningar av mänskliga rättigheter.

### **Utredningsarbetet**

Utredningsarbetet har bedrivits under en oacceptabel tidspress. Trots att uppdraget är oerhört omfattande och gäller en lagstiftning, som är av avgörande betydelse för människors liv och hälsa, har den effektiva tid som stått till förfogande uppgått till endast fyra månader. Det är omöjligt att på så kort tid hinna penetrera de aktuella frågorna tillräckligt djupt. Således har kommittén inte gjort någon egen undersökning av hur utlänningslagens skyddsbestämmelser tillämpats av berörda myndigheter. Kommittén har inte ansett sig kunna tillmötesgå mitt förslag att hålla en hearing med advokater och företrädare med Centrum för tortyrskadediagnostik om tillämpningen av utlänningslagens skyddsregler. Inte heller har mitt förslag om att kommittén närmare

borde undersöka hur Sverige uppfyller FN:s tortyrkonvention i samband med avvisningsbeslut tillmötesgått.

Det har inte heller varit möjligt för kommittéledamöterna att bedriva en tillräcklig förankringsprocess i sina respektive partier.

### **Flyktingpolitiken i ett globalt perspektiv**

Detta avsnitt i betänkandet innehåller många goda avsikter om att tillmäta förebyggande av flyktingströmmars uppkomst ökad vikt. Det gäller t.ex. bistånd för främjande av demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning, katastrofbistånd, miljöinsatser m.m.

Jag kan ansluta mig till det mesta som sägs i detta avsnitt. Jag anser dock att det finns anledning att varna för att underskatta svårigheterna. Att påverka de värsta förbrytarregimerna i världen så att de börjar respektera grundläggande mänskliga rättigheter är en oerhört svår uppgift. Det får här räcka med att peka på exemplet Kina. Här finns också en uppenbar konflikt mellan försvaret av mänskliga rättigheter å den ena sidan och intresset för den kinesiska marknaden å den andra sidan. Det förhållandet att vi avser att ge internationellt bistånd för att förebygga påtvingad flykt ger oss ingen rätt att avvisa den som står vid Sveriges gräns och behöver skydd för sina mänskliga rättigheter. Att genom landstingsskatten ha betalat ett solidariskt bidrag till den gemensamma sjukvården berättigar inte till att avvisa en begäran om hjälp från en människa som ligger blödande på gatan.

Två frågor borde givits en mer framträdande plats i detta avsnitt, dels den internationella vapenhandelns betydelse som bidragande faktor till uppkomsten av flyktingströmmar och dels betydelsen av frihandel för utländernas möjligheter till ekonomisk utveckling.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har ingivit ett material till kommittén som blyxtbelyser sambanden mellan internationell vapenhandel och flyktingströmmars uppkomst. Cirka 90 procent av världens 18 miljoner externflyktingar är på flykt undan krig. Undanröjs kriget försvinner de stora flyktingströmmarna. De rika staterna i världen är sällan i krig, men bidrar till dessa genom att exportera vapen. Så var det t.ex. västmakterna som genom att beväpna Saddam Hussein gjorde Iraks angrepp på Kuwait möjligt.

Föreningen har också funnit att 65 procent (201 000 personer) av dem som mellan 1983 och 1994 sökte asyl i Sverige var på flykt från 10 krigsförande länder dit svenska företag under samma period exporterat krigsmateriel. De aktuella länderna är Ex-Jugoslavien, Iran, Irak, Turkiet, Syrien, Peru, Bangladesh, Sri Lanka, Pakistan och Indien.

I de flesta fallen har regeringen godkänt vapenexporten, i några fall har företagen levererat komponenter eller smuglat krigsmaterielen.

Sverige måste anses ha ett särskilt moraliskt ansvar för flyktingströmmar som uppkommer i länder som tidigare importerat vapen från Sverige.



Jag förordar en successiv total avveckling av den svenska vapenexporten och att Sverige i sitt agerande i internationella fora ständigt skall lyfta fram de förödande konsekvenserna av den internationella vapenhandeln och nödvändigheten att åtminstone ställa den under ökad kontroll.

Jag anser vidare det vara en brist i denna del av betänkandet liksom i betänkandet som helhet att helt otillräcklig vikt läggs vid att asylrätten är en grundläggande mänsklig rättighet. Perspektiven blir i stället ofta närmast kamerala. Synsättet på invandringens kostnader är statistiskt, de nuvarande arbetslöshetstalen bland invandrare förutsätts bestå under överskådlig tid. Jag anser mycket tala för att en stor del av den förhöjda arbetslösheten bland vissa invandrargrupper sannolikt kan förklaras med etnisk diskriminering. Därmed blir det en uppgift för samhället att finna nya effektivare metoder att bekämpa diskrimineringen, inte åberopa dess effekter som skäl att stänga ute skyddsbehövande människor från vårt land.

### **Det europeiska samarbetet**

Flykting- och immigrationspolitiken behandlas i EU på nationell, mellanstatlig och i någon mån på gemenskapsnivå. Tyngdpunkten ligger helt på nationell och mellanstatlig nivå. De allmänna tendenserna är entydiga: När antalet asylsökande ökar intensifieras åtgärderna för att hindra de asylsökande att komma till EU-länderna. En kapprustning mot flyktingarna håller på att utvecklas med följderna att respekten för humanitet och människovärde urholkas allt mer.

En stor del av samarbetet på detta område äger rum genom mellanstatliga konventioner, t.ex. den just nu aktuella Schengenkonventionen. Det är stora nackdelar förknippat med denna samarbetsform genom att både demokratisk och rättslig kontroll i stort sett lyser med sin frånvaro.

Europaparlamentet uttalade 1989 att sättet som Schengenkonventionen utarbetades på utgjorde ett brott mot demokratiska principer. Den 7 april i år fördömde parlamentet frånvaron av parlamentarisk och juridisk kontroll av konventionen. Både Schengenkonventionen och den yttre gränskontrollkonventionen innehåller sådana inslag som ger ett visst berättigande åt talet om "fästning Europa".

De konklusioner och resolutioner som EU:s ministerråd antagit om "säkra första asylländer", "säkra ursprungsländer" och "uppenbart ogrundade asylansökningar" har ett innehåll som kan äventyra en rättssäker behandling av asylsökande. Stark kritik mot resolutionerna har kommit bl.a. från Europaparlamentet, FN:s flyktingkommissariat och Amnesty International.

Genom att sluta en mängd återtagandeavtal med stater, som gränsar till EU, försöker flera EU-stater övervältra bördorna av flyktingmottagandet bl.a. på de bräckliga demokratierna i Östeuropa. Sverige måste med kraft motverka

denna kortsiktiga politik som kan verka destabiliserande på den demokratiska utvecklingen i Östeuropa.

Jag delar majoritetens uppfattning att den fria rörligheten för personer måste utsträckas till att omfatta alla som är fast bosatta i medlemsstaterna. I den Europeiska kommissionens vitbok om socialpolitik, (COM 94 333 den 27 juli 1994) sägs i detta ämne bl.a. följande: "En inre marknad utan gränser inom vilken fri rörlighet för personer galler innebar logiskt fri rörlighet avseende ekonomiska aktiviteter för alla lagligt bosatta tredjelandsmedborgare." Det är en oerhört viktig åtgärd för att motverka diskriminering och rasism. De nuvarande reglerna om fri rörlighet enbart för EU-medborgare är högst olyckliga ur detta perspektiv. Det är viktigt att Sverige vid den internationella regeringskonferensen 1996 verkar för en icke diskriminerande tillämpning av den fria rörligheten för personer.

Jag instämmer med majoritetens uppfattning att Sverige skall varna asylrätten inom EU och att de gemensamma reglerna inte skall vila på den minsta gemensamma nämnaren.

EU:s gemenskapsrättsliga beslutsprocess har med rätta kritiserats för bristande öppenhet. Men slutenheten är ännu större inom den s.k. tredje pelaren, där asyl- och immigrationsfrågorna handläggs. Här sker arbetet i olika ämbetsmänna- och expertkommitteér utan insyn och demokratisk kontroll. Visserligen skall ingångna konventioner ratificeras av de nationella parlamenten, men när avtalen är undertecknade ställs parlamenten inför fullbordat faktum. Antingen får man godkänna konventionen utan någon som helst ändring eller också förkasta den.

Samtidigt som det finns stor anledning till oro för att EU skall föra en extremt hård asyl- och invandringspolitik vore det förödande om det inte går att få till stånd ett fungerande och effektivt samarbete på detta område. Just när det gäller flyktingfrågan är det en given fördel att detta samarbete kan ges kraft och effektivitet genom viss överstatlighet.

Krav på enhällighet gör att det blir mycket svårt att fatta beslut. Om asyl- och invandringsfrågorna med stöd av artikel 100c i Maastrichtfördraget förs över till den första pelaren och gemenskapsrätten blir den demokratiska insynen också mycket större genom den roll Europaparlamentet då får. En annan fördel vore att EG-domstolen då får behörighet att avgöra tvister om tolkningen och efterlevnaden av reglerna på asyl- och invandringsområdet. Det skulle stärka rättssäkerheten.

I Europa måste vi själva ta hand om våra flyktingproblem på ett organiserat och civiliserat sätt. Vid behov måste vi snabbt kunna sätta upp flyktingläger, fördela kostnaderna, organisera återvändandet och, när detta inte är möjligt fördela flyktingarna på olika länder.



## Invandringen till Sverige

Jag kan inte instämma i majoritetens beskrivning av större invandringsgrupper i Sverige de senaste 20 åren. Genomgående tillmäts skyddsbehoven hos grupperna för liten betydelse. Intresset av immigrationskontroll dominerar betraktelsesättet på bekostnad av värnandet av asylrätten som ett viktigt led i försvaret av mänskliga rättigheter. Ingen verklig undersökning av praxis har gjorts.

## Skyddsreglerna

### *Konventionsflyktingar och de factoflyktingar*

Kommittén uttalar att den svenska tolkningen av Genèvekonventionen i vissa delar är mer restriktiv än den tolkning UNHCR rekommenderar bl.a. i sin handbok och som flertalet andra EU-länder tillämpar. Kommittén förespråkar en vidgad tolkning av konventionen och att den skall ansluta till UNHCR:s handbok och intentionerna bakom de resolutioner UNHCR antagit. Jag anser att handboken "bör tjäna som vägledning vid fastställandet av flyktingskap, inte "kan" som majoriteten föreslår.

Jag instämmer i och för sig i dessa uttalanden om en vidgad tolkning av konventionen. Jag menar dock att det finns anledning att hysa en stark skepsis mot de reella möjligheterna att påverka de lagtillämpande myndigheternas tolkning med hjälp av förarbetsuttalanden. Flera gånger tidigare har lagstiftaren utan någon som helst framgång försökt påverka myndigheterna att ge konventionen en vidgad tillämpning. Utvecklingen har istället gått åt rakt motsatt håll. Större möjlighet till praktiskt genomslag skulle den föreslagna förändringen av lagtexten i 3 kap. 2 § utlänningslagen troligen kunna få. Jag stöder denna komplettering av lagtexten.

Jag finner det djupt beklagligt att kommittén inte haft möjlighet att närmare studera den praktiska tillämpningen av utlänningslagens skyddsregler. Det hade varit ett mycket angeläget utredningsuppdrag.

Jag anser att både invandrarverket och utlänningsnämnden tillämpat flyktingkonventionen extremt restriktivt, något som strider både mot utlänningslagens förarbeten och principen om "the benefit of the doubt". Schematiska tumregler om betydelsen av dokumentlöshet, dröjsmål med att inge en asylansökan eller s.k. inre flyktalternativ har fått bilda underlag för summariska avslagsbeslut. Den andel av de skyddsökande som får asyl (konventions- och de factoflyktingar) har sjunkit dramatiskt de senaste åren och ligger nu också internationellt sett mycket lågt. 1987 och 1988 erkändes mer än 20% av de asylsökande som fick stanna som konventionsflyktingar och cirka 50% som de factoflyktingar. 1993 var motsvarande siffror 3 respektive 11. De första tre kvartalen innevarande budgetår respektive 9%. Det finns ingenting som tyder på att de asylsökandes grunder nu generellt är svagare än tidigare.

Utlänningsnämnden har gett högsta prioritet till att avarbeta balanser och en effektiv ärendehantering. De väntetidsförordningar som trädde i kraft den 1 januari 1992 tillämpade nämnden en tid på det sättet att man lät bli att ta ställning till om den asylsökande uppfyllde kraven på att räknas som de factoflykting innan tidsförordningen tillämpades. På så sätt blev många med skyddsbehov klassificerade som personer som fått stanna enbart på grund av tidsregler och saknande skyddsbehov. Härigenom sattes den borgerliga regeringens beslut om att asylreglerna skulle tillämpas fullt ut ur spel. Detta har i sin tur kunnat utnyttjas av invandrarfientliga debattörer som grund för påståenden om att många som fått stanna saknar asylskäl.

Utlänningsnämnden har på ett utmanande sätt åsidosatt flyktingkonventionens bestämmelse i artikel 35 om skyldighet för myndigheten att samarbeta med UNHCR. Detta gäller t.ex. beträffande bedömningen av asylsökande från Peru, Bosnien och Kosova. Förhållandet har varit detsamma vid beslut om avvisning av bosniska medborgare till Serbien. Jordanien betraktar utlänningsnämnden som ett säkert första asylland för irakier stick i stav med UNHCR:s bedömning. Det föreligger visserligen ingen formell skyldighet för svenska myndigheter att följa flyktingkommisariatets rekommendationer, men i konventionens artikel 35 ligger ett krav på lyhördhet som ignorerats.

Den föregående regeringen har genom sina praxisskapande beslut den 8 juli 1992 rörande asylsökande peruaner givit en ny tolkning – helt i strid med lagens förarbeten – om vad som utgör särskilda skäl att vägra en de factoflykting skydd. Att ha verkat för en organisation, som enligt vad det är känt har gjort sig skyldig till grova övergrepp, diskvalificerar från rätt till skydd som de factoflykting enligt dessa beslut. I realiteten har det varit tillräckligt att ha en förälder eller ett syskon som anses ha verkat för organisationen för att uteslutas från skydd. Denna tolkning av utlänningslagen är enligt min mening helt felaktig. I stället bör uteslutandegrunden i flyktingkonventionens artikel 1F tillämpas om förutsättningarna är uppfyllda.

Det är numera nästan rutin att asylsökande med läkardokumenterade tortyrskador skickas tillbaka till sina bödlar efter beslut av invandrarverket och utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden vägrar också – i strid med utlänningslagen och på ett grymt sätt – att ta hänsyn till förekomsten av s.k. praktiska verkställighetshinder. Följden har blivit att misslyckade avvisningsförsök i bland genomförs gång på gång med samma person eller familj. Det är lätt att inse vilken traumatisk situation detta måste vara för dem det berör.

S.k. inre flyktalternativ används regelmässigt av invandrarverket och utlänningsnämnden för att avslå asylansökningar. Också tillämpningen av begreppet säkert första asylland har i många fall varit felaktig. UNHCR framförde den 9 november 1994 i Flyktingpolitiska rådet att den nuvarande svenska tillämpningen av begreppen "säkert första asylland" och "inre flyktalternativ" kan komma att undergräva asylrätten. Man framförde önskemål att den flyktingpolitiska kommittén fick i uppdrag att titta på detta.



USA:s utrikesdepartement framför i "Country Reports on Human Rights Practices 1994" att Sverige fortsatt att skärpa beviskraven mot asylsökande och ger ett par konkreta exempel på detta.

Jag anser att uttalandet på sidan 118 i betänkandet om att ett första asylland kan godtas om "den asylsökande kan bedömas ha möjlighet att få asyl i annat land" inte kan godtas. Det måste råda visshet om att den asylsökande får skydd i det landet om han/hon har behov av sådant skydd. Detta är av fundamental betydelse om inte asylrätten med en enkel manipulation skall kunna sättas ur spel.

Jag anser att definitionen av vem som är flykting i 3 kap. 2 § utlänningslagen bör kompletteras ytterligare i förhållande till majoritetsförslaget genom att följande läggs till som en ny sista punkt i paragrafen:

"Med förföljelse avses allvarliga kränkningar av utlänningsens mänskliga rättigheter såsom de definieras i de konventioner i detta ämne som Sverige tillträtt och som anges i en bilaga till utlänningslagen.

#### *Kön eller homosexualitet*

Jag ansluter mig till majoritetens förslag att införa en särskild bestämmelse om skydd för den som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Det bör dock påpekas att det inte är uteslutet att det i vissa fall kan vara så att det är fall som omfattas av flyktingkonventionen. Uttrycket "strängt straff eller mycket allvarliga trakasserier" bör ersättas med " förföljelse. Det bör inte vara möjligt att vägra denna kategori skydd med hänvisning till särskilda skal.

Det måste slås fast att den kvinna som utsatts för våldtäkt, utförd av representanter för samhället är berättigad till skydd enligt denna bestämmelse om hon inte bedöms vara flykting. Nuvarande praxis där dessa kvinnor ofta avvisas efter en bedömning att de inte skulle riskera en upprepad våldtäkt vid återkomsten till hemlandet är djupt inhuman och kan inte accepteras.

#### *Krigsvägrare*

Jag anser inte att det särskilda skyddet för krigsvägrare bör utgå. Det är bra om tillämpningen av flyktingkonventionen genom att anpassas till UNHCR:s handbok blir sådan att vissa krigsvägrare faller innanför konventionsbegreppet, men detta är inte tillräckligt. Jag ser tyvärr inget i vår omvärld som antyder att denna skyddsregel blivit överflödigt, snarare motsatsen. Regeln bör också göras tillämplig på inbördeskrig. Den svenska vapenexporten till en rad av de länder varifrån många flyktingar kommer ger Sverige ett särskilt moraliskt ansvar. Vi måste ge skydd åt dem som vägrar döda med bl.a. svenska vapen, vilka sålts med goda vinster av svenska företag och genererat skatteintäkter för stat och kommuner.

*Dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*

Jag ansluter mig till majoritetens förslag att en skyddsregel för den som är i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning bör införas. Det är ologiskt att dessa fall bara skall ha skydd genom verkställighetsreglerna i 8 kap. Tillämpningen får dock inte låsas till Europadomstolens numera mycket restriktiva tolkning av artikel 3 i konventionen. Det är nödvändigt att också ta hänsyn till vad vi själva anser vara en omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Jag anser att en undersökning borde ha gjorts om Sverige uppfyller kraven i artikel 3 i FN:s tortyrkonvention. Det föreligger nu två relativt färska rättsfall där Schweiz och Canada fällts för att ha beslutat avvisa asylsökande trots att risk för tortyr förelegat. En analys av invandrarverkets och utlänningsnämndens praxis att avvisa torterade människor i relation till de åtaganden som denna konvention innebär skulle ha varit utomordentligt värdefull.

Jag vill vidare framhålla att jag anser könsstympning utgöra omänsklig och/eller förnedrande behandling. Risk för sådan behandling skall därför utgöra grund för skydd enligt denna bestämmelse.

*De factoflyktingar*

Under lång tid har kritik riktats mot den bestämmelse som ger skydd åt personer med flyktingliknande skäl, s.k. de factoflyktingar på grund av att den är så allmänt hållen att det är svårt att utläsa dess verkliga innebörd. Jag anser att det finns visst fog för den kritiken.

Jag anser dock att majoritetens förslag om att ersätta både regeln om skydd för de factoflyktingar och skydd på grund av s.k. politisk-humanitära skäl med skydd för den som flytt från väpnad konflikt eller miljökatastrof vara för snävt.

I de flesta europeiska länder är det många fler utlänningar som får skydd som de factoflyktingar än konventionsflyktingar. Det visar att det finns behov att anpassa flyktingdefinitionen till den förändrade flyktingsituationen. 1951 års flyktingkonvention har en tämligen individualiserad flyktingdefinition. Ett förslag till ett kompletterande flyktingbegrepp har lagts fram av European Council on Refugees and Exiles. Jag anser att detta kompletterande flyktingbegrepp bör ersätta majoritetens förslag om skydd för den som flyr från väpnad konflikt eller miljökatastrof. Mitt förslag lyder: ---" har flytt från sitt hemland, eller är ur stånd att återvända dit, eftersom hans liv, säkerhet eller frihet hotas på grund av allmänt våld, utländsk aggression, inre konflikt,



massiva kränkningar av mänskliga rättigheter eller andra omständigheter som allvarligt stört den allmänna ordningen".

Sverige bör verka aktivt inom EU för att denna kompletterande definition, som redan har betydande stöd i Europaparlamentet, ingår i ett harmoniserat flyktingbegrepp.

Eftersom lagfästande av denna föreslagna komplettering av flyktingbegreppet skulle kunna medföra att en oproportionerlig andel asylsökande tar sig till Sverige i förhållande till andra EU-länder bör ytterligare ett kriterium läggas till beträffande vad som kan utgöra särskilt skäl att vägra skydd. Således bör det förhållandet att denna nya skyddsregel medfört att Sverige mottagit oproportionerligt många skyddsökande av denna grupp i jämförelse med övriga EU-länder kunna utgöra ett särskilt skäl att vägra skydd.

### *Anhöriginvandring*

Jag kan acceptera majoritetens förslag att ändra åldersgränsen för barns rätt att återförenas med sina föräldrar till 18 år. Den s.k. sista länkregeln bör dock inte tas bort, den är nödvändig för att förhindra att från humanitära utgångspunkter helt oönskade resultat uppkommer i vissa fall.

Jag kan inte ställa mig bakom majoritetens förslag att föräldrar till här bosatta barn skulle få möjlighet att bosätta sig hos dem bara om de haft hushållsgemenskap i hemlandet. Däremot anser jag att en viss ökad restriktivitet i förhållande till gällande rätt kan övervägas, t.ex. införande av samma villkor för ensamstående föräldrar som för föräldrapar för rätt till bosättning hos sina barn.

Å andra sidan finns, som Röda Korset påpekat i en skrivelse till kommittén, exempel på en orimligt hård praxis i vissa fall. Det gäller minderåriga barn med en förälder i Sverige, som bor hos den andre föräldern eller hos en annan släkting som ansvarar för barnet. Om situationen förändras och denna person avlider kanske barnet står utan försörjare eller riskerar att bli lämnad till någon det har svagare anknytning till än föräldern i Sverige. I sådana fall har barnets ansökan om att få förenas med föräldern i Sverige avslagits av invandrarverket. Ett annat typfall där avslag ges är ensamma minderåriga barn där föräldrarna är döda/ försvunna, men äldre syskon finns här.

Det påpekas också att handläggningstiderna i familjeåterföreningsärenden är alltför långa i förhållande till de skyldigheter som följer av artikel 10 i barnkonventionen.

Den uppskjutna invandringssprövningen vid äktenskap eller sammanboende med en person i Sverige bör bibehållas. Reglerna så som de framstår i lagförarbetena har en väl avvägd utformning. Det har emellertid framförts omfattande och stark kritik mot hur reglerna tillämpats. Det har gjorts gällande att svenska män som gifter sig med utländska kvinnor behandlas välvilligare av de svenska myndigheterna än svenska kvinnor som gifter sig med

utländska män. Det hävdas också att det är svårare att få uppehållstillstånd på denna grund för afrikanska män jämfört med män från rika industriländer. Det har också framförts stark kritik mot att kvinnor som misshandlats av svenska män under den uppskjutna invandringsprövningen ofta avvisats utan tillräckligt beaktande av deras utsatta situation vid ett återvändande till hemlandet. En annan fråga som borde utredas närmare är "importen" från svenska mäns sida av kvinnor från asiatiska länder. Här finns således viktiga utredningsuppgifter för att kartlägga praxis, något som inte varit möjligt för kommittén på den korta tid som stått till buds.

#### *Starka humanitära skäl*

Här föreslår majoriteten inga förändringar av gällande rätt. Jag ansluter mig till denna ståndpunkt eftersom kommittén inte haft möjlighet att närmare penetrera detta område, vilket skulle ha varit en angelägen uppgift.

#### *Viseringspolitik*

Jag ansluter mig till majoritetens ståndpunkt att Sverige såväl inom som utom EU bör arbeta aktivt för att viseringsfrihet skall gälla mellan så många länder som möjligt. Viseringsskyldighet bör gälla bara när starka skäl talar mot viseringsfrihet. I förhandlingar rörande de s.k. negativlistorna måste det övergripande målet vara så stor rörelsefrihet som möjligt över gränserna. Jag anser att visumkrav inte bör användas för att stoppa asylsökande vid massflyktsituationer, istället bör en samordning ske inom EU beträffande insatser i hemlandet och fördelning av de asylsökande på olika länder.

#### **Massflykt**

Jag instämmer i vad majoriteten anfört under detta avsnitt.

#### **Nyligen genomförda utredningar**

##### *Riksrevisionsverket*

Vissa av förslagen finns anledning att genomföra i någon form. Jag tänker då på partssammansatta förhandlingar och biträdesjour. Däremot är det inte möjligt att med bibehållen rättssäkerhet avgöra flertalet ärenden så snabbt som verket tänker sig. Jag delar majoritetens uppfattning att det är inte acceptabelt att införa krav på prövningstillstånd i utlänningsnämnden. Jag anser tvärtom att tvåinstansförfarande bör genomföras fullt ut så att Sverige uppfyller minimikraven på asylförfarandet i den resolution som antogs av Europeiska rådets möte den 26–27 juni 1995.



Det är viktigt att invandrarverket i enlighet med RRV:s förslag ställer högre krav på inlagorna från vissa offentliga biträden. Det är också av yttersta vikt att invandrarverket och utlänningsnämnden undviker att förordna bitraden som visat sig inte uppfylla kraven på kvalitet i sättet att utföra uppdraget.

Asylprövningen i första instans bör enligt min mening föras över från invandrarverket till fristående, domstolsliknande asylprövningsnämnder. Förfarandet bör vara muntligt och kontradiktoriskt. Erfarenheterna visar entydigt att förfarandet hos invandrarverket inte uppfyller ens mycket lågt ställda krav på en rättssäker handläggning.

Förfarandet i utlänningsnämnden bör förändras i flera avseenden för att förbättra rättssäkerheten. Muntlig förhandling bör vara ett regelmässigt inslag i förfarandet. Ett urval av handlingarna i ärendena bör i förväg skickas till lekmanamedamöterna. Det är nödvändigt för att dessas inflytande inte skall bli illusoriskt. Betydligt fler ärenden bör avgöras i nämnd än vad som nu är fallet. Det måste också skapas klarare regler för när ett ärende skall avgöras av ordföranden ensam.

### *Verkställighetsutredningen*

Jag instämmer i förslaget att hanteringen av asylärendena samordnas, detta under förutsättning att de tidigare nämnda asylprövningsnämnderna övertar prövningen av asylansökningar från invandrarverket. Det bör också gälla ärenden med omedelbar verkställighet.

Utredningen präglas i alltför hög grad av ett myndighetsperspektiv. Förslagen är inriktade på att göra verkställigheterna smidigare och effektivare. Verkställigheten sedd ur deras perspektiv som är dess föremål borde ha fått större plats. Många av dem har försakats svåra lidanden på grund av det sätt verkställigheten genomförs. I flera fall kan de verkställighetsförsök som gjorts av svenska myndigheter närmast karakteriseras som organiserad människosmuggling. Det hade varit lämpligt att inhämta synpunkter på verkställighetsförfarandet från offentliga biträden.

Jag kan inte acceptera förslaget att de asylsökande före beslutet i ärendet skall informeras om att deras ansökan troligen kommer att avslås. En sådan handläggning skulle riskera att inge den asylsökande intrycket att en korrekt och rättvis handläggning av ärendet inte kan påräknas.

Jag anser inte heller det vara acceptabelt att invandrarverket inleder planering för ett återvändande till hemlandet efter ett avvisningsbeslut från invandrarverket medan prövningen av ärendet pågår hos utlänningsnämnden. Ett sådant förfarande skulle kunna ge intrycket att handläggningen hos utlänningsnämnden vore en betydelselös formalitet.

Jag delar inte utredarens uppfattning att invandrarverket har hög kompetens när det gäller att bedöma asylansökningar. Det är en utbredd uppfattning bland juridiska ombud och frivilligorganisationer, som har stor erfarenhet av

invandrarverkets beslutsfattande i asylärenden, att rättssäkerheten är mycket dålig och kvaliteten på beslutsfattandet ofta undermålig.

Det dominerande problemet när det gäller asylärenden i dag är inte dokumentlösheten och svårigheterna att fastställa den asylsökandes identitet även om detta kan vara nog så besvärande för myndigheterna, utan de tidigare påtalade bristerna i myndigheternas rättstillämpning.

Som majoriteten anför är det är nödvändigt att förslaget om förlängd inresekontroll utreds ytterligare. En nödvändig förutsättning för införande av en sådan ordning är bl.a. en advokatjour och rätt att omedelbart få offentligt biträde för den asylsökande.

Det är en skam för Sverige att asylsökande fortfarande ofta förvaras i häkten och polisarrester. Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr riktade nyligen skarp kritik mot dessa förhållanden. Det är bra att utredaren föreslår att en ändring skall ske på denna punkt. Det är emellertid absolut nödvändigt att i utlänningslagen införa ett förbud att använda häkten och polisarrester som förvaringslokaler.

Möjligheterna att ta barn i förvar bör inskränkas ännu mer än vad som blev fallet genom den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1993. Förvar av barn i samband med avvisning med omedelbar verkställighet bör endast få ske om verkställighet skall ske till tredje land. Det är bara i de fallen det ofta är nödvändigt med en skyndsam verkställighet. Den maximala tiden för förvar av barn bör aldrig få förlängas utöver 72 timmar

### *Asylprocessutredningen*

Jag instämmer i utredningens förslag hur regeringens styrning av praxis i utlänningsärenden bör organiseras.

Förslagen om ökad muntlighet i asylprocessen och bättre beslutsmotiveringar går i rätt riktning. Som jag anført ovan anser jag att man bör gå vidare och inrätta asylprövningsnämnder.

Utredningen lägger inga förslag om ändringar i sekretesslagen för att stärka partsinsynen i ärendena. Mot bakgrund av utlänningsnämndens sätt att förfara med rapporterna från sina utredningsresor och regeringsrättens beslut i flera fall där den asylsökande överklagat nämndens beslut att inte lämna ut rapporterna, måste sekretesslagen andras för att råda bot på missförhållandena. Den rådande situationen är fullkomligt oacceptabel i en rättsstat.

### *Transportörsansvaret*

Kommittén föreslår att inga förändringar skall göras i gällande rätt. Jag instämmer i detta. Transportörsansvar är utomordentligt känsligt ur asylrättslig synpunkt, eftersom det finns uppenbara risker att sådana regler hindrar skyddsbehövande att fly och dessutom lägger över myndighetsutövande på



privata rättssubjekt. Det hade varit en angelägen uppgift för kommittén att närmare undersöka hur de nuvarande reglerna om transportöransvar tillämpats och huruvida och i vilken mån de verkat som hinder för skyddsbehövande att ta sig till Sverige. Om sådana uppgifter framkommer måste bestämmelserna ändras.

#### *Organisatörsansvaret*

Jag motsätter mig majoritetens förslag att förändra brottsrekvisitet "vinstsyfte" till "mot betalning". En sådan förändring riskerar att medföra att den som på helt ideella grunder organiserar flykt till Sverige skulle omfattas av straffbestämmelsen. Med den tolkning högsta domstolen gjort av "vinstsyfte" har de handlingar som är straffvärda täckts.

#### *Barnkonventionen och utlänningslagen*

När Sverige ratificerade barnkonventionen ansågs detta inte kräva några förändringar i den svenska lagstiftningen. Denna uppfattning har med tiden kommit att bli alltmer ifrågasatt.

Bl.a. när det gäller utlänningslagen har det på flera punkter ifrågasatts om barnkonventionens krav är uppfyllda. Min mening är att det bästa sättet att komma till rätta härmed vore att inkorporera de artiklar i barnkonventionen, som är barare av sådana rättigheter, som kan åberopas av enskilda individer. Jag förordar detta förfaringsätt.

I andra hand bör transformeringstekniken användas. Jag ansluter mig till majoriteten när det gäller att höja åldersgränsen för barn i utlänningslagen från 16 till 18 år för att på den punkten uppnå överensstämmelse med barnkonventionen. När det gäller möjligheten att ta barn i förvar har jag på annan plats i reservationen förordat ytterligare begränsningar i lagen. Vad beträffar frågan om offentligt biträde för förvarstagna barn måste en regel införas i rättshjälpslagen att biträde skall förordnas omgående.

Jag ansluter mig till vad majoriteten har anfört om barn och förhör. Frågan är så viktig att den måste regleras i lag.

Jag ansluter mig även till majoritetens förslag att den som är förordnad som offentligt biträde för ett ensamt barn i utlänningsärenden utan särskilt förordnande skall vara barnets ställföreträdare i det ärende förordnandet avser.

Jag kan inte ansluta mig till delar av vad som anförs under "barn och tillståndsprövning". Utlänningsnämnden har utvecklat en praxis helt i strid med utlänningslagens förarbeten vad gäller beaktandet av självmordsrisk som grund för beviljande av en ny ansökan. Nämnden kräver dels ett allvarligt menat misslyckat självmordsförsök och dels fortsatt risk för självmord för att bevilja uppehållstillstånd. Enligt lagens förarbeten räcker det med "själv-

mordsrisk" för att en ny ansökan skall beviljas. Majoritetens uttalande ligger närmare utlänningsnämndens praxis än vad som enligt utlänningslagens förarbeten skall utgöra gällande rätt. Jag anser att dessa förarbetsuttalanden bör gälla även fortsättningsvis och att utlänningsnämnden skall rätta sig efter dem.

Det har utvecklats en praxis att en förälder som har ett fungerande umgänge med sitt barn anses kunna avvisas från Sverige även om det leder till en separation från barnet. Jag anser att det bara bör få ske vid grova brott, men inte ens i det fallet bör umgänge genom besök få uteslutas helt som fallet är idag.

Det kan inte accepteras att verkställigheter genomförs så att de leder till familjesplittning, vilket inträffar idag eftersom utlänningsnämnden i sitt beslutsfattande felaktigt utgår från att hela familjen tas emot om någon familjemedlem har medborgarskap i destinationslandet.

Det är en allvarlig brist att det inte finns några bestämmelser om vilken myndighet som har ansvar för att arbeta för familjeåterförening. Nu anser sig ingen ha ansvaret för detta åliggande enligt barnkonventionen. Utredningen borde ha utrett detta och kommit med förslag till lösning.

### **Samordning och genomförande**

Detta avsnitt har behandlats först i utredningens absoluta slutskede. Jag anser mig därför inte ha möjlighet att nu ta slutgiltig ställning till innehållet i detta avsnitt.

Eftersom jag motsätter mig de flesta förslagen till inskränkningar för vilka som skall få skydd i Sverige eller få rätt att bosätta sig här i egenskap av anhöriga anser jag mig inte kunna föreslå disponerande av resurser som frigjorts genom minskad invandring.

Jag anser att en av förutsättningarna i beräkningsexemplet på sidan 254 i betänkandet är felaktig. Det är inte cirka 10% av de asylsökande som avvisas med omedelbar verkställighet i dagens system utan drygt 20%. Detta framgår av invandrarverkets kvartalsstatistik.

Jag ställer mig tveksam till det ändamålsenliga i majoritetens förslag att minskad asylinvandring till Sverige skall leda till ökade ekonomiska insatser för flyktförebyggande åtgärder. Sådana åtgärder bör i stället utgå från vilka faktiska behov som föreligger. En minskad asylinvandring skulle ju kunna bero på att orsakerna till flykt starkt minskat.



## 5 av Maria Özmen (KdS)

### Inledning

Många av de förslag som Flyktingpolitiska kommittén avlämnar innebär en klar förbättring av flyktingpolitiken. Det gäller bl.a. förslag om att Sverige skall verka för bättre internationell samverkan inom bistånds- och flyktingområdet, att den svenska tillämpningen av flyktingkonventionen skall vidgas samt att flera förslag framförs om stärkande av rättssäkerheten för asylsökande.

Däremot delar jag inte majoritetens syn på flera av de övergripande frågorna. Jag har också en annan mening än majoriteten i ett antal av detaljförslagen och bakgrundsbeskrivningen till dessa, vilka redovisas i det följande.

### Motiven för en ny politik (2 kap.)

Den beskrivning av utvecklingen i världen och Europa, som majoriteten ställt sig bakom, målas enligt min mening i allt för mörka färger. Även om världens flyktingströmmar ökat, har det samlade biståndet tillsammans med en liberaliserad handel under det senaste 30-talet år på åtskilliga områden lett till avsevärda förbättringar i u-världen. Det gäller exempelvis tillgången till rent vatten, andelen barn i primärundervisning, förbättrad tillgång till hälsovård.

I bakgrundsbeskrivningen ställs den till början av 1990-talet ökande asylinvandringen till Europa mot den ekonomiska nedgången. Troligen kommer invandringstrycket mot Europa att kvarstå, med den ekonomiska konjunkturerna växlar. Om arbetslösheten i Europa kan bemästras i samband med en konjunkturuppgång, minskar kostnaderna för asylinvandringen dramatiskt. Dessutom har asylinvandringen till hela Europa halverats sedan 1992. Också asylinvandringen till Sverige minskar f.n. kraftigt.

I bakgrundsbeskrivningen hävdas att de västeuropeiska staterna kommer att tvingas att ta ställning till hur de samlade resurserna för att reglera invandring, pröva asylskäl och ta emot och integrera invandrare ska vägas mot insatser utanför det egna landet – i ursprungsländerna – för att motverka de orsaker som lett till invandring.

Att det finns skäl att förbättra och förbilliga asylpolitiken och flyktinginvandringen är odiskutabelt, liksom att insatser behövs utanför Sverige och övriga i-länder för att förebygga flykt. Samma resonemang förs när det gäller u-landsbiståndet i sin helhet: att väga långsiktigt bistånd mot katastrofbistånd.

Men enligt min mening är ett sådant "balansproblem" inte det som borde vara det huvudsakliga motivet till en ny politik. Avgörande för både flykting-

och biståndspolitikerna bör vara *moraliska* skäl. Orsakerna bakom flykt kan inte klaras av genom att världens rika länder bara omfördelar mellan två konton. FN har som mål satt upp att i-ländernas utvecklingsbistånd år 2000 ska uppgå till 0,7 procent av bruttonationalinkomsten. Medelnivån på biståndet från dessa länder har ända sedan mitten av 1970-talet legat på drygt 0,3 procent av BNI. Det krävs dramatiska insatser av i-länderna för att nå FN:s biståndsmål till år 2000. Enbart överföring av medel från asylhantering och liknande till bistånd räcker inte alls till för att motverka den utveckling som leder till flyktingströmmar.

De humanistiska och kristna grundvärderingar som till stor del ligger bakom den demokratiska utvecklingen i Sverige, ska också enligt min mening vara grunden för Sveriges bistånds- och flyktingpolitik. Vi kan inte avstå från att hjälpa människor i nöd i vår närhet, enbart för att pengarna behövs till förebyggande insatser. Vad skulle vi säga om brandförsvaret lät bli att släcka vissa bränder för att få råd med brandförebyggande arbete? Brandsläckning kan effektiviseras och förbilligas, det visar de senaste årtiondena. Och brandförebyggande arbete kan också bli bättre. Men båda behövs. Detsamma gäller flykting- och biståndspolitikerna. Det är i-världens *samlade* resurser, i- och u-ländernas samlade kreativitet och kunskap som behövs för att minska klyftan mellan syd och nord. Detta är i första hand ett moraliskt problem.

### Grunderna för en ny politik (kap. 3)

Jag delar i stort majoritetens uppfattning om vilka delar en förbättrad flyktingpolitik kräver. Framförallt är det viktigt att värna asylrätten i EU och i Sverige i enlighet med internationella åtaganden och den humana tradition som präglar den svenska flyktingpolitiken.

Flera av avsnitten i kapitlet innehåller dock alltför tvärsäkra påståenden. Det gäller t.ex. avsnittet om återvandring. Självfallet vill de flesta flyktingar återvända – också arbetskraftsinvandrare har drömmen om att återvända till hemlandet. Man bör skilja tydligt på makroperspektivet och den enskilda flyktingfamiljens perspektiv. För staterna är repatriering bäst, men det behöver inte alltid vara den bästa lösningen för varje enskild flyktingfamilj. Kan man generellt påstå att den bästa lösningen på esternas flykt till Sverige var återvandring. Den blev möjlig efter 50 år när de första invandrarna redan hade barnbarn och barnbarns barn.

Den estniska gruppen i Sverige kan enligt min mening visa på en alternativ modell. Gruppen är välintegrerad i Sverige men har bibehållit en estnisk språklig och kulturell kompetens. Därför har många av andra generationens ester i Sverige kunnat återflytta och hjälpa till att bygga upp Estland. Men förutsättningen för att denna insats ska bli effektiv är förbindelsen med den stora kvarvarande gruppen ester i Sverige. Återvandring har alltså många aspekter. Jag anser att frivilligheten i återvandringen skulle betonas mycket



kraftigare, liksom de fördelar det kan ha att den frivilligt återvandrade gruppen har ekonomiska och kulturella förbindelser med flyktingar som stannar kvar i det land de en gång flydde till. Betänkandet präglas i allt för hög grad av ett statiskt tänkande när det gäller folk och länder. All migration är inte olyckor som ska återställas genom återvandring!

I detta kapitel skulle kraftigare ha betonats vikten av att FN, EU, och andra internationella organisationer ställer starkare krav på en garanterad politik för minoriteter, rätten att använda minoritetsspråk, driva skolor etc. Enbart i EU-staterna talas utöver de officiella 11 språken ca 40 språk som inte är invandrarspråk. Åtskilliga konflikter som lett till flykt, har sin orsak i förtryck av minoriteter.

#### **Samarbete i ett globalt perspektiv (kap. 4)**

Jag delar majoritetens beskrivning av betydelsen av ett bättre globalt samarbete. Men också i detta kapitel har man en övertro på den gamla nationalstatens ordning: människor ska bo kvar eller återvända till sin språkliga och kulturella miljö, det ska råda ordning och reda på folk och språkgrupper.

Också här borde man haft den enskilda flyktingens eller flyktingfamiljens perspektiv. Återvändandet ska vara frivilligt och innehålla möjligheten till ny utvandring och till goda kontakter med invandringslandet.

#### **Europeiskt samarbete (kap. 5)**

Jag delar majoritetens uppfattning att EU:s flykting-, invandrings- och biståndspolitik behöver samordnas. Sverige bör verka för administrativa förenklingar inom EU:s organ. Tillsättningen av en kommissionär med ansvar för flykting- och invandringsfrågor är en viktig förbättring.

#### **Invandringen till Sverige (kap. 6)**

Den beskrivning majoriteten ställt sig bakom är enligt min mening i vissa fall tillrättalagd för utredningens syften.

I kapitlet sägs inledningsvis att Sverige tog emot och "utan allvarigare problem" integrerade 25 000 flyktingar från Baltikum. Baltutlämningen, en skam för Sverige på flyktingpolitikens område, var alltså inte något allvarigare problem!

Beträffande assyrier/syrianer nämns ingenting om de svårigheter som funnits att i Sverige få religiös förföljelse accepterad som asylskäl.

Om Iran sägs att en del människor som lämnade landet var allmänt emot den nya regimen och den nya livsstil som påtvingades människor. Detta torde

vara en mild beskrivning av att en ny rättsordning infördes som allvarligt kränker de mänskliga rättigheterna.

När det gäller Kosovo-albanerna borde skillnaden i bedömning mellan UNHCR och Sverige ha nämnts. Åtskilliga borde ha accepterats i Sverige som konventionsflyktingar.

Liknande kommentarer kunde ges till andra av de beskrivna grupperna i kapitlet.

I avsnittet om möjligheterna att reglera invandringen, skrivs om missbruk av asylsystemet genom att människor söker asyl på nytt efter avslag. Avsnittet är enligt min mening för negativt formulerat. Det är inte säkert att asylutredningar är hundraprocentigt riktiga. En person kan ha legitima skäl att försöka igen. En person som "bedömts inte vara i behov av skydd" kan ju trots det vara skyddsbehövande och tar i så fall inte resurser från en annan skyddsbehövande. Naturligtvis ska uppenbart missbruk stoppas, men också asylutredare är ofullkomliga människor.

### **Skyddsbehövande (avsnitt 6.3)**

Det framgår att diskussionerna inom EU visat att den svenska tolkningen av flyktingkonventionen varit alltför restriktiv. En icke obetydlig grupp av dem som fått stanna i Sverige som de facto-flyktingar, som krigsvägrare eller av humanitära skäl, borde istället ha fått flyktingstatus. Det är enligt min mening viktigt att tydligt upplysa opinionen om detta faktum. I de diagram som i utredningen belyser enligt vilka lagrum asylsökande fått uppehållstillstånd, borde en anmärkning finnas med om Sveriges tidigare alltför snäva tolkning av flyktingkonventionen. Enligt utredningen bör en del av de kategorier som idag får stanna av skäl som inte faller inom flyktingkonventionens ramar inte få uppehållstillstånd i framtiden. Jag delar den uppfattningen, men vill betona att asylutredningarna måste ta stor hänsyn till de sammantagna skäl en asylsökande anför.

Som exempel på personer som i framtiden inte kommer att få stanna, nämner betänkandet personer "som endast känner obehag för att delta i stridshandlingar". Enligt min mening bör inte kommittén insinuera att ett så svagt formulerat skäl varit allmänt accepterat som skäl för skydd i Sverige.

### **Kommitténs förslag till vilka som ska få skydd i Sverige (avsnitt 6.3)**

Kommitténs förslag om en tolkning av flyktingkonventionen enligt UNHCR:s tolkning ställer jag mig bakom.

Övriga med skyddsbehov förslås i tre olika grupper:



- den som utan att vara flykting riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- den som flyr undan en väpnad konflikt eller en miljökatastrof.
- den som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av könstillhörighet eller homosexualitet.

Enligt min mening bör man söka sammanföra dessa tre grupper i ett gemensamt lagrum liknande den formulering som finns i Cartagena-deklarationen. Förutom konventionsflyktingar bör människor få skydd på grund av att "deras liv, säkerhet och frihet varit hotade av allmänt våld, utländsk aggression, massiva kränkningar av mänskliga rättigheter eller andra omständigheter som allvarligt stört den allmänna ordningen". Formuleringen bör göras så att man tar hänsyn till vad ett återsändande av den skyddsökande skulle innebära. Utgångspunkten för bedömning av skyddsbehovet bör vara risken för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Sverige bör inom EU verka för att EU-länderna gemensamt inför en europeisk konvention som är åtminstone så vid som den som fattiga latinamerikanska länder kunnat komma överens om.

Jag anser därför att den flyktingpolitiska kommittén inte nu borde komma med ett detaljerat lagförslag utan endast beskriva vilka grupper som kan tänkas vara skyddsbehövande. Lagförslaget bör inte hastas fram.

#### **Anhöriga (avsnitt 6.4)**

Lagen bör formuleras så att en mer flexibel tolkning av anhörigbegreppet kan göras. Detta förordades delvis i förarbetena till tidigare utlänningslag (prop. 79/80:96). Enligt majoritetens förslag skulle följande exemplifierade personer ha svårt att få uppehållstillstånd:

- Studerande barn, även över 18 år, som vistas på annan ort, men som delvis stöds av föräldrarna.
- Vuxna, ogifta döttrar, som praktiserar eller arbetar på annan ort, har eget hushåll, men får visst stöd av föräldrarna. Detta är en ganska vanligt förekommande situation i t.ex. Syrien.
- Sjuka, handikappade eller utvecklingsstörda vuxna barn, som bor på institution och alltså inte delar hushåll med föräldrarna.
- "Sista länken" i en flyktingfamilj. Antag att en familj där föräldrarna accepteras som flyktingar har 5 barn, fyra under 18 år och en över. Skall detta barn inte få uppehållstillstånd i Sverige?

### **Humanitära skäl i barnärenden (avsnitt 6.5.7)**

Följande meningar i betänkandet är diskutabla:

"Även när familjens flyttning medför stora påfrestningar för barnet, är det nödvändigt att väga barnets bästa mot andra omständigheter hänförliga till mer övergripande intressen, som exempelvis upprätthållandet av principen om den reglerande invandringen."

Utöver den rena myndighetstonen i meningen, kan konstateras att "principen om den reglerade invandringen" ju mycket väl kan innehålla regler om att man ska ta hänsyn till "stora påfrestningar för barnet".

Ett annat övergripande intresse för staten Sverige kan ju vara *upprätthållandet av en invandringspolitik grundad på en human människosyn*. För många medborgare är denna princip överordnad principen om den reglerad invandringen.

Majoriteten anser inte att den tid en utlänning illegalt uppehållit sig i Sverige efter beslutet om avslag på begäran om uppehållstillstånd ska få tillgodoräknas för en barnfamilj. Jag anser dock att barnet inte i alla tänkbara fall kan anses medskyldigt till föräldrarnas beslut. Barnet måste betraktas som en egen individ, vars behov måste väga tungt i den samlade bedömningen.

### **Avvisning med omedelbar verkställighet (avsnitt 6.8.2)**

Kristdemokraterna anser att system med medborgarvittnen snarast bör prövas i Sverige (ungefär som i det danska systemet). Med ett tydligt folkligt deltagande i hela asylprocessen och integreringen, skulle troligen den allmänna opinionen påverkas positivt i sin inställning till flyktingar.

I detta sammanhang vill jag påpeka vikten av att de advokater som utses till biträden till asylsökande inte utses av SIV utan av ett fristående organ. Det är inte lämpligt att den instans som fattar beslut också ska utse juridiskt biträde.

### **Transportörsansvar (avsnitt 6.9.5)**

I avsnittet betonas att utlänningar ska ha möjlighet att söka asyl i Sverige. Jag delar majoritetens uppfattning. Men det framgår att man på transportören lägger avgörandet att bedöma om utlänningen kan förväntas ha flyktingstatus. Om transportören haft goda grunder för att anta detta, bortfaller kravet på kostnadsansvar för tillbakaresa.

Det innebär att den svenska staten överlåter åt tjänstemän vid reseföretag att göra asylbedömningar, en uppgift som är svår nog för den som har lång utbildning och erfarenhet. Kristdemokraterna motsatte sig detta när lagen infördes.



### **Organisatörsansvar (avsnitt 6.9.5)**

Kommittén har övervägt om vinningsrekvisitet i 10 kap. 5 § 1 stycket UtL bör bibehållas. Majoriteten anser att "i vinstsyfte" bör bytas "mot betalning". I de domar som fällts på senare år, har den kunnat dömas för människosmuggling som genom betalningen fått bidrag till sitt uppehälle. Kommittén finner att man därför inte behöver ändra det materiella innehållet i bestämmelsen. Jag anser att det inte heller finns anledning att ändra "i vinstsyfte" till "mot betalning".

### **Frivilligorganisationerna (kap. 8)**

Kommittén borde ange tydligare vilka uppgifter frivilligorganisationerna kunde medverka i. I texten anges som motiv för frivilliginsatser framförallt statens och kommunens ekonomiska problem. De rent opinionsbildande och gemenskapssökande insatserna torde vara av lika stor betydelse. Stat och kommun kunde inspirera till bildande (eller förändring av nuvarande organisationer) av frivilligorganisationer som sysslar med både bistånds- och flyktingfrågor. Det skulle stödja den inriktning utredningen föreslår (om större betoning på bl.a. flyktförebyggande och återvandring). En utredning bör snarast tillsättas som betonar frivilligorganisationernas medverkan i hela asyl-, invandrings- och återvandringsprocessen, liksom i biståndsarbete. Enligt min mening är denna betoning på frivilligorganisationerna viktig för upprätthållande av biståndsviljan och en human flyktingpolitik.

### **Utredningsarbetet**

Utredningen har haft alldeles för kort tid på sig. Det har varit svårt att hinna sätta sig in i alla frågor. Ledamöterna har därför enligt min mening varit alltför mycket i händerna på experterna.

Jag vill därför varmt instämma i förslaget att remissomgången måste tillmätas stor vikt. Sveriges utformning av flykting- och invandringspolitiken har stor betydelse för demokratin och vidareförandet av den humana tradition som tidigare rått. Det skulle vara synd om ett snabbt sammanställt utredningsmaterial skulle äventyra detta.

## Särskilda yttranden

### 1 av den sakkunnige *Björn Weibo*

Kommittén har föreslagit väsentliga förändringar beträffande personer, som behöver skydd i vårt land. Jag instämmer i dessa förslag.

Jag anser emellertid att kommitténs motivering när det gäller den kategori övriga skyddsbehövande, som har behov av skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt (3 kap. 3 § p.2 i föreslagen lagändring) borde ha utförts på ett betydligt fylligare sätt.

Det rör sig om en kategori skyddsbehövande, som antalsmässigt har varit mycket stor under de senaste åren och som kan komma att få en betydande storlek också i framtiden. De argument, som finns för att ge stora grupper människor en tillflykt i Sverige hade bort föras fram i betänkandet för att ge allmänheten och remissinstanserna en så fullständig information som möjligt. Därmed skulle grunden kunna läggas för en ökad förståelse för framtida åtaganden från svensk sida.

När det gäller förslaget om tillfälliga tillstånd under högst två år med möjligheter att i vissa lägen kunna förlängas, skulle det ha varit en fördel om kommittén motiverat varför den stannat vid den ordningen. Den skiljer sig nämligen från den ordning som för ett par veckor sedan beslutades av det norska stortinget.

Enligt min uppfattning skulle det ha varit värdefullt att ha fått prövat om inte en samordning på nordisk basis hade haft väsentliga fördelar i skilda avseenden.

I fråga om Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets förslag att begränsa antalet ärenden hos Utlänningsnämnden genom införande av prövningstillstånd, har kommittén uttalat att den finner en sådan ordning tveksam ur rättssäkerhetssynpunkt och att nuvarande ordning bör behållas.

Jag delar uppfattningen, men menar att motiveringen hade bort vara att frågor om avlägsnande ur landet är så ingripande för den enskilde att hon/han skall ha rätten att få sitt fall prövat fullt ut i två instanser. En ordning med prövningstillstånd kan inte anses tillgodose en tillfredsställande rättssäkerhet.

Kommittén anser vidare att nuvarande regler om transportörsansvar i utlänningslagen bör bibehållas. Jag delar inte denna uppfattning. Ett skäl här för är det argument som anförts av experten Per Almqvist i särskilt yttrande. Ytterligare ett skäl är att det vore värdefullt att i lagstiftningen ha möjligheter att utkräva ansvar av transportörer som ett verktyg i strävandena att komma till rätta med den ökande människosmugglingen.



## 2 av experten *Per Almqvist*

Kommittén skall enligt sina direktiv bl.a. föreslå sådana förändringar av utlänningslagen som följer av medlemskapet i EU.

Kommittén har sålunda gjort en genomgång av bl.a. de instrument av vilka följer, eller kan komma att följa, åtaganden från Sverige att reglera ansvaret för transportörer, vilka befraktar personer till Sverige.

Kommittén drar slutsatsen att någon ändring av de svenska bestämmelserna härvidlag inte behöver göras.

Den nu gällande svensk utlänningslagen innehåller inte de möjligheter till sanktioner mot transportörer som följer av de åtaganden Sverige gjort som medlem i EU.

Jag anser, mot denna bakgrund, att kommittén bort föreslå ett utökat transportörsansvar.

# Kommittédirektiv

Dir. 1994:129

## Översyn av invandrings- och flyktingpolitiken

Dir. 1994:129

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 1994

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över invandrings- och flyktingpolitiken. Kommittén skall arbeta med flera av de frågor som hittills åvilat kommittén för översyn av invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken (Ku 1993:01).

### Kommittén skall

- överväga hur Sverige i internationell samverkan aktivt skall kunna medverka till att undanröja eller lindra orsaker bakom flykt och påtvingad migration,
- lämna förslag till hur åtgärder inom invandrings- och flyktingpolitiken bättre kan samordnas med bistånds- och utrikespolitiken,
- göra en översyn av regelsystemen för vilka som får uppehållstillstånd i Sverige och lämna förslag om dels vem som skall ha rätt till skydd i Sverige och under hur lång tid skydd skall ges, dels hur övriga grunder för rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd här i landet skall utformas,
- lämna förslag till i hur invandring av personer som inte har en principiell rätt till uppehållstillstånd kan regleras genom planeringsramar som fastställs av statsmakterna på grundval av bl.a. det samhällsekonomiska läget,
- föreslå hur prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd kan göras snabbare och effektivare,
- göra en genomgång av hur myndigheternas tillämpning av svensk lag beaktar de åtagande som Sverige gjort i och med anslutningen till FN-konventionen om barnets rättigheter,



- lämna förslag till utformning av en utvecklad återvändningspolitik,
- överväga i vilken utsträckning förslagen till utformning av invandrings- och flyktingpolitiken bör leda till förändringar vad gäller organisation och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och vid behov föreslå sådana förändringar samt
- föreslå de författningsändringar som föranleds av kommitténs ställningstaganden.

### **Invandrings- och flyktingpolitiken i dag**

Invandringspolitik omfattar både förhållningssättet till och den rättsliga regleringen av utlänningars rätt att bosätta sig i Sverige. Den svenska utlänningslagen (1989:529) innehåller regler för invandringen till Sverige av arbetsmarknadsskäl, anknytnings-skäl och humanitära skäl samt för den flyktingpolitiskt motiverade rätten och möjligheten till uppehållstillstånd här.

Invandringspolitiken vilar på tre huvudprinciper, vilka sedan lång tid åtnjuter brett parlamentariskt stöd. Dessa är den gemensamma nordiska arbetsmarknaden, reglerna för anhöriga till dem som bor i Sverige att få bosätta sig här samt flyktingpolitiken.

Invandrapolitiken omfattar frågor om invandrarnas levnadsvillkor i Sverige. Till området hör bl.a. frågor som rör arbetsmarknaden, undervisning i svenska, boendeförhållanden samt åtgärder mot främlingsfientlighet.

Regeringen beslutade den 14 januari 1993 (Ku 1993:01) att bemyndiga chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en kommitté för att göra en översyn av invandrar- samt invandrings- och flyktingpolitiken. Samtidigt beslutade regeringen om direktiv för kommittén.

Kommittén tillsattes i april 1993 och tog namnet Invandrar- och flyktingkommittén (IFK). Kommitténs arbete har hittills varit mest inriktat på kunskapsinsamling och utvärdering av vissa delar av den förda politiken. Kommittén har publicerat en sammanställning av den aktuella invandrings- och asylpolitiken i ett antal länder, Invandring och asyl i teori och praktik. En jämförelse mellan tolv länders politik (SOU 1993:113).

IFK gavs ett mycket omfattande uppdrag. Det finns ett klart samband mellan invandrings- och invandrapolitiken. Det är samtidigt angeläget att utredningsarbete nu kan bedrivas på ett så rationellt sätt som möjligt och att förslag lämnas snabbt inom invandrings- och flyktingpolitiken, vilka innebär en tydligare politik och en effektivare hantering som leder till lägre kostnader.

Regeringen anser mot denna bakgrund att den fortsatta översynen av arbetet på dessa områden skall bedrivas i två separata kommittéer, en för invandrings- och flyktingpolitiken och en för invandrapolitiken. Det innebär att IFK skall läggas ned.

## Invandringspolitik

### *Invandring av arbetsmarknadsskäl*

Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden har varit ett faktum sedan år 1954 då de nordiska länderna avtalade om fri rörlighet inom Norden och om passfrihet.

Någon egentlig arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder har Sverige inte haft sedan den s.k. reglerade invandringen kom att tillämpas fullt ut under de första åren av 1970-talet. Utlänningslagstiftningen innehåller bestämmelser som tillkommit i syfte att kunna anpassa invandringen till rådande arbetsmarknadsförhållanden. Arbetskraftsinvandring skall, enligt det föredragande statsrådets uttalanden i prop. 1983/84:144, komma i fråga endast i undantagsfall och då möta behov som inte kan tillgodoses av den inhemska arbetskraften eller när det finns särskilda skäl, t.ex. bemanning av nyckelfunktioner inom industri och näringsliv. Den egentliga arbetskraftsinvandringen från utomnordiska länder omfattar sedan många år en årlig invandring om några hundra personer. Därutöver tillkommer utlänningar som får arbetstillstånd för säsongarbete inom vissa branscher samt vissa utländska praktikanter. EES-avtalet, som trädde i kraft år 1994, innebär att medborgare i EU- och i de EFTA-länderna som har skrivit under avtalet har rätt att bosätta sig och arbeta i Sverige. Under 1994 års tre första kvartal fick nära 4 000 personer rätt att bosätta sig i Sverige i enlighet med EES-avtalet.

### *Invandring av anhöriga till dem som bor i Sverige*

Möjligheterna att få uppehållstillstånd för anhöriga till dem som bor här är en annan grundpelare i den svenska invandringspolitiken. Enligt 2 kap. 4 § 1 utlänningslagen får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person. Enligt den praxis som har utvecklats på detta område avses med nära anhörig 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 personer vars samtliga nära släktingar finns i Sverige, s.k. sista länk-fall. En ordning med uppskjuten invandringsprövning under i princip två år tillämpas när det gäller nyligen ingångna äktenskap eller samboförhållanden. För anhöriga gäller som huvudregel att tillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige.

Frågan om 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 arbetstagares rättsliga ställning innehåller en bindande regel om rätt till familjeåterförening som avser make/maka och ogifta barn som i det mottagande landet betraktas som minderåriga. Skyddet för familjeliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga



rättigheter har i Europakommissionens praxis ansetts i vissa fall ge rätt för en person att återförenas med make eller nära anhörig inom kärnfamiljen i ett främmande land.

I slutdokumentet från konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, den s.k. Helsingforsöverenskommelsen, uttalas att de deltagande staterna i positiv och humanitär anda kommer att behandla ansökningar från personer som önskar återförenas med medlemmar av sina familjer. Det sägs där ingenting om för vilken krets av familjemedlemmar man skall underlätta återförening.

### **Flyktingpolitik**

Den svenska flyktingpolitiken består av flera sinsemellan mer eller mindre klart avgränsade element.

#### *Internationellt samarbete*

Ett sådant element är det internationella samarbetet. Arbetet inom FN och andra internationella sammanslutningar syftar till att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses och för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls. Sverige ger ekonomiskt stöd till UNHCR, FN:s organ för bistånd åt Palestinaflyktingar (UNRWA) och andra organisationer som bedriver flyktingarbete utanför Sverige. En framträdande del av det internationella samarbetet syftar till att verka för en solidarisk ansvarsfördelning för bistånd till områden som kommit att ta hand om stora mängder flyktingar och offer för krig och katastrofer. Samtidigt skall ökad samverkan mellan flera länder kunna bereda fler flyktingar skydd. Det internationella samarbetet syftar också till att stärka flyktingarnas rättsliga skydd.

#### *Kvotflyktingar*

En mer operativ del av det internationella samarbetet utgörs av överföring till Sverige av särskilt utsatta personer som behöver en fristad undan förföljelse, s.k. kvotflyktingar. Regeringen fattar beslut om att ett visst antal personer skall föras över till Sverige. Vilka personer som skall komma i fråga bestäms vanligen efter samråd och i samarbete med UNHCR.

Budgetåret 1993/94 var 11 % av dem som beviljades uppehållstillstånd av asylrelaterade skäl uttagna på kvot.

*Prövning av asylskäl och rätten till uppehållstillstånd i Sverige*

Ett annat viktigt element av flyktingpolitiken, och det som tar de största resurserna i anspråk, är mottagandet i Sverige av personer som själva kommer hit och söker asyl. Dessa tas emot i enlighet med en asyllagstiftning som i vissa avseenden ger med flyktingar jämförbara grupper ett starkare skydd än vad 1951 års Genèvekonvention föreskriver. Den första fasen av mottagningen av flyktingar utgörs av en prövning av asylskäl och rätten till uppehållstillstånd i Sverige utifrån gällande lagstiftning.

Den del av flyktingpolitiken som avser rätten eller möjligheten att få asyl här i landet regleras i utlänningslagstiftningen. I utlänningslagen anges tre olika kategorier som kan få asyl, nämligen

- konventionsflyktingar (3 kap. 1 § 1),
- krigsvägrare (3 kap. 1 § 2) samt
- de facto-flyktingar (3 kap. 1 § 3).

Genèvekonventionens bestämmelser om skydd för flyktingar har tagits in i den svenska utlänningslagen. Endast en mindre del av de asylsökande som under senare år beviljats uppehållstillstånd i Sverige har emellertid fått stanna här med stöd av utlänningslagens skyddsbestämmelser för *konventionsflyktingar*. Senaste budgetåren har en liten andel av dem som fått uppehållstillstånd bedömts vara konventionsflyktingar (budgetåret 1992/93 ca 5 % och 1993/94 ca 3 %). Dessa andelar är mindre än närmast föregående budgetår.

Enligt regler som infördes i tidigare utlänningslag år 1976 och som återfinns i gällande utlänningslag har en utlänning rätt till asyl här också om han är *krigsvägrare* eller om han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena som råder där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta. Det är denna grupp som i Sverige kallas *de facto-flyktingar*. Under de senaste två budgetåren har endast ett fåtal personer fått uppehållstillstånd som krigsvägrare. Däremot har många av de asylsökande fått stanna som s.k. de-facto flyktingar (budgetåret 1992/93 ca 31 % och 1993/94 ca 7 %).

En asylsökande kan även ges uppehållstillstånd inom ramen för tillämpningen av 2 kap. 4 § 2 i utlänningslagen Enligt denna bestämmelse får uppehållstillstånd ges till en utlänning som av *humanitära skäl* bör tillåtas bosätta sig här. Det är här inte fråga om någon renodlad skyddsbestämmelse utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl.

Upphållstillstånd med stöd av denna regel kan beviljas för personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör vägras rätt att stanna här. Regeln är också avsedd att tillämpas för personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. utlänningslagen, men där förhållandena i det land till vilket utlänningen skulle behöva resa ändå är sådana att det skulle te sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, t.ex. på grund



av ett pågående krig. Regeln har de senaste åren i betydande utsträckning tillämpats också i de fall en asylsökande väntat länge på ett slutligt beslut i ärendet. Antalet personer som beviljades tillstånd med stöd av denna regel uppgick till 4 147 personer budgetåret 1992/93 och till 43 037 budgetåret 1993/94, vilket motsvarar 42 % resp. 79 % av de asylsökande. Det stora antalet personer 1993/94 utgörs till allra största delen av personer från Bosnien-Hercegovina.

Budgetåret 1993/94 fick nästan 55 000 personer stanna i Sverige av skäl som i någon mening var asylrelaterade. Av dessa fick endast var femte stanna som en följd av asylbestämmelserna i utlänningslagen, dvs. som konventionsflyktingar, som de facto-flyktingar eller som krigsvägrare. Därtill kommer de som överförts inom ramen för den s.k. flyktingkvoten. Resten, 43 000 personer, fick tillstånd på humanitära grunder, en del av dem därför att de fått vänta på beslut under lång tid i Sverige.

Enligt nu gällande utlänningslag innebär asyl rätt till uppehållstillstånd i Sverige (3 kap. 1§). Även om det inte framgår av själva lagtexten skall den som får asyl i princip beviljas permanent uppehållstillstånd (prop. 1988/89:86 s.153). Denna princip lades fast i 1984 års riktlinjer för invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144 s. 88) och avsåg då även andra asylrelaterade situationer. Numera har i vissa fall tidsbegränsade uppehållstillstånd ansetts kunna beviljas när sökanden fått stanna av humanitära skäl. Genom beslut (prop. 1993/94:94, bet 1993/94 SfU 11, rskr. 1993/94:188) har en möjlighet skapats att i vissa situationer där skyddsbehovet kan bedömas vara tillfälligt ge tidsbegränsade uppehållstillstånd.

#### *Kommunalt mottagande och integration*

Den andra fasen av mottagandet av flyktingar i Sverige gäller dem som har beviljats uppehållstillstånd och tas emot genom ett av staten finansierat, kommunalt mottagande för flyktingar och därmed jämställda personer, vilket syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta i det svenska samhället. Detta mottagande utgör samtidigt den inledande fasen av invandrarpolitiken i Sverige. I det kommunala mottagandet görs särskilda insatser för att ge flyktingar och andra invandrare likvärdiga villkor och möjligheter till integration i Sverige. Kommittén med uppgift att se över invandrarpolitiken har till uppgift att lägga förslag om dessa frågor.

#### *Stöd till återvandring*

Ett visst stöd finns till utläningar som frivilligt vill lämna Sverige för att bosätta sig i hemlandet eller något annat land. Detta stöd ingår som en del i den återvandringspolitik som Sverige för. I budgetpropositionen 1988/89 fastslogs fyra utgångspunkter för återvandringspolitiken:

- All återvandring skall vara frivillig.
- En inriktning på en positiv integration i Sverige ger bästa möjliga förutsättningar för framtiden, oavsett om utlänningen stannar i Sverige eller väljer att återvända. En god invandrarpolitik blir därigenom också en god återvandrarpolitik.
- En återvandring bör vara noga planerad och förberedd.
- Det stöd som lämpligen kan ges – på individuell basis – åt dem som har återvandrat bör ses som en del av det svenska humanitära biståndet.

Ett visst ekonomiskt stöd till återvandring lämnas. Det är dock inte speciellt omfattande. Asylsökande som väntar på beslut kan få ett bidrag till sin resa hem igen. Beräknad genomsnittlig reskostnad är 2 000 kr/resa. Även konventionsflyktingar med permanent uppehållstillstånd kan få ett resebidrag om de önskar återvända hem. Det genomsnittliga bidraget har varit ca 7 700 kr. Kontantbidrag lämnas också i samband med själva resan hem med 1 500 kronor per person, dock högst 7 500 kronor per familj. Invandrarverket ger även stöd till förberedelser för återvändandet.

## **En ny politik behövs**

### *Förändrat migrationstryck*

Den årliga invandringen till de västeuropeiska länderna har, sett över en längre period, ökat och antalet personer som av olika skäl ansöker om uppehållstillstånd i Sverige har skiftat dramatiskt under senare år.

### *Migrationsförebyggande åtgärder och stöd till närområdet*

Det förändrade migrationstrycket visar tydligt behoven av att utröna hur man kan angripa de grundläggande orsakerna till flykting- och migrationsrörelser redan i ursprungsländerna.

Många asylsökande har under senare år kommit att tillbringa lång tid i Sverige trots att deras individuella skyddsbehov inte varit särskilt starka. En förklaring till detta har varit svårigheterna att sända dem åter till områden med inbördes stridigheter. Kostnaderna för denna grupp asylsökande i Sverige skall jämföras med den insats som, med motsvarande medel, skulle ha kunnat göras i närområdet för att ge skydd åt dem som flytt. Den nära kopplingen mellan katastrofbiståndet och den svenska flyktingpolitiken har aldrig varit mer uppenbar än för närvarande.

Sveriges invandrings- och flyktingpolitik har i delar nära samröre med den allmänna utrikes-, säkerhets- och biståndspolitik. Krig och väpnade konflikter, odemokratiska styrelsesätt och politisk förföljelse samt bristande respekt för de mänskliga rättigheterna är viktiga orsaker till att många



människor tvingas fly från sina hemländer. Hot- och riskutredningen (Fö 1992:03) har i betänkandet (SOU 1993:89) Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande belyst konsekvenserna av omfattande flyktingströmmar till Sverige som förorsakas av konflikter i vårt närområde. Utrikes- och säkerhetspolitiken strävar efter att förbättra eller undanröja dessa missförhållanden. Många andra lämnar sina hemländer i brist på möjligheter att försörja sig och utan hopp om snar förbättring. Biståndspolitiken har som mål att förbättra villkoren för de fattigaste och syftar till en långsiktig utveckling av de länder som får stöd. Katastrofbiståndet är ägnat att mildra följderna av katastrofer, vilket t.ex. innebär hjälp med bl.a. bostäder, mat och medicin i närområdet och att färre tvingas på flykt.

#### *Invandringen till Sverige styrs i ökad utsträckning av förhållanden utanför Sverige*

Det är också värt att notera att den del av invandringen som inte följer av regler och avvägningar som statsmakterna på förhand kunnat sätta upp blivit allt större. En aktiv invandringspolitik från arbetskraftsinvandringens dagar har kommit att ersättas av en passiv asylpolitik, där en allt mindre andel av dem som ansöker om uppehållstillstånd medges sådana tillstånd därför att de bedömts behöva skydd här.

#### *Statsfinansiella och samhällsekonomiska överväganden*

Den invandrings- och flyktingpolitik med vilken man idag möter merparten av dem som önskar bosätta sig här i Sverige har kommit att innebära statsfinansiella ansträngningar som måste värderas tillsammans med andra angelägna krav på våra gemensamma resurser. En snabbare handläggning, särskilt av sådana ansökningar som redan på ett tidigt stadium inte bedöms innehålla tillräckliga skäl för tillstånd, måste skapas om Sverige på längre sikt skall kunna värna asylrätten för dem som verkligen behöver skydd undan förföljelse. Man måste undvika att personer som redan före ankomsten till Sverige åtnjutit skydd eller personer som av andra skäl inte bör komma i fråga för uppehållstillstånd här, blir föremål för en tids- och kostnadskrävande utredningsprocess. Det finns härutöver rent humanitära skäl för att skapa en ordning som innebär att de som uppenbarligen inte bör komma i fråga för tillstånd här inte kommer att vistas långa tider i vårt mottagnings-system. Behovet att kunna säkra sökandes identitet, t.ex. genom fingeravtryck, har blivit uppenbart särskilt under senare år, liksom frågan om man bör kunna kräva förbättrad kontroll från transportörernas sida (bl.a. flygbolagen och rederierna) i fråga om de inresandes resehandlingar.

Flyktingpolitiken och invandringen i övrigt påverkar också samhälls-ekonomi i ett mer långsiktigt perspektiv. Huruvida de samhällsekonomiska

konsekvenserna är positiva eller negativa beror till stor del på hur integrationen fungerar. Kan invandrarna integreras i arbetslivet är konsekvenserna positiva. Under de senaste årens lågkonjunktur med stor arbetslöshet, särskilt bland invandrare, har dock konsekvenserna varit negativa. I ett långsiktigt perspektiv måste den invandring som inte är mycket starkt humanitärt betingad eller är direkt relaterad till internationella konventioner och andra internationella åtaganden mer än hittills bestämmas av de samhällsekonomiska förutsättningarna och en bedömning av hur invandringen påverkar samhällsekonomin samt möjligheten till integration i det svenska samhället.

### *Nytt synsätt kräver utvecklad återvandringspolitik*

I varje grupp invandrare finns det alltid en andel som väljer att lämna invandringslandet för att återvända till sitt hemland eller till ett tredje land. Orsakerna till detta kan vara att förhållandena i hemlandet förändras på sådant sätt att det möjliggör en återvandring, t.ex. ändrade politiska förhållanden. Försämrade förhållanden i exillandet, t.ex. arbetslöshet, kan också göra en återvandring till ett attraktivt alternativ. I många fall är det ett växelspel mellan dessa förhållanden. Ett internationellt vedertaget synsätt är att den mest eftersträvsvärda lösningen efter en påtvingad exil är ett återvändande. Detta synsätt framhålls också av UNHCR.

Många invandrare/flyktingar som önskar eller överväger att återvända behöver stöd för att återvandringen skall lyckas. Ett illa förberett återvändande innebär stora risker för ett misslyckande, vilket i sin tur kan medföra ett återvändande till Sverige, där möjligheterna till en bra tillvaro kan ha försämrats. Återvandring är en process och stöd kan behövas såväl under exilperioden i Sverige som för resan tillbaka och under reintegrationsperioden i hemlandet. Under den senare perioden kan det gälla såväl individuellt stöd som generellt bistånd till närsamhället i hemlandet. I och med att ett stöd kan behövas under reintegrationsfasen av repatrieringen blir kopplingen till biståndspolitiken uppenbar.

Ansvar för att utveckla och genomföra en tydlig återvandringspolitik är splittrat och en sammanhållen politik behöver skapas.

### *Kraven på tydlighet i politiken har blivit alltmer uppenbara*

Invandringens sammansättning har kommit att förändras så att en allt större andel av invandringen till Sverige består av asylsökande som i endast begränsad utsträckning medges rätt att stanna på grund av skyddsbehov, men av olika skäl i stor utsträckning ändå får bosätta sig här av humanitära skäl, antingen på grund av den tid det kommit att ta att behandla deras ansökningar eller på grund av att det visat sig svårt att sända dem åter. Det kan inte uteslutas att det faktum att i sig svara asylskäl i stor omfattning ändå inte



uteslutit möjligheten att få stanna i Sverige, kommit att innebära en s.k. "pull-faktor" för immigranter.

Dessa förhållanden kan på sikt komma att äventyra förståelsen för politiken och förståelsen för dem som faktiskt har starka skyddsbehov. Den demokratiska förankring som politiken måste bygga på kan stärkas om tydligheten i politiken ökar.

Värnet om goda etniska relationer i Sverige har en nära koppling till frågan om förståelse och tydlighet i den förda invandrings- och flyktingpolitiken.

## Utredningsuppdraget

### *En aktiv och samordnad flykting- och invandringsspolitik*

En humanitär och solidarisk grundsyn, helhetstänkande, inriktning på aktiva åtgärder i förebyggande syfte och i internationell samverkan skall vara vägledande principer för utvecklingen av en svensk invandrings- och flyktingpolitik. Kommittén skall utveckla hur åtgärder inom den *internationella* flyktingpolitiken kan kompletteras med åtgärder inom den *nationella* invandringsspolitiken så att en tydlig och sammanhållen politik skapas.

Kommittén skall sålunda överväga hur det internationella samarbetet, med grund i de biståndspolitiska målen för långsiktigt utvecklingsbistånd och katastrofstöd, kan bringas i samklang och samverkan med den flyktingpolitik som tillämpas i förhållande till dem som söker asyl här i landet. Sådana överväganden och förslag bör innefatta hur grundorsaker till framtvängd migration och flykt undan oroshärddar och förföljelse kan motverkas och hur stöd till flyktingars skydd i närområdet kan vägas mot det skydd som kan eller bör erbjudas dem som söker asyl här. Ytterst handlar denna fråga om hur man bäst och mest effektivt förvaltar ett internationellt ansvar.

Frågan om organiserad överföring av flyktingar skall belysas av kommittén. Ett sådant internationellt flyktingpolitiskt åtagande kan också komma till uttryck genom att Sverige ställer motsvarande medel till förfogande för multilaterala insatser utanför Sverige. Kommittén skall lägga förslag om hur sådana mer flexibla åtgärder bör kunna komma till stånd.

### *Översyn av reglerna för vilka som bör få uppehållstillstånd*

Kommittén skall se över de regelsystem som reglerar invandringen till Sverige. Reglerna skall i högre grad än för närvarande ta sikte på att tillgodose behoven hos de mest skyddsbehövande. En klarare åtskillnad än hittills behöver göras mellan å ena sidan personer som har rätt till skydd och å den andra sidan övriga som önskar bosätta sig här.

Kommittén skall lämna förslag om dels vem som bör ha rätt till skydd i Sverige, dels hur övriga grunder för rätt eller möjlighet till bosättning här i

landet skall utformas. Det senare kan t.ex. gälla anknytning hit eller av andra humanitära skäl.

En principiell rätt till skydd skall tillkomma dem som är i behov av internationellt rättsligt skydd, nämligen konventionsflyktingar och vissa andra med starka skyddsbehov. Tydligare regler för medlemmar av kärnfamiljen som söker återförening med härvarande familjemedlemmar bör skapas.

Kommittén skall överväga hur invandring av personer som inte har en principiell rätt till uppehållstillstånd kan regleras genom planeringsramar som fastställs av statsmakterna på grundval av bl.a. det samhällsekonomiska läget och lämna förslag till hur ett sådant system med planeringsramar kan utformas i praktiken. Vidare skall kommittén överväga hur sådana planeringsramar bör påverkas av hur många personer som givits tillstånd grundade på deras principiella rätt att stanna här.

Frågan om tidsbegränsat skydd i Sverige har övervägts i skilda sammanhang under senare år. Genom ändringar i lagstiftningen har det numera blivit möjligt att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd när skyddsbehovet kan bedömas vara tillfälligt. Kommittén skall pröva om tidsbegränsade tillstånd också bör komma i fråga i andra situationer och vilka särskilda överväganden en vidare tillämpning av denna tillståndsform kan komma att aktualisera. Om man finner att sådana överväganden rör frågor om invandrades integration skall kommittén samråda med den kommitté som ser över invandrapolitiken.

Riktlinjerna för arbetskraftsinvandringen bör inte ändras men kunna tillämpas på ett mer flexibelt och konjunkturanpassat sätt än hittills. Kommitténs arbete i denna del skall ske i ljuset av den förändring av arbetskraftens rörlighet som blir en följd av ett medlemskap i EU.

Kommittén skall överväga om möjligheterna att få komma till Sverige under begränsad tid för besök, praktik eller arbete bör förändras.

#### *Snabbare och effektivare prövning av ansökningar om uppehållstillstånd*

Kommittén skall se över hur myndigheternas prövning av ansökningar om uppehållstillstånd kan förändras så att man, med bibehållen rättssäkerhet, snabbare kan fatta beslut och på så sätt undvika höga kostnader för asylhanteringen i Sverige. Särskild uppmärksamhet skall ägnas hur man kan undvika att sökande som åtnjutit skydd före ankomsten till Sverige, eller av andra orsaker inte uppenbart bör komma i fråga för tillstånd här, blir föremål för en tids- och kostnadskrävande utredningsprocedur.

Hur man möter sökande som uppvisar klart otillräckliga skyddsbehov, t.ex. dem som kunnat få sådana behov tillgodosedda före ankomsten till Sverige, är avgörande både för förtroendet för politiken och som signal utåt gentemot migranter som önskar bosätta sig här. Det finns skäl att i detta sammanhang överväga vilka som kan anses ha grund för att behöva avvakta i



landet när deras ansökningar om uppehållstillstånd har avslagits i första instans.

Ett snabbt förfarande och en beslutsam politik ger också betydligt lägre kostnader i mottagningssystemen. Kommittén skall lägga förslag om hur den centrala utlänningsmyndigheten kan medverka i ett förfarande som redan vid gränspassagen möter dessa problem. Många asylsökande väljer att av olika skäl avvakta med sin ansökan till en tid efter inresan i landet. Kommittén bör, i ljuset av svenska konventionsåtaganden om skyldigheten att pröva asylansökningar, lägga förslag om hur asylansökningar skall göras och var i landet de av dessa skäl bör tas emot och behandlas.

Kommittén skall värdera och överväga de förslag som Riksrevisionsverket presenterat i samband med den förvaltningsrevision som tidigare i år avslutats (RRV-rapport 1994:20).

Frågor om att säkra sökandes identitet, t.ex. genom att i större utsträckning ta de sökandes fingeravtryck, skall prövas av kommittén, liksom frågan om man bör kunna kräva större ansvar av transportörer för kontroll av tillresandes resedokumentation. Internationella jämförelser i detta avseende och frågans koppling till utvecklingen i EU skall utredas.

#### *FN-konventionen om barnets rättigheter*

Sverige har undertecknat FN-konventionen om barnets rättigheter. Frågor har rests om hur invandringsregleringen och flyktningpolitiken i sin tillämpning av berörda myndigheter lever upp till konventionens krav. Kommittén skall göra en genomgång som belyser denna frågeställning. Detta uppdrag skall ske med förtur på så sätt att kommittén avdelar särskilda resurser för ändamålet och att en redovisning kan ske till regeringen redan i och med mars månads utgång 1995.

#### *Förslag till utvecklad återvandringspolitik*

Kommittén skall lämna förslag till utformning av en sammanhållen återvandringspolitik.

Att kunna återvända till hemlandet är som regel den bästa och mest eftersträvarvärda lösningen på en flyktingsituation. Detta synsätt är internationellt vedertaget och har fastslagits av FN.

En meningsfull och konstruktiv tillvaro i exillandet ger sannolikt de bästa förutsättningarna för en lyckosam återvandring. Hur tiden i exillandet används är av största betydelse såväl för hur individen lyckas i sin återvandring som för hur den återvandrande kan bidra till utvecklingen av sitt hemland. Invandrapolitiken är därför en viktig del av en utvecklad återvandringspolitik. Också i detta sammanhang har återvandringspolitiken klara kopplingar till biståndspolitiken.

Frågan om återvandring skall ses i ett nära samband med utformningen av det mottagande som ges dem som söker asyl här i landet och dem som efter det att de fått tillstånd tas emot i kommunerna. Delar av återvandringspolitiken kan stå i konflikt med målen för integration i Sverige eller åtminstone upplevas göra så. Detta kan t.ex. gälla önskan om att snart återvända hem och att lära sig svenska. I dessa delar skall kommittén samråda med den kommitté som har till uppgift att se över invandrapolitiken.

Återvandring är en process som innefattar tre distinkta delar; tiden i exil-landet, själva resan hem samt en tid för reintegration i hemlandet. Kommittén skall lämna förslag till hur en återvandringspolitik kan omfatta stöd och åtgärder under hela denna process. För den sista delen av återvandringsprocessen, reintegrationen i hemlandet, skall kopplingen till biståndspolitiken belysas.

Det finns ett nära samband mellan de satsningar som görs på internationellt arbete för fred, konfliktlösning, katastrofstöd och återuppbyggnadsarbete å ena sidan och återvandring av dem som åtnjuter eller åtnjuter skydd i Sverige å den andra sidan. Detta samband bör utvecklas och uttryckas i förslag till faktiska åtgärder.

För dem som återvänder från Sverige bör finnas en klar praxis som visar i vilken utsträckning de vid ett senare tillfälle kan komma tillbaka till Sverige och få uppehållstillstånd här igen. Kommittén bör belysa denna problemställning.

Sverige bör internationellt verka för en enhetlig syn på återvandringsfrågorna och för att stödet för återvandring ger återvandrare likvärdiga villkor oavsett exilland.

#### *Verkställighet av avlägsnandebeslut*

En särskild utredare har fått regeringens uppdrag att utveckla politiken och lämna förslag till hur lagakraftvunna avlägsnandebeslut skall kunna verkställas mer effektivt och med större värdighet. I utredarens uppdrag ingår att analysera om medverkan av Invandrarverket i utredningar redan i samband med gränskontroll och mer regelbundet användande av fingeravtryck kan leda till att verkställigheterna blir effektivare. Den särskilde utredarens överväganden och förslag kommer att överlämnas till kommittén som underlag för överväganden om hur asylprövningen kan bli effektivare och snabbare.

Verkställighetsfrågorna skall ses som en utomordentligt viktig del av en förtroendeskapande flykting- och invandringspolitik. En förbättrad internationell samsyn på dessa frågor bör eftersträvas. Kommittén skall lägga förslag till hur en tydlig och konsekvent politik inom området kan utformas.



### *Regeringens styrformer*

En särskild utredare har fått regeringens uppdrag att överväga vissa frågor kring regeringens styrformer av flyktingpolitiken och vissa frågor kring asylprocessen. Det kan t.ex. gälla frågor om hur regeringen skall fatta beslut i enskilda ärenden av betydelse för praxis. Det är naturligt för utredaren att därvid beröra frågor av delvis konstitutionell art som rör riksdagens delegation till regeringen och de kostnadskonsekvenser som olika långtgående delegationsutnyttjande kan komma att innebära. Utredarens överväganden och förslag kommer att lämnas över till kommittén.

### **Uppläggnings- och arbetet**

Utredningsarbetet skall vara avslutat den 1 juli 1995. Kommittén skall nyttja det utredningsunderlag som IFK tagit fram i de delar som bedöms lämpligt och i övrigt initiera de expertstudier och kunskapssammanställningar som bedöms nödvändiga. I de delar kommittén berör frågor som är väsentliga också för invandrapolitiken skall kommittén samråda med kommittén med uppgift att se över invandrapolitiken. Kommittén skall samråda med berörda flykting- och frivilligorganisationer i Sverige.

Kommittén skall lägga fram förslag till de författningsförändringar som föranleds av dess ställningstaganden.

Kommittén skall redovisa i vilken utsträckning förslagen till utformning av invandrings- och flyktingpolitiken bör föranleda förändringar vad gäller organisation och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter.

Utredningsarbetet skall ta sin utgångspunkt i det förslag avseende besparingar i statsbudgeten under perioden fram till år 1998 som regeringen har förelagt riksdagen.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43), angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

(Kulturdepartementet)

## Förteckning över Flyktingpolitiska kommitténs ledamöter, sakkunnig, experter och sekretariat

<i>Ordförande</i>	<i>Tid för förordnande</i>
Britt Olauson, ekonom (s)	1994-11-25–1995-06-30
 <i>Ledamöter</i>	
Anita Amlén, förbundssekreterare (fp)	1995-01-02–1995-06-30
Conny Andersson, kommunalråd (s)	1995-01-02–1995-06-30
Rune Backlund, riksdagsledamot (c)	1995-01-02–1995-06-30
Maud Björnemalm, riksdagsledamot (s)	1995-01-02–1995-06-30
Bernt-Erik Ekeröth, advokat (mp)	1995-01-02–1995-06-30
Gustav von Essen, riksdagsledamot (m)	1995-01-02–1995-06-30
Sten De Geer, advokat (v)	1995-01-02–1995-06-30
Marie Granlund, riksdagsledamot (s)	1995-01-02–1995-06-30
Marita Larsson, kommunalråd (s)	1995-01-02–1995-06-30
Carina Moberg, riksdagsledamot (s)	1995-01-02–1995-06-30
Maria Özmen, studerande (kds)	1995-01-02–1995-06-30
 <i>Sakkunnig</i>	
Björn Weibo, generaldirektör, Statens invandrarverk	1995-02-23–1995-06-30



*Experter*

Per Almqvist, departementsråd, Arbetsmarknadsdepartementet	1995-02-23–1995-06-30
Eva Asplund, byråchef, SIDA	1995-02-23–1995-06-30
Hans Blyme, ordförande, Utlänningsnämnden	1995-02-23–1995-06-30
Ingemar Cederberg, departementssekreterare, Utrikesdepartementet	1995-02-23–1995-06-30
Tony Malmberg, departementssekreterare, Finansdepartementet	1995-02-23–1995-06-30
Anders Oljelund, ambassadör, Utrikesdepartementet	1995-02-23–1995-06-30
Bengt Ranland, kansliråd, Arbetsmarknadsdepartementet	1995-02-23–1995-06-30
Cecilia Ruthström-Ruin, departementssekreterare, Utrikesdepartementet	1995-02-23–1995-06-30
Nils G.Svartz, avdelningsdirektör, Justitiedepartementet	1995-02-23–1995-06-30
Jonas Widgren, direktör, ICMPD	1995-02-23–1995-06-30

*Sekretariat*

Björn Hammarberg, huvudsekreterare	1995-01-01–1995-07-31
Jöran Bjällerstedt, sekreterare	1995-02-28–1995-06-30
Lars Pålhlsson, sekreterare	1995-02-22–1995-06-30
Ann-Sofie Nilsson, assistent	1995-02-27–1995-07-31

## Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Häri genom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)<sup>1</sup>

dels att 2 kap. 4 och 4 a §§, 3 kap. 1, 2, 3 och 4 §§, 6 kap. 2, 3, 4 och 5 §§, 8 kap. 8 § samt 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 2 kap. 5 c och 14 §§, 3 kap. 8 § samt 11 kap. 1 a och 1 b §§ av följande lydelse,

dels att rubriken före 3 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det före 2 kap. 14 §, 3 kap. 8 § och 11 kap. 1 a § skall införas tre nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap.  
4 §<sup>2</sup>

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,

2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har rätt till uppehållstillstånd här,

2. en utlänning som är under 18 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,

3. en utlänning som i annat fall än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller har rätt till uppehållstillstånd här och som ingår eller omedelbart före den härvarandes bosättning i Sverige ingått i samma hushåll som denne,

4. en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige,

5. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

<sup>1</sup>Lagen omtryckt 1994:515.

<sup>2</sup>Senaste lydelse 1995:773.



*Nuvarande lydelse*

3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

*Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall*

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

*Föreslagen lydelse*

6. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

## 4 a §

Om en utlänning som söker uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 2 eller 3 kap. bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att en utlänning som söker uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 5 eller 3 kap. och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.*

*Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett återvändande-program har inletts dessförinnan får uppehållstillståndet förlängas utöver två år med högst sex månader åt gången. En ansökan om flyktingförklaring eller resedokument behöver inte prövas så länge det tidsbegränsade tillståndet gäller.*

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 20 år till den person som först beviljats tillstånd. Det samma gäller förälder till barn under 20 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillstånd. Det samma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

*Föreskrifter enligt denna paragraf skall av regeringen anmälas till riksdagen genom särskild skrivelse inom tre månader.*

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 5 c §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall särskilt beaktas vad hänsynen till barns hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver.

## Bemyndiganden i fråga om uppehållstillstånd

## 14 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. uppehållstillstånd för studier eller besök,

2. förutsättningarna för uppehållstillstånd av humanitära skäl i andra fall än som avses i 5 b § och

3. förutsättningarna för tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Regeringen får också föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i 5 § andra stycket, om det följer av en övrenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlännningar som omfattas av avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) även i andra fall än de som anges i 11 § första stycket.

## 3 kap.

## Asyl

Med *asyl* avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlännning 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.

## Skyddsbehövande

## 1 §

Med *asyl* avses i denna lag ett uppehållstillstånd som beviljas en utlännning därför att han är flykting.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 2 §

Med *flykting* avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd.

Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Med *flykting* avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan begagna sig av detta lands skydd *därför att staten saknar vilja eller förmåga att bereda honom skydd.*

## 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.

Med *övriga skyddsbehövande* avses i denna lag en utlänning som i annat fall än som avses i 2 § lämnat det land, som han är medborgare i, därför att han

1. skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller en miljökatastrof i hemlandet har behov av skydd, eller

3. på grund av sitt kön eller homosexualitet riskerar ett strängt straff eller mycket allvarliga trakasserier.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

4 §<sup>3</sup>

*En utlännning som avses i 1 § har rätt till asyl.*

*Asyl får dock vägras om*

1. *det av hänsyn till vad som är känt om utlännningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl,*

2. *det beträffande en utlännning som omfattas av 1 § 2 eller 3 på grund av brottslighet eller någon annan omständighet finns särskilda skäl att inte bevilja asyl,*

3. *utlännningen 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. *utlännningen 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*

5. *utlännningen 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 utlännningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.*

*Utlämnningar som avses i 2 och 3 §§ har rätt till uppehållstillstånd.*

*Uppehållstillstånd får dock vägras om*

1. *det beträffande flyktingar som avses i 2 § och skyddsbehövande enligt 3 § 2 och 3 av hänsyn till vad som är känt om utlännningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd,*

2. *det beträffande en skyddsbehövande som omfattas av 3 § 2 eller 3 på grund av brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd,*

4. *utlännningen 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 mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1995:773.



**Bemyndiganden i fråga om asyl**

## 8 §

*Om Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar motiverar det får regeringen föreskriva att uppehållstillstånd inte får beviljas i fall som avses i 3 § 2 och 3.*

*Regeringen får föreskriva undantag från 4 § 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.*

*Beslut enligt första stycket skall av regeringen redovisas till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.*

## 6 kap.

## 2 §

En utlänning som har fyllt *sexton* år får tas i förvar om

1. hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd och han inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig samt hans rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, eller

2. det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras, eller

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 eller 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar enligt första stycket 3 får meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

En utlänning som har fyllt *arton* år får tas i förvar om

1. hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd och han inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig samt hans rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, eller

2. det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras, eller

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 eller 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 3 §

Ett utländskt barn under *sexton* år får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 § och att förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § kommer att meddelas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut om avvisning, och det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs under 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.

Barnet får inte tas i förvar enligt första stycket 1 om det är tillräckligt att det ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.

Barnet får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Har barnet ingen vårdnadshavare här i riket får det tas i förvar endast om det föreligger synnerliga skäl.

## 4 §

En utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 2 § första stycket 2 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning som fyllt *sexton* år inte hållas kvar i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en sådan utlänning dock hållas kvar i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Ett utländskt barn under *sexton* år får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar.

Ett utländskt barn under *arton* år får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 § och att förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § kommer att meddelas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut om avvisning, och det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs under 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.

Barnet får inte tas i förvar enligt första stycket 1 om det är tillräckligt att det ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.

Barnet får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Har barnet ingen vårdnadshavare här i riket får det tas i förvar endast om det föreligger synnerliga skäl.

I övrigt får en utlänning som fyllt *arton* år inte hållas kvar i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en sådan utlänning dock hållas kvar i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Ett utländskt barn under *arton* år får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 5 §

En utlänning som har fyllt *sexton* år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Ett utländskt barn under *sexton* år kan, under de förutsättningar som anges i 3 § första stycket 1 ställas under uppsikt.

Ett utländskt barn under *sexton* år kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i annat fall än som avses i andra stycket eller om utvisning enligt 4 kap. 3 §.

Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.

En utlänning som har fyllt *arton* år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Ett utländskt barn under *arton* år kan, under de förutsättningar som anges i 3 § första stycket 1 ställas under uppsikt.

Ett utländskt barn under *arton* år kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i annat fall än som avses i andra stycket eller om utvisning enligt 4 kap. 3 §.

## 8 kap.

## 8 §

Statens invandrarverk får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter *utlänningens ankomst till Sverige* bara om synnerliga skäl talar för detta.

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter *den första ansökan om uppehållstillstånd här i landet* bara om synnerliga skäl talar för detta.

## 10 kap.

## 5 §

Till fängelse i högst *två* år eller, när *omständigheterna är mildrande*, till böter döms den som i *vinstsyfte* planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Till fängelse i högst *fyra* år döms den som *mot betalning* planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Är *brottet mindre grovt*, döms till böter eller fängelse i högst *sex månader*.

*Nuvarande lydelse*

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första stycket, om han insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats *i vinstsyfte* genom sådan verksamhet som där sägs.

*Föreslagen lydelse*

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första *och andra* stycket, om han insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats *mot betalning* genom sådan verksamhet som där sägs.

## 11 kap.

## 1 a §

**Utredning rörande barn m.m.**

*Vid bedömningen av frågor om tillstånd enligt denna lag skall klargöras vad barn som berörs av ett beslut i ärendet har att anföra och den hänsyn tas till detta som barnets ålder och mognad motiverar.*

## 1 b §

*Den som är förordnad enligt rättshjälpslagen (1972:429) som offentligt biträde för en utlänning under arton år utan att samtidigt vara biträde åt vårdnadshavaren är, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet, utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser eller som har samband med detta.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.





## Insatser i närområdet

I syfte att närmare beskriva och konkretisera hur insatser i närområdet och hur bristen på sådana kan påverka tvingad migration och flykt har två promemorior självständigt utarbetats inom kommitténs sekretariat. Dessa texter har inte sakbehandlats av kommittén men de har trots det bedömts ha sådant värde att de bör biläggas betänkandet.

Den ena promemorian behandlar de baltiska staterna. Exemplet Baltikum har valts eftersom området gränsar till den Ryska Federationen, av många bedömare ansedd som en potentiell källa för flykt och tvingad migration, samtidigt som risken för migration från Baltikum mot Sverige inte kan uteslutas.

Det andra exemplet behandlar den största flyktingsituationen i Europa sedan andra världskriget, försakad av konflikten i Bosnien-Hercegovina, vilken i hög grad har påverkat och fortfarande påverkar Europas flyktingpolitik.

### A Insatser i närområdet – exemplet Baltikum

#### 1 Sammanfattning

Ryssland, Vitryssland, Ukraina och de baltiska staterna kan, beroende på den politiska utvecklingen i området, utvecklas till länder som både själva producerar såväl flyktingar som migranter och som används av medborgare i andra länder som transitområde.

Ur immigrations- och flyktsynpunkt kan följande scenarier bli aktuella:

- att flyktingar från "tredje land" såsom Irak eller Afghanistan söker asyl i Sverige efter att ha levt en tid i eller transiterat genom, ett OSS-land och någon av de baltiska staterna,
- att medborgare i ett OSS-land, på grund av politiska eller rent ekonomiska orsaker, söker asyl i Sverige efter att ha levt en tid i eller transiterat genom de baltiska staterna,
- att medborgare i de baltiska staterna söker asyl i Sverige pga politiska händelser i hemlandet, i närområdet eller av rent ekonomiskt betingade orsaker,
- att i de baltiska staterna permanent bosatta icke-balter söker asyl i Sverige p.g.a. pågående eller förväntad förföljelse eller trakasserier.



Den svenska asylpolitiken förutsätts vara generös gentemot de asylsökande från Baltikum som behöver skydd här undan förföljelse, krig eller annat politiskt betingat våld. Sverige måste också vara redo att i avsaknad av ett bördefördelningssystem i ett krisläge ta emot ryska asylsökande från Ryssland. Man kan inte räkna med att de baltiska staterna under överskådlig framtid skall klara detta själva.

Tredjelandsmedborgare som behöver skydd skall först och främst ges detta inom OSS eller i de baltiska staterna. För att upprätthålla detta system krävs möjligheter för svenska myndigheter att avvisa sådana asylsökande tillbaka till de baltiska staterna. Sverige bör medverka till att stödja de baltiska staterna som flyktingmottagande länder men också i syfte att förhindra att situationer uppkommer som tvingar människor på flykt.

Sedan 1990 har Sverige avsatt drygt 2,5 miljarder kronor för samarbete med de baltiska staterna innefattande ett antal åtgärder för att stödja dessa länders frigörelseprocess från det f.d. Sovjetunionen och för deras inre och yttre säkerhet.

På kort och mellanlång sikt bör ytterligare åtgärder för att undanröja eller lindra orsaker bakom flykt och påtvingad migration vidtas innefattande såväl kunskapsöverföring och hjälp med uppbyggnad av regelsystem och organisation som att bygga t. ex. flyktingförläggningar. Detta kräver samordning på bl.a. nordisk nivå. På lite längre sikt är det ur bl. a. säkerhetspolitisk utgångspunkt viktigt att de baltiska staterna ytterligare integreras i Västeuropa.

## 2 Problembeskrivning

### 2.1 Flyktingsituationen i Ryssland

I Ryssland finns tre miljoner flyktingar från andra delar av f.d. Sovjetunionen och ca en halv miljon "utläningar" från Asien, Afrika och Mellanöstern. Många av de senare är gäststuderande eller f.d. gäststuderande som av olika anledningar, relaterade till Sovjetunionens fall, varken kan eller vill återvända till sina hemländer. Andra är "tredjelands-flyktingar" från framförallt Afghanistan och Irak. UNHCR har i Ryssland registrerat 60 000 flyktingar från länder utanför det f.d. Sovjetunionen men det verkliga antalet är troligen mångdubbelt större.

Ett stort antal flyktingar lever under mycket svåra förhållanden i Ryssland och många ser som den enda möjligheten att förbättra sitt liv att bege sig västerut via Baltikum till Västeuropa. Denna potentiella "tickande migrationsbomb" har diskuterats i skilda sammanhang de senaste åren. Man har emellertid ännu inte sett tendenser till några större befolkningsomflyttningar i västlig riktning och även om en samlad bedömning ger vid handen att det kanske inte heller kommer att ske inom en överskådlig framtid så är det viktigt att det finns en beredskap om det skulle inträffa.

## 2.2 Flyktingsituationen i de baltiska staterna

Estland, Lettland och Litauen gränsar till Ryssland och Vitryssland i öst och till Östersjön och Sverige i väst samt till Polen i syd.

Ingen av de baltiska staterna har undertecknat 1951 års flyktingkonvention eller det därtill hörande protokollet från 1967. Det finns inte i något av länderna ännu något egentligt system för handläggning av asylansökningar eller regler rörande flyktingars status eller hur de skall behandlas. Det finns inte heller något system för mottagande av asylsökande etc.

Den *estniska* regeringen intar f.n. den hållningen att man saknar möjligheter att skapa en flyktinglagstiftning, öppna mottagningscenter för asylsökande och underteckna 1951 års flyktingkonvention. Det uppmärksammade fallet med 88 stycken under lång tid förvarstagna asylsökande som sasmåningom togs emot i Finland har bidragit till att göra den estniska regeringen mer medveten om nödvändigheten att ta itu med flyktingfrågan.

Efter att ett fall med 147 asylsökande som misslyckades med att ta sig till Sverige blev känt, tillsatte regeringen i *Lettland* en arbetsgrupp som fick i uppgift att ta itu med frågan om "illegal invandring", vilket emellertid inte ledde till något känt resultat. Justitiedepartementet fick dock i uppdrag att utarbeta en flyktinglagstiftning.

*Litauen* verkar vara mindre intressant för asylsökande än Estland och Lettland. Den litauiska regeringen lade i januari 1995 fram ett förslag till flyktinglagstiftning, vilken parlamentet med stor säkerhet kommer att anta under år 1995. Man har också uttryckt intresse för att underteckna Flyktingkonventionen. Den litauiska regeringen har till UNHCR överlämnat en förteckning över organisatoriska åtgärder som behöver vidtas för att tillämpa konventionen. Förteckningen omfattar allt från datautrustning och flyktingförläggningar till etablerande av en flyktingmyndighet och utbildning av personal. Kostnaderna för detta under 1995–1996 uppskattas av den litauiska regeringen till mellan 2,7 och 3 milj. dollar.

Det är ingen som riktigt vet hur många flyktingar som vistas i de baltiska staterna. Ca 2 000 tredjelandsflyktingar har under 1994 avvisats från Litauen tillbaka till Vitryssland varifrån de kom. Det är dock inte troligt att de därmed har lämnat regionen. I Lettland finns ca. 2 000 personer som önskar asyl i något land. Estland har troligen ett något lägre antal vilket kan bero på att "illegala utlännningar" regelmässigt tas i förvar. Kvalificerade gissningar för alla tre länderna stannar således på 5–6 000 personer.

De flesta flyktingar som befinner sig i Baltikum, avser inte att i första hand söka asyl där. För dem är de baltiska staterna ett transitområde på vägen till Västeuropa, i första hand Sverige och övriga nordiska länder. Under de senaste två åren har mer än 1 300 personer kommit i båt över Östersjön och sökt asyl i Sverige samtidigt som 300 personer på liknande sätt sökt asyl i Danmark. Båtarna är ofta inte sjövärdiga och i många fall rent livsfarliga.



### 2.3 Etniska relationer i Baltikum

Närhet och historisk knytning till Ryssland, interna etniska förhållanden och en svår ekonomisk situation, är några uppenbara anledningar till framför allt Estlands och Lettlands tveksamhet att införa en flyktinglagstiftning av västeuropeiskt snitt och att underteckna flyktingkonventionen. En mycket kort historia av självbestämmande och svårigheter att handskas med minoritets- och medborgarskapsfrågor är ytterligare faktorer som spelar in

*Estland* var, innan det införlivades i det sovjetiska riket, självständigt endast under en kort tid i början av 1900-talet. Man har under århundraden haft en betydande invandring av ryssar, tyskar, letter, svenskar, judar och polacker. År 1989 utgjorde esterna endast 61,5 procent av befolkningen medan t.ex. ryssarna utgjorde 30 procent.

*Lettland* har, liksom Estland, tidigare (mellankrigstiden) endast haft en kortare period av självständighet. Letternas andel av befolkningen har under modern tid varit ständigt minskande. År 1989 var endast 52 procent av befolkningen letter medan 34 procent var ryssar. Majoriteten av letterna, drygt 70 procent, bor på landsbygden medan icke-letter i huvudsak bor i städerna.

*Litauen* är den enda av de tre baltiska staterna som har en historia som egen stat före 1900-talet. Av Litauens idag 3,7 miljoner innevånare är 80 procent litauer, ca 9 procent ryssar och 7 procent polacker.

Historia och etnisk sammansättning har vållat problem, särskilt för Estland och Lettland, vid utformandet av ny medborgarskapslagstiftning. I dessa länder upplevs de etniska och lettiska folkens överlevnad som hotad p.g.a. den stora andelen ryssar. Konsekvensen kan därför bli att lagar och regler införs som kan upplevas som diskriminerande av de som inte behärskar det etniska respektive lettiska språket, vilket är fallet med majoriteten av den ryska minoriteten i dessa länder.

Numera har emellertid samtliga baltiska stater antagit en medborgarskaps- och utlänningslagstiftning som kan sägas stå i överensstämmelse med internationell praxis.

### 2.4 Risken för etnisk konflikt

I såväl Estland som Lettland har den stora minoritetsbefolkningens oklara juridiska status kommit att bli en källa till etniska spänningar. En etnisk diversifiering inom en stat leder självklart emellertid inte automatiskt till konflikter mellan grupperna. Det är, allmänt sett, först då tillhörigheten till en etnisk grupp kopplas till ett geografiskt område eller börjar användas för politisk mobilisering som risken för etniska konflikter uppstår.

I Estland och Lettland finns emellertid fyra parallellt löpande konfliktlinjer vilka är inbördes relaterade och kan tänkas förstärka varandra. De berör språkfrågan, socio-ekonomiska förhållanden, privatiseringen av statlig

egendom och förhållandet landsbygd-stad. Dessa konfliktlinjer skulle kunna utnyttjas och förstärkas ytterligare av ledare som önskar organisera samhället efter etniska skiljelinjer.

### 3 Behovet av lösningar

De flyktingar som under senare år har kommit till de baltiska staterna är till övervägande del från Irak och Afghanistan. Detta gör ett återsändande till hemlandet i princip omöjligt. Att återsända dem till det s.k. första asyllandet, dvs. transitlandet, är också svårt eftersom dessa länder antingen inte har anslutit sig till eller inte tillämpar 1951 års flyktingkonvention. Ryssland t.ex. har vägrat att ta tillbaka personer om det inte kan bevisas att de tidigare vistats legalt där.

Att hitta nya hemländer och organiserat överföra flyktingar i de baltiska länderna till Västeuropa och Nordamerika är möjligen attraktivt för ett antal enskilda flyktingar men kan inte utgöra en lösning för gruppen som helhet.

Den enda rimliga lösningen är att de baltiska staterna och deras grannar i öst skapar ett system för erkännande och mottagande av flyktingar som åtminstone fyller de minimikrav man kan ha på ett sådant. Därmed skulle man samtidigt ta ytterligare ett steg närmare det övriga Europa.

Så länge det är känt bland asylsökande och smugglare att det är möjligt att ta sig till Norden via de baltiska staterna, så kommer människor att försöka ta sig hit den vägen. Ofta sker det dock först efter att ha vistats illegalt i Baltikum eller efter en period i fängelse. Att stärka gränskontrollerna både mellan Sverige och Baltikum och mellan Baltikum och Ryssland/Vitryssland är ett sätt att minska denna trafik men det måste kompletteras av andra åtgärder. Sverige måste ha samma relation till de baltiska staterna som till andra länder i vår del av världen. Det måste vara möjligt för Sverige att avvisa asylsökande till något av de baltiska staterna med stöd av första asyllandsprincipen.

Om emellertid fler än enstaka asylsökande ryssar t.ex. skulle komma till de baltiska staterna är det inte rimligt att, inom en överskådlig framtid, kräva att dessa skall tas emot där. De baltiska staterna är små och deras grannar i öst är stora. Man måste ha förståelse för den historia som fortfarande påverkar flertalet balters sätt att förhålla sig till Ryssland och ryssarna.

Om en sådan situation skulle uppstå är det viktigt att framförallt Sverige och de nordiska länderna bistår med någon form av bördefördelning som även kan omfatta övriga Europa. För att förhindra att denna situation uppkommer måste preventiva insatser i området omedelbart öster om Baltikum ges viss prioritet.



## 4 OSSE:s arbete i Baltikum

På basis av det breda ESK-engagemanget i de baltiska staternas strävanden efter reell självständighet har två långtidsmissioner upprättats, en i Riga och en i Talinn. Även om den Litauiska regeringen också varit aktiv i OSSE-arbetet, så har behovet av stöd där inte ansetts som lika stort.

I Estland har OSSE-missionen arbetat intensivt med att bistå den estniska regeringen med att finna lösningar framför allt på de problem man anser sig ha med den stora gruppen ryska icke-medborgare i landet. Högkommissarien för Nationella Minoriteter, har upprepade gånger besökt Estland bl. a. i anslutning till arbetet med ny medborgarskapslag och utlänningslag.

OSSE-missionen i Lettland är även den i hög grad involverad i frågor som rör den stora gruppen rysktalande icke-medborgare. Man har bl. a. en resande expertgrupp som samlar in uppgifter även i de mindre städerna och på landsbygden för att komplettera arbetet i Riga.

## 5 Svenska insatser

I regeringens proposition 1994/95:160, om Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa ställs fyra mål upp för detta:

- att främja en säkerhetsgemenskap,
- att fördjupa demokratins kultur,
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling,
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

I propositionen nämns inte särskilt flykting- och migrationsfrågor eller flyktingmottagande. Däremot sägs det ingå i säkerhetsgemenskapen att åtgärder vidtas mot flyktingsmuggling och att respekt för minoriteter ingår i demokratins kultur. I det senare sammanhanget tas särskilt frågan om den del av befolkningen i Estland och Lettland som inte talar estniska respektive lettiska upp.

Sverige betraktar de baltiska länderna tillsammans med Ryssland, Vitryssland och Ukraina, som vårt "närområde". Om krig eller kris uppstår i Baltikum eller dess närhet är vi beredda att ta emot att stort antal flyktingar därifrån. Under normala förhållanden anser Sverige däremot att de baltiska länderna bör uppmuntras och hjälpas att ta itu med sina flyktingproblem på liknande sätt som andra europeiska stater.

Det finns från svensk sida en uttalad vilja att hjälpa de baltiska staterna att bygga upp såväl en fungerande immigrationslagstiftning som ett system för flyktingmottagning. Biståndet kan bestå både i finansiell hjälp och att expertis ställs till förfogande.

Det svenska immigrations- och flyktingrelaterade stödet till Baltikum är framförallt inriktat på Estland och Lettland. Under år 1992 togs flera

kontakter mellan dessa båda länder och svenska myndigheter. En första gåva bestående av möbler till migrationsmyndigheten i Tallinn överlämnades i juli 1992.

Under 1993-94 intensifierats kontakterna. Den svenska invandrarministern besökte Estland och Lettland första gången i mars 1993 och en andra gång i början av år 1995. Svenska tjänstemän från departement och myndigheter har vid ett flertal besök, seminarier, utbildningar etc haft möjligheter att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter, hittills huvudsakligen rörande gränsbevakning och kontrollfrågor.

Sedan samarbetet inleddes år 1990 har Sverige beslutat om insatser i de baltiska staterna för totalt drygt 2,5 miljarder kronor, inklusive insatser som finansierats av miljö- och näringsdepartementen. Ca 1,75 miljarder avser gåvobistånd och 0,75 miljarder lån och garantier. Härtill kommer exportkreditramen för Baltikum och Ryssland vilken från och med 1 juli 1995 uppgår till två miljarder kronor.

## 5.1 Suveränitetsstödet

De insatser som kan relateras till flykting- och migrationsfrågor i vid mening har framförallt skett inom det s.k. suveränitetsstödet. Detta skall användas för att stödja balternas frigörelseprocess från f.d. Sovjetunionen och för ländernas yttre och inre säkerhet. Insatserna delas in i fyra huvudgrupper: 1) kust- och gränsbevakning, polis och tull, 2) säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad, 3) civilförsvar och räddningstjänst, 4) militärt försvar.

Sedan de första projekten beslutades i december 1991 har insatser om närmare 160 milj. kr beslutats inom suveränitetsstödet. Bland annat har stöd utgått till kustbevakningen (såväl utbildning som båtar och annan materiel), till kurser i inresekontroll och utfärdande av viseringar, till landsgränsbevakning (dator- och kommunikationsutrustning), till olika former av utbildningar såsom till att bygga upp den säkerhetspolitiska kompetensen, utbildning av baltiska officerare för FN-tjänst och stöd till upprättande av en baltisk fredsbevarande FN-bataljon (BALBAT).

Av östpropositionen framgår att regeringen avser vidga suveränitetsstödet till att omfatta även andra länder i närområdet, kanske framförallt Ryssland. För det förlängda budgetåret 1995/96 anslås 100 milj. kr för det utvidgade suveränitetsstödet.

## 5.2 Integrationsfrämjande insatser

Integrationsfrämjande insatser har hittills genomförts i Estland. Cirka 3 milj. kr har via Svenska Institutet (SI) och ambassaden i Tallinn lämnats till en rad insatser såsom: språkutbildning i estniska för den icke-estnisktalande befolk-



ningen, publicering av läromedel för ryska skolor, stöd till upprättande av en ryskspråkig radiokanal i Narva samt stöd till den ryska kulturen i Estland.

I Lettland planeras stöd till ett nationellt språkprogram som UNDP har fått den lettiska regeringens uppdrag att utforma. I ett inledande skede kommer svenska språkexperter att ingå i ett team som skall utarbeta programmet.

SI har över sin ordinarie budget fått extra medel att finansiera integrationsfrämjande insatser såsom språkstöd m.m. i Estland och Lettland.

### **5.3 Demokratifrämjande åtgärder**

Förutom vad som faller inom suveränitetsstödet har inom demokratiområdet insatser genomförts för ca. 63 milj. kr i de baltiska staterna. Dessa insatser har omfattat åtgärder som stimulerar medborgarnas inflytande i samhället på olika nivåer, valfrågor, ledarskapsutbildningar, pressfrihet, mänskliga rättigheter m.m.

Insatser på demokratiområdet i Ryssland uppgår till knappt 14 milj. kr.

### **5.4 Implementerande organisationer**

UNHCR:s kontor i Stockholm har sedan 1992 arbetat med bl.a. utbildningsinsatser för att påverka de baltiska staterna att ansluta sig till flyktingkonventionen. Organisationen har ett anslag på 300 000 USD för 1995 att användas till bistånd till asylsökande i de baltiska staterna och för institutionellt stöd. Av sveriges bidrag till UNHCR finns inga "öronmärkta" medel för verksamhet i de baltiska staterna. UNHCR har ett mycket nära samarbete med UNDP. UNDP är som nämnts ovan, bl.a. involverat i ett språkprogram i Lettland.

År 1993 gav regeringen en miljon kronor till IOM för ett program som syftade till att hjälpa gäststudenter och stipendiater att återvända till sina hemländer. År 1994 mottog IOM ytterligare en miljon kronor för hjälpprogram i Leningrads och Pskovs län. Regeringen har också beslutat om att bidra med 500 000 USD (ca 3,5 milj. kr) till IOM för migrationsinriktat arbete i de baltiska länderna. Beloppet skall utbetalas till hälften år 1995 och resten år 1996. IOM:s kontor för de baltiska staterna ligger i Helsingfors.

De estniska och lettiska regeringarna har fått 8 miljoner kronor vardera av Sverige för ett program för återflyttning av pensionerade ryska medlemmar av Röda Armén.

## 6 Framtidsperspektiv

Det verkar nu (våren 1995) som om det finns förutsättningar i form av en begynnande vilja i framförallt Litauen men även i de två övriga staterna att ta itu med sina flyktingproblem dvs. att skapa en flyktingpolitik. Detta skulle leda till att flyktingströmmarna över Östersjön avtar. För att genomföra detta krävs emellertid stöd av såväl politisk som ekonomisk art.

De ansträngningar som redan startat att på olika sätt närma de baltiska staterna till Västeuropa måste fortsätta. I detta arbete ser det övriga Europa Sverige och de nordiska länderna som huvudaktörer. Syftet är i första hand säkerhetspolitiskt men får även såväl direkta som indirekta flykting- och migrationspolitiska konsekvenser vilka måste betraktas som positiva ur ett såväl svenskt som europeiskt perspektiv.

Det finns möjligheter att, genom olika former av stödinsatser, förebygga att såväl migrations- som flyktingrörelser uppkommer som att länderna används av asylsökande som transitområde. Det är emellertid viktigt att behoven identifieras och att de sedan möts på ett adekvat sätt. För att uppnå effektivitet i detta krävs att insatserna koordineras, framförallt mellan de nordiska staterna. Inom den Nordiska Samrådsgruppen i Flyktingfrågor diskuteras under våren 1995 ett förslag som innebär att UNHCR tar ansvar för ett "clearing-house" för migrations- och flyktinginriktade biståndsinsatser från de nordiska länderna.

Det kommer med stöd av några nordiska länder att inom kort finnas en UNHCR-representant placerad vid UNDP:s kontor i vart och ett av de baltiska länderna. UNHCR ges på så vis möjlighet att på nära håll följa utvecklingen, upptäcka behoven och se resultatet av olika projekt. Dessa iakttagelser planerar UNHCR att vidarebefordra i ett nyhetsbrev som skall distribueras till intresserade regeringar, myndigheter och organisationer.

## B Insatser i närområdet – exemplet Bosnien-Hercegovina

### 1 Inledning

Enligt beräkningar som UNHCR har gjort har minst 1,3 miljoner medborgare i Bosnien-Hercegovina tvingats lämna sina hem och blivit internflyktingar. Vissa har flyttat till grannen eller till släktingar i samma stad sedan deras hus förstörts av granater medan andra på grund av sin etniska tillhörighet har tvingats bege sig till en annan del av landet.

Dessutom har mer än en miljon människor lämnat Bosnien-Hercegovina och blivit flyktingar. Knappt hälften av dem befinner sig fortfarande i närom-



rådet. dvs Slovenien (23 000), Kroatien (190 000), Makedonien (8 000), Ungern (3 000) och Rest-Jugoslavien (ca 235 000). I Kroatien finns förutom de nästan 200 000 bosnierna, ungefär lika många kroatiska internflyktingar vilka tidigare bodde i de områden av Kroatien som sedan år 1991 är under serbisk kontroll.

Drygt hälften av de bosniska flyktingarna har således passerat genom närområdet och sökt asyl i Västeuropa. Bland de västeuropeiska länder som tagit emot flyktingar kan nämnas Tyskland (300 000), Schweiz (14 000), Österrike (100 000), Sverige (50 000), Danmark (18 000) och Norge (11 000). I de flesta av dessa länder, dock ej i Sverige, har de bosniska flyktingarna inledningsvis fått tillfälliga uppehållstillstånd.

Enligt 1991 års folkräkning hade Bosnien-Hercegovina 4,3 miljoner invånare. I princip hela landets befolkning har drabbats, direkt eller indirekt, av kriget.

## 2 Insatser från det internationella samfundet

### 2.1 Allmänt

Det internationella samfundet insåg alltför sent konfliktens sprängkraft. Man försatte därigenom de chanser som kan ha funnits att genom internationell diplomati förhindra konfliktens utbrott.

När konflikten väl brutit ut lyckades det internationella samfundet inte samla sig och driva en klar linje gentemot de stridande parterna. Flera olika spår har drivits parallellt och efter varandra utan tillräcklig uthållighet och fasthet (EU, ESK, ICFY, FN, kontaktgruppen etc.). Kontaktgruppens bildande var, när det skedde, emellertid positivt och gjorde att det internationella samfundet i betydligt högre utsträckning än tidigare talade med en röst. I ett större perspektiv kan kontaktgruppen dock ses som en bekräftelse på att organisationer som FN, ESK och EU på sätt och vis har misslyckats med att driva en kraftfull politik.

I de ändå betydelsefulla konkreta insatser som det internationella samfundet gjort har det funnits grundläggande tvetydigheter som försvårat ansträngningarna att hantera konflikten och dess verkningar. En av de största svårigheterna har legat i att FN å ena sidan har utpekats som angripare (bl.a. genom att införa sanktioner) och å den andra har sökt bibehålla en opartisk linje gentemot parterna (genom UNPROFORs opartiska mandat). Denna dubbelhet i FN:s officiella syn på skuldfrågan i konflikten har bidragit till att försvåra både FN-truppernas och de humanitära hjälporganisationernas arbete.

## 2.2 Förenta Nationerna

FN:s säkerhetsråd beslutade i februari 1992 att upprätta en fredsbevarande styrka för Jugoslavien, United Nations Protection Force (UNPROFOR) med ett mandat som inledningsvis var begränsat till de serb-kontrollerade områdena i Kroatien. I april samma år beslutades att trupperna skulle utplaceras så snart som det var möjligt. När den bosniska konflikten startade i april 1992 fanns endast en mindre grupp obehäpnade militära FN-observatörer på plats.

UNPROFOR:s mandat utvidgades successivt till att omfatta skydd av Sarajevos flygplats, gränsövervakning i Kroatien, skydd av distributionen av humanitärt bistånd i Bosnien-Hercegovina och upprätthållande av militärt flygförbud i Bosnien-Hercegovina, för att nu nämna bara några av de resolutioner rörande Bosnien-Hercegovina som säkerhetsrådet antog under år 1992.

FN:s humanitära organisationer, UNHCR, UNICEF, WHO, WFP etc var inte på samma sätt som UNPROFOR beroende av resolutioner i FN:s säkerhetsråd. Problemen för dem var att situationen i Bosnien-Hercegovina inte kunde liknas vid någon annan uppgift man hade haft tidigare. Samtidigt som man saknade personella resurser för en så stor katastrof som kriget snart utvecklade sig till, saknades också riktlinjer för arbetet.

UNHCR:s operation i Bosnien startade i november 1991 för att förse utsatta grupper med kompletterande nödhjälp. När konflikten bröt ut och katastrofens vidd blev uppenbar fick organisationen uppdraget av FN:s generalsekreterare att vara "lead agency", dvs. samordnare av all den humanitära hjälp som strömmade till i både pengar och varor. UNHCR är nu en slags paraplyorganisation för ett 100-tal stora och små organisationer.

UNHCR, vars mandat utvidgades till att avse i princip alla som drabbats av kriget, dvs majoriteten av befolkningen, blev tidigt medveten om de humanitära värden som stod på spel. En humanitär operation drogs igång som innefattade såväl distribution av förnödenheter som skydd åt minoriteter. Denna operation räddade sannolikt livet på 100 000-tals människor och bidrog i hög grad till att flyktingströmmarna inte blev ännu större.

UNHCR har emellertid haft uppenbara problem att distribuera förnödenheter i vissa delar av landet beroende på att man, trots otaliga löften från de olika sidornas ledare, inte fått tillträde till vissa områden. Den etniska grupp som kontrollerat tillfartsvägarna har ofta vägrat släppa fram FN:s konvojer till medlemmar av en annan etnisk grupp.

UNHCR:s arbete bygger normalt på medgivande från de regeringar på vars territorier man bedriver sin verksamhet. Organisationen har lång vana av att arbeta i asylländer i samarbete med regeringarna i dessa länder. Att söka samarbete med parterna i en konflikt som den i f.d. Jugoslaviens visade sig dock snart vara annorlunda, i synnerhet som parterna i betydande omfattning sökt utnyttja den humanitära hjälpen som instrument i krigföringen. UNHCR



har tvingats förhandla om att få leverera biståndet, och har ibland tvingats ge bistånd till mindre behövande grupper som "betalning" för att få hjälpa de verkligt behövande.

FN:s möjligheter att förebygga att människor lämnat Bosnien har varit små. UNPROFOR har, av olika anledningar, haft svårigheter att påverka krigets spridning och har, trots att mandatet i juni 1993 utvidgades till att i självförsvar använda våld som svar på beskjutning av eller intrång i ett antal definierade skyddade zoner, haft svårt att tillhandahålla ett fysiskt skydd mot övergrepp på civila. I de serb-kontrollerade områden där etnisk rensning har varit vanligast förekommande, har UNPROFOR inte ens haft tillträde.

### 2.3 EU:s politiska och humanitära insatser

EU har sedan konflikten i f.d. Jugoslavien inleddes varit aktivt på den diplomatiska sidan, dock på sätt som har skiftat över tiden. Förutom insatserna med diplomatiska medel har EU också, i eget namn eller som bidragsgivare till andra internationella organisationer, verkat på den humanitära sidan och upprättat s.k. gemensamma aktioner för att ge humanitärt bistånd. Sammantaget har EU varit den största bidragsgivaren för katastrofbiståndet i f.d. Jugoslavien, i första hand vad gäller livsmedelsbistånd.

EU:s diplomatiska ansträngningar inleddes redan sommaren 1991 då man sökte medla mellan den dåvarande jugoslaviska regeringen å ena sidan och representater för republikerna Slovenien och Kroatien å den andra. Till en början sökte EU förmå de senare att ta tillbaka sina självständighetsförklaringar. Samtidigt presenterade man en fredsplan som bekräftade de tidigare republikgränserna samt gav omfattande minoritetsrättigheter. Denna godtogs dock inte av Serbien.

Våren 1992 inledde EU medlingsansträngningar också rörande Bosnien-Hercegovina och i augusti 1992, då kriget pågick i nästan ett halvår, inbjöd den engelska regeringen på svenskt initiativ till en stor internationell konferens i London vid vilken EU tillsammans med FN bildade den s.k. Jugoslavien-konferensen (ICFY, International Conference on the Former Yugoslavia). Jugoslavien-konferensens medlare (Owen och Stoltenberg) har sedan dess varit aktiva i fredsprocessen. Owen har sedermera ersatts av Carl Bildt.

Bristande framsteg inom de av Jugoslavien-konferensen initierade förhandlingarna ledde hösten 1993 och våren 1994 till nya initiativ. I november 1993 lade EU fram en aktionsplan med principer för lösning av konflikterna både i Bosnien och i Kroatien. Denna aktionsplan kom i sin tur att i stor utsträckning ligga till grund för den fredsplan som den s.k. kontaktgruppen lade fram i juli 1994. Planen accepterades omgående av muslimer och kroater, och fick dessutom stöd av Serbien. De bosniska serberna vägrade

dock att godta planen, och ansträngningarna inom fredsprocessen kom där-  
efter i huvudsak att ägnas åt att söka pressa dem att förändra sin inställning.

Fredsförhandlingarna handhas sedan sommaren 1994 av den s.k. kontakt-  
gruppen, i vilken Storbritannien, Frankrike och Tyskland ingår såsom repre-  
sentanter för EU (övriga medlemmar är USA och Ryssland). Inom EU  
samordnas jugoslavienpolitiken i en särskild arbetsgrupp inom den andra  
pelaren, d.v.s den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I och med  
EU-medlemskapet har Sverige, bl.a. genom aktivt deltagande i denna arbets-  
grupp, fått utökade möjligheter att påverka fredsprocessen i f.d. Jugoslavien.

EU:s administration av staden Mostar, vilken är uppdelad mellan muslimer  
och kroater, utgör sedan förra sommaren en särskild s.k. gemensam aktion  
inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Mostar-administrationen innefattar bi-  
ståndsinsatser på en rad olika områden: infrastruktur, sjukvård, flykting-  
frågor, polis och administration etc.

Insatsen i Mostar är dock i första hand ett politiskt och administrativt  
snarare än ett humanitärt biståndsprojekt. Huvudsyftet är att återföre-  
na den delade staden och att bidra till försoning och fredlig samlevnad mellan de  
olika befolkningsgrupperna och därmed i förlängningen att bidra till att den  
bosniska federationen stärks så att freden mellan muslimer och kroater kan  
konsolideras. Administrationen utgör på detta sätt ett intressant exempel på  
försök till sammanhållen politik där biståndsinsatser och diplomatiska  
ansträngningar utnyttjas på ett integrerat sätt.

För att Mostar skall kunna återförenas måste flyktingar och internt för-  
drivna kunna återvända till sina hem. En central uppgift för Mostar-  
administrationen är därför att möjliggöra återvändande, i första hand för  
internflyktingarna. På detta område är Sverige särskilt aktivt inom EU-  
administrationen genom att bidra med en särskild flyktingsamordnare. Ett  
särskilt problem i detta sammanhang är att de som flytt Mostar befinner sig  
utanför det område som EU administrerar och att EU:s inflytande över  
flyktingarnas situation därför är begränsad. Ett annat problem som inverkar  
på viljan att återvända är den allmänna laglöshet som råder i framförallt västra  
Mostar.

## 2.4 Svenska insatser

### *Humanitärt bistånd*

Under sommaren 1992 hölls i Genève på UNHCR:s initiativ den första FN-  
konferensen om flyktingsituationen och de humanitära insatserna i f.d.  
Jugoslavien. I princip rådde enighet bland länderna om vikten av samordnade  
internationella hjälpinsatser i det s.k. närområdet. Genom solidariskt stöd till  
länderna i regionen skulle flyktingarna kunna tas om hand i närområdet.

Utifrån dessa principer etablerades ett omfattande svenskt bistånd genom  
SIDA:s katastrofanslag i första hand via UNHCR och Röda korset. Efter



hand kom allt fler svenska organisationer att bli aktiva i biståndet. Sedan år 1991 har det svenska biståndet totalt omfattat drygt 900 milj. kr, vilket gör Sverige till en av de största bidragsgivarna. Mer än hälften har använts för insatser i Bosnien-Hercegovina, där behoven varit mest omfattande. I övrigt har länderna fått stöd i förhållande till antalet flyktingar, vilket inneburit att Kroatien prioriterats, men även att Serbien-Montenegro, Makedonien och Slovenien fått stöd. Detta stöd har främst kanaliserats via UNHCR.

Olika former av boendeprojekt har särskilt prioriterats. Det har gällt stöd till reparationer av kollektiva flyktingbostäder eller bidrag till enskilt inkvarterade flyktingar. I Bosnien har Räddningsverket byggt upp bostäder bl.a. i den muslimska enklaven Srebrenica för 5 000 flyktingar. Även i Tuzla har drygt 3 000 flyktingar flyttat in i svenskfinansierade bostäder. Svenska Röda korset har byggt upp bostäder för 1 500 flyktingar i Kroatien.

I det svenska biståndet finns även stöd för livsmedelsförsörjning, hälso- och kvinnoprogram, transporter genom svenska Herculesplan och Räddningsverkets lastbilskonvojer m. m. Dessutom bidrar Sverige med ca 1 300 FN-soldater.

Mottagande i Sverige av asylsökande och flyktingar från fd Jugoslavien uppskattas ha kostat 15 miljarder kronor.

#### *Stöd till mänskliga rättigheter, demokrati och försoning*

Förutom katastrofinsatserna har 20 milj. kr avsatts för stöd till lokala organisationer för mänskliga rättigheter, stöd till oberoende press och andra lokala initiativ i hela f.d. Jugoslavien. Detta stöd kanaliseras genom bl.a. Svenska Helsingforskommittén och Olof Palmes Internationella Centrum.

#### *Bistånd till återuppbyggnad i Bosnien-Hercegovina*

Sedan federationen mellan bosniska muslimer och bosniska kroater etablerades våren 1994, har en första etapp av återuppbyggnad påbörjats. Sverige stöder FN:s plan för återuppbyggnad av Sarajevo och även EU:s projekt i Mostar. I april 1995 beslutade regeringen att anslå 150 milj. kr att före 1996 års utgång användas av SIDA för återuppbyggnad i centrala Bosnien och Tuzlaområdet. Biståndet skall i en första etapp omfatta ytterligare reparation av infrastruktur (vatten, telekommunikationer, sanitet, vägar), stöd till lokal produktion samt hälsa. Insatserna skall så långt möjligt genomföras av svenska organisationer eller företag, vilka uppmanas att anlita i Sverige boende bosniska flyktingar som experter i projekten.

#### *Återvändande av flyktingar*

Ett mindre antal flyktingar inom regionen har redan börjat återvända till Bosnien. Efter hand som fredsprocessen tar fart, förväntas återvändandet komma att öka. Efter det att situationen stabiliserats är det troligt att återvändande även blir aktuellt för en del av de drygt 50 000 bosniska

flyktingarna i Sverige. Under år 1995 har regeringen tagit två olika initiativ för att främja de bosniska flyktingarnas återvändande. För det första har riksdagen i kompletteringspropositionen beslutat ge möjligheter till bosnier att förbereda sig inför ett framtida återvändande genom informations- och utbildningsinsatser i Sverige. För det andra har SIDA fått i uppdrag att genom svenska organisationer engagera bosniska flyktingar i svenska återuppbyggnadsprojekt i Bosnien såsom experter.

Regeringen har också beslutat att Sverige skall medverka i ett nordiskt projekt för att tillgodose behovet av medicinsk personal. SIDA planerar att tillsammans med Svenska Röda korset hjälpa ett 40-tal bosnier som befinner sig i Sverige att återvända till Bosnien-Hercegovina för att tjänstgöra inom sjukvården där. Det skall finnas möjlighet för de bosnier som ingår i projektet att återvända inom ett år. Den bosniska staten kommer att svara för lön och bostad och har garanterat att de som ingår i projektet inte skall rekryteras till krigstjänst samt att de skall ges tillåtelse att återvända till Sverige.

### 3 Återvandring

Den sk Washington-överenskommelsen den 18 mars 1994 innebar att bosniska kroater och muslimer efter tio månaders bittra strider slöt vapenvila och började arbeta för en federation inom Bosnien-Hercegovina vilken senare skulle kunna följas av en konfederation med Kroatien. En konstitution upprättades för federationen Bosnien-Hercegovina. Konstitutionen angav bl a att samtliga medborgare i Bosnien-Hercegovina skulle tillåtas att återvända till sina hem.

Trots att ett relativt lugn spred sig i federationsområdet (med undantag av Bihac-enklaven) och trots att den bosniska regeringen presenterade planer på en återuppbyggnad av landet manade UNHCR till försiktighet vad gällde en organiserad återvandring av flyktingar.

Eftersom ingen fred existerade i landet presenterade UNHCR ett förslag till avtal med den bosniska regeringen innefattande garantier bl a:

- att återvändande flyktingar skulle ges möjlighet till fri bosättning
- att regeringen skulle garantera deras säkerhet
- att en generell amnesti (med undantag dock för viss typ av brottslighet skulle utfärdas och gälla för samtliga medborgare i landet
- att förstörd egendom skulle återställas eller ersättas
- att de som återvänt skulle undantas från militärtjänst de första sex månaderna efter återkomsten
- att internationella organisationer skulle tillåtas att övervaka återvändandet.

Den bosniska regeringen har haft svårt att ta ställning till alla delar i förslaget. Det står emellertid klart att vissa etniska gruppers säkerhet skulle vara



omöjlig att garantera i vissa områden och att det råder en mycket stark opinion mot en allmän amnesti för de som undvikit att göra militärtjänst eller deltagit i kriget på den serbiska sidan.

Den bosniska regeringen har heller inte tagit ställning till om flyktingar från områden under serbisk kontroll skall tillåtas bosätta sig inom federationsområdet. Anledningen till detta är dels bristen på bostäder, dels att man i så fall skulle godkänna att muslimer inte kunde bo i de serb-kontrollerade områdena, dvs. ett godkännande av att delar av det internationellt erkända Bosnien-Hercegovina hade avskiljts.

Frågan om återvandring till Bosnien-Hercegovina hade diskuterats i en sub-regional grupp av länder efter slutandet av Washingtonöverenskommelsen, vid möten i Sarajevo och Wien våren 1994. UNHCR kallade mot denna bakgrund den 7 juli 1994 berörda regeringar och internationella organisationer till ett möte rörande återvandringen av bosniska flyktingar. UNHCR anförde då att det inte fanns förutsättningar att uppmana flyktingar att återvända eftersom en massåtervandring skulle kunna ha en motsatt effekt på såväl enskilda individer som på processen. Det hade enligt UNHCR inte skett någon fundamental förändring av de förhållanden som flyktingarna flytt från. Vidare menade man att någon långsiktig fred inte fanns i sikte, att framtiden var omöjlig att förutse, att allmän mobilisering var för handen, att etniskt grundad förföljelse fortfarande pågick i flera områden och att landet fortfarande var beroende av internationell humanitär hjälp. Den positiva utveckling som trots allt skett behövde ytterligare tid, ansåg man.

UNHCR menade emellertid inte att någon skulle förhindras att återvända och förband sig att hjälpa i vissa ömmande fall vilket senare utvecklades till att omfatta minderåriga barn som behövde återförenas med sina föräldrar i vissa fall, personer som hade erhållit vård utomlands samt medicinsk personal. UNHCR:s ståndpunkt vann allmän uppskattning.

För de som trots allt önskade återvända började UNHCR att utarbeta ett informationspaket i syfte att förse dessa med sådan information som ansågs nödvändig för att fatta ett "välinformerat beslut".

Vad gäller hjälp med reintegration av de som återvänt, blir problemen om möjligt än mer komplexa. Ett stort antal bostäder och andra byggnader har förstörts helt eller delvis. Upprustning och nybyggnation måste ske och kostnaderna för detta blir synnerligen omfattande. De behov som återvändande flyktingar har är i princip desamma som de har som stannade kvar. För att minimera spänningar mellan dem som stannat och de som flydde men återvänt måste hjälpprogram utformas med stor omsorg. Hänsyn måste också tas till vem som har äganderätt/besittningsrätt till byggnader, vilket blir en svår fråga eftersom den nationella lagstiftningen på detta område befann sig i en förändringsfas när kriget bröt ut.

I juli 1994 kom som nämnts också den sk kontaktgruppens förslag till fredsplan innefattande en delning av Bosnien-Hercegovina vilken innebar att

51 procent av territoriet skulle fördelas till kroater och muslimer och 49 procent till serber. Sedan det stod klart att den serbiska sidan inte accepterade förslaget har den optimism som spirade efter Washington överenskommelsen avtagit. Under våren 1995 har striderna blivit än mer omfattande.

Ett antal personer har emellertid trots detta återvänt till Bosnien, särskilt från Kroatien, Slovenien men också från andra länder såsom Österrike, Makedonien, Turkiet och Danmark. Återflyttning har också skett av en del av de internflyktingar som flydde undan striderna mellan kroater och muslimer. De första att återvända var personer, oftast kvinnor, som hade sin bostad intakt och som i princip bara hade att flytta in.

Under hösten 1994 började grupper av f.d. lägerfångar som hade överförts till Danmark, Frankrike och Spanien som kvotflyktingar att kräva att få återvända. Samtliga var muslimer som hade fängslats av HVO (den bosnienkroatiska armén) sommaren 1993 och släppts november-december samma år. Deras familjer var emellertid kvar i Bosnien, ofta som internflyktingar under svåra förhållanden, och eftersom den bosniska regeringen hade vägrat att låta familjerna lämna Bosnien för att återförenas med sina makar/fäder i Väst-europa ville nu männen till varje pris tillbaka till sina familjer. Några hundra av dessa har återvänt.

Från Kroatien har några tusen muslimer återvänt med hjälp av muslimska organisationer. De har fått resan betald och ett mindre belopp till fickpengar.

Det totala antalet flyktingar som återvänt uppskattas av internationella organisationer verksamma i Bosnien-Hercegovina till drygt 10 000. En sammanställning och mer kvalificerad bedömning av hur många, vilka och till vilken del av landet folk har återvänt, saknas. Regeringen i Sarajevo uppskattar dock att sammanlagt 40 000 har återvänt, varav 15 000 med de bosniska myndigheternas bistånd. De flesta har återvänt till Tuzla och Zenica regionerna och ett färre antal till Mostar och Sarajevo.

#### 4 Några reflexioner och slutsatser

1) Ett genomgående karaktäristikum vad gäller konflikten i Bosnien-Hercegovina och de efterföljande flyktingströmmarna är att individers och gruppers etnicitet har spelat en överskuggande roll. Detta gör att det är svårt att, i samtal med parterna, hävda humanitära aspekter. Mötet mellan västeuropeiska värderingar och krigsläget på platsen gör ofta arbetet för de internationella organisationerna oerhört komplicerat.

2) I september 1992 undertecknade Kroatien 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning och det därtill hörande protokollet från 1967. Tyvärr har man haft svårt, av olika anledningar, att fullt ut leva upp till de krav som konventionen ställer på ett flyktingmottagande land. För att förbättra Kroatiens möjligheter att ta emot ett stort antal flyktingar och samtidigt



sörja för sina egna internflyktingar på ett acceptabelt sätt krävs stöd från omvärlden. Ett ekonomiskt och materiellt stöd måste emellertid kombineras med krav på Kroatien att fullt ut beakta mänskliga rättigheter. Ett ökat samarbete med EU och Västeuropeiska länder och ett ökat handelsutbyte och politisk acceptans är andra incitament för Kroatien att föra en godtagbar flyktingpolitik.

3) För Västeuropa har införandet av visumkrav visat sig vara ett effektivt sätt att betydligt minska flyktingströmmen från Bosnien-Hercegovina. Om dörren till Västeuropa varit uttryckligen stängd för bosniska flyktingar redan när konflikten bröt ut och flyktingarna därmed tvingats att stanna i närområdet, vad hade hänt då? Hade fler eller färre lämnat Bosnien? Även om gränsen till Kroatien hade varit öppen så hade förmodligen utsiktarna att inte komma längre än till just Kroatien gjort att många av de muslimer som inte var direkt och omedelbart hotade och såg andra möjligheter till skydd, hade tvekat att fly och stannat i landet som internflyktingar. Å andra sidan hade förmodligen de som kände sig direkt hotade p.g.a. etnisk tillhörighet lämnat landet i större antal vilket förmodligen lett till att den etniska rensningen, som i praktiken nu nästan har fullbordats, hade gått ännu fortare.

En annan, betydligt svårare, fråga är vilka effekter det hade haft på själva konflikten om alla flyktingar funnits i närområdet. Det skulle troligen varit svårt för Kroatien att acceptera uppåt en miljon flyktingar från Bosnien-Hercegovina i landet. Hade man utsatts för påtryckningar och givits omfattande ekonomiskt stöd, hade man dock kanske kunnat bära bördan. Politiskt skulle det förmodligen ha ställt till stora problem i landet med alla turistanläggningar överfyllda av bosniska flyktingar och ett mycket tydligt inslag av muslimer i gatulivet samtidigt som man har sina egna problem med "ockuperade" områden och hundratusentals kroatiska internflyktingar. En sådan situation skulle lätt ha kunnat skapa utrymme för antimuslimska strömningar.

4) Den senaste stora flyktingströmmen var de 35.000 personer som i augusti 1994 lämnade Bihac-enklaven i avsikt att bosätta sig i Tyskland men som inte kom in ens i den regeringskontrollerade delen av Kroatien utan fastnade i serbisk kontrollerat område, tusentals av dem i ett ingenmansland bokstavligt talat på konfrontationslinjen. Dessa människor lämnade sitt hemland trots att de, objektivt sett, inte var hotade och de vägrade sedan att återvända förrän den stad de flytt från återtagits med våld. UNHCR försökte förmå Kroatien att släppa in hela gruppen under förespegling att samtliga flyktingar skulle överföras organiserat till andra länder. Varken de tilltänkta länderna eller Kroatien stödde emellertid UNHCR:s initiativ med resultatet att flyktingarna nu är tillbaka i konfliktområdet där en del av dem aktivt deltar i striderna och där samtliga är beroende av internationell humanitär nödhjälp.

Detta är ett exempel på att krig och mänskligt lidande kunde ha förhindrats eller minskats om flyktingsituationen hade kunnat hanterats annorlunda. Om flyktingarna från Bihac-enklaven släppts in i Kroatien eller överförts till andra länder eller om de förmåtts att omedelbart återvända hade det troligen haft en positiv inverkan på den fortsatta konflikten eftersom de politiska ledarnas möjligheter att fortsätta stridshandlingar då hade väsentligt minskats.

5) När konflikten mellan kroater och muslimer i Bosnien-Hercegovina upphörde och federationen bildades restes krav på att flyktingarna skulle återvända. Den bosniska regeringen har varit mycket angelägen att få tillbaka sina medborgare av skäl som ofta är av mer politisk än humanitär art. Den kroatiska regeringen önskade likaledes att flyktingarna skulle återvända och deras bevekelsegrunder kunde kanske ses som såväl utrikes- som inrikespolitiska eftersom flyktingarna utgör en ekonomisk och säkerhetspolitisk börda för dem. De västeuropeiska regeringarna ville gärna se ett återvändande i några fall för att uppfylla sina förhoppningar om att konceptet med tillfälligt skydd skulle visa sig vara rätt väg att gå men också för att flyktingarna utgör en börda för samhället. Det är uppenbart att stor försiktighet måste iakttas när det gäller återvändande till Bosnien-Hercegovina. Det är viktigt att de stater som tagit emot flyktingar inte sluter bilaterala avtal med den bosniska regeringen om återvandring av flyktingar innan kriget är slut. Även om sådana vore politiskt motiverade så borde humanitära hänsyn och risker för de återvändande överväga.

6) Av de människor som sökt asyl utanför f.d. Jugoslaviens gränser har de flesta tagits emot av några få länder i Västeuropa. I början av konflikten var Sverige, jämte Tyskland, Schweiz och Österrike, starkt pådrivande för att söka åstadkomma en jämnare bördefördelning inom Europa. Ansträngningarna i detta syfte gav dock ytterst knappa resultat. En viktig fråga är varför det har varit så svårt för Europa att formulera en samlad och solidarisk politik i denna fråga. Om det när konflikten bröt ut hade funnits ett bördefördelningssystem i Europa hade antagligen fler bosniska flyktingar än nu kunnat beredas skydd.

7) Att arbeta i områden med pågående konflikter där fredsbevarande verksamhet och politiska förhandlingar pågår samtidigt är förhållandevis nytt för UNHCR. Motsättningen mellan de uteslutande icke-politiska och humanitära utgångspunkterna för UNHCR:s arbete och flyktingproblemens ursprung i politiska konflikter vilka kräver politiska lösningar har visat sig svårt att hantera.

Detta har naggat UNHCR:s trovärdighet som humanitär och strikt opartisk organisation i kanten, åtminstone i parternas ögon, eftersom beslut från



UNHCR:s sida, som trots att de grundats i humanitära överväganden, hela tiden har riskerat att få oönskade politiska implikationer.

8) En annan dimension av UNHCR:s arbete i krig tillsammans med fredsbevarande styrkor är den ökande "militariseringen" av den humanitära hjälpen. UNHCR har efterhand blivit nästan helt beroende av UNPROFOR:s skydd för att kunna leverera biståndet i Bosnien-Hercegovina. Detta har gjort det svårt att upprätthålla den tidigare skarpare skiljelinjen mellan humanitära insatser å den ena sidan och militära å den andra. Dessa problem har starkt accentuerats under senkvåren 1995.

Förutom dessa redan svåra problem har UNHCR i själva verket haft att ta hand om konfliktens kärnproblem snarare än dess biprodukter, i f.d. Jugoslavien har ju s.k. etnisk rensning, dvs. massiva kränkningar av mänskliga rättigheter i syfte att fördriva hela befolkningsgrupper, varit den främsta metoder som använts för att uppnå de politiska och militära målen. Flyktingströmmarna har alltså varit ett av målen med kriget, vilket givetvis har gjort det särskilt svårt att frikoppla flyktinghjälpen från de politiska och militära aspekterna av kriget.

Bristen på en sammanhållen politik för att handskas med Jugoslavienkonflikten på det internationella planet har varit tydlig inte enbart när det gällt de politiska förhandlingarna i sig, utan även när det gällt sambanden mellan de militära, de politiska och de humanitära aspekterna.

9) Sverige har i förhållande till sin storlek sammantaget gjort mer omfattande humanitära och fredsbevarande insatser än kanske något annat land i Jugoslavienkonflikten. Det mer kostbara åtagandet (15 miljarder kronor) har varit mottagandet av ett stort antal asylsökande från f.d. Jugoslavien, av vilka omkring 50 000 bosnier och omkring 30 000 kosovoalbner fått permanent uppehållstillstånd. Utöver detta har Sverige givit humanitärt bistånd i området till ett värde av drygt 900 miljoner kronor, samt bidragit med ca 1 300 FN-soldater och observatörer.

Mot denna bakgrund skulle man från svensk sida kunna ställa sig vissa frågor:

- a) I vilken utsträckning har Sverige fört en sammanhållen politik förts i så motto att beslut inom skilda politikområden har samordnats och vägts mot varandra?
- b) I vilken grad har Sverige försökt och lyckats få inflytande över de internationella ansträngningarna att hantera konflikten, både politiskt, humanitärt och militärt? I vilken mån har EU-medlemskapet påverkat förutsättningarna att nå sådant inflytande?
- c) I vilken mån kunde asylinströmningen till Sverige förutses med hänsyn till tidigare migrationsmönster (arbetskraftsinvandring från f.d. Jugoslavien) och till gällande svensk invandringspolitik?

## EU:s och Schengengruppens viseringslistor

Detta är en redovisning av Europakommissionens förslag till negativlista inom EU och negativlista för de till Schengengruppen anslutna staterna samt jämförelse med nuvarande svenska regler för de där berörda ländernas medborgare. Med negativlista avses sammanställningen av de länder för vars medborgare gäller viseringsskyldighet i samtliga berörda stater. De nuvarande svenska viseringsreglerna skiljer sig från förslaget till EU:s negativlista enbart avseende Bolivia, Colombia, Haiti, Peru och Thailand.

X = Medborgare från berört land är viseringsskyldig.

? = Diskussion pågår inom EU om landet skall föras upp på EU:s negativlista. Samtliga dessa länder återfinns på Schengens negativlista.

Stat	Sverige	EU	Schengen
Afganistan	X	X	X
Albanien	X	X	X
Algeriet	X	X	X
Angola	X	X	X
Antigua och Barbuda	X	?	X
Armenien	X	X	X
Azerbadjan	X	X	X
Bahamas		?	X
Bangladesh	X	X	X
Barbados		?	X
Benin	X	?	X
Bolivia		X	X
Botswana		?	X
Buthan	X	X	X
Bulgarien	X	X	X
Burkina Faso	X	X	X
Burundi	X	X	X
Centralafrikanska rep.	X	X	X
Colombia		X	X
Djibouti	X	X	X
Dominica		?	X
Egypten	X	X	X
Ekvatorialguinea	X	X	X



Stat	Sverige	EU	Schengen
Elfenbenskusten	X	?	X
Eritrea	X	X	X
Etiopien	X	X	X
Fidji		?	X
Filippinerna	X	X	X
Förenade arabemiraten	X	?	X
Gabon	X	X	X
Gambia	X	?	X
Georgien	X	X	X
Ghana	X	X	X
Grenada		?	X
Guinea	X	X	X
Guinea-Bissau	X	X	X
Guyana	X	?	X
Haiti		X	X
Indien	X	X	X
Indonesien	X	X	X
Irak	X	X	X
Iran	X	X	X
Jemen	X	X	X
Jordanien	X	X	X
Katar	X	?	X
Kambodja	X	X	X
Kamerun	X	X	X
Kap Verdeöarna	X	X	X
Kazakstan	X	X	X
Kina	X	X	X
Kirgistan	X	X	X
Kiribati		?	X
Komorererna	X	X	X
Kongo	X	X	X
Kuba	X	X	X
Kuwait	X	?	X
Laos	X	X	X
Lesotho		?	X
Libanon	X	X	X
Liberia	X	X	X
Libyen	X	X	X

Stat	Sverige	EU	Schengen
Madagaskar	X	X	X
Mali	X	X	X
Marocko	X	X	X
Maritanien	X	X	X
Marshallöarna	X	?	X
Mauritius	X	?	X
Mikronesien	X	?	X
Moldavien	X	X	X
Mongoliet	X	X	X
Mocambique	X	X	X
Myanmar (Burma)	X	X	X
Namibia		?	X
Nauru	X	?	X
Niger	X	?	X
Nepal	X	X	X
Nigeria	X	X	X
Nordkorea	X	X	X
Nordmarianerna	X	?	X
Oman	X	X	X
Pacific Islands		?	X
Pakistan	X	X	X
Papau Nya Guinea	X	?	X
Peru		X	X
Ruanda	X	X	X
Rumänien	X	X	X
Ryssland	X	X	X
Saudiarabien	X	X	X
St Kitts och Nevis	X	?	X
St Lucia		?	X
St Vincent		?	X
Sao Tomé och Príncipe	X	X	X
Senegal	X	X	X
Seyshellerna		?	X
Sierra Leone	X	?	X
Solomonöarna		?	X
Somalia	X	X	X
Sudan	X	X	X
Sri Lanka	X	X	X
Surinam		?	X
Syrien	X	X	X
Swaziland		?	X



Stat	Sverige	EU	Schengen
Taiwan	X	X	X
Tadzikistan	X	X	X
Tanzania		?	X
Tchad	X	X	X
Thailand		X	X
Togo	X	X	X
Tonga	X	?	X
Trinidad och Tobago		?	X
Tunisien	X	X	X
Turkmenistan	X	X	X
Turkiet	X	X	X
Tuvalu		?	X
Uganda	X	?	X
Ukraina	X	X	X
Uzbekistan	X	X	X
Vanuatu	X	?	X
Vietnam	X	X	X
Vitryssland	X	X	X
Västra Samoa	X	?	X
Zaire	X	X	X
Zambia		?	X
Zimbabwe			X

## Förkortningar

BITS	Swedish Agency for International Technical and Economic Co-operation/ Beredningen för tekniskt- ekonomiskt samarbete
BNI	Bruttonationalinkomst
BNP	Bruttonationalprodukt
CAHAR	The Council of Europe Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/ Europarådets expertkommitté för asylrättsliga frågor
CDMG	The European Committee on Migration of the Council of Europe/ Europarådets migrationskommitté
DAC	Development Assistance Committee/ OECD:s kommitté för biståndsfrågor
DHA	Department for Humanitarian Affairs / FN:s avdelning för katastroffrågor
ECE	United Nations Economic Commission for Europe/ FN:s regionala ekonomiska kommission för Europa
ECHO	European Community Humanitarian Office
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EES	European Economic Space/ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association/ Europeiska frihandelsorganisationen
EG	De europeiska gemenskaperna
EIS	European Information System/ Det europeiska informationssystemet bland EU-stater
EU	Europeiska unionen
ESK	Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (se OSSE)
FN	Förenta Nationerna
ICFY	International Conference on former Yugoslavia/ F.d. Jugoslavien-konferensen (FN och EU)
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development, Wien
ICRC	International Committee of the Red Cross/ Internationella rödakorskommittén
IGC	Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
ILO	International Labour Organization, Genève Internationella arbetsorganisationen
IOM	International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
IPOK	1983 års Invandarpolitiska kommitté



IPK	1995 års Invandrapolitiska kommitté
LMA	Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande
MR	Mänskliga rättigheter
NAFTA	North American Free Trade Agreement/ Nordamerikanska frihandelsöverenskommelsen
NATO	North Atlantic Treaty Organization/ Atlantpakten
NGO	Non-governmental Organization
NSHF	Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor
OAU	Organization of African Unity/ Organisationen för afrikansk enhet
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSS	Oberoende Staters Samväld (f.d. Sovjetunionen utom de baltiska staterna)
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (f.d. ESK)
RRV	Riksrevisionsverket
SADC	Southern African Development Community/ Gemenskapen för utveckling i södra Afrika
SI	Svenska institutet
SIDA	Swedish International Development Authority/ Styrelsen för internationell utveckling
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations,OECD
SOU	Statens offentliga utredningar
UNDP	United Nations Development Programme/ FN:s utvecklingsprogram
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ FN:s flyktingkommissarie
UNICEF	United Nations Children´s Fund FN:s barnfond
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees/ FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar
UtlL	Utlänningslagen
WFP	World Food Programme/ Internationella livsmedelsprogrammet
WHO	World Health Organization/ Världshälsoorganisationen

## Ordförklaringar

*Asyl.* Begreppet kan allmänt sägas innebära fristad undan förföljelse och annat våld. I den svenska utlänningslagen menas med asyl att uppehållstillstånd har beviljats en person därför att han/hon är att anse som flykting enligt Flyktingkonventionen eller därför att han/hon är krigsvägrare eller är de facto-flykting.

*Asylinvandring.* Asylsökande som, av vilken anledning det vara må, fått uppehållstillstånd.

*Asylpolitik.* De mål, regler och praxis som styr vem som skall få asyl i Sverige. Är en del i flyktingpolitiken.

*Asylsökande.* En person som söker asyl.

*Asylland.* Det land i vilket en asylsökande beviljas asyl.

*Carlssonrapporten/Carlssonkommissionen.* En i Sverige ofta använd beteckning på den rapport, "Our Global Neighbourhood", vilken "The Commission on Global Governance" publicerade år 1995 (Oxford Press). Kommissionen leddes av bl.a. statsminister Ingvar Carlsson. Rapporten redovisar idéer om hur världssamfundet skulle kunna ingripa mot hoten mot vår gemensamma säkerhet och om hur FN-systemet kan reformeras.

*Coreper.* En grupp bestående av EU:s medlemsstaters permanenta representanter i Bryssel. Coreper rapporterar till EU:s ministerråd om vad som avhandlas inom K.4-kommittén.

*De facto-flykting.* Begreppet används allmänt för att beskriva en person som, trots att han inte passar in på flyktingkonventionens definition av en flykting, faktiskt är flykting i den meningen att han inte kan återvända hem utan att riskera förföljelse eller annat våld. Ibland används också uttrycket "flyktingliknande skäl". I utlänningslagen uttrycks de facto-flyktingsskapet med att personen i fråga "...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." Ibland ingår även krigsvägrare i begreppet.



*Flykting.* Begreppet används ofta för en person som har flytt oavsett anledning eller närmare omständigheter kring flykten. Den juridiska definitionen återfinns i ulänningslagen. Definitionen där är i allt väsentligt densamma som i flyktingkonventionen. Enligt denna är en flykting en person som befinner sig utanför sitt hemland därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse där på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill använda sig av hemlandets skydd.

*Flyktinginvandring.* Flyktingar som får uppehållstillstånd i Sverige. Ibland används flyktingbegreppet i snäv mening (flyktingkonventionen) och ibland i en vidare tolkning (jfr asyl).

*Flyktingkonventionen.* Det fullständiga namnet är 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Konventionen innehåller bl.a. en flyktingdefinition (art. 1 A) och ett förbud för de anslutande staterna att återsända en flykting till hemlandet (art. 33). Från början begränsades konventionens tillämpningsområde till personer som flytt från händelser som inträffat i Europa före 1951. Ett till konventionen år 1967 fogat protokoll upphävde konventionens såväl geografiska som tidsmässiga begränsningar. Flyktingkonventionen benämns ibland Genèvekonventionen.

*Flyktingpolitik.* De åtgärder som ett land vidtar för att bistå och stödja människor som tvingats fly och för att bidra till att flyktingproblemen i världen minskas. I begreppet ingår enligt den svenska regeringens synsätt, följande delar:

- agerande internationellt för att konflikter motverkas och löses och för att respekten för mänskliga rättigheter upprätthålls
- ekonomiskt stöd till organisationer som bedriver flyktingarbete utanför Sverige
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingars rättsliga skydd
- överföring till Sverige av särskilt utsatta personer som behöver fristad undan förföljelse (kvotflyktingar)
- asylpolitiken
- det kommunala flyktingmottagandet
- insatser för att ge flyktingar och andra invandrare likvärdiga villkor och möjligheter till integration i Sverige
- stöd till flyktingar som önskar återvända

*G 24-gruppen.* Samarbetsorgan för 24 västländer vad gäller bistånd till Central- och Östeuropa.

*Humanitära skäl.* Asylsökande kan ibland få stanna på grund av humanitära skäl. Dessa är ofta individuella och det är svårt att ge en generell beskrivning av vad som avses. Två huvudgrupper kan emellertid urskiljas: personligt humanitära skäl och politiskt humanitära skäl. Det förra hänför sig till den sökandes personliga förhållanden och det senare till en blandning av personliga förhållanden och förhållanden i hemlandet.

*Invandrare.* En vanlig betydelse av detta begrepp är en utländsk medborgare som är stadigvarande bosatt i Sverige eller en naturaliserad svensk medborgare dvs. en person som invandrat till Sverige och därefter förvärvat svenskt medborgarskap. Ibland används ordet också för personer som är födda i Sverige i fall där en av föräldrarna är född utomlands. (s.k. andragenerationsinvandrare).

*Invandrapolitik.* Åtgärder som samhället vidtar för att underlätta invandrades, dvs. även flyktingars, introduktion och integration i det svenska samhället.

*Invandring.* När människor reser in i ett land för att bosätta sig där.

*Invandringspolitik.* De principer och regler som anger vilka utlänningar som skall få tillstånd att bosätta sig här.

*K.4-kommittén.* En samordningsgrupp under den s.k. tredje pelaren bestående av höga ämbetsmän från EU:s medlemsländer. Kommittén, som behandlar frågor om invandring och polisiärt och judiciellt samarbete, har fått sitt namn efter den artikel i unionsfördraget där det stadgas att den skall upprättas.

*Krigsvägrare.* En person som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring.

*Kvotflykting.* En person som invandrarverket, i regel i samarbete med UNHCR, beslutat överföra till Sverige inom ramen för den s.k. flyktingkvoten, huvudsakligen från olika flyktingläger i världen.

*Migration.* Rörelser av människor inom eller mellan länder i avsikt att byta bosättningsort. Täcker såväl begreppen utvandring och invandring som återvandring. Asylsökande och flyktingar innefattas i begreppet.

*Miljöflykting.* En person som inte längre förmår leva kvar i sin hemtrakt på grund av torka, jorderosion, ökenutbredning, avskogning eller andra miljörelaterade problem och därför tvingats bosätta sig på annat håll.



Miljöflyktingar är ofta kvar i sina hemländer. Begreppet saknar en internationellt erkänd juridisk definition.

*Push- och pull-faktorer.* Med push-faktorer menas de orsaker som gör att människor tvingas att lämna sina hem. Med pull-faktorer menas de orsaker som leder till att de beger sig till ett visst land eller område.

*Skydd.* Kan ges olika tolkningar beroende på situationen men kan sägas sammanfatta det internationella samfundets skydd för flyktingar i enlighet med artikel 13 och 14 i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter och flyktingkonventionen. I Sverige betyder det att en asylsökande får sin ansökan prövad på ett rättssäkert sätt och att flyktingar åtnjuter de förmåner varom stadgas i flyktingkonventionen. I vissa länder kan det innebära att ett system för mottagande av asylsökande införs eller att asyllandet undertecknar flyktingkonventionen. I andra länder kan blotta närvaron av internationella organisationer betyda att flyktingar eller förföljda ges skydd.

*SOPEMI.* Ett inom OECD upprättat rapporteringssystem rörande migrationsfrågor. En rapport som baseras på information från de drygt 30 länder som ingår i systemet, däribland Sverige, ges ut årligen.

# Statens offentliga utredningar 1995

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.  
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkehögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.  
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskskapläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.



# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

### Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]

Nya konsumentregler. [11]

IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.

Förslag till nya samverkansformer. [32]

Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]

Aktiebolagets organisation. [44]

Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB  
samt polislagen. [47]

Godtrosvärv av stöldgods? [52]

Näringslivets tvistlösning. [65]

Polisens användning av övervakningskameror vid  
förundersökning. [66]

### Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner

– en översyn. [28]

### Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]

Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]

Ett säkrare samhälle. [19]

Utan el stannar Sverige. [20]

Staden på vatten utan vatten. [21]

Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]

Brist på elektronikkomponenter. [23]

Gasoln lamslår Uppsala. [24]

Civilt bruk av försvarets resurser –

regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]

Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Svenska insatser för internationell katastrof- och

flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

### Socialdepartementet

Vårdens svåra val.

Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]

Könshandeln. [15]

Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]

Homosexuell prostitution. [17]

Underhållsbidrag och bidragsförskott,

Del A och Del B. [26]

Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkes-  
roller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]

Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi

– olika aspekter på modeller, finansiering  
och incitament. [59]

Kvinnofrid. Del A+B. [60]

### Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på

Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Älvsäkerhet. [40]

Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]

EG-anpassade körkortregler. [48]

Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]

Allmänna kommunikationer – för alla? [70]

### Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]

Långtidsutredningen 1995. [4]

Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]

Översyn av skattebrottslagen. [10]

Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för

redovisning och betalning. [12]

Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. [36]

Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]

Förmåner och sanktioner

– utgifter för administration. [56]

Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella

föreningar. [63]

Naturgrusskatt, m.m. [67]

Betal tjänster. [69]

Lägenhetsdata. [74]

### Utbildningsdepartementet

Yrkehögskolan – Kvalificerad eftergymnasial

yrkesutbildning. [38]

Allmän behörighet för högskolestudier. [41]

Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-

universitet i Norrköping-Linköping. [57]

Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för

antagning till Universitet och högskolor. [71]

Ett aktiebolag för service till universitet och

högskolor m.m. [73]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]

Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Kompetens för strukturomvandling. [34]

Some reflections on Swedish Labour Market

Policy. [39]

Några utländska forskares syn på svensk

arbetsmarknadspolitik. [39]

---

# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

Effektivare styrning och rättssäkerhet

i asylprocessen. [46]

Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]

Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]

### **Kulturdepartementet**

Konst i offentlig miljö. [18]

Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]

### **Näringsdepartementet**

Ett renodlat näringsförbud. [1]

Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

Elförsörjning i ofred. [51]

### **Civildepartementet**

Regional framtid + bilagor. [27]

Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

### **Miljödepartementet**

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]

Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]

Grundvattenskydd. [45]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]

Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]

Ett renat Skåne. [62]

---









