

Regeringens skrivelse

2000/01:4

Migration och asylpolitik

Skr.
2000/01:4

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 21 september 2000

Göran Persson

Maj-Inger Klingvall
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrationspolitiken mot bakgrund av migrations- och flyktingsituationen i världen. Redovisningen avser i huvudsak år 1999 och i vissa avseenden också utvecklingen under år 2000. Vidare redogörs för Sveriges roll i Europasamarbetet och det internationella samarbetet i övrigt samt Sveriges migrations- och besöksutbyte med andra länder.

Förkortningar.....	4
Sammanfattning.....	5
Bakgrund.....	6
1 Migration i världen	8
1.1 Krig och flyktingalstrande situationer.....	8
1.2 Migrationsströmmar	10
2 Den svenska migrationspolitiken.....	11
2.1 Migrationspolitiska insatser	11
2.1.1 Kosovo; Bosnien	11
2.1.2 Vidarebosättning och andra åtgärder för flyktingar	13
2.2 Regelverk och lagstiftning.....	14
2.2.1 Konventioner och avtal	14
2.2.2 Utlänningslagen.....	16
2.2.3 Regeringens praxisgrundande beslut i enskilda utlänningsärenden	18
2.2.4 Svenska utlänningsärenden i Europadomstolen och FN-kommittén mot tortyr (CAT)	19
2.3 Utrednings- och propositionsarbete.....	20
2.3.1 Massflykt.....	20
2.3.2 Uppehållstillstånd vid adoption.....	21
2.3.3 Utredning om specialdomstol.....	22
2.3.4 Anhöriginvandring	22
2.3.5 Arbetskraftsinvandring.....	22
2.4 EU-samarbetet.....	23
2.4.1 Schengen	23
2.4.2 Asyl	23
2.4.3 Visering	24
2.4.4 Gränskontrollfrågor.....	24
2.4.5 Invandring	25
2.4.6 Avvisning och utvisning	25
2.4.7 CIREA.....	25
2.4.8 CIREFI.....	26
2.4.9 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG)	26
2.4.10 Kollektiva utvärderingsgruppen.....	27
2.4.11 Ordförandeskapet i EU:s ministerråd.....	28
2.5 Övrigt internationellt samarbete.....	29
2.5.1 FN-organen UNHCR:s och UNRWA:s samarbete i flyktingfrågor	29
2.5.2 IOM	29
2.5.3 Europarådet; CAHAR.....	30
2.5.4 OECD.....	30
2.5.5 Det nordiska samarbetet.....	31
2.5.6 Övrigt internationellt migrationspolitiskt samarbete.....	32

2.6	Förvaltningsbistånd	34	Skr. 2000/01:4
2.6.1	Övergripande mål	34	
2.6.2	Baltikum	34	
2.6.3	Ryssland, Vitryssland, Ukraina, NIS-stater	34	
2.6.4	Central- och Östeuropa	35	
2.7	Det svenska humanitära biståndet	35	
3	Sveriges migrations- och besöksutbyte med andra länder	36	
3.1	In- och utvandring 1999 och första halvåret 2000	36	
3.1.1	In- och utvandring av utländska medborgare ..	36	
3.1.2	Asylsökande och deras anhöriga	38	
3.1.3	Arbetskraftsinvandring	41	
3.1.4	EES-avtalet	42	
3.1.5	Gäststudier, adoptioner och övrig invandring	42	
3.2	Besök i Sverige	43	
4	Mottagande av asylsökande m. fl.	44	
4.1	Mottagande, boende och verksamhet	44	
4.2	Vård för asylsökande m.fl.	45	
4.3	Förvar	46	
4.4	Reform- och förändringsarbete	46	
4.5	Barn i asylprocessen	47	
4.6	Ansvar för mottagandet	48	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 september 2000.	49	

Förkortningar

CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/ Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingfrågor
CIREA	Centrum för utbyte av information och diskussion kring asylfrågor
CIREFI	Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor om gränspassage och invandring
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (avtal 1991 om ekonomiskt samarbete mellan EG och EFTA)
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FYROM	Former Yugoslavian Republic of Macedonia/ Makedonien
HLWG	High Level Working Group/ Högnivågruppen för asyl och migration
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ICRC	International Committee of the Red Cross/ Internationella rödakorskommittén
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
IOM	International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor
OAU	Organization of African Unity/ Organisationen för afrikansk enhet
OCHA	Office for the Coordinaton of Humanitatian Affairs/ FN:s kontor för humanitär samordning
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ FN:s flyktingkommissarie
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund/ FN:s barnfond
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/ FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar
WFP	World Food Programme/ FN:s livsmedelsprogram

Sammanfattning

Skrivelsen redovisar den svenska migrationspolitiken som den bedrivits under år 1999 och första halvåret 2000.

Regeringen och riksdagen har fastlagt migrationspolitikens inriktning. Den svenska migrationspolitiken bör ses som en helhet, som omfattar flykting-, invandrings- och återvändandepolitik och i sin tur ingår i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken. Beröringspunkter finns också med integrationspolitiken. Migrationspolitiken syftar till att verka för att migration till och från vårt land kan ske i ordnade former, att värna asylrätten och upprätthålla den reglerade invandringen. Vidare skall verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.

Den av Sverige förda migrationspolitiken skall ses mot bakgrund av vad som sker i vår omvärld. Krig, konflikter, miljökatastrofer, dåligt förvaltade stater, fattigdom och andra missförhållanden leder till att människor lämnar sina länder för att söka skydd eller bättre förhållanden i andra länder. Under 1999 uppskattades antalet migranter i världen till 150 miljoner och antalet personer som UNHCR beräknade vara i behov av stöd var 22,2 miljoner. I Europa har oroligheterna i Kosovo ställt stora anspråk på att finna lösningar på de flyktingsituationer som uppstod, men även andra krishärdar har påkallat bistånd i olika former. Vidarebosättning i Sverige är ett av många instrument, stöd till återvändande ett annat.

Sveriges migrationspolitik styrs av lagstiftning och regelverk, i första hand utlänningslagen (1989:529, UtlL). Även internationella konventioner som Sverige har ratificerat har betydelse. Det gäller i första hand Genèvekonventionen från 1951 samt barnkonventionen. Den senaste förändringen i utlänningslagen trädde i kraft den 1 juli 2000 och gäller förbättrat skydd för kvinnor i anknytningsförhållanden. Ett fortgående utrednings- och reformarbete pågår för att utveckla asyl- och migrationspolitiken.

Inom EU avhandlas migrationsfrågorna i rådet för rättsliga och inrikes frågor. Under detta deltar Sverige i ett antal arbetsgrupper som behandlar asyl, visering, gränskontrollfrågor, invandring samt avvisning och utvisning. Arbetet går bl.a. ut på att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget som trädde i kraft i maj 1999. Bestämmelserna skall genomföras inom två till fem år. Sverige förbereder sig för att operativt träda in i Schengensamarbetet under 2001. Den stora överskuggande uppgiften under år 2000 är planeringen för ordförandeskapet i EU:s ministerråd under första halvåret 2001.

Flyktingpolitiken består inte bara av att ta emot flyktingar i Sverige. Däri ingår också arbete i FN och andra internationella fora för att lösa konflikter mellan länder, arbete inom EU och annat internationellt samarbete samt bistånd i olika former. När det gäller internationellt samarbete står FN-organen, främst UNHCR, i fokus. Även det nordiska samarbetet och samarbetet med staterna kring Östersjön är av stor vikt. I det senare fallet ger Sverige stöd med förvaltningsbistånd, något som även gäller andra stater i Öst- och Centraleuropa. Det humanitära

biståndet kanaliseras främst via FN och Sverige är bland de största bidragsgivarna. Skr. 2000/01:4

Till Sverige invandrade under 1999 ca 34 500 utländska medborgare och utvandrade ca 13 500 personer vilket ger ett invandringsöverskott på ca 21 000. Dessutom invandrade ca 15 200 svenska medborgare och utvandrade ca 22 100. Det flesta som får uppehållstillstånd är flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras familjer. Sverige har även ett livligt besöksutbyte med andra länder och arbetet med viseringar är en viktig uppgift för delar av utrikesförvaltningen.

Under 1999 sökte ca 11 200 personer asyl här och blev mottagna i Migrationsverkets regi medan deras ansökan behandlades. Ca 5 200 kunde efter positivt beslut under året flytta vidare ut i en kommun. Mottagandet av de asylsökande, akut sjuk- och tandvård, organiserad verksamhet samt skolgång och hälsovård för barn är en viktig del av den svenska migrationspolitiken.

Den 1 juli 2000 ändrade Statens invandrarverk sitt namn till Migrationsverket.

Bakgrund

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

Migrationspolitikens mål är

- att verka för att migration till och från vårt land kan ske i ordnade former
- att värna asylrätten
- att upprätthålla den reglerade invandringen
- verksamheten skall präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.

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

Mottagandet av flyktingar i Sverige är endast ett av flera element i den svenska *flyktingpolitiken*. Dessutom ingår:

- arbete i FN och andra internationella sammanslutningar för att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses samt att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls
- ekonomiskt och annat stöd till UNHCR (FN:s flyktingkommissarie), UNRWA (FN:s hjälporgan för palestinaflyktingar), Internationella Röda Korsrörelsen och andra organisationer som ger stöd till flyktingar

- arbete inom EU som syftar till ökad harmonisering av politiken
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning mellan länder och för att stärka flyktingarnas rättsliga skydd
- överföring till Sverige, i nära samarbete med UNHCR, av särskilt utsatta personer som behöver en säker fristad undan förföljelse eller som inte kan återvända till sitt hemland
- mottagande i Sverige också av andra skyddsbehövande än flyktingar
- ett av staten finansierat kommunalt mottagande för flyktingar och därmed jämställda personer, som underlättar för dem att finna sig tillrätta i det svenska samhället
- stöd till personer som fått skydd i Sverige och som vill återvända till hemlandet eller bosätta sig i tredje land.

År 1996 lade riksdagen fast att *återvändningspolitiken* är en del av migrationspolitiken. Regeringen underlättar på olika sätt frivillig återvandring.

Beröringspunkter finns med *integrationspolitiken*, vars mål och inriktning riksdagen fastslog 1997. Integrationspolitikens mål är lika rättigheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge förutsättningar för individers egen försörjning och delaktighet i samhället, att värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Integrationspolitiken behandlas inte utförligare i denna skrivelse.

EU-samarbete

Samarbetet kring migrations- och asylpolitiska frågor inom EU omfattar visering, asyl, invandring, gränskontroll och annan politik som gäller fri rörlighet för personer. Som en följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999 har frågorna blivit en del av gemenskapsrätten. En annan väsentlig följd av Amsterdamfördraget är att Schengensamarbetet integrerats i EU. Avsikten är att Sverige skall bli operativ medlem i detta samarbete under våren 2001. Invandringspolitiken har således i högre grad än hittills blivit en EU-fråga.

Amsterdamfördraget erbjuder nya möjligheter för EU att utarbeta rättsligt bindande instrument. För svensk del är det en övergripande prioritering att dessa instrument används och att man når fram till ett större mått av gemensam politik på området.

Vid Europeiska rådets möte i Wien i december 1998 antogs en handlingsplan för att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I handlingsplanen anges prioriteringar och tidsramar för hur uppgifterna i fördraget om fri rörlighet för personer, asyl, invandring, civilrättsligt, polisiärt och straffrättsligt samarbete, bör genomföras och inom vilka tidsramar. Genomförandetiden varierar mellan två och fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande.

I oktober 1999 höll Europeiska rådet ett särskilt möte i Tammerfors. Mötet ägnades helt åt samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. De slutsatser som antogs vid mötet styr, tillsammans med Amsterdamfördraget och handlingsplanen från Wien, det migrations- och asylpolitiska arbetet. För överskådlighetens skull har kommissionen upprättat en resultattavla (score board), som inkluderar tidsramarna, aktuellt läge, nödvändig aktivitet samt ansvarsfördelning för att genomföra av gemensamma åtgärder inom området.

1 Migration i världen

1.1 Krig och flyktingalstrande situationer

År 1999 och första hälften av år 2000 har dominerats av nya flyktingalstrande kriser framförallt i Kosovo, Östtimor, Tjetjenien och på Afrikas horn. Samtidigt kvarstod under denna period flera humanitära flyktingkriser sedan tidigare år. Det stora antalet internflyktingar har lett till en ökad uppmärksamhet på denna grupp.

År 1999 var 22,2 miljoner människor i världen under UNHCR:s ansvar. Av dessa hade 11,7 miljoner erkänts som flyktingar enligt Genèvekonventionen, fått humanitär eller motsvarande status eller tillfälligt skydd och 4 miljoner räknades som internflyktingar.

Nya flyktingsituationer

I Europa orsakade konflikten i *Kosovo* i mars 1999 en massflyktsituation då över 800 000 personer sökte skydd i främst Albanien och FYROM (Makedonien). På begäran av UNHCR åtog sig ett antal länder att evakuera flyktingar från Makedonien (det s.k. humanitära evakueringsprogrammet, HEP). Sammanlagt fick ca 92 000 kosovoalbanska flyktingar tillfälligt skydd i ett antal länder i Europa, samt i USA, Kanada och Australien. Efter det stora flykting-återvändandet, som skedde redan under de första tio veckorna, försämrades säkerhetssituationen för den icke-albanska befolkningen (serber, romer) påtagligt. Detta har lett till att ett stort antal personer ur dessa minoritetsgrupper flytt till andra delar av Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ). Idag finns över 200 000 internflyktingar i FRJ. Icke-albanernas flykt står i skarp kontrast till en av grundpelarna för United Nations Mission i Kosovo (UNMIK) att skapa förutsättningar för ett multi-etniskt Kosovo. I *Bosnien-Hercegovina* och *Kroatien* kan en positiv utveckling skönjas. Förutsättningarna för flyktingar att återvända har förbättrats tack vare bl.a. nya icke-diskriminerande lagar rörande återvändande flyktingars rättigheter. En positiv utveckling i riktning mot normalisering har varit att flyktingar/internflyktingar i ökad utsträckning återvänder till sina hem i områden där den egna etniska gruppen är i minoritet.

Under de oroligheter som följde på folkomröstningen om *Östtimors* självständighet i augusti 1999 fördrevs ca 75% av Östtimors befolkning

till västra Timor av pro-indonesisk milis. Efter att den multinationella fredsstyrkan anlät i oktober återvände tusentals östtimoreser. Återvändandet har emellertid försenats, bl.a. på grund av att östtimoresiska flyktingar fortsatt trakasseras av den pro-indonesiska milisen. I juni 2000 beräknades 125 000 östtimoreser fortfarande befinna sig i västra Timor.

De ryska truppernas intåg i delrepubliken *Tjetjenien* i oktober 1999 tvingade över 200 000 tjetjener på flykt, främst till grannrepubliken Ingusjien. De humanitära hjälpinsatserna försvårades i regionen av den mycket allvarliga säkerhetssituationen, vilket innebar att ingen internationell personal fanns närvarande i Tjetjenien utan man tvingades verka från grannrepublikerna. Då den väpnade kampen fortgått har återvändande till Tjetjenien skett endast i liten omfattning. I slutet av juni 2000 fanns fortfarande cirka 200 000 internflyktingar kvar i Ingusjien.

Upptäckningen av konflikten mellan *Etiopien och Eritrea* under våren 2000 har lett till att ca 100 000 eritreanska flyktingar sökt skydd i Sudan, Djibouti och Yemen samt att uppskattningsvis en miljon eritreaner är på flykt inom landet. Dessutom har UNHCR:s planerade repatriering av 160 000 eritreanska flyktingar, som befunnit sig i Sudan sedan tre decennier, fått skjutas på framtiden. Insatserna i regionen skiftade således från att ha varit inriktade på repatriering till att försöka hantera en ny massflyktssituation.

Äldre flyktingsituationer

Vid sidan av de nya flyktingkriserna fortgick, mer eller mindre i det tysta, kriser sedan tidigare år. I den afrikanska *Stora sjöregionen* fortsatte stridigheterna trots undertecknandet av Lusaka-avtalet i juli 1999. Striderna resulterade i att ytterligare 136 000 personer flydde från DR Kongo till grannländerna. Totalt uppskattas två miljoner människor vara på flykt i regionen. Tanzania är ett av världens största flyktingmottagarländer, för närvarande finns i landet över en halv miljon flyktingar, huvudsakligen från Burundi. I *Angola* pågår en av Afrikas värsta humanitära kriser; mellan 2,5 och 4 miljoner människor är på flykt inom landet. En majoritet av dessa saknar tillgång till fysiskt skydd, mat och rent vatten. I *Västafrika* förblev situationen instabil trots det vapenstillestånd som infördes i maj 1999 i Sierra Leone. I Guinea och Liberia finns drygt 450 000 flyktingar från *Sierra Leone* och uppblossande oroligheter i maj 2000 uppskattas ha orsakat 150 000 nya internflyktingar i Sierra Leone.

I Mellanöstern är främst *Irak* både ett flyktingmottagar- och flyktingproducerande land. I Irak finns uppskattningsvis 104 000 flyktingar, varav merparten är palestinier och iranier. Samtidigt befinner sig ca 700 000 irakiska medborgare i Iran, Turkiet, Jordanien och i andra länder i regionen. Drygt 32 000 irakier sökte asyl i Europa under 1999.

I *Afghanistan* fortsatte striden mellan talibanregimen och nordalliansen, vilket orsakade nya flyktingströmmar på uppskattningsvis 90 000 personer. Konflikten i Afghanistan har gjort grannländerna till stora flyktingmottagarländer. I Iran och Pakistan finns för närvarande 1,4 respektive 1,2 miljoner afghanska flyktingar. Även i *Sri Lanka* uppstod nya flyktingrörelser på grund av konflikten mellan regeringen och den

tamilska gerillan LTTE. Uppskattningsvis 600 000 personer i Vanni-regionen påverkas av den pågående konflikten. Skr. 2000/01:4

I *Colombia* har situationen för ca 800 000 internflyktingar förvärrats under det senaste året. Internflyktingsituationen är den värsta utanför Afrika och det faktum att tusentals colombianska flyktingar tog sig över gränserna till Venezuela och Panama under 1999 har skapat farhågor för att gränsöverskridande flyktingrörelser kommer att öka i framtiden.

1.2 Migrationsströmmar

År 1999 uppskattades antalet internationella migranter i världen till 150 miljoner. Detta räknas som det största antalet någonsin. Uttryckt på ett annat sätt lever 2,5% av världens befolkning på 6 miljarder utanför det land där de är medborgare. En person av 40 är internationell migrant enligt definitionen att en internationell migrant är en person som levtt ett år eller längre i ett annat land än det i vilket han eller hon är medborgare. Få länder är isolerade utan de flesta länder i världen är utvandrings-, invandrings- eller transitländer. Många länder kännetecknas samtidigt av alla tre formerna av migration. Internationell migration omfattar asylsökande och flyktingar, arbetskraftsmigranter, studenter, familjemedlemmar till andra migranter, adopterade m.fl.

En betydande del av den internationella migrationen utgörs av asylsökande. Globalt sett är dock de asylsökande en relativt begränsad del av all internationell migration, men i de europeiska länderna har en stor del av uppmärksamheten fokuserats kring denna grupp.

Under första kvartalet 2000 registrerades ca 111 600 asylsökande i EU-länderna samt Schweiz (exklusive Spanien, Italien, Grekland, Portugal och Luxemburg). Samtidigt kom 140 000 asylsökande till USA, Kanada och Australien. Som jämförelse kom 107 300 till de europeiska länderna (inklusive Spanien och Italien) under samma period 1999. De största grupperna asylsökande i de europeiska länderna har kommit från Förbundsrepubliken Jugoslavien, Irak och Turkiet. Statistiken inom området är bristfällig vilket försvårar jämförelser.

Problemen med oreglerad migration förefaller ha ökat under det senaste året i Europa men även på andra håll i världen. Detta trots att de flesta europeiska länder intensifierat åtgärderna mot organiserad brottslighet, som i stor utsträckning tenderar att stå bakom sådan migration. Migrationströmmar av detta slag har varit märkbara, bl.a. från Kina, såväl i Europa som i Kanada och USA.

2.1 Migrationspolitiska insatser

2.1.1 Kosovo; Bosnien

Risken för en våldsam urladdning av konflikterna kring Kosovoprovinzen i Förbundsrepubliken Jugoslavien kunde ses under nästan hela 90-talet. Sverige försökte verka konfliktförebyggande bl.a. genom insatser för att stärka det civila samhället i provinsen på en multi-etnisk grund. Den svenska regeringen förespråkade också en gemensam beredskap inom bl.a. EU för eventuella flyktingströmmar under den närmaste perioden fram till massflyktens början i mars 1999 .

Massflykten blev en stor utmaning för det internationella samfundet att hantera. För att underlätta så stort framtida återvändande som möjligt omhändertogs det stora flertalet flyktingar i närområdet i avvaktan på möjlighet att återvända. Det svenska stödet till bl.a. UNHCR, som kunde användas flexibelt, liksom övriga särskilda insatser Sverige därutöver gjorde, bidrog till att flyktingmottagandet i stort blev framgångsrikt. Sverige deltog också vid massflyktens inledande vid överläggningar inom EU för att finna ett gemensamt förhållningssätt rörande flyktingarna. Sverige svarade snabbt positivt på det vädjande om överföring från FYROM (Makedonien) för tillfälligt skydd, som gjordes av UNHCR inom ramen för det tidigare nämnda humanitära evakueringsprogrammet. Till Sverige evakuerades efter uttagningar av dåvarande Invandrarverket på plats i FYROM 3 865 personer, inklusive 55 av medicinska skäl och 10 anhöriga till dessa personer. Invandrarverket gjorde även en av UNHCR uppskattad insats genom att ställa personal till organisationens förfogande för registreringsarbete m.m. bland flyktingarna och därigenom påskynda evakueringen.

Med tidigare asylsökande från Kosovo jämte 3 850 personer som evakuerats från FYROM kom ca 7 000 personer, huvudsakligen av albansk etnicitet, att få tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den förordning (1999:209) som regeringen utfärdade med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 4 a § utlänningslagen (se avsnitt 2.2.2.).

De som återvände frivilligt kunde i enlighet med en av regeringen utfärdad förordning erhålla ett bidrag om 5 000 kronor per person, högst 30 000 per familj. Förordningen var tidsbegränsad till den 31 maj 2000. I augusti 2000 hade 2 650 personer med tillfälligt skydd återvänt och 3 479 erhållit återvändningsbidrag. 129 personer har emellertid återvänt till Sverige igen och sökt asyl här. Det stora flertalet av dem som frivilligt återvänt till Kosovo är personer som evakuerades till Sverige från Makedonien.

Bland de 3 850 evakuerade från Makedonien hade i augusti 2000 efter ansökan om asyl beslut fattats för 1 435 personer. Av dem har 580 fått permanent uppehållstillstånd och 400 avslag medan 140 ansökningar

avskrivits. Av övriga, som själva tagit sig till Sverige som asylsökande och som i de flesta fall fanns här innan kriget bröt ut, gavs 501 personer permanent uppehållstillstånd och 30 avslagsbeslut meddelades. Endast ett fåtal personer som utvisats på grund av brott hade i augusti 2000 tvångsvis återsänts till Kosovo.

Sverige ger ett mycket omfattande stöd till FN-insatsen i Kosovo, både ekonomiskt, personellt och på andra sätt. Den NATO-ledda Kfor-styrkan, som Sverige deltar i, är för närvarande nödvändig som skydd för de icke-albaner som stannat kvar i Kosovo och för att förebygga att även dessa måste fly provinsen. Svenskar har också viktiga uppgifter inom FN-administrationen (UNMIK) som svarar för att återupprätta centrala samhällsfunktioner och skapa förutsättningar för samverkan mellan befolkningsgrupperna. Ett mål är enligt svensk uppfattning att Kosovo blir säkert för alla dess invånare oavsett etnisk eller politisk tillhörighet, att den etniska diskrimineringen upphör och att reella möjligheter snarast skall skapas för även alla icke-albaner att återvända till sina hemorter i provinsen.

Bosnien

När kriget bröt ut i Bosnien flydde många till bl.a. Sverige. Drygt 60 000 bosnier fick permanent uppehållstillstånd här. De kunde alltså välja om de ville stanna i Sverige eller återvända när situationen så medgav. Fler än 15 000 har redan erhållit svenskt medborgarskap och ca drygt 1 700 har återvänt. Ett huvudelement, förutom att ge dem skydd som är i behov av det, i Sveriges bosnienpolitik är att ge stöd för återuppbyggnaden av Bosnien för att så många som möjligt av dem som tvingats lämna sina hem någon gång ska kunna återvända om man så önskar. Därför ges stöd åt återvandringen genom bl.a. återuppbyggnad, stöd till det civila samhället, individuella återvändarbidrag och olika återvandringsfrämjande projekt, t.ex. utbildning, småföretagsstöd, besöksresor etc. Under de senaste fem åren har Sverige givit bistånd motsvarande nästan 500 miljoner kronor för framför allt infrastrukturellt stöd.

Trots att förhållandena har förbättrats i Bosnien kommer fortfarande asylsökanden till Sverige. Under år 2000 kom 928 asylsökande från Bosnien.

En av UNHCR beställd undersökning med över 3 000 internflyktingar och flyktingar har visat att mer än 61% önskar återvända till sina hem. Bosniaker och kroater visade sig mer angelägna att återvända hem än bosniska serber. Återvändandet under 1999 gick emellertid i praktiken mindre bra. Efter de drygt fyra år som gått efter Daytonavtalets undertecknande fanns i början av år 2000 fortfarande, enligt UNHCR, 400 000 flyktingar utanför Bosnien och 840 000 internflyktingar på andra orter än sina hemorter. Totalt uppgick det sammanlagda flyktingåtervändandet från exilländerna under 1996-1999 till drygt 625 500 personer. Därav återvände till minoritetsområden, främst i Federationen, 109 000 och till majoritetsområden 516 500. Av internflyktingarna har dessutom 260 000 återvänt till sina hemorter, främst i majoritetsområden.

Under första delen av 2000 har ett genombrott ägt rum vad gäller återvändande. UNHCR räknar med att fem gånger så många då återvände till sina hem i Bosnien som under motsvarande tid föregående år. Till områden där de återvändande tillhör minoriteten, har ca 20 000 återvänt totalt, varav till Republika Srpska 7 300. Dessa har registrerats av UNHCR, som uppskattar spontana återvändande till många fler. En normalisering har tillåtit att många bosniaker, som är i minoritet i Srpska, kunnat återvända till sina hem där, även på orter dit återvändande endast för ett år sedan ansågs omöjligt, därför att kriget varit särskilt brutalt just där.

Förutom förstörda och av andra flyktingar ockuperade bostäder är det största hindret för minoritetsåtervändande enligt UNHCR fortfarande politisk och administrativ obstruktion på lokal nivå. Att man nu ändå ser ljusare på läget i Bosnien anses främst bero på effekterna av Höge Representantens introducerade egendomslagstiftning, som bl.a. kräver att ockupanter av flyende personers egendom vräks av de lokala myndigheterna, som för dessa måste anskaffa alternativa bostäder. I Sarajevo vräktes under sommaren 2000 sålunda ca 50 per vecka. Dubbel bosättning får heller inte förekomma, nämligen att någon som bor i sitt eget hus samtidigt förfogar över flyktingars bostäder. Höge Representantens inrättande av PLIP (Property Law Implementation Program) samt avlägsnande av obstruerande lokala politiker har även haft stor betydelse i sammanhanget.

Även den regionala återvandringen har numera skjutit fart. Främst är det serber från Kroatien som kunnat återvända hem. Den nya regeringen och presidenten i Kroatien och allmänna val har möjliggjort denna positiva utveckling. Det finns emellertid ännu ca 40 000 kroatiska serber i Republika Srpska, varför det fortfarande erfordras att praktiska åtgärder vidtas på kroatisk sida, bl.a. avskaffande av administrativa hinder för återvändande och samordning med Bosnien av egendomslagstiftningen.

2.1.2 Vidarebosättning och andra åtgärder för flyktingar

Sverige har sedan år 1950 genom organiserad överföring tagit emot ett antal flyktingar, ofta kallade kvotflyktingar. Resurserna till detta är inte begränsade till att användas för flyktingar i ordets legala bemärkelse. De kan också användas för personer som är förföljda och befinner sig i fara men som ännu inte lämnat sitt land. Migrationsverket ansvarar för vidarebosättning av flyktingar i Sverige huvudsakligen i samverkan med UNHCR och IOM. Riktlinjer för vidarebosättning ges av regeringen. När det gäller inriktning samråder de nordiska regeringarna regelmässigt inom ramen för den nordiska samrådsgruppen i flyktingfrågor (NSHF).

Under budgetåren 1999 och 2000 har riksdagen anvisat medel motsvarande kostnaderna för 1 840 vidarebosatta flyktingar per år. Medlen har kunnat användas med viss flexibilitet. År 1999 har anslagsmedel använts för att möjliggöra en överföring av 3 865 medborgare i Jugoslavien som fördrivits från provinsen Kosovo och som haft behov av tillfälligt skydd i Sverige. Vidare har 5 miljoner kronor år 1999 och 10 miljoner kronor år 2000 avsatts för medicinska insatser

såväl i Sverige som i Bosnien-Hercegovinas närområde för medborgare i Bosnien-Hercegovina. Medlen har även använts för samverkan mellan svenska vårdgivare och medicinsk personal i f.d. Jugoslavien. Innevarande år disponeras avsatta medel även för medicinska insatser i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Verksamheten sker i samarbete med bl.a. UNHCR och IOM.

År 1998 avsattes 2,6 miljoner till Migrationsverkets disposition för regionala lösningar för speciellt utsatta personer i Colombia. Insatserna som huvudsakligen skulle genomföras under år 1999 skulle ske i samråd med UNHCR, enskilda organisationer och svenska ambassaden i Bogota. På grund av vissa initiala problem pågår projektet även under år 2000. Dessutom har 6,5 miljoner kronor avsatts till en fond som UNHCR administrerar (UNHCR:s Trust Fund for Enhancing Resettlement Activities). Syftet med fonden är att bredda kretsen av länder som tar emot vidarebosatta. Fonden bildades år 1997 och skall vara ett försöksprojekt under tre år. Projektet kommer att utvärderas under hösten 2000.

Under år 1999 överfördes 527 personer till Sverige, huvudsakligen flyktingar från Iran och Irak. Under första halvåret 2000 har 176 personer överförts till Sverige. Dessa kommer främst från Iran, Irak, Senegal, Bosnien och Kroatien. Anledningen till att så få personer hittills har överförts till Sverige är främst att många personer som tagits ut från norra Irak och Iran ännu inte erhållit utresetillstånd.

Anhöriga till flyktingar

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

2.2 Regelverk och lagstiftning

2.2.1 Konventioner och avtal

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

FN-konventionen från år 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, kvarstår som den grundläggande och mest betydelsefulla konventionen som rör flyktingar. Det är denna konvention som vår svenska lagstiftning bygger på. Genèvekonventionen kompletterades år 1967 med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet. Ratificering av protokollet innebär att

stater förbinder sig att tillämpa konventionen utan dess tidsbegränsning till händelser som inträffat före den 1 januari 1951 och som regel utan dess geografiska begränsning till Europa.

Genèvekonventionen innehåller bl.a. en definition av vem som skall anses som flykting och föreskriver förbud mot avvísning eller utvisning av flyktingar till ett land där de riskerar förföljelse eller till ett land där de inte åtnjuter trygghet mot att bli sända till ett land där de riskerar förföljelse. Dessutom innehåller konventionen bestämmelser om att en flykting skall jämföras med medborgare i det egna landet när det gäller vissa sociala förmåner m.m. I en bilaga till konventionen lämnas närmare anvisningar för utfärdande av resedokument till flyktingar.

I konventionen och protokollet definieras en flykting som en person som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av hemlandets skydd".

Konventionens flyktingdefinition är den enda universellt godtagna. Den tar sikte på personens individuella, subjektiva fruktan att utsättas för förföljelse på grund av vissa objektivt påvisbara omständigheter. Konventionens flyktingbegrepp täcker dock inte generellt personer som flyr på grund av naturkatastrofer, misär, väpnad konflikt eller allmänt våld. I ett par regioner finns särskilda överenskommelser med ett något vidare flyktingbegrepp.

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

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

Såvitt gäller Asien har flera viktiga länder inte ratificerat Genèvekonventionen men har trots detta gett skydd åt flyktingar. UNHCR:s exekutivkommitté har – med stöd av första asylländer i Sydostasien – godtagit en bestämmelse om att alla asylsökande, i varje fall temporärt, skall tas emot av första asylländerna och att tvångsvis avvísning och återsändande från dessa länder inte skall ske. OECD-staterna har inte gemensamt förbundit sig till en vidare flyktingdefinition än Genèvekonventionens, men åtskilliga OECD-stater har i sina nationella lagstiftningar infört bestämmelser om uppehålls-tillstånd som i vissa avseenden är generösare än Genèvekonventionens. Detta gäller för Sverige.

Av stor betydelse är att UNHCR:s verksamhet, på basis av bl.a. resolutioner från FN:s generalförsamling, kommit att utvidgas utöver det ursprungliga mandatet. Av de drygt 22 miljoner människor som UNHCR

gav skydd och hjälp år 1999 utgjorde flyktingarna drygt hälften medan återstoden bestod av internflyktingar, återvändande samt andra som drabbats av väpnade konflikter. Det bör emellertid observeras att flyktingkommissariens mandat formellt inte har utvidgats.

Inom UNHCR pågår en utveckling av de internationella normerna på flyktingområdet och ett 70-tal konklusioner har antagits av UNHCR:s exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar, bl.a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening. I samband med att flyktingkonventionen år 2001 har funnits i femtio år har UNHCR inlett konsultationer i syfte att bekräfta konventionens roll som grundpelare för den internationella flyktingrätten.

Efter Maastrichtsfördragets ikraftträdande år 1993 har man inom EU fattat ett betydande antal beslut på invandrings- och asylområdet. Främst rör det sig om resolutioner och rekommendationer, ofta med uttryckliga referenser till nationell lagstiftning, s.k. soft law. Besluten rör bl.a. harmoniserad tolkning av Genèvekonventionens flyktingbegrepp, minimigarantier för asylsökande, tredjelandsmedborgares möjligheter att resa in och vistas i EU samt ansvarsfördelning och olika åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. I samarbetet mellan EU-stater märks vidare särskilt Dublinkonventionen, som undertecknades år 1990, men trädde i kraft först under hösten 1997. Som en följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999 har frågorna blivit en del av gemenskapsrätten.

2.2.2 Utlänningslagen

Asyl och skyddsbehövande

Den lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1997 innebar tämligen omfattande förändringar i utlänningslagen, bl.a. vad gäller de bestämmelser som reglerar vilka kategorier som skall ha principiell rätt till skydd i Sverige.

Till de kategorier som räknas som skyddsbehövande hör i första hand personer som bedöms vara *flyktingar* enligt 1951 års Genèvekonvention. Begreppet *asyl* som benämning på det uppehållstillstånd som ges är förbehållet flyktingar. Personer som omfattas av detta skydd kallas ibland konventionsflyktingar. Definitionen av begreppet flykting i utlänningslagen stämmer överens med konventionsdefinitionen. I 3 kap. 2 § utlänningslagen föreskrivs att med en flykting avses "en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd". Detta gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller om dessa inte kan antas bereda skydd mot förföljelse från enskilda. Som flykting räknas även den som är statslös och som av de nu nämnda skälen befinner sig utanför det

land där han eller en hon tidigare haft sin vistelseort under förutsättning att personen inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

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

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

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

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

I en massflyktssituation får *tidsbegränsade uppehållstillstånd* ges under högst två år. Regeringen har i 2 kap. 4a § utlänningslagen bemyndigats att i en förordning meddela när sådana tillstånd skall ges. Om ett återvändandeprogram har inletts, kan tiden förlängas med högst två år. Vid massflykt förutsätts också konsultationer med andra länder och internationella organisationer om fördelning av ansvar för att ge de drabbade stöd och skydd.

Med stöd av det nyssnämnda bemyndigandet beslutade regeringen den 15 april 1999 om en förordning (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den förordningen skulle medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien, som kom från provinsen Kosovo och som inte kunde återvända dit på grund av förhållandena där, anses ha behov av tillfälligt skydd. Under förutsättning att personerna hade behov av skydd i Sverige fick de beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I förordningen angavs vidare att den första tillståndspanoden skulle vara 11 månader. Förordningen trädde i kraft den 29 april 1999. Samtidigt som den trädde i kraft genomfördes också en ändring i utlänningsförordningen (1989:547) som innebar att den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av detta slag inte behövde ha pass vid vistelse i Sverige.

Mot bakgrund av det ändrade läget i provinsen Kosovo beslutade regeringen den 23 juni 1999 om den s.k. Kosovoförordningen. Dessa trädde i kraft den 15 juli 1999 och innebar dels att den första tillståndspanoden skulle vara längst till och med den 30 april 2000, dels att förordningen i sin helhet skulle upphöra att gälla sistnämnda datum. Samma dag beslutades också en särskild förordning om bidrag till medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kom från provinsen Kosovo och som ville återvända dit. Den innebar att bidrag fick lämnas med högst 5 000 kronor för varje person som ville återvända, dock med

högst 30 000 kronor per familj. Bidrag fick även lämnas för vissa resekostnader. Förordningen upphörde att gälla vid utgången av maj 2000. Skr. 2000/01:4

Förändringar i utlänningslagen

Genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft 1 juli 2000 (SFS 2000:292) har skyddet för kvinnor i anknytningsärenden förbättrats. Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört inom tvåårstiden för den uppskjutna invandringsprövningen, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Upphållstillstånd skall kunna nekas trots att förhållandet framstår som seriöst, om det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet.

2.2.3 Regeringens praxisgrundande beslut i enskilda utlänningsärenden

När Migrationsverket eller Utlänningsnämnden önskar regeringens vägledning i en problemställning rörande tillståndsgivning kan de lämna över enskilda ärenden som innehåller problemställningen till regeringen för beslut. Dessa beslut är sedan vägledande för myndigheternas beslutsfattande. Däremot kan inte regeringen begära att få fatta beslut eller påverka enskilda ärenden. Regeringen har fram till juni 2000 fattat vägledande beslut i följande enskilda ärenden under den aktuella perioden.

Genom beslut i tre ärenden den 31 maj 2000 redovisade regeringen sin syn på frågan om för hur lång tid uppehållstillstånd skall ges när personer som har haft uppehållstillstånd enligt EES-avtalet söker förlängning av sina tillstånd. Det var Migrationsverket som hade överlämnat tre ärenden för att få vägledning. I två av ärendena handlade det om arbetstagare. Det tredje ärendet rörde en pensionär som inte tidigare arbetat i Sverige. Alla hade haft femåriga uppehållstillstånd enligt EES-avtalet för respektive kategori och hade sökt förlängning av tillstånden. I besluten konstaterade regeringen att det avgörande är vilket slags uppehållstillstånd personen i fråga hade ansökt om vid förlängningsansökan. Om permanent uppehållstillstånd söktes skall i normalfallet permanent uppehållstillstånd beviljas vid förlängningen. Om däremot ett nytt femårigt tidsbegränsat uppehållstillstånd söktes skall ett sådant tillstånd beviljas. Undantag kan göras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, t.ex. om personen i fråga har begått allvarliga brott.

Den 29 juni 2000 meddelade regeringen beslut i ett ärende som gällde tillämpningen av Dublinkonventionen. Enligt Dublinkonventionen skall en asylsökande som huvudregel få sin asylansökan prövad i det första EU-land där han eller hon reser in. Ärendet gällde en familj bestående av bosniska muslimer som före ankomsten till Sverige vistats lång tid som asylsökande i Tyskland under 1990-talet. Familjen kom från en ort i Bosnien-Hercegovina i vilken serber var i majoritet vid tidpunkten för

regeringens beslut. Regeringen konstaterade att Sverige och Tyskland hade olika praxis i förhållande till medborgare från Bosnien-Hercegovina. Tyskland hade accepterat att ta emot familjen i enlighet med Dublinkonventionen. Regeringen fann att familjen skulle kunna få sin sak prövad i Tyskland och att det rent flyktingrättsligt inte fanns något hinder mot att sända dem dit. När det gällde skyddsbehov i förhållande till Bosnien-Hercegovina generellt sett konstaterade regeringen att tidigare praxis skulle ligga fast, bl.a. när det gällde att återsändande kunde ske till områden där den egna etniska gruppen var i majoritet. Regeringen ansåg därutöver att bosniska asylsökande numera kan finna en fristad i stora delar av Bosnien-Hercegovina och att det i dessa fall inte längre finns grund för att bevilja flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention. Med hänsyn tagen till UNHCR:s uppfattning om att ett återsändande i vissa fall kan försvåra genomförandet av Daytonavtalet och att en bedömning får göras i varje enskilt fall av normaliseringsprocessen på respektive ort, fanns det dock skäl att bevilja uppehållstillstånd. Normaliseringsprocessen innefattar såväl att ett återflyttande av fördrivna har kommit igång som att en demokratisering och normalisering har skett av samhällsfunktionerna, rättsväsendet, polisväsendet etc. Beslutet i ärendet blev att familjen inte avvisades till Tyskland i enlighet med Dublinkonventionen utan beviljades permanent uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl.

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

Sedan slutet av 1980-talet har ett antal klagomål mot Sverige anförts till Europakommissionen i Strasbourg av utlänningar som nekats uppehållstillstånd här i landet. Sverige har i detta sammanhang accepterat den internationella klagorätten. Kommissionen ersattes den 1 november 1998 av Europadomstolen. Sedan mitten av 1990-talet har liknande klagomål även anförts till FN-kommittén mot tortyr i Genève. I klagomålen anförts ofta att utlänningen, om han eller hon återsänds till sitt hemland, kommer att utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Sådan behandling är förbjuden enligt artikel 3 i Europakonventionen och artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling. I den svenska utlänningslagen finns ett absolut förbud mot att avvisa eller utvisa en person som riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr eller att utsättas för annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den som riskerar sådan behandling skall beviljas uppehållstillstånd här i landet som skyddsbehövande.

Ärenden där tortyr åberopas är ofta svåra att utreda och innefattar komplicerade frågor om bevisvärdering. Som exempel kan nämnas att den som har blivit torterad kan ha svårt för att sakligt redogöra för vad han eller hon har varit utsatt för. Inte sällan finns den bevisning som åberopas i ärendet i ett annat land.

Tortyrkommittén har hittills prövat 14 ärenden i sak avseende klagomål mot Sverige. Kommittén har uttalat kritik mot Sverige i sju ärenden. I lika många ärenden har kommittén funnit att kritik inte kan riktas mot Sverige. Sju ärenden har avgjorts utan sakprövning. För närvarande finns det tre öppna ärenden som rör Sverige i kommittén. Sverige har hittills inte fällts i Europadomstolen i något ärende avseende artikel 3 i Europakonventionen.

En förutsättning för att Europadomstolen eller Tortyrkommittén skall kunna kritisera ett land, t.ex. Sverige, är att landet har accepterat att enskilda personer kan anföra klagomål hos organet. Många länder har inte accepterat den individuella klagorätten. I flera länder med en utvecklad rättsordning och en rättssäker asylprocess ökar antalet ärenden som förs till internationella övervakningsorgan som har rätt att pröva klagomål från enskilda, i huvudsak FN:s tortyrkommitté. Detta kan ses som en naturlig följd av att förutsättningarna för att juridiskt driva en sak vidare genom stöd av aktiva juridiska ombud är större i dessa länder. Länder som har eller har haft fler individuella ärenden i CAT-kommittén är t.ex. Frankrike, Schweiz och Kanada.

Sverige fäster stor vikt vid rätten för enskilda att klaga hos internationella övervakningsorgan. Det görs en noggrann analys av varje ärende där kritik har uttalats mot Sverige och på olika sätt förbättras rutinerna för handläggning av asylärenden. Sverige rättar sig alltid efter beslut som fattas av Europadomstolen och Tortyrkommittén. Ingen avvísning har skett i de fall där Sverige har kritiserats.

2.3 Utrednings- och propositionsarbete

2.3.1 Massflykt

Behovet av att kunna ta emot stora mängder människor som tvingats fly undan krig eller naturkatastrofer aktualiserades särskilt i samband med krisen i Kosovo under slutet av 1990-talet. Inom EU pågår beredningen av ett direktiv om tillfälligt skydd vid massiv inströmning av fördrivna personer som behöver internationellt skydd. Europeiska kommissionens förslag (8871/00, Asile 26, KOM(2000)303) i frågan lämnades under våren 2000. Den svenska regeringen har under en lång tid strävat efter en reglering av frågan, innefattande spörsmål om sociala förmåner m.m. Frågan var utestående när ändringarna i utlänningslagen gjordes 1997.

I januari 2000 lämnade regeringen en proposition *Utlänningar i en massflyktsituation, sociala förmåner m.m.* (1999/2000:83; återkallelse av proposition 1999/2000:42) till riksdagen. När propositionen behandlades i socialförsäkringsutskottet gick det inte att samla en bred majoritet bakom förslaget. Det ledde till att regeringen i mars 2000 återkallade propositionen. Regeringen har därefter fört samtal med UNHCR, samtliga riksdagspartier och enskilda organisationer i frågan och avser att bereda frågan vidare.

2.3.2 Uppehållstillstånd vid adoption

Skr. 2000/01:4

I oktober 1999 tillsattes en utredning som fick till uppdrag att ta ställning till vilken betydelse en adoption av en vuxen person bör ha vid bedömningen av ett ärende om uppehållstillstånd för den adopterade och även ta ställning till hur administrativa frågor kring detta skall lösas. Även vissa likartade frågor som rör adoption av barn ingick i uppdraget. Utredningen, som antog namnet Utredningen om uppehållstillstånd vid adoption, överlämnade i början av maj 2000 betänkandet *Uppehållstillstånd för adopterade* (SOU 2000:32). Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Enligt nuvarande ordning beviljas såväl vuxna som underåriga adopterade uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar om de uppfyller de i utlänningslagen angivna kraven på tidigare sammanboende. När de kraven inte är uppfyllda prövas ärendet om uppehållstillstånd enligt en bestämmelse som anger att uppehållstillstånd får ges om en person har särskild anknytning till Sverige. När det gäller vuxna barn, såväl biologiska som adopterade, är det inte ovanligt att de inte uppfyller lagens krav på tidigare hushållsgemenskap. En ingående prövning görs då av om kravet på särskild anknytning till Sverige är uppfyllt. Andra underåriga än de som nyligen adopterats har oftast tidigare varit hemmavarande barn till de i Sverige bosatta föräldrarna och beviljas på denna grund uppehållstillstånd. I praxis anses i regel underåriga adopterade redan genom adoptionsbeslutet ha sådan särskild anknytning till Sverige som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis när det gäller den rättsliga regleringen att utlänningslagstiftningen bättre anpassas till de adopterades situation. När det gäller adopterade som är 18 år eller äldre skall även i fortsättningen uppehållstillstånd beviljas på grund av att det finns en särskild anknytning till Sverige. Utredningen föreslår dock ett förtydligande så att det direkt av utlänningslagen framgår att med särskild anknytning till Sverige avses såväl släktanknytning som annan särskild anknytning. På det sättet omfattas vuxna adopterade som inte tidigare haft hushållsgemenskap med sina adoptivföräldrar på ett tydligt sätt av bestämmelsen. Såvitt gäller adopterade underåriga föreslår utredningen att en särskild bestämmelse förs in i utlänningslagen där underåriga adopterades principiella rätt till uppehållstillstånd framgår.

I betänkandet behandlas också frågan om adoptions rättsverkningar i uppehållstillståndsrettsligt hänseende. Där slås fast att den familjeanknytning som uppkommit genom ett adoptionsbeslut som meddelats av svensk domstol alltid skall godtas av utlänningsmyndigheterna. Beträffande utländska adoptionsbeslut, som gäller i Sverige i enlighet med lagen om internationella rättsförhållanden rörande adoption, finns det enligt nuvarande ordning utrymme att i ett ärende om uppehållstillstånd beakta om adoptionen kommit till stånd huvudsakligen för att den adopterade skall få en förmånligare ställning i ärendet, och att i ett sådant fall fränkänna adoptionen verkan. Utredningen anser att det även fortsättningsvis finns ett behov av ett sådant utrymme.

Utredningen föreslår vidare att svenska domstolar som handlägger adoptionsärenden regelmässigt skall inhämta yttrande från Migrations-

verket när adoptionen avser en utomnordisk medborgare som är tolv år eller däröver, om yttrandet inte är uppenbart obehövt. Slutligen lämnar utredningen förslag till en förbättrad information om lagstiftningen eftersom brister i detta avseende kan leda till rättsförluster för den enskilde.

2.3.3 Utredning om specialdomstol

Arbetet med en ny instans- och processordning inom utlännings- och medborgarskapslagstiftningens område har fortsatt. Den parlamentariska kommitté som utrett frågan, NIPU (Nämnden för ny instans- och processordning i utlänningsärenden), presenterade i februari 1999 betänkandet *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16). NIPU föreslog bl.a. att Migrationsverket skulle fatta beslut i första instans med länsrätt och kammarrätt som överinstanser. Efter remissbehandling av NIPU:s betänkande fann regeringen att ekonomiska beräkningar för den lösning som NIPU föreslagit samt ett alternativ med specialdomstol skulle utredas närmare. I juni 2000 redovisade den interdepartementala arbetsgrupp som tillsatts för ändamålet sitt arbete, *En specialdomstol för utlänningsärenden* (Ds 2000:45). Sommaren 2000 har arbetsgruppens departementspromemoria gått ut på remiss.

2.3.4 Anhöriginvandring

Reglerna om anhöriginvandringen ändrades 1997. De anhöriga som beviljas uppehållstillstånd är make/maka eller sambo, ogifta barn till anknytningspersonen i Sverige som är yngre än 18 år och som är eller har varit hemmavarande, annan nära anhörig som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och de som annars har särskild anknytning till Sverige. Ändringen innebar en viss inskränkning i rätten till uppehållstillstånd särskilt för äldre anhöriga.

I maj 2000 antog regeringen direktiv (dir. 2000:36) till en kommitté som skall utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring. I direktiven anförs bl.a. att tillräcklig tid nu har förflutit från regeländringen för att det skall göras en utvärdering av de nya reglerna och deras tillämpning. Kommittén skall vidare överväga om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. Mot bakgrund av den gjorda utvärderingen och med beaktande av rättsutvecklingen inom EU skall kommittén överväga om utlänningslagens nuvarande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behöver ändras, särskilt med hänsyn till äldre personer med samtliga nära släktingar här i landet, s.k. "sista länken"-fall. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2001.

2.3.5 Arbetskraftsinvandring

Migrationsverket har på regeringens uppdrag i en rapport i slutet av maj 2000 redovisat sitt arbete rörande arbetskraftsinvandringen till Sverige

(UD2000/663/MAP). I rapporten beskrivs regelverket och praxis på området och vilka kriterier som är av betydelse för ärendekategorin. Dessutom redogörs för Migrationsverkets överväganden liksom den arbetsmarknadsprövning som utförs av arbetsmarknadsverket. I rapporten anges att Migrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen inlett en diskussion om framtida möjligheter och problem inom området. Även Integrationsverket har inbjudits att delta vid överläggningarna. De tre myndigheterna planerar ett gemensamt seminarium i slutet av september 2000. Resultatet av överläggningarna skall skickas till regeringen som ett komplement till Migrationsverkets rapport.

2.4 EU-samarbetet

2.4.1 Schengen

Schengensamarbetets huvudsyfte är att uppnå fri rörlighet för personer mellan deltagande stater. Med fri rörlighet i detta sammanhang avses att ingen personkontroll skall genomföras vid gräns mellan deltagande stater. Samarbetet bygger på ett avtal från 1985, som ingicks i staden Schengen i Luxemburg, och en tillämpningskonvention från 1990. Härutöver finns ett antal tillämpningsföreskrifter. Samarbetet omfattar i dag samtliga EU:s medlemsstater (med undantag för Irland och Storbritannien) samt Island och Norge. Operativt deltar tio stater; de nordiska staternas operativa inträde beräknas ske i mars 2001.

Schengenregelverket bygger bl.a. på att deltagande stater harmoniserat sina viseringsbestämmelser och regler för personkontroll vid de yttre gränserna m.m. I samarbetet ingår också ett gemensamt datoriserat informationssystem, Schengen Information System (SIS), som innehåller uppgifter om personer som skall nekas inresa, personer som är efterlysta, stulna vapen m.m.

För närvarande pågår ett intensivt arbete i de nordiska staterna för att förbereda det operativa inträdet. Dels skall de nationella regelverken anpassas till Schengenregelverket, dels skall ett antal praktiska åtgärder vidtas. De nordiska länderna är också föremål för granskning från de andra staterna som på så vis försäkrar sig om att de nordiska staterna lever upp till de krav regelverket ställer.

2.4.2 Asyl

Ett förslag om inrättandet av en europeisk flyktingfond lades fram i december 1999. Förslaget bygger i huvudsak på de tidigare budgetlinjer som funnits på asylområdet sedan 1997 samt på ett tidigare förslag från Europeiska kommissionen 1998. Förslaget behandlar solidaritet och ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vad avser mottagande, integration och återvandring. Dessa frågor är av fundamental betydelse för många av medlemsstaterna och förhandlingarna är intensiva. Beslut förväntas tas tidigast i september 2000.

Frågan om Eurodac, ett för EU gemensamt fingeravtrycksregister, blockerades under lång tid på grund av en tvist mellan Storbritannien och Spanien om hanteringen av Gibraltar. Tvisten löstes slutligen under maj månad 2000 och ärendet har hänskjutits till Europaparlamentet. Ett yttrande därifrån väntas inkomma i september.

Kommissionen lade i maj 2000 ett förslag till direktiv i frågan om tillfälligt skydd. De förslag som presenterats 1997 och 1998 ligger till grund för nuvarande förslag liksom de diskussioner som förts i rådsarbetsgruppen.

Det nyligen tillrätta franska ordförandeskapet presenterade ett diskussionsdokument kring mottagandefrågor. Frågan har börjat dryftas i arbetsgruppen och diskussionen förväntas fortsätta i höst.

Dublkonventionen har till syfte att bestämma vilken medlemsstat som skall ansvara för prövningen av en asylansökan som getts in i en av medlemsstaterna. Som en följd av Amsterdamfördraget, som gör att konventionen skall ersättas av ett gemenskapsrättsligt instrument, presenterade kommissionen under våren 2000 ett diskussionpapper och ett frågeformulär rörande utvärderingen av konventionen (SEK(2000)522 7122/00 Asile 14). Medlemsstaternas besvarande av formuläret och följande diskussion kring dokumentet kommer att ligga till grund för det förslag till ovannämnda instrument som kommissionen förväntas lägga fram i december 2000 eller januari 2001.

2.4.3 Visering

Förordningen EG 2317/95 om viseringstvång upphävdes i juni 1997 av EG-domstolen efter att Europaparlamentet fört talan mot rådet inför domstolen. I domen sades att förordningen skulle ha fortsatt giltighet till dess en ny förordning, efter inhämtande av yttrande från parlamentet, antas av rådet. Arbetet med den nya förordningen har fortsatt under år 2000. Förordningen skall gälla fastställande av en förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar EU:s yttre gränser och av en förteckning över de länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

2.4.4 Gränskontrollfrågor

Gränskontrollfrågor har tidigare behandlats i olika arbetsgrupper, dels inom EU, dels inom ramen för Schengensamarbetet. Med anledning av Schengensamarbetets integrering i EU-arbetet har gränskontrollfrågorna samordnats i en särskild arbetsgrupp under första pelaren. Arbetsgruppen diskuterar bl.a. frågor som rör personkontrollen vid EU:s yttre gränser, utplacering av dokumentrådgivare på flygplatser och utsändande av s.k. sambandsmän till gränskontrollstationer vid EU:s yttre gränser. Gränskontrollfrågor diskuteras även till viss del inom arbetsgruppen CIREFI. Detta gäller bl.a. frågor som rör människosmuggling.

2.4.5 Invandring

Skr. 2000/01:4

Arbetet inom invandringsområdet har uteslutande ägnats åt ett direktivförslag från kommissionen som gäller rätten till familjeåterförening. Sverige ställer sig positivt till förslaget i dess nuvarande form. Vad gäller förslagets kärna, dvs. det kapitel i vilket det slås fast vilka kategorier av anhöriga som skall omfattas av rätten till återförening, anser Sverige det vara välbalanserat. Från svenskt håll har dock framförts synpunkter på enskilda artiklar i förslaget, bl.a. att det inte skall vara möjligt att undanta föräldrar och myndiga barn, som beviljats återförening, rättigheter såsom utbildning och tillträde till arbetsmarknaden. Vidare har Sverige påpekat att barnkonventionen på ett tydligare sätt bör genomsyra förslaget.

Kommissionen kommer under hösten 2000 att lägga fram ett reviderat förslag som kommer att bygga dels på de synpunkter medlemsstaterna hittills lämnat, dels på Europaparlamentets yttrande som väntas komma i september 2000.

2.4.6 Avvisning och utvisning

En målsättning för EU-samarbetet är att uppnå en konsekvent EU-politik för återtagande och återsändande. Instrument som kan användas i detta syfte är bl.a. speciella återtagandeavtal och återtagandeklausuler i andra avtal. Återtagandeavtal reglerar det praktiska förfarandet och ansvaret för personer som inte har rätt att vistas i endera av de avtalslutande parternas territorium och som skall återtas av den stat där personen är medborgare eller har vistats. Sedan några år har standardklausuler för återtagande använts i s.k. blandade avtal och associeringsavtal mellan EU och annan stat. Dessutom finns ett standardiserat återtagandeavtal som medlemsstaterna kan använda vid bilaterala förhandlingar med tredje länder.

Som en följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande har EU givits behörighet att ingå återtagandeavtal som blir bindande för medlemsstaterna. Innehåll och utformning av ett sådant gemenskapsåtertagandeavtal har diskuterats liksom utformningen av mandat till kommissionen att förhandla med ett tredje land om ett sådant avtal. Standardklausulerna om återtagande har reviderats med anledning av den kompetens EU tillförts på området genom Amsterdamfördraget. Klausulerna skall kunna användas i blandade avtal och associeringsavtal.

Ett förslag till intern reglering av återtagandeskyldigheten mellan medlemsstaterna som lagts fram av Finland har diskuterats, liksom frågan om samarbete vid verkställighet som sker med flyg. Dessutom har en harmonisering av arbetet med stöd för frivilligt återvändande föreslagits.

2.4.7 CIREA

CIREA:s (Centrum för utbyte av information och diskussion kring asylfrågor) huvudsakliga syfte är att utgöra en mötesplats inom EU för nationella experter på asylområdet. De experter som träffas i *CIREA* arbetar till vardags med frågor rörande ursprungsländer och har ett

särskilt ansvar för att inhämta och använda information om dessa länder, dvs. de länder som asylsökande ursprungligen kommer från. Svenska experter som deltar arbetar i vanliga fall inom Migrationsverket eller Utlänningsnämnden.

Från senaste årets agenda för CIREA-möten kan nämnas utbyte av information om mänskliga rättigheter i Kina, Irak och Sudan. UNHCR deltar regelmässigt i CIREA:s möten och redovisar såväl muntligt som skriftligt sin syn på det land som är uppe till diskussion samt svarar på frågor. Även mer generella asylrättsliga frågor diskuteras, t.ex. användande av språkanalys i asylprocessen och ensamma asylsökande barns rättsliga ställning. Informationen sprids dels muntligen och dels skriftligen genom dokumentation och rapporter som medlemsstaterna delar med sig av. Det kan handla om ny asyllagstiftning eller praxis i EU-länderna eller en rapport om en utredningsresa till ett land som många asylsökande kommer ifrån. Arbetet i gruppen medför dels att beslutsunderlaget för beslut i utlänningsärenden breddas, dels att harmoniseringsarbetet underlättas genom ett organiserat och kontinuerligt informationsutbyte.

Utöver informationsutbyte ingår även i CIREA:s uppdrag att bistå Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG) i olika former samt att tillsammans med CIREFI – och i samarbete med kommissionen och Eurostat - ha ett särskilt ansvar för statistikinhämtande inom asyl- och migrationsområdet. Kandidatländerna samt USA och Kanada deltar i CIREA:s möten en gång per ordförandeskap. I en särskild undergrupp till CIREA träffas representanter från överrätter på asylområdet (i Sverige motsvarat av Utlänningsnämnden).

2.4.8 CIREFI

CIREFI (Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring) har som sin främsta uppgift att samla in, utbyta och vidarebefordra information samt att sammanställa dokumentation om alla frågor som rör gränspassage och invandring. Detta utbyte av information sker dels vid arbetsgruppens möten i Bryssel, dels genom att medlemsstaterna skickar in statistiska uppgifter, i enlighet med antagna definitioner, till kommissionen för sammanställning. En prioriterad fråga för det svenska ordförandeskapet är att förbättra EU:s statistikutbyte (om prioritering under ordförandeskapet se 2.4.11). Frågan om förbättrad jämförbarhet och ökad effektivitet vad gäller statistiken kommer sålunda att stå högt på CIREFI:s dagordning under våren 2001. Ett annat exempel på ämnen som diskuteras i arbetsgruppen är människosmuggling. Arbetsgruppen har även fortlöpande utbyte med kandidatländerna samt med USA och Kanada avseende frågor kring gränskontroll och olaglig invandring m.m.

2.4.9 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG)

På nederländskt initiativ inrättade Allmänna rådet i december 1998 en högnivågrupp för asyl och migration i syfte att ena medlemsstaterna

kring en "pelaröverskridande strategi". Fokus ligger på ett integrerat arbetssätt och ett helhetsperspektiv där kopplingen mellan utrikes-, bistånds- samt migrationspolitiska åtgärder stärks och kontakter mellan ursprungs-, transit- och mottagarländer utvecklas.

Under 1999 utarbetades handlingsplaner för Afghanistan, Albanien och närliggande områden, Irak, Marocko, Somalia och Sri Lanka. Samtliga handlingsplaner har godkänts av Allmänna rådet. I handlingsplanerna beskrivs den politiska, ekonomiska, säkerhetsmässiga och sociala situationen i varje land. Sverige hade huvudansvaret för handlingsplanen för Somalia.

Arbetet har från och med senhösten 1999 koncentrerats kring hur åtgärdsplanerna i respektive handlingsplan skall kunna verkställas. En verksamhetsplan över de projekt som kan tänkas genomföras under år 2000 har under våren framarbetats av det portugisiska ordförandeskapet. Syftet med projekten som har identifierats och satts igång är dubbelt. Dels rör det sig om att EU:s medlemsstater på ett bättre sätt skall hantera migrationsfrågorna genom att man har en bättre kunskap om och också kan påverka situationen i migranternas ursprungsländer. Dels vill EU-länderna ha en bättre dialog med de länder som genererar många flyktingar och migranter och med deras grannländer. Verksamhetsplanen utgör grunden för den rapport som skall läggas fram vid Europeiska rådet i Nice i december 2000 om hur handlingsplanerna genomförts.

Vid Europeiska rådet i Tammerfors i oktober 1999 erhöll högnivågruppen mandat att utveckla samarbetet till att omfatta utarbetande av ytterligare handlingsplaner.

Från svensk sida anses det värdefullt att skapa länkar mellan migrations- och asylpolitiken till andra politikområden och att få en helhetsbild av migrationsfrågorna. Det är också viktigt att EU söker vägar att förbättra situationen i ursprungsländerna genom olika projekt och åtgärder. Det kan röra sig om diplomatiska insatser för konfliktlösning, förbättrad migrationspolitik i transitländer, utbildning, informationskampanjer om barnets bästa eller program där människor som återvänder till sina ursprungsländer får stöd att klara sin försörjning. Sverige kommer att arbeta aktivt med Högnivågruppen för asyl och migration under ordförandeskapet i EU år 2001.

2.4.10 Kollektiva utvärderingsgruppen

Genom antagande av en gemensam åtgärd den 29 juni 1998 inrättade rådet en kollektiv grupp för utvärdering av kandidatländerna på området för rättsliga och inrikes frågor.

Den kollektiva utvärderingsgruppen utarbetar rapporter om kandidatländerna på det rättsliga- och inrikespolitiska området. Huvudsyftet med rapporterna är dels att utvärdera det formella och rättsliga genomförandet av EU:s regelverk på området, dels att utvärdera den nuvarande praktiska tillämpningen i det aktuella kandidatlandet. Rapporterna omfattar således analyser av de konkreta effekterna på myndigheters och institutioners uppbyggnad och resurser.

Kollektiva utvärderingsgruppens länderrapporter utgör en del av underlaget för utvidgningsförhandlingarna. Gruppen har under år 1999 och fram till juni 2000 slutfört länderrapporter rörande Estland, Polen, Tjeckien, Ungern, Cypern och Slovenien.

2.4.11 Ordförandeskapet i EU:s ministerråd

Inför Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd första halvåret 2001 skall såväl sakfrågor som frågor av mer praktisk natur förberedas. De sakfrågor som kommer att vara aktuella under perioden styrs till största del av för området redan fastlagda ramar. Dessa ramar bygger på Amsterdamfördraget, handlingsplanen från Europeiska rådet i Wien 1998, slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 och kommissionens resultattavla (score board) från våren 2000.

Under ordförandeskapsperioden kommer Sverige att fästa särskild vikt vid villkoren för mottagande av asylsökande och då i synnerhet för utsatta grupper som barn samt kvinnor som utsatts för sexuellt kränkande behandling. Vidare skall Sverige arbeta för fastställande av enhetliga miniminormer dels när det gäller reglerna för när flyktingstatus skall beviljas, dels när det gäller asylprocedurer. Sverige anser dessutom att olaglig invandring och människosmuggling skall bekämpas, främst genom preventivt arbete. Åtgärder mot smugglarna får dock inte medföra att offren drabbas ytterligare, den ovillkorliga rätten att söka asyl får aldrig sättas ur spel.

För att nå resultat inom detta område är det också angeläget att skapa en övergripande strategi för att i ökad omfattning integrera invandrings- och asylfrågorna i alla EU:s politikområden samt i dess yttre förbindelser och att föra högnivågruppens arbete vidare. Tredjelandsmedborgares integration och rättigheter skall vidare ges särskild prioritet. Sverige önskar även förbättra informations- och statistikutbytet inom EU.

Utrikesdepartementet kommer under ordförandeskapsperioden, tillsammans med Justitiedepartementet, att ansvara för det informella ministerråd för rättsliga och inrikes frågor som skall hållas i Stockholms stadshus den 8 – 9 februari 2001.

Ett seminarium, Barn i krig och på flykt – ett barnrättsperspektiv i flykting- och biståndspolitik, anordnas i Norrköping den 1-2 mars 2001. Det kommer att samla experter från EU:s medlemsländer samt representanter från FN-organ och enskilda organisationer. Seminariet skall fokusera på barnets rättigheter när det gäller EU:s samarbete inom humanitär biståndspolitik, internationellt utvecklingssamarbete och migrationspolitik.

2.5.1 FN-organen UNHCR:s och UNRWA:s samarbete i flyktingfrågor

UNHCR (FN:s flyktingkommissarie) som inrättades år 1950, har ett grundläggande mandat att utifrån 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll verka för skydd åt personer som på grund av fruktan för förföljelse flytt från sitt hemland. En viktig del av UNHCR:s skyddsarbete är att se till att flyktingar får nödhjälp såsom livsmedel och bostad. En annan viktig del i UNHCR:s verksamhet är utvecklingen av den internationella flyktingrätten. Under år 2001 kommer detta att ske i anslutning till att Genèvekonventionens 50-åriga existens uppmärksammas, medan 50-årsjubileet av UNHCR:s tillkomst innevarande år särskilt inriktas på att öka stödet till flyktingarna genom att lyfta fram deras egna resurser. UNHCR har en stark inriktning i sitt arbete på att söka främja och skapa förutsättningar för återvändande av flyktingar till deras hemländer eller finna andra varaktiga lösningar. Denna prioritering stöds av Sverige.

Sverige spelar en aktiv roll inom UNHCR:s styrelsearbete bl.a. i den reformering som skett och sker inom organisationen. Detta arbete syftar till att effektivisera verksamheten samt möjliggöra prioriteringar alltefter skiftande omvärldsförändringar. Som ett resultat av erfarenheterna av insatserna under Kosovokrisen håller UNHCR på att förstärka sin beredskap för liknande akutinsatser och samverkan med andra organisationer och aktörer. UNHCR finansieras nästan helt genom frivilliga bidrag. Sverige placerade sig på femte plats bland UNHCR:s bidragsgivare år 1999.

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

2.5.2 IOM

IOM (International Organization for Migration) är en mellanstatlig organisation med fokus på migrationsfrågor. Organisationen bildades år 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstått i Europa efter andra världskriget.

IOM:s huvudsakliga verksamhet består av att organisera transporter för flyktingar eller internflyktingar och därtill anknytande insatser (humanitära migrationsprogram), att förflytta kvalificerad arbetskraft för att befrämja ekonomisk, social och kulturell utveckling i mottagarländerna (migrationsprogram för utveckling), att ge råd till regeringar i migrationsfrågor samt att fungera som diskussionsforum för

migrationsfrågor. Organisationen bedriver på uppdrag migrationsrelaterade projekt som anpassas till ländernas och migranternas behov.

Sverige har haft nära samarbete med IOM genom åren och medlemskapet ger Sverige möjlighet att ta aktiv del i organisationens olika verksamheter och använda sig av dess tjänster. Under år 1999 svarade IOM för transporterna till Sverige av personer inom ramen för den humanitära evakueringen av skyddsbehövande från f.d. jugoslaviska republiken Makedonien samt senare under detta år och år 2000 för återresor till Kosovo. Bland andra aktuella insatser kan nämnas IOM:s uppdrag för de nordiska länderna i deras påbörjade projekt för att underlätta för äldre bosnier att återvända till ursprungslandet. IOM skall bl.a. i Bosnien-Hercegovina verka för att återvändarna kan få del av den sociala servicen i vistelsekommunerna.

2.5.3 Europarådet; CAHAR

CAHAR (Ad Hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons) är Europarådets juridiska expertkommitté för asyl- och migrationsrättsliga frågor och lyder direkt under Ministerkommittén. CAHAR har främst till uppgift att på direkt uppdrag från Ministerkommittén arbeta fram förslag till Europarådets rekommendationer på migrationsområdet. CAHAR har också egen initiativrätt inom asyl- och migrationsområdet. Europarådets utvidgning mot öst och de nya medlemsländernas problem påverkar CAHAR:s arbete väsentligt. Av särskild betydelse är här CAHAR:s möjlighet att med Europakonventionen som grund, utreda medlemsländernas behov av likformig lagstiftning på asyl- och migrationsområdet samt bringa denna lagstiftning i överensstämmelse med andra internationella flyktingrättsliga principer och principerna för de mänskliga rättigheterna. Efter att ha ingått i CAHAR:s byrå innehar Sverige från och med hösten 2 000 och två år framåt ordförandeskapet i CAHAR.

Under 1999 utarbetade CAHAR två rekommendationer. Den första gällde återvändande av asylsökande som fått avslagsbeslut och den andra behandlade familjeåterförening för flyktingar och andra personer i behov av internationellt skydd.

2.5.4 OECD

Inom OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) finns sedan 1978 en arbetsgrupp för migrationsfrågor, *Working Party on Migration*. Gruppen rapporterar direkt till OECD:s råd. Sverige har sedan starten deltagit aktivt i arbetet. Ett viktigt övergripande syfte är att analysera sambandet mellan migration och den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna. En aktuell fråga som studerats under senare tid har varit kopplingen mellan migration, ekonomisk utveckling och regional integration. Därvidlag har NAFTA (frihandelssamarbetet mellan USA, Kanada och Mexiko), EU:s utvidgning samt EU:s relation till Maghrebregionen behandlats. Ett annat tema har varit frågan om

integration av utlandsfödda arbetstagare på arbetsmarknaden, särskilt yngre personer, i OECD-länderna. Effekterna av de senaste årens förändrade migration för berörda arbetsmarknader och för den sociala utvecklingen i ut- och invandringsländerna har uppmärksammas. En annan aktuell fråga som kommer att studeras den närmaste tiden är kopplingen mellan demografisk förändring och åldrande befolkningar i OECD-länderna och migrationens roll på arbetsmarknaden.

Sedan många år pågår inom OECD:s ram ett viktigt arbete med att i en årlig rapport sammanställa och analysera migrationspolitik och migrationsdata från medlemsländerna, den s.k. SOPEMI-rapporten. Rapporten har i dag en ställning som ett av de viktigaste referensverken inom området.

2.5.5 Det nordiska samarbetet

De nordiska regeringarna bedriver sitt samarbete i asyl- och migrationsfrågor i en grupp benämnd *NSHF* (de nordiska regeringarnas samrådsgrupp på hög nivå för flyktingfrågor). Under 1999 har Norge varit ordförande. Det första mötet i samrådsgruppen koncentrerades på Kosovo och evakuering av flyktingar till de nordiska länderna. Under året har ytterligare två möten hållits. Till dessa har även representanter för UNHCR och för IOM varit inbjudna. Nordiskt ministerråd har haft en representant närvarande. Under det norska ordförandeskapet hölls även ett speciellt ministermöte. Vid detta möte i Oslo gav ministrarna sitt stöd för att genomföra ett gemensamt nordiskt projekt för återvändande av äldre till Bosnien. Ministrarna underströk vikten av projektet i relation till FN:s äldreår 1999. Arbetet i NSHF bedrivs dels genom ordinarie möten dels genom ad hoc tillsatta arbetsgrupper som behandlar speciella frågeställningar, som sedan behandlas i NSHF. Finland är ordförande i gruppen under år 2000.

Bland de frågor som har varit aktuella under året kan nämnas Kosovo, återvändande/återtagande och integrationsfrågor. Inom ramen för de särskilda arbetsgrupperna har man under året utbytt information och diskuterat frågeställningar kring verkställighet och ingående av särskilda återtagandeavtal. Gemensamma EU- och Schengenrelaterade frågor har behandlats i en särskild arbetsgrupp, framför allt de nordiska ländernas planering inför det operativa medlemskapet inom Schengensamarbetet. Den särskilda arbetsgruppen för reformsamarbete med de baltiska staterna har under året erhållit utvidgat mandat till att även omfatta Ryska federationen, Vitryssland och Ukraina. Slutligen har även ett expertmöte hållits kring frågor som rör ensamma minderåriga asylsökande.

Utlänningsmyndigheternas motsvarighet till samrådsgruppen, *nordiska utlänningsutskottet*, har under året haft två samrådsmöten där representanter för berörda myndigheter deltagit. Utskottet har primärt ansvar för övervakningen av hur den nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas. Den information som utbyts vid mötena rör bl.a. förestående ändringar i ländernas viseringspolitik.

IGC

IGC (Inter-Governmental Consultations on Aylum, Migration and Refugee Policies in Europe, North America and Australia) är en sammanlutning av 16 europeiska länder (samtliga EU-stater exklusive Frankrike, Grekland, Portugal och Luxemburg) samt USA, Kanada och Australien. Australien innehar för närvarande ordförandeskapet vilket utövas i mycket nära samarbete med sekretariatet, som har sitt säte i Genève.

IGC är ett högst informellt forum som tillkommit i syfte att ge de stater som väljer att delta i konsultationerna möjlighet att diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC är även ett serviceorgan för de deltagande staterna; man producerar regelbundet statistiska uppgifter över bl.a. antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna. IGC publicerar även annan information, såsom uppgifter om lagstiftning och praxis i de deltagande staterna gällande t.ex. asylprocedurer och familjeåterförening.

IGC har för närvarande fyra arbetsgrupper som sammanträder ca två gånger per år. Grupperna behandlar frågor om återvändande, människosmuggling, data och länderdokumentation.

Budapestprocessen

Inom den s.k. Budapestprocessen har över 30 stater i Europa samt USA och Kanada antagit rekommendationer om åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. Rekommendationerna rör bl.a. gränskontroll och lagstiftning mot människosmuggling. År 1997 hölls inom ramen för Budapestprocessen en ministerkonferens i Prag då bl.a. nämnda rekommendationer antogs. För närvarande planeras en ny ministerkonferens som troligen kommer äga rum år 2002. Sverige deltar i planeringen för denna. ICMPD (se nedan) spelar en viktig roll som sekretariatsfunktion i Budapestprocessen och Sverige stödjer ICMPD ekonomiskt för att upprätthålla denna funktion.

ICMPD

ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) är ett fristående institut i Wien som har flera länder som finansiärer, bl.a. Schweiz, Ungern och Österrike. Institutet är framförallt verksamt i migrationspolitiska frågor som är av gemensamt intresse för stater i såväl Väst- som Östeuropa. ICMPD spelar som nämnts en viktig roll som sekretariatsfunktion i Budapestprocessen. Institutet är även aktivt i Bosnien-Hercegovina bl.a. för att underlätta återvändandet dit. ICMPD har bidragit till informationsutbytet mellan berörda länder om asylsökande från Kosovo och utvecklingen av flyktingsituationen där.

Ett annat viktigt område inom vilket ICMPD är aktivt gäller genomförandet av olika av EU stödda utbildningsprojekt, seminarier etc. rörande EU:s agerande inom asyl- och migrationsområdet. Skr. 2000/01:4

Internationell konferens om migration, utveckling och integration

Utrikesdepartementet anordnade i september 1999 i Stockholm en delvis EU-finansierad internationell konferens om migration, utveckling och integration. Syftet med konferensen var att behandla asyl- och migrationsfrågorna i ett vidare och mer långsiktigt perspektiv. Genom att öka kunskapen om orsakerna till och effekterna av internationell migration ansågs konferensen kunna bidra till beslutsfattandet på det asyl- och migrationspolitiska området.

På konferensen behandlades sambandet mellan migration och utveckling med särskild fokus på säkerhet, det civila samhället, mänskliga rättigheter, potentiell migration, arbetsmarknadseffekter av migration, migranternas sparande och återvandring samt bistånd och internationellt samarbete. Ett hundratal personer deltog bl.a. experter från forskarvärlden, nationella och internationella organisationer samt EU-kommissionen, chefstjänstemän och beslutsfattare från EU:s medlemsländer, representanter för kandidatländerna samt några länder på Balkan och i övriga Europa. Resultatet från konferensen har publicerats i bokform med titeln *International Migration, Development and Integration*.

Seminarium om asylprövningsfrågor

Utlänningsnämnden och Statens invandrarverk anordnade den 17-19 maj 2000 i Söderköping ett nordisk-baltiskt seminarium om asylprövningsfrågor. Medarrangör var Utrikesdepartementet, UNHCR och International Association of Refugee Law Judges (IARLJ). Seminariet inriktades särskilt på frågor av intresse för deltagare från de baltiska länderna.

Seminariet behandlade frågan om barn i asylprocessen och om bevisningen i fall där barn är inblandade. Inledningsvis hölls föreläsningar och paneldiskussioner som följdes av gruppvisa diskussioner beträffande konkreta fall från de tidigare föreläsningarna.

Årligen anordnas seminarier mellan UNHCR:s kontor i Stockholm och de nordiska länderna. Teman för seminariet i februari, som hölls i Stockholm, var FN:s tortyrkommitté och dess praxis, tillämpningen av principen om säkert tredje land och Dublinkonventionen samt tillfälligt skydd och erfarenheter från Kosovokrisen.

2.6.1 Övergripande mål

Sverige har under en rad år bidragit med förvaltningsbistånd på det asyl- och migrationspolitiska området till våra grannländer i Baltikum - Estland, Lettland och Litauen. Stöd och samarbete har också utvecklats med Ryssland, Vitryssland och Ukraina samt med flertalet andra länder i Central- och Östeuropa som kandiderar till EU-medlemskap. Syftet med detta stöd har varit att aktivt medverka till etablerandet av en migrationspolitisk rättsordning i vårt närområde i linje med de av EU accepterade internationella normerna och konventionerna på asyl- och migrationsområdet. Ett mål är också att bekämpa människosmuggling genom att i transitländer bidra till att skapa en migrationspolitisk rättsordning som behandlar tillståndsfrågor och ger skydd till dem som är i behov av det. Migrationsverket har sedan 1997 bidragit med kunskaps- och erfarenhetsöverföring i nära samarbete med tjänstemän i de länder med vilka samarbete ägt rum. Under de senaste åren har Migrationsverket i allt större utsträckning sökt delta i EU:s multilaterala biståndssamarbete med kandidatländerna.

2.6.2 Baltikum

Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länderna fortsatt sitt samarbete med och genomfört insatser i Estland, Lettland och Litauen på det migrationspolitiska området. Avsikten är att dels stärka den nationella lagstiftningen och förbättra den internationella rättsliga situationen, dels ta hand om de asylsökande som kommer och ge dem en acceptabel situation. Genom samarbetet, även på politisk nivå, har Sverige ställt experthjälp till förfogande för att utarbeta en lagstiftning samt förbättra asylhanteringen och flyktingmottagandet. Verksamheten har bedrivits i nära samarbete med UNHCR.

Målet är att utvecklingssamarbetet skall övergå i reguljärt samarbete. Utvecklingen på migrationsområdet har varit mycket positiv och stora framsteg har gjorts vad gäller uppbyggnaden av en migrationspolitisk rättsordning. Estland, Lettland och Litauen har numera en fungerande asyl- och migrationslagstiftning och har anslutit sig till praktiskt taget alla internationella instrument på asyl- och MR-området samt har förbättrat sitt flyktingmottagande.

2.6.3 Ryssland, Vitryssland, Ukraina, NIS-stater

Det svenska samarbetet på migrationsområdet med Ryska Federationen, Ukraina och Vitryssland har fortsatt att utvecklas intensivt. Beträffande Ryska Federationen finns sedan några år en särskild styrgrupp mellan länderna vars uppgift är att söka kartlägga migrationspolitiska behov. Migrationsverkets arbete i Ukraina har främst inriktat sig på kunskaps-

överförande program på det migrationspolitiska lagstiftningsområdet med en kontinuerlig dialog för fortsatta program. Sveriges migrationspolitiska engagemang i Ukraina är unikt bland EU:s medlemsländer. Beträffande Vitryssland pågår genom Migrationsverkets försorg kunskapsöverförande program på migrationsområdet.

Genom CIS-konferensen har Sverige vidare bidragit till UNHCR:s och IOM:s migrationsprogram såväl inom Ryska Federationen, Ukraina och Vitryssland som övriga NIS-stater.

2.6.4 Central- och Östeuropa

Migrationsverket har under det senaste året utvecklat samarbete med flera länder i Central- och Östeuropa. Utanför vårt mer omedelbara närområde har detta samarbete främst skett med kandidatländer. Med Ungern har Migrationsverket inlett ett delvis EU-finansierat samarbete inom ramen för ett s.k. twinning-projekt. Detta innebär att tjänstemän från Migrationsverket under ett års tid skall arbeta och leda ett projekt i Ungern tillsammans med ungerska migrationsmyndigheter. Samarbetet omfattar utbyte på politisk nivå och hjälp med att bygga upp Ungerns system för asylprövning och mottagande. Kunskapsutbyte i något mindre skala pågår även med Rumänien och Bulgarien med bl.a. seminarier och besöksutbyte för tjänstemän.

2.7 Det svenska humanitära biståndet

Det svenska humanitära biståndet består dels av medel som disponeras av regeringen, främst som stöd till FN och andra internationella humanitära organisationer, dels av medel som disponeras av Sida.

Biståndsmedel som disponeras av regeringen

Det svenska bidraget till *UNHCR* uppgick 1999 till 370 miljoner kronor, vilket placerade Sverige som organisationens femte största givare. Bidraget för år 2000 uppgår också till 370 miljoner kronor. Det svenska bidraget fördelas av *UNHCR* i dialog med den svenska regeringen i enlighet med de prioriteringar som fastställts av flyktingkommissarien och medlemsstaterna.

UNRWA genomför en verksamhet som är avgörande för att trygga de palestinska flyktingarnas omedelbara humanitära behov i en komplex politisk miljö. Sverige är tredje största bidragsgivare till *UNRWA* med ett årsbidrag som 1999 uppgick till 150 miljoner kronor. År 2000 höjdes bidraget till 160 miljoner kronor. Det stora svenska bidraget illustrerar den vikt Sverige lägger vid *UNRWA*:s verksamhet som ett led i att främja en stabil och fredlig utveckling i Mellanöstern.

Genom sitt bidrag på 280 miljoner kronor till *UNICEF*:s (FN:s barnfond) reguljära budget år 2000 bidrar Sverige till organisationens humanitära verksamhet. En allt större andel av *UNICEF*:s totala budget tilldelas humanitära insatser. Under 1999 ökade denna andel kraftigt, främst beroende av organisationens insatser i samband med konflikten i

Kosovo och insatser till följd av naturkatastrofer. Av UNICEF:s totala inkomst 1999 på 1,118 miljarder US-dollar avsåg 197 miljoner US-dollar humanitära insatser. Nivån 1996-98 låg på drygt 110 miljoner US-dollar. Sidas bidrag till UNICEF:s humanitära insatser (genom de konsoliderade appellerna uppgick 1999 till 94 miljoner kronor.

Det svenska stödet till *WFP*:s (FN:s livsmedelsprogram) utgår dels som ett årligt verksamhetsstöd, dels extraordinärt bidrag i samband med oförutsedda katastrofer. Det senare stödet hanteras av Sida. För år 2000 uppgick det reguljära stödet till 195 miljoner kronor, fördelat på 85% till humanitära insatser och 15 % för utvecklingsinsatser. Bidraget innebär en höjning från tidigare år.

Sverige tillhör en av de största bidragsgivarna till *ICRC* (Internationella Rödakorskommittén). År 1999 placerade sig Sverige på sjätte plats med ett svenskt bidrag på 212 miljoner kronor till *ICRC*:s fältverksamhet. Det svenska bidraget till *ICRC* år 2000 uppgick till 212,5 miljoner kronor.

En stor del av det svenska biståndet som hanteras av Sida kanaliseras via FN:s konsoliderade appeller (*CAP*) vilka samordnas av *OCHA* (FN:s kontor för humanitär samordning). Syftet med dessa appeller är att FN skall kunna genomföra en samordnad verksamhet i de länder som befinner sig i komplexa humanitära kriser. Sverige bidrog under år 1999 dels till *OCHA*:s budget med 8 miljoner kronor, dels med 5 miljoner kronor till en fond för samordning i fält.

Biståndsmedel från Sida

De insatser som genomfördes genom de medel som disponeras av Sida för humanitärt bistånd uppgick 1999 till 1 569 miljoner kronor. Huvuddelen av biståndet kanaliserades via enskilda organisationer (drygt 730 miljoner kronor) och FN-organ (knappt 430 miljoner kronor). Det bistånd som gavs till FN avsåg främst bidrag till FN:s konsoliderade appeller (se ovan).

3 Sveriges migrations- och besöksutbyte med andra länder

3.1 In- och utvandring 1999 och första halvåret 2000

3.1.1 In- och utvandring av utländska medborgare

Migration av nordiska medborgare inom ramen för den nordiska passfriheten har under ett antal år pågått mer eller mindre obemärkt. Till stora delar har in- och utflyttningarna varierat med det ekonomiska läget och med förhållandena på arbetsmarknaden i de olika nordiska länderna. Det tidigare omfattande flyttningsutbytet med Finland under 70- och 80-

talen ersattes av att många medborgare från Danmark och Norge bosatte sig i Sverige. Under senare år har många svenskar bosatt sig i Norge. Under de senaste tio åren har det nästan hela tiden funnits ett invandringsunderskott från Norden. Inom det migrationspolitiska området är det framför allt in- och utvandringen av utomnordiska medborgare som uppmärksammas.

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

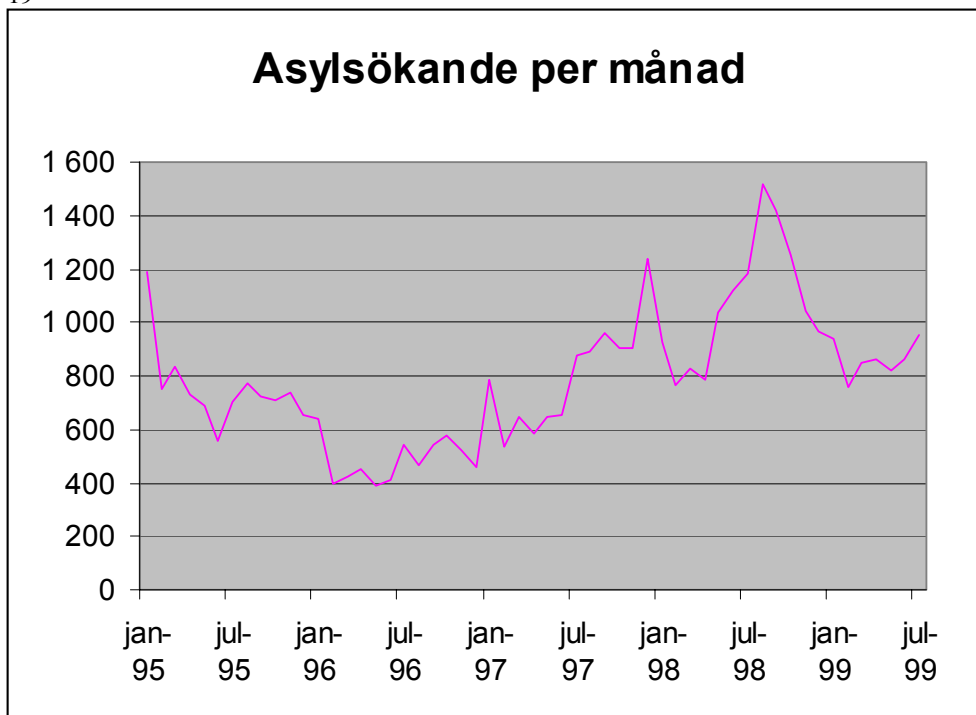
In- och utvandring av utländska medborgare kalenderåren 1990–2000 Skr. 2000/01:4
(tusental)

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga
1990	53,3	15,9	37,4	16,1	12,5	3,6	37,2	3,4	33,8
1991	43,9	7,8	36,1	15,0	11,6	3,4	28,9	-3,8	32,7
1992	39,5	8,0	31,5	13,1	11,7	1,4	19,7	-3,7	23,4
1993	54,9	5,6	49,3	14,8	7,9	6,9	40,1	-2,3	42,4
1994	74,8	6,7	68,1	15,8	7,0	8,8	59,0	-0,3	59,3
1995	36,1	6,9	29,2	15,4	7,3	8,1	20,7	-0,4	21,1
1996	39,9	8,1	31,8	33,9	12,1	21,8	6,0	-4,0	10,0
1997	33,4	5,6	27,8	15,3	7,0	8,3	18,1	-1,4	19,5
1998	34,9	5,9	29,0	13,8	6,1	7,7	18,1	-1,4	19,5
1999	34,5	6,9	27,6	13,5	5,5	8,0	21,0	1,4	19,6
(2000	18,0	3,6	14,4	6,1	2,5	3,6	11,9	1,1	10,8)

Anm: Invandring avser inflyttade och folkbokförda utländska medborgare. Utvandring avser utländska medborgare som under respektive kalenderår registrerats som utflyttade. Siffrorna för år 2000 avser första halvåret.

3.1.2 Asylsökande och deras anhöriga

Under år 1999 sökte 11 231 personer asyl i Sverige, en minskning jämfört med föregående år med drygt 1 600. De flesta asylsökande kom från Irak, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Bosnien-Hercegovina, Iran, Ryssland och Afghanistan. Av dessa var 4 155 kvinnor (37 %). Ungefär var fjärde asylsökande var ett barn yngre än 18 år vilket ställer speciella krav på såväl asylprocessen som mottagningssystemet. Antalet barn utan legal vårdnadshavare var under året 236. Under första halvåret 2000 sökte 5 458 personer asyl, en liten ökning jämfört med motsvarande period 1999.



Antalet asylsökande till Sverige har under de senaste åren stabiliserats på en något lägre nivå än tidigare under 1990-talet. Under år 1995 var antalet asylsökande i genomsnitt 750 personer per månad, vilket kan jämföras med år 1992 då kulmen i samband med konflikten i Bosnien-Hercegovina nåddes i och med att nära 35 000 personer sökte asyl bara under sommarmånaderna. Minskningen av antalet asylsökande har efter år 1995 fortsatt och under år 1996 var genomsnittet knappt 500 personer per månad. Under år 1997 ökade dock antalet då ca 800 personer i genomsnitt sökte asyl per månad. År 1998 var siffran ca 1 000 personer per månad. Under år 1999 sjönk genomsnittet något för att i år åter öka.

I tabellen nedan redovisas de största nationalitetsgrupperna som sökt asyl i Sverige och som fått uppehållstillstånd. Upphållstillstånden omfattar inte flyktingar som överförts hit för vidarebosättning. Skillnaden mellan asylansökningar från medborgare i ett specifikt land under ett år och antal uppehållstillstånd som medborgare i det landet fått beror bl.a. på tiden mellan ansökan och beslut. I många fall söker en person asyl ett kalenderår och får besked först ett år senare. Således rör siffrorna i tabellen oftast inte samma personer och kan därför inte användas för att räkna fram bifalls- och avslagsprocent. Den individuella asylprocessen kan i många fall vara komplicerad och ta lång tid.

Nationalitet	1998		1999	
	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd
Irak	3 843	2 329	3 576	2 337
FR Jugoslavien	3 446	1 249	1 812	480
Iran	613	253	854	310
Bosnien-Hercegovina	1 331	906	486	601
Ryssland	229	39	449	91
Afghanistan	330	168	351	105
Statslöst/okänt	289	136	335	116
Syrien	226	94	307	90
Somalia	228	124	289	427
Turkiet	280	99	220	85
Pakistan	122	8	212	7
Libanon	125	44	176	20
Colombia	303	44	56	36
Övriga länder	1 479	1 570	2 198	892
Totalt(avrundat)	12 800	7 100*	11 200	5 600*

*Andelen kvinnor var ca 40 resp. 42 %.

I utlänningslagen anges vad som ger rätt till asyl i Sverige. De som får asyl här enligt de grunder som anges i Genèvekonventionen brukar benämnas konventionsflyktingar. Bland de skyddsbehövande som, i samarbete med UNHCR, överförs till Sverige inom ramen för vidarebosättning, finns såväl de som har skäl grundade på Genèvekonventionen som andra skäl. Från och med år 1997 räknas inte de som tagits ut för vidarebosättning som konventionsflyktingar. Av tabellen framgår att den största delen av dem som får skydd i Sverige får det av skäl som ligger utanför dem som anges i Genèvekonventionen.

Skäl	1997		1998		1999	
Konventionsflyktingar	1 310	14%	1 099	13%	687	12%
Uppehållstillstånd inom ramen för flyktingkvot	1 180	12%	1 127	14%	548	9%
Skyddsbehövande i övrigt*	739	8%	987	12%	822	15%
Humanitära skäl	6 367	66%	4 980	61%	3 712	64%
Totalt	9 596	100%	8 193	100%	5 769	100%

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

Utöver dem som beviljas uppehållstillstånd enligt de skäl som nämnts ovan tillkommer anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande, dvs. personer vilka rest in tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som omfattas av samma särskilda mottagande. Antalet sådana

anhöriga som fick uppehållstillstånd uppgick år 1998 till 4 612 personer och år 1999 till 4 240 personer. Skr. 2000/01:4

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

Antalet beviljade uppehållstillstånd under åren 1998 och 1999 (vuxna och barn) framgår av följande tabell, som även redovisar grunderna för uppehållstillstånden. Under de senaste två åren har tre grupper av invandrare, de som kom som adoptivbarn, gäststuderande samt de som kom av arbetsmarknadsskäl varit relativt oförändrade i antal. Antalet personer som flyttat till Sverige inom ramarna för EES-avtalet har ökat något.

Skäl	1998		1999	
Flyktingar m.fl.	7 066	18 %	5 051	14 %
Uppehållstillstånd inom ramen för flyktingkvot	1 127	3 %	546	1 %
Nära anhöriga (anknytningar)	21 673	55 %	21 681	58 %
<i>Varav</i>				
- anknytning till flykting	(4 612)		(4 122)	
- övriga anknytningar	(17 061)		(17 559)	
Arbetsmarknadsskäl	363	1 %	343	1 %
Gäststuderande	2 665	7 %	2 802	8 %
Adoptivbarn	804	2 %	879	2 %
EES-avtalet	5 735	14 %	6 074	16 %
Totalt	39 439	100 %	37 376	100 %

3.1.3 Arbetskraftsinvandring

För andra utlänningar än nordbor och EU-medborgare beviljas i princip permanent uppehålls- och arbetstillstånd (PUT) för bosättning av rena arbetsmarknadsskäl endast om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom EU eller något av de länder som är anslutna till EES-avtalet. År 1999 beviljades 343 sådana tillstånd (föregående år 363). Det kan gälla t.ex. personer med nyckelfunktioner inom näringslivet. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller vissa krav. Dessutom beviljas tidsbegränsade arbetstillstånd för t.ex. montörer, olika specialister, artister och idrottsmän.

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

Arbetsstillstånd för feriearbetande ungdomar samt andra former för kortvariga arbeten ingår numera i tillståndstypen säsongsarbetstillstånd som är mer generell. Länsarbetsnämnderna beslutar om dessa tillstånd. Under år 1999 fick 5 326 säsongsarbetare tillfälliga tillstånd, de flesta inom trädgårdsnäringen.

3.1.4 EES-avtalet

Sveriges medlemskap i EU innebär att medborgarna i medlemsstaterna och länderna anslutna till EES-avtalet har tillgång till arbetsmarknaderna i alla medlemsländer. Medborgarna i de stater som omfattas av EES-avtalet och vissa av deras anhöriga, oavsett de senares medborgarskap, har rätt att flytta inom området för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera m.m. Under år 1999 fick 6 413 personer, varav 42% (2 678) kvinnor, uppehållstillstånd i enlighet med EES-avtalet.

Tillstånden fördelade sig enligt följande:

	Antal	%
Arbetsstagare	1 925	30
Studerande	2 038	32
Make/maka och barn	1 417	22
Övriga(egna företagare etc)	1 033	16
Totalt	6 413	100

3.1.5 Gäststuderande, adoptioner och övrig invandring

De personer som kommer till Sverige och får uppehållstillstånd för att studera skall som regel ha sin försörjning ordnad under studietiden. Gäststuderande förväntas återvända till sitt hemland efter avslutade studier. Under år 1999 gavs sådana tillstånd till 2 831 personer. Det är också möjligt att få tillstånd som studerande inom ramen för EES-avtalet (se ovan).

Varje år får ett antal adoptivbarn tillstånd att stanna i Sverige. Migrationsverket beviljade år 1999 uppehållstillstånd för 896 adoptivbarn (föregående år 804). Antalet adoptivbarn har hållit sig tämligen konstant under senare år.

Övrig invandring kan bestå av personer som tidigare varit bosatta här och av personer som har svenskt ursprung. Vid prövning av ärenden för den som varit bosatt här tidigare tas hänsyn bl.a. till den tidigare vistelsetiden i Sverige respektive utomlands. Svenskfödda som senare förlorat sitt svenska medborgarskap samt deras barn beviljas som regel tillstånd.

Enligt ny praxis från 1998 kan gästforskare och professionella idrottsmän som varit verksamma många år i Sverige tillåtas bosätta sig här.

Av 1 kap 3 § utlänningslagen framgår att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island, eller Norge. I andra stycket i samma paragraf framgår att regeringen får föreskriva undantag från kravet på visering. Undantagen finns angivna i 2 kap 1§ utlänningsförordningen där ett antal länder är uppräknade.

Viseringspolitiken har som mål att vara ett stöd för att upprätthålla den reglerade invandringen och samtidigt medge en så stor frihet som möjligt för rörelser över gränserna. Detta gäller i fråga om såväl släktkontakter som kommersiella och kulturella förbindelser. Ett led i dessa kontakter är att medge besök i Sverige. Samtidigt är det av migrationspolitiska skäl nödvändigt att upprätthålla kravet på visering i förhållande till ett stort antal länder. EU har fattat beslut om att medborgare i ett antal länder skall vara viseringspliktiga i samtliga medlemsstater. EU kommer sannolikt att också besluta om vilka staters medborgare som inte skall behöva visering för att resa in något EU-land Enligt instruktionen för Migrationsverket ankommer det på verkets styrelse att besluta om bl.a. riktlinjer för beslut i ärenden om visering.

Den generella praxis Migrationsverket tillämpar i viseringsärenden ger vid handen att visering normalt beviljas för t.ex. besök av föräldrar, barn och syskon till någon boende i Sverige. En annan vanlig grund för att bevilja visering är en inbjudan från en organisation eller ett företag. En viseringsansökan skall dock inte bifallas om det framkommit uppgifter som tyder på att syftet med ansökan egentligen är bosättning i Sverige. Migrationsverket skall således göra en bedömning av om det finns risk för att den sökande, på grund av personliga eller andra förhållanden, inte har för avsikt att återvända till hemlandet. För viseringssökande från länder där "avhoppen" erfarenhetsmässigt är många och där återtagande av icke skyddsbehövande möter problem gör Migrationsverket en mer restriktiv bedömning än för sökande från andra länder.

Inom Regeringskansliet pågår, i samverkan med berörda myndigheter, ett arbete som syftar till att förbättra datorstödet så att ansökningar om uppehållstillstånd och visering kan följas upp bättre. Genom detta arbete får såväl Migrationsverket som utlandsmyndigheterna i framtiden tillgång till ytterligare underlag vid sin prövning av viseringsansökningar.

Sverige strävar efter att tillämpa en generös och human viseringspolitik, som inte ställer upp onödiga hinder för t.ex. släktingar att få träffas. Av totalt ca 227 000 viseringsansökningar under år 1999 beviljades visering i ungefär 85 % av fallen. Migrationsverket, eller utlandsmyndighet efter delegering från verket, fattar beslut i viseringsärenden.

Regeringen har som tidigare nämnts fattat beslut om att tillsätta en parlamentarisk utredning som skall se över reglerna om anhöriginvandring och möjligheten för äldre anhöriga att hålla kontakt med anhöriga i Sverige.

	Beviljade	%	Avslag	%	Totalt	%
Utlandsmyndigheterna	171 242	92	18 806	56	190 048	86
Migrationsverket	15 133	8	14 538	44	29 671	14
Summa	186 375	100	33 344	100	219 719	100

Kommentar: Sammantaget ca 85 % bifall.

Under 1999 registrerades 227 006 ansökningar om visering till Sverige. Av dessa, inklusive sådana som kommit in tidigare, behandlades 219 719 ansökningar.

4 Mottagande av asylsökande m. fl

4.1 Mottagande, boende och verksamhet

De asylsökande registreras av Migrationsverket och kan antingen ordna bostad på egen hand, s.k. eget boende, eller bo på ett av Migrationsverkets mottagningscenter. Asylsökande m.fl som väljer att ordna sitt boende på egen hand bor oftast hos släktingar och vänner. När det gäller anläggningsboende sker detta många gånger i vanliga lägenheter med självhushåll. Det är också en strävan från Migrationsverket att placera barnfamiljer i lägenhetsboende. Vad avser de ensamkommande barnen bor huvuddelen av dessa barn, efter socialnämndens medgivande, hos släktingar. De kan även bo på Migrationsverkets särskilda anläggningar för ungdomar.

I början av år 1999 var antalet registrerade i mottagandesystemet ca 14 800 personer. Av dessa har ca 60 % ordnat bostad på egen hand. Den 1 januari 2000 fanns 17 880 personer registrerade i systemet, varav 42 % bodde på anläggningar och 58 % i eget boende. Av de inskrivna var ca 6 600 personer från FR Jugoslavien, varav ca 5 000 med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det största antalet registrerade i mottagandesystemet var därutöver personer från Irak (3 269), Bosnien-Hercegovina (1 182) och Iran (1 117). Vid halvårsskiftet 2000 hade antalet registrerade i mottagandesystemet minskat något till 17 156 personer. Av dessa var 27% kvinnor, 41 % män och 32 % barn.

Den genomsnittliga dygnskostnaden i mottagandesystemet beräknades för år 1999 till 200 kronor. Den egentliga dygnskostnaden för året blev dock lägre, ca 187 kronor. Anledningen till denna lägre kostnad har varit att Migrationsverket haft en mycket hög beläggningsgrad i mottagandesystemet under året. För år 2000 beräknas dygnskostnaden bli ca 192 kronor mot budgeterade 195 kronor med anledning av en fortsatt hög beläggningsgrad i mottagandesystemet. Den genomsnittliga vistelse-tiden för personer registrerade i mottagandesystemet var den 1 juli 1999

ca 470 dagar. Den 1 juli 2000 var den genomsnittliga vistelsetiden ca 445 dagar. Det innebär alltså en minskning av tiden med nära en månad.

För asylsökande som saknar medel är bostaden gratis. Därutöver lämnas en dagersättning för att täcka behovet av mat, kläder och annat nödvändigt. En ensamstående vuxen får 71 kronor i dagersättning. Om den asylsökande i anslutning till ankomsten inkvarteras vid ett mottagningscenter där bl.a. mat och logi ingår, lämnas en lägre ersättning, för vuxen 24 kronor per dag. Nivån på dagersättningen fastställs av regeringen. Dessa kostnader ingår i den tidigare nämnda dygnskostnaden.

Migrationsverket har skyldighet att erbjuda organiserad verksamhet till alla vuxna asylsökande och ungdomar över 16 år. Deltagande i verksamheten är obligatoriskt. För asylsökande som utan giltigt skäl vägrar att delta i den organiserade verksamheten skall dagersättningen reduceras. Detsamma gäller för den som håller sig undan så att asylutredningen försvåras eller så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Under år 1999 har målsättningen varit att asylsökande m.fl. skall delta i den organiserade verksamheten under minst 25 timmar per vecka. Skälen till att asylsökande förväntas delta i organiserad verksamhet är flera. Dels är det viktigt att motverka passivisering, dels bör aktiviteterna ge värdefulla erfarenheter oavsett om man får tillstånd att stanna i Sverige eller ej.

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

Ett målmedvetet arbete har bedrivits för att utveckla ett barnperspektiv i bl.a. mottagandet av asylsökande. Detta arbete följs regelbundet upp med konkreta åtgärder för att förbättra barnens situation.

4.2 Vård för asylsökande m.fl.

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

Socialstyrelsen och Migrationsverket har i juni 1999 redovisat ett regeringsuppdrag att kartlägga och analysera utvecklingen när det gäller

barn som hålls gömda inför verkställighet av ett avvísings- eller utvisningsbeslut (*När barn lever gömda* SoS-rapport 1990:5). Av rapporten framgår att närmare 300 barn var registrerade hos polisen som efterlysta vid årsskiftet 1998/99. Frivilligorganisationerna kände till 150 barn. De gömda barnen lever ofta under mycket utsatta förhållanden som de själva varken har skuld till eller kan råda över. Vikten av att också de gömda barnen bl.a. kan tillförsäkras möjligheter till hälso- och sjukvård betonas. I enlighet med en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet beslutade regeringen i mars 2000 att barn som hålls gömda inför verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut skall tillförsäkras hälso- och sjukvård enligt samma grunder som asylsökande barn. Frivilligorganisationerna har, liksom hittills, lovat att medverka till att barnen kan söka sig till lämplig vårdgivare.

4.3 Förvar

Migrationsverket har sedan den 1 oktober 1997 ansvaret för de utläningar som tas i förvar enligt utlänningslagen och för de lokaler där de förvarstagna skall vistas. En utläning som är tagen i förvar skall behandlas med respekt och humanitet och med beaktande av den svåra situation utläningen i många fall befinner sig i. Förvarslokalerna skall utformas så att de så långt möjligt överensstämmer med de lokaler som finns på Migrationsverkets mottagningscenter och så att barns vistelse där underlättas. Utläningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till såväl enskilda som organiserade aktiviteter och förströelse. De förvarstagna utläningarna skall vidare ha rätt till samma hälso- och sjukvård som asylsökande. Statlig ersättning lämnas till landstingen för de faktiska kostnaderna för denna vård.

4.4 Reform- och förändringsarbete

Migrationsverket tog under hösten 1998 initiativ till en översyn av mottagandesystemet för asylsökande m.fl. Av en rapport som lämnats i juni 1999 framkommer bl.a. behov av bättre stöd till de barn och föräldrar som är registrerade i mottagandesystemet samt en bättre samverkan med kommunerna i dessa frågor. Migrationsverket har under hösten 1999 lämnat utredningen på en bred remiss. Ett utvecklingsarbete med anledning av vissa förslag och idéer som kommit fram i utredningen och från remissinstanserna har redan påbörjats. Migrationsverket kommer under år 2000 att göra en samlad framställning med förslag i de delar som fordrar statsmaktens beslut.

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet har under våren 2000 lämnat promemorian *Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn* (Ds 2000:26) med förslag om hur barn och ungdomar under 18 år som söker uppehållstillstånd eller erhåller ett tillfälligt skydd som avses i 2 kap 4 a § utlänningslagen understigande tolv månader, i enlighet med barnkonventionen, skall kunna erhålla utbildning på i

huvudsak samma villkor som i Sverige bosatta barn. Förslaget har därefter remitterats. Skr. 2000/01:4

Den statliga ersättningen till landstingen för sjukvård till asylsökande m.fl följs upp avseende huruvida statens ersättningar täcker landstingens kostnader för denna vård. Vidare sker en uppföljning av vårdens innehåll och omfattning. Uppföljningen sker i samråd med Socialstyrelsen, Migrationsverket och Landstingsförbundet.

Under de senaste åren har kunskaperna ökat om hur sexuellt våld, övergrepp och tortyr används i länder som befinner sig i krig. Metoder för tidiga insatser, vård och stöd till asylsökande som varit utsatta för dessa former av tortyr och trauma har likaledes utvecklats. Vid en konferens som initierades av Europeiska kommissionen och anordnades av ICMPD i Wien 1999 lämnade Sverige förslag till riktlinjer för hur vuxna och barn som varit utsatta för kränkande behandling och sexuell tortyr skall tas emot och behandlas. Konferensen i Wien har följts upp vid en konferens i Stockholm den 2 maj 2000 om tidiga insatser för asylsökande som varit utsatta för tortyr och trauma. Konferensen anordnades av regeringen, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

4.5 Barn i asylprocessen

Ovan har redogjorts för det arbete som bedrivits inom Regeringskansliet för att utveckla ett barnperspektiv i mottagandeprocessen. Migrationsverket bedriver även ett intensivt reformarbete för att utveckla barnperspektivet i asylprocessen. Detta sker inom ramen för det så kallade barnprojektet som initierades i samband med utarbetandet av rapporten *När barn lever gömda* (SoS-rapport 1999:5). I arbetet med rapporten identifierade Migrationsverket ett antal områden inom asylprocessen som är i behov av en översyn. Som en följd härav startade verket under hösten 1999 ett projekt för att se över och utveckla Migrationsverkets samtliga processer som berör barn. Översynen omfattar, förutom asylsökande barnfamiljer, även ensamkommande barn samt anknytningsärenden och ärenden om tillfällig vistelse som berör barn. Översynen gäller således inte bara ärenden där barnet självt är part utan också ärenden som på annat sätt berör ett barn, såsom t.ex. när ett avgörande rörande en förälder påverkar barnets situation.

Migrationsverkets mål med projektet är bl.a. att:

- förbättra utredningar där barn berörs genom höjd "barnkompetens" hos berörda handläggare
- öka samarbetet inom och mellan berörda myndigheter för att undvika att barn göms
- öka förmågan hos berörda handläggare att på ett tidigt stadium uppmärksamma psykisk ohälsa hos barn och deras föräldrar
- förbättra förutsättningarna för att familjer som berörs av ett avlägsnandebeslut förstår och accepterar beslutet
- göra en detaljöversyn av asylprocessen och handläggningen av anknytningsärenden ur ett barnperspektiv

- utveckla myndigheternas statistiksystem för att öka tillgängligheten av statistiska uppgifter rörande barn Skr. 2000/01:4
- sammanställa praxis över ärenden som rör barn.

Migrationsverket kunde på ett tidigt stadium av översynen även konstatera att det fanns brister när det gäller samverkan mellan verket och andra huvudmän, inte minst vad gäller gränsdragningen mellan Migrationsverkets och kommunernas ansvarsområden. Migrationsverket kommer därför att bjuda in berörda myndigheter och organisationer till en samverkansgrupp i syfte att tillföra verkets barnprojekt kunskap och underlag inför det fortsatta arbetet samt för att skapa en permanent bas för samråd och erfarenhetsutbyte.

4.6 Ansvar för mottagandet

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

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 september 2000

Skr. 2000/01:4

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

Föredragande: statsrådet Klingvall

Regeringen beslutar skrivelse 2000/01: 4 Migration och asylpolitik