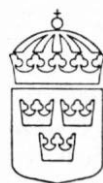


Förslag till riksdagen

1986/87:18



Riksdagens revisorers förslag om flyktinginvandringen till Sverige m. m.

Förs.
1986/87: 18

Riksdagens revisorer anmäler sin granskning av flyktinginvandringen till Sverige m. m. Revisoreernas rapport i ärendet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse. Granskningen har inriktats på följande fyra huvudområden, nämligen tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken, kostnaderna för verksamheten vid de statliga flyktingförläggningarna, flyktinginvandringens återverkan på kommunerna samt inresekontrollen.

Revisoreernas rapport utgör en lägesbeskrivning av aktuella problem förknippade med flyktinginvandringen.

Flyktinginvandringen till Sverige har ökat kraftigt under senare år som en följd av ökningen i antalet spontant inresta asylsökande. Dessa uppgick år 1986 till nära 15 000.

De spontant inresta asylsökande har i betydande utsträckning saknat erforderliga passhandlingar. Andelen asylsökande utan pass har sedan år 1982 stigit från drygt 15 % till nära 50 % år 1986. Ett annat problem är att ett stort antal asylsökande kommit till Sverige med hjälp av agenter som mot hög betalning arrangerat resan hit.

Genom den kraftiga ökningen av antalet asylsökande och flyktingar har flyktingmottagningen ute i kommunerna inte kunnat genomföras i erforderlig omfattning. Den 1 april 1987 var ca 6 500 personer inkvarterade på invandrarverkets förläggningar. Det främsta hindret för kommunerna att ta emot fler flyktingar är svårigheterna att finna lämpliga bostäder. Ett annat problem har varit möjligheterna att anordna svenskundervisning för invandrare i föreskriven ordning.

Statens utgifter för åtgärder som hänger samman med den förda flyktingpolitiken har sedan budgetåret 1977/78 ökat från ca 265 milj. kr. till ca 1 500 milj. kr. budgetåret 1985/86. Utgifterna för flyktingar i Sverige svarar för huvuddelen av denna ökning.

Kostnadsspridningen och kostnadsnivån vid flyktingförläggningarna har varit sådana att en närmare granskning är påkallad. En sådan granskning genomförs som en andra etapp i detta granskningsärende.

Anmälan

Med hänvisning till det anförda får riksdagens revisorer för de åtgärder granskningen påkallar överlämna den nu färdigställda rapporten i ärendet.

Detta ärende har avgjorts av revisoreerna i plenum. I beslutet har deltagit

1

revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Rune Jonsson (s), Sten-Ove Sundström (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafsson (s), Margareta Gard (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp) och Olle Aulin (m).

Förs. 1986/87:18

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Lars-G. Dahlborn (föredragande).

Stockholm den 9 april 1987

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Lars-G. Dahlborn

Särskilt yttrande

Börje Stensson och Hans Lindblad (båda fp) anför:

Rapporten med en lägesbeskrivning av flyktinginvandringen till Sverige är välkommen och värdefull. Den innehåller en ambitiös kartläggning av mottagningen av asylsökande, bostadssituationen och andra förhållanden. Vidare görs en förtjänstfull genomgång av begrepp inom flyktingpolitiken.

Kartläggningarna och genomgångarna gör att rapporten bör kunna tillföra väsentligt underlag inför kommande beslut i fråga om mottagning av asylsökande. Debatten, även i riksdagen, visar att olika värderingar och verklighetsuppfattningar bryts mot varandra i dessa frågor. För alla parter i en sådan debatt borde det vara värdefullt att sakförhållanden så långt möjligt klarläggs.

Vi nödgas dock notera att rapporten på några punkter innehåller också värderingar, t. ex. i beskrivning av vidtagna åtgärder i fråga om flyktingar via DDR. Som framgått av fp-reservation i konstitutionsutskottet (KU 1985/86:25, punkt 6) finns i denna fråga delade meningar i riksdagen. Enligt reservationen strider överenskommelsen i fråga mot de konventioner som Sverige undertecknat samt mot riksdagens riktlinjer för flyktingpolitiken.

Rapport 1986/87: I om flyktinginvandringen till Sverige m. m.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Sammanfattning

Föreliggande rapport utgör en redovisning av vissa aktuella problem förknippade med flyktinginvandringen till Sverige m. m. och kan ses som en lägesbeskrivning av förhållandena år 1986.

Granskningen har inriktats på följande fyra huvudområden, nämligen tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken, kostnaderna för verksamheten vid de statliga flyktingförläggningarna, flyktinginvandringens återverkan på kommunerna samt inresekontrollen.

Flyktinginvandringen till Sverige har ökat kraftigt under senare år som en följd av ökningen i antalet spontant inresta asylsökande. Dessa uppgick år 1986 till nära 15 000.

Tillströmningen av asylsökande (exkl. kvotflyktingar) under de senaste fem åren kan på grundval av rikspolisstyrelsens statistik beräknas ha varit av följande omfattning. Uppgifterna inkluderar även medföljande minderåriga barn.

År	1.1-30.6	1.7-31.12	1.1-31.12
1982	1 400	1 650	3 050
1983	1 100	1 700	2 800
1984	3 050	8 750	11 800
1985	6 100	8 300	14 400
1986	4 450	10 050	14 500

Under budgetåret 1984/85 överfördes 917 kvotflyktingar till Sverige. Budgetåret 1985/86 kom 1 166 kvotflyktingar.

Utvecklingen innebär att andelen flyktingar som i organiserad form och i samarbete med FN:s flyktingkommissariat överförts till Sverige, s. k. kvotflyktingar, minskat. År 1986 hade andelen kvotflyktingar sjunkit till mindre än 10%. År 1982 uppgick den till omkring en tredjedel av den totala flyktinginvandringen.

Statens utgifter för åtgärder som hänger samman med den förda flyktingpolitiken har sedan budgetåret 1977/78 ökat från ca 265 milj. kr. till ca 1 500 milj. kr. budgetåret 1985/86. Utgifterna för flyktingar i Sverige svarar för huvuddelen av denna ökning. Dessa utgifter har under denna tid stigit från ca 90 milj. kr. till ca 1 035 milj. kr. Utgifterna för verksamhet bland flyktingar utanför Sverige har under samma tid ökat från ca 180 milj. kr. till ca 450 milj. kr. Utvecklingen kan till en del förklaras med ändrade grunder för redovisningen av kostnader för flyktingar i Sverige, men den helt avgörande orsaken är den kraftigt ökade tillströmningen av asylsökande. Denna utveckling har inneburit att verksamheten bland flyktingar utanför Sverige relativt sett fått minskad betydelse uttryckt i ekonomiska termer. Utgifterna för flyktingverksamhet utanför Sverige har i förhållande till de totala utgifterna för flyktingpolitiken sedan budgetåret 1977/78 sjunkit från ca 70% till 30%.

Riksdagen beslöt i maj 1984 om ett nytt system för mottagande av

flyktingar i Sverige. Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1985, innebär bl. a. ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande och att ansvaret för mottagande av flyktingar fördes över från arbetsmarknadsstyrelsen till statens invandrarverk (SIV). Med reformen ville man bl. a. uppnå att flyktingmottagningen skulle spridas till fler kommuner.

Genom den kraftiga ökningen av antalet asylsökande och flyktingar har flyktingmottagningen ute i kommunerna inte kunnat genomföras i erforderlig omfattning. Vistelsen vid SIV:s förläggningar har i genomsnitt uppgått till ca fyra månader. I vissa enskilda fall har den varit betydligt längre. Enligt de uppsatta målen för verksamheten skall förläggningstiderna inte överstiga fyra veckor. Den 1 april 1987 var ca 6 500 personer inkvarterade på invandrarverkets förläggningar. Ett växande hinder för kommunernas möjligheter att ta emot fler flyktingar är bl. a. svårigheterna att finna lämpliga bostäder.

År 1986 var nyproduktionen av lägenheter ca 27 400. Från det befintliga beståndet av bostadslägenheter avgick ett betydande antal lägenheter genom rivningar, sammanslagningar och kontorisering samt – när det gäller småhus – övergång till fritidshus. Det årliga nettotillskottet av lägenheter begränsas på så vis till mellan 10 000 och 15 000 lägenheter. Behovet av bostäder som härrör från flyktinginvandringen kan beräknas till ca 8 000 lägenheter per år.

Ett annat hinder har varit svårigheterna att anordna svenskundervisning för invandrare i föreskriven omfattning. Kommunerna bedömer statsbidragen för verksamheten som otillräckliga och bidragssystemet anses inte vara ändamålsenligt utformat.

De spontant inresta asylsökande har i betydande utsträckning saknat erforderliga passhandlingar. Andelen asylsökande utan pass har sedan år 1982 stigit från drygt 15 % till nära 50 % år 1986. Ett annat problem är att ett stort antal asylsökande kommit till Sverige med hjälp av agenter som mot hög betalning arrangerat resan hit.

Granskningen av passkontrollen har gett anledning framhålla vikten av att den passkontrollerande personalen har tillgång till teknisk utrustning m. m. i den utsträckning som erfordras för att föreskriven kontroll skall kunna företas utan alltför omfattande och tidskrävande arrangemang. Det kan annars uppstå risk för att vissa moment i passkontrollen av tids- och arbetstekniska skäl blir eftersatta.

Kostnaderna för flyktingverksamheten har under budgetåret 1985/86 fördelat sig på följande sätt.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Verksamhet utanför Sverige

Bidrag till UNHCR	ca 110 milj. kr.
Bidrag till UNRWA	ca 70 "
Humanitärt bistånd till flyktingar och hemlösa i Latinamerika	ca 80 "
Humanitärt bistånd i södra Afrika i form av flyktingprogram	ca 80 "
Katastrofbistånd	ca 115 "
	ca 455 milj. kr.

Verksamhet inom Sverige

Överföring och mottagning av flyktingar	ca 310 milj. kr.
Ersättning till kommuner för åtgärder för flyktingar	ca 640 "
Åtgärder för flyktingar (äldre anslag)	ca 85 "
	ca 1 035 milj. kr.

Om även kostnaderna för svensk-
undervisning för invandrare in-
räknas tillkommer

ca 220 milj. kr.

1 Utredningens bakgrund och syfte

Miljontals människor befinner sig på flykt i olika delar av världen. Antalet flyktingar har stigit kraftigt under den senaste 10-årsperioden. Enligt FN:s flyktingkommissaries (UNHCR) beräkningar finns det för närvarande omkring 15 miljoner flyktingar i världen.

Den helt övervägande delen av flyktingarna kommer från utvecklingsländerna i Asien och Afrika. Flyktingströmmarna är i huvudsak riktade mot grannländerna och endast en liten del av dessa flyktingar tar sig vidare till västvärlden. Den tyngsta bördan har således fallit på de s. k. första asylländerna i tredje världen. Flera av dessa länder tillhör de allra fattigaste.

Den svenska regeringen och en enig riksdag har slagit fast att svensk flyktingpolitik skall vara generös, solidarisk och aktiv (prop. 1983/84:144, SfU 30, rskr 410). Flyktingpolitiken omfattar såväl ekonomiskt stöd till främst FN:s hjälporganisationer för flyktingar i andra länder som mottagning av flyktingar i Sverige.

Rätten att få fristad i Sverige tillkommer dock inte alla flyktingar. Den svenska utlänningslagen (1980:376), som bygger på FN:s flyktingkonvention, garanterar skydd endast åt den som riskerar allvarlig förföljelse på grund av sin politiska uppfattning, ras eller religion (3 §). S. k. krigsvägrare

och andra utlännningar, som inte är flyktingar men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här (5 och 6 §§). Att fly undan fattigdom eller att som civilperson drabbas av krig eller oroligheter är däremot normalt inte nog för att få asyl i Sverige.

De flyktingar som kommer till Sverige kan formellt delas in i två grupper beroende på om de tagits ut i organiserad form för överföring till landet inom ramen för den årliga flyktingkvoten (s. k. kvotflyktingar) eller om de rest hit på egen hand (spontant inresta asylsökande eller spontanflyktingar).

Uttagningen av kvotflyktingar görs i samarbete med FN:s flyktingkommissarie. Resan och mottagandet i Sverige organiseras av statens invandrarverk (SIV). Antalet platser i flyktingkvoten beslutas av regeringen och uppgår för närvarande till 1 250. Kvoten har under senare år inte helt utnyttjats.

Antalet personer som sökt asyl här i samband med inresan eller först därefter har ökat kraftigt under senare år. Enligt rikspolisstyrelsens statistik från 22 polisdistrikt, som beräknas svara för ca 90% av alla asylsökningar, har antalet nya asylärenden (exkl. kvotflyktingar) utvecklats enligt följande de senaste fem åren. Uppgifterna inkluderar även medföljande minderåriga barn.

År	1.1-30.6	1.7-31.12	1.1-31.12
1982	1 282	1 512	2 794
1983	991	1 563	2 554
1984	2 787	7 952	10 739
1985	5 563	7 567	13 130
1986	4 029	9 137	13 166

Efter en tillfällig nedgång under våren 1986 har antalet asylsökande åter börjat öka. Nedgången under våren 1986 berodde i huvudsak på att inströmningen av asylsökande över Trelleborg praktiskt taget upphört sedan Tyska Demokratiska Republiken i slutet av år 1985 anpassat sig till internationell praxis i fråga om transitviseringar. Den senare under året inträffade ökningen hänger i huvudsak samman med det ökande antalet asylsökande som kommit till Sverige via Arlanda. Även i Malmö har under den senaste tiden antalet som sökt asyl ökat. Ökningen består främst av asylsökande som via Kastrup, utan att passera passkontrollen där, antingen tagit pendelplanet till Sturup eller farit med SAS-svavaren över Öresund till hamnen i Malmö. Gemensamt för strömmen av asylsökande är att de i stor utsträckning saknar pass eller har falska passhandlingar och att det i fråga om de asylsökande utan pass endast i undantagsfall gått att hitta handlingar som klart visar hur de tagit sig till Sverige.

Den stora inströmningen av asylsökande och flyktingar har i hög grad påverkat statens utgifter för flyktingverksamheten såväl totalt som i vad gäller fördelningen mellan olika anslagsposter. De på statsbudgeten redovisade utgifterna för denna verksamhet uppgick budgetåret 1985/86 till totalt nära 1 500 milj. kr. Av detta belopp avsåg ca 450 milj. kr. flyktingar

och hemlösa utanför Sverige och ca 1 035 milj. kr. åtgärder avseende asylsökande och flyktingar i Sverige. Tidigare dominerade åtgärder bland flyktingar och hemlösa utanför Sverige.

Den stora inströmningen av asylsökande och flyktingar har lett till ökade arbetsuppgifter för såväl SIV och de lokala polismyndigheterna som de kommunala myndigheter som handlägger denna typ av ärenden. Prognoserna över asyltillströmningen är dessutom mycket osäkra vilket försvårar arbetsplaneringen vid berörda myndigheter. Detta ställer stora krav på flexibilitet och handlingsberedskap hos de ansvariga myndigheterna.

Riksdagen beslöt i maj 1984 om ett nytt system för mottagande av asylsökande och flyktingar i Sverige. Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1985, innebar bl. a. ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande och att ansvaret för mottagande av flyktingar fördes över från AMS till SIV. Organiserat överförda flyktingar skall normalt tas emot 2–4 veckor på en statlig mottagningsförläggning. Därefter skall de erbjudas bostad i en kommun med vilken SIV träffat överenskommelse och där få svenskundervisning och annan introduktion i det svenska samhället. Utlännningar som söker asyl i samband med inresan till Sverige skall normalt tas emot i en statlig utredningsförläggning medan polisen utreder asylärendet. Därefter anvisas i förekommande fall bostad i en kommun som SIV träffat överenskommelse med. Kommuner som enligt överenskommelse med SIV tar emot asylsökande och flyktingar får fr. o. m. den 1 januari 1985 utöver ersättning för ekonomiskt bistånd till de mottagna flyktingarna en schablonmässigt beräknad engångsersättning för varje flykting och asylsökande.

Asylinvandringens omfattning har medfört att det inte varit möjligt att placera ut de asylsökande och flyktingarna i kommunerna i erforderlig omfattning. Trots att allt fler kommuner i landet engagerat sig i flyktingmottagningen och att antalet avtalade platser ute i kommunerna ökat har genomströmningshastigheten vid de olika mottagnings- och utredningsförläggningarna sjunkit och som en följd av detta ökar antalet personer som är inkvarterade på olika typer av förläggningar. Ett växande hinder för den kommunala flyktingmottagningen har varit svårigheterna att finna lämpliga bostäder.

Det kraftigt ökande antalet asylärenden har aktualiserat en rad frågeställningar. Riksdagens revisorer har vid granskningen av flyktinginvandringen m. m. velat ha följande frågor belysta.

- Har den stora flyktinginvandringen till Sverige under senare år fått till följd att tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken i dag är en annan än vad som avsågs vid 1984 års riksdagsbeslut i frågan?
- Kostnaderna för verksamheten vid de statliga flyktingförläggningarna.
- Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna.
- Är passkontrollen tillräckligt effektiv?
- Kan polisens insatser i asylärenden effektiviseras?
- Vilka problem medför den stora invandringen av personer med okänd eller osäker identitet?

I enlighet med detta har granskningen inriktats på följande fyra huvudområden, nämligen tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken, kostna-

2 Flyktingbegreppet

Begreppet "flyktingar" används i dagligt tal som en sammanfattande benämning på personer som av olika skäl är på flykt runt om i världen. Förvaltningsrättsligt är denna definition på flykting alltför vid. Med hänsyn till gällande lagstiftning på området och till bindande internationella överenskommelser behöver begreppet preciseras bl. a. i fråga om anledningen till flykten och behovet av skydd, om utlänningen fått tillstånd att stanna i landet eller om ärendet alltså är föremål för myndigheternas prövning samt hur flyktingen kommit till Sverige.

Rätten till asyl i Sverige regleras i utlänningslagen (1980:376) och i utlänningsförordningen (1980:377). Med asyl menas "varaktig fristad mot förföljelse". Utlänningslagens definition på flykting återfinns i 3 §. Paragrafen har följande lydelse.

En flykting skall inte utan synnerliga skäl vägras fristad i Sverige, om han behöver sådant skydd.

Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Med förföljelse avses sådan i andra stycket angiven förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet (politisk förföljelse).

Den som beviljats uppehållstillstånd i Sverige enligt denna paragraf, s. k. konventionsflyktingar, har rätt att erhålla flyktingförklaring och att få sin flyktingstatus dokumenterad genom ett internationellt resedokument.

I anslutning till bestämmelserna om asyl enligt 3 § finns bestämmelser om skydd också för vissa andra utlänningar. Detta gäller krigsvägrare och desertörer samt dem som får stanna av s. k. politisk-humanitära skäl.

Bestämmelsen om skydd för krigsvägrare och desertörer har tagits in i utlänningslagens 5 §.

Den som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare) skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här.

Skyddet för den som, utan att vara flykting enligt 3 §, inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och som kan åberopa

tungt vägande skäl för detta kan få stanna av politisk-humanitära skäl enligt 6 § i utlänningslagen. Dessa asylsökande har i vissa sammanhang benämnts de facto-flyktingar eller B-flyktingar.

Paragrafen har följande lydelse.

En utlänning, som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här.

Man kan således i utlänningslagens bestämmelser om utlänningars rätt att få skydd i Sverige utskilja två kategorier utifrån skyddsrättens styrka. Konventionsflyktingar (3 §) har ett starkare skydd och *har rätt att få en fristad* här om inte *synnerliga skäl* föreligger. Rätten att få skydd är något svagare för krigsvägrare (5 §) och för dem som omfattas av utlänningslagens bestämmelser om skydd, av vad som brukar benämnas politisk-humanitära skäl (6 §). Utlänningar som tillhör någon av de båda sista grupperna, dvs. personer som inte är flyktingar men som kan jämföras med sådana, skall enligt bestämmelserna "inte utan *särskilda skäl* vägras rätt att vistas i Sverige". Det kan också noteras att det endast är i utlänningslagens 3 § som flyktningbegreppet används. Skillnaden mellan "synnerliga skäl" och "särskilda skäl" innebär bl. a. att man i det senare fallet, till skillnad från vad som gäller konventionsflyktingar, vid tillståndsgivningen får ta nödvändig hänsyn till Sveriges praktiska möjligheter att ta emot sådana asylsökande. Med synnerliga skäl som hinder för att ge en fristad i Sverige enligt 3 § i utlänningslagen avses

- om krig eller krigsfara hotar,
- om en massinvasion av flyktingar är att vänta,
- om flyktingens personliga förhållanden talar mot att han beviljas fristad i Sverige.

Dessutom ger tredje paragrafens stadgande om "fristad i Sverige" ett starkare skydd mot bl. a. utvisning än vad som i 5 och 6 §§ uttalas om "rätt att vistas i Sverige".

Gemensamt för dessa tre grupper är att tillståndsbesluten bygger på anförda *politiska skäl*. Jämsides med de nämnda grupperna föreligger en fjärde grupp som enligt 31 § andra punkten i utlänningsförordningen kan få uppehållstillstånd av särskilda humanitära skäl. Sådan humanitärt motiverad invandring av andra hjälpbehövande än utlänningar med politiska skäl medges endast undantagsvis och då skall mycket starka skäl bedömas föreligga.

Utifrån om tillståndsfrågan har avgjorts eller ej kan de utlänningar som sökt uppehållstillstånd av politiska skäl indelas i flyktingar resp. asylsökande. Vilken status utlänningen har i detta avseende är av betydelse bl. a. för den statliga ersättningen till kommuner och landsting i samband med flyktingmottagandet. Beloppets storlek beror på om man tar emot asylsökande, s. k. väntare som ännu ej fått uppehållstillstånd, eller flyktingar som redan fått tillstånd att stanna i Sverige.

Utlänningar som kommer till Sverige för att få skydd mot politisk förföljelse kan också indelas efter om de tagit sig till Sverige på eget initiativ för

att söka asyl här, s. k. spontanflyktingar, eller om de överförs hit av SIV i organiserade former inom ramen för den av statsmakterna fastställda flyktingkvoten, s. k. kvotflyktingar. De senare har till skillnad från spontanflyktingarna haft tillståndsfrågan löst före inresan i Sverige. Flyktingkvoten används framför allt för att i samarbete med FN:s flyktingkommissarie föra över flyktingar som väntar i olika flyktingläger till Sverige. Kvoten kan i viss utsträckning också utnyttjas för överföring av politiska fångar som frigetts under förutsättning att de lämnar hemlandet.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

3 Sverige och flyktingsituationen i världen

Antalet flyktingar ute i världen har, som tidigare nämnts, ökat kraftigt under det senaste årtiondet. Enligt UNHCR:s beräkningar lever för närvarande omkring 15 miljoner människor som flyktingar utanför hemlandet. Uppgifterna är emellertid osäkra, i synnerhet vid jämförelser mellan olika länder, eftersom beräkningsgrunderna och definitionerna varierar. I många fall är dessutom registreringen av flyktingar osäker och ofullständig.

UNHCR:s beräkningar omfattar inte bara politiska flyktingar. Många människor har lämnat sina hemländer på grund av en rad samverkande omständigheter, såsom kränkning av mänskliga rättigheter, väpnade konflikter, intolerans, naturkatastrofer och ekonomiska kriser.

I det fall flyktingbegreppet vidgas till att även omfatta bl. a. dem som är hemlösa i eget land (s. k. displaced persons) ökar antalet flyktingar väsentligt.

Det nu noterade antalet flyktingar utanför hemlandet är det högsta sedan andra världskriget. I vissa områden är det fråga om en regelrätt massflykt. Situationen förvärras ytterligare av det förhållandet att flyktingströmmarna är riktade mot några av de minst utvecklade länderna i världen. I dessa länder är flyktingarna beroende av internationellt bistånd för att överleva.

Till de mest utsatta områdena hör Västasien, Afrikas Horn och Sudan, Mellanöstern samt Centralamerika.

I *Västasien* beräknas för närvarande nära 3 miljoner afghaner befinna sig i Pakistan och ca 1,8 miljoner i Iran. Antalet iranier i Turkiet beräknas till omkring 1 miljon. Inbördesstrider, svält och torka på *Afrikas Horn* och i *Sudan* har medfört att ett mycket stort antal människor i området har flytt från sina hemländer eller lever som hemlösa i eget land. I Sudan finns ca 1,2 miljoner flyktingar, varav bortemot hälften från Etiopien. Somalia beräknas ha tagit emot närmare 850 000 etiopiska flyktingar. I Etiopien finns ca 100 000 flyktingar från Sudan.

Den största flyktinggruppen i *Mellanöstern* är palestinaflyktingarna, som enligt FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA) uppgår till ca 2 miljoner. Flyktingsituationen i detta område har ytterligare förvärrats genom kriget mellan Irak och Iran. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, ca 750 000. Övriga finns på Västbanken och i Gazaområdet, Libanon och Syrien. Antalet flyktingar i *Centralamerika* och *Mexico* har av UNHCR beräknats till omkring 300 000. Enligt andra

beräkningar (Dansk Flygtningehjaelp), där även flyktingar i eget land räknats in, uppgår antalet flyktingar i detta område till omkring 2 miljoner.

Flyktingströmmarna har, som tidigare nämnts, i flera fall riktats mot några av jordens fattigaste länder. Världlandets egen befolkning har ofta ungefär samma hjälpbehov som flyktingarna. När det gäller de konkreta hjälpinsatserna ute på fältet kan det i många fall vara svårt att skilja mellan flyktingar, hemlösa i en flyktingliknande situation eller andra nödlidande. Ofta gör man i fältarbetet inte heller någon åtskillnad mellan hjälpbehövande människor. Detta skulle i så fall kunna leda till störningar mellan flyktingarna och den bofasta befolkningen. Gränsen mellan flyktinghjälp och utvecklingsbistånd kan därmed i vissa fall bli flytande, vilket bör beaktas när man bedömer den redovisning av Sveriges ekonomiska bidrag under år 1985 till flyktingar och hemlösa utanför Sverige som lämnas senare i detta avsnitt.

Vid utformningen av det svenska flyktingbiståndet har man i första hand sökt lösningar som gör det möjligt för flyktingar att återvända till sina hemländer. Den materiella hjälpen har därför i hög grad varit inriktad på att flyktingarna skall få skydd och omhändertagande i närliggande länder i avvaktan på att en sådan repatriering blir möjlig. De människor som redan flytt till ett annat land kan normalt inte få en fristad i Sverige. Detta kan i princip endast ske om det första asyllandet inte kan ge flyktingen det skydd han behöver eller om flyktingen skulle bli uttagen inom ramen för den årliga kvoten för organiserad flyktingöverföring till Sverige, för närvarande 1 250 personer.

De över statsbudgeten finansierade bidragen till internationellt flyktingarbete uppgick under år 1985 till omkring 450 milj. kr. Medlen har fördelats på olika ändamål enligt följande.

Bidrag till UNHCR	ca 110 milj. kr.
Bidrag till UNRWA	ca 70 "
Humanitärt bistånd till flyktingar och hemlösa i Latinamerika	ca 80 "
Humanitärt bistånd i södra Afrika i form av flyktingprogram	ca 80 "
Katastrofbistånd	ca 115 "

4 Flyktinginvandringen till Sverige

Som en allmän bakgrund till detta avsnitt om flyktinginvandringen till Sverige lämnas inledningsvis en kort redogörelse även för invandringen i övrigt.

Bruttoinvandringen till Sverige efter andra världskriget kan överslagsmässigt beräknas till omkring 1,2 miljoner personer varav drygt hälften kommer från övriga nordiska länder, främst Finland. Utvandringen av utländska medborgare kan för samma tid beräknas till ca 600 000 personer, varav omkring 60% utvandrat till annat nordiskt land. Nettoinvandringen (invandringsöverskottet) för ifrågavarande 40-årsperiod som helhet har

således uppgått i runda tal till 600000 personer vilket är omkring 50% av den totala invandringen. Benägenheten att återvända till hemlandet varierar mellan olika nationaliteter och är något högre för medborgare i de nordiska länderna än för medborgare i utomnordiska länder.

Sedan år 1967 är den utomnordiska invandringen till Sverige reglerad. Syftet med regleringen är att anpassa invandringen till våra resurser och till vår politik inom t. ex. arbetsmarknadsområdet. Invandringen har trots detta uppvisat stora årliga variationer. Direkt efter det att regleringen hade genomförts ökade invandringen från ca 27 000 personer beslutsåret 1967 till drygt 60 000 år 1969 och nära 74 000 år 1970. Med undantag för åren 1975–1977 och år 1980, då årsinvandringen steg till en nivå kring 35 000–40 000 personer, har invandringen emellertid därefter pendlat mellan 25 000 och 30 000 per år. Enligt de preliminära uppgifterna för år 1986 uppgick invandringen detta år till 33 800 personer. Den lägsta invandringen sedan 1950-talet noterades dock år 1983 då invandringen uppgick till knappt 22 300 personer. Den viktigaste förklaringen till variationerna i invandringen är att den nordiska arbetsmarknaden alltför är fri och inte omfattas av regleringen. Det är också beträffande nordbor som svängningarna är störst, men det föreligger stora skillnader även när det gäller den utomnordiska invandringen. Som exempel på detta kan nämnas att åren efter det att regleringen av invandringen genomförts steg även den utomnordiska invandringen kraftigt. Den ökade från drygt 15 000 år 1967 till nära 30 000 år 1970.

Om man i denna genomgång av invandringens utveckling även väger in utvandringen blir svängningarna relativt sett ännu mera markerade. Nettoinvandringen av nordbor har sedan 1969 pendlat mellan ett invandringsöverskott på ca 35 000 år 1969 och ett invandringsunderskott på ca 8 500 år 1972. Beträffande nordbor har det varje år under perioden 1981–1985 förelegat ett invandringsunderskott som sammanräknat för de fem åren uppgår till ca 20 000 personer. Under år 1986 beräknas invandringen och utvandringen av nordbor i stort sett balansera.

Invandringen av utomnordiska medborgare har under hela den ifrågavarande femårsperioden uppvisat ett invandringsöverskott som sammanlagt uppgått till ca 60 000 personer. Enligt preliminära uppgifter för år 1986 uppgick nettoinvandringen av utomnordiska medborgare till ca 17 800 personer. Invandringens omfattning under åren 1970–1986 framgår närmare av *underbilaga 1*.

Den utomnordiska invandringen består numera huvudsakligen av följande tre kategorier

- flyktingar och därmed jämställda
- nära anhöriga till tidigare invandrade (s. k. anknytningsfall)
- adoptivbarn.

Regleringen av invandringen har medfört att arbetskraftsinvandringen från utomnordiska länder praktiskt taget upphört.

Antalet utomnordiska medborgare som på olika grunder erhöll tillstånd för invandring uppgick år 1986 till sammanlagt ca 27 500 personer inräknat medföljande barn under 16 år för vilka tillståndsplikt inte föreligger. Invandringen av flyktingar och andra med flyktingliknande skäl uppgick år

1986 till ca 17 400 personer (inkl. medföljande barn under 16 år). Invandringstillstånd beviljades samma år för ca 8 800 anhöriga till tidigare invandrade, ca 1 200 adoptivbarn samt av arbetsmarknadsskäl i ca 100 fall.

Inslaget av invandrare i den svenska befolkningen i slutet av år 1985 kan belysas med följande uppgifter från statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsstatistik.

Förstagerationsinvandrare:

utländska medborgare	304 000	
svenska medborgare	342 000	
Summa utrikes födda invandrare		646 000

Andragenerationsinvandrare:

utländska medborgare	85 000	
svenska medborgare	300 000	
Summa invandrare födda i Sverige		385 000
Summa invandrare i Sverige		1 031 000

Av de nära 390 000 utländska medborgare som var bosatta i Sverige den 31 december 1985 var drygt en tredjedel (35,7%) från Finland. Norge och Danmark svarade för 6,8 % respektive 6,5 % av antalet utländska medborgare. Andra viktiga nationalitetsgrupper är jugoslaver (9,9 %), turkar (5,5 %) och polacker (4,0 %).

Antalet utländska medborgare som är bosatta i Sverige har minskat något under senare år. Minskningen avser såväl nordbor som medborgare i övriga europeiska länder, medan antalet utomeuropeiska medborgare ökat. Utvecklingen mellan år 1982 och 1985 framgår av följande sammanställning. Det bör dock uppmärksammas att under denna treårsperiod har ca 50 000 utländska medborgare fått svenskt medborgarskap.

Område	År	
	31.12.1982	31.12.1985
Norden	215 261 (53,1 %)	193 608 (49,8 %)
Europa utom Norden	112 795 (27,8 %)	102 656 (26,4 %)
Utomeuropeiska länder	77 419 (19,1 %)	92 377 (23,8 %)
Totalt	405 475 (100 %)	388 641 (100 %)

4.1 Flyktinginvandringens omfattning

Uppgifter om tillströmningen av asylsökande och om flyktinginvandringens omfattning kan erhållas från rikspolisstyrelsens redovisning över antalet nya asylärenden vid 22 polisdistrikt och från invandrarverkets statistik över antalet beviljade förstagångstillstånd. Vid en jämförelse av uppgifter från dessa båda källor måste man ta hänsyn till den tidsförskjutning som hänger samman med tidsåtgången för handläggning av dessa ärenden vid de lokala polismyndigheterna och SIV samt, i de fall ärendena överklagas, även vid regeringskansliet.

Rikspolisstyrelsens statistik ger således en bild av den aktuella tillström-

ningen av asylökande medan SIV:s statistik i stället visar invandringen, dvs. hur många som till slut fått tillstånd att stanna i Sverige. Som en följd av den angivna tidsförskjutningen och det förhållandet att SIV inte har fört statistik över avslagna ansökningar om asyl kan man endast överslagsmässigt beräkna i vilken utsträckning de asylsökande får stanna i landet.

På grundval av rikspolisstyrelsens statistik kan det totala antalet nya asylärenden (exkl. kvotflyktingar) under de senaste fem åren beräknas ha utvecklats enligt vad som visas i följande sammanställning. Uppgifterna inkluderar även medföljande minderåriga barn.

År	1.1–30.6	1.7–31.12	1.1–31.12
1982	1400	1650	3050
1983	1100	1700	2800
1984	3050	8750	11800
1985	6100	8300	14400
1986	4450	10050	14500

Den av SIV organiserade överföringen av flyktingar m.fl., s.k. kvotflyktingar, har under flera år legat något under den av statsmakterna fastställda kvoten. Under budgetåret 1984/85 överfördes 917 kvotflyktingar till Sverige. Budgetåret 1985/86 kom 1 166 kvotflyktingar.

Den årliga flyktingkvoten har sedan början av 1970-talet omfattat 1 250 personer. Orsaken till att ramen för flyktingkvoten alltså ligger kvar på denna nivå är i första hand den stora tillströmningen av enskilt inresta asylsökande. Denna tillströmning i förening med omläggningen av systemet för flyktingmottagningen (se avsnitt 7.1) som tog en avsevärd del av SIV:s resurser i anspråk har bidragit till att SIV under de sistförflutna åren inte ansett sig kunna avdela ytterligare resurser för kvotuttagningen.

Dessutom har den omfattande inströmningen av enskilt inresta asylsökande inneburit en hög belastning på förläggningar och i kommuner. Det kan också nämnas att framställningarna från FN:s flyktingkommissarie dessa år varit färre än vanligt. Under år 1986 har dock kvotuttagningen ökat, vilket framgår av sammanställningen på sid. 17.

Enligt SIV:s statistik över antalet tillståndsärenden har flyktinginvandringen enligt 3, 5 och 6 §§ utlänningslagen haft följande omfattning (beräknade tillstånd).

År	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Antal, vuxna	4062	3857	6188	3784	4584	5685	11828

Medföljande barn under 16 år ingår inte i SIV:s statistik. Antalet barn beräknas uppgå till ca 30% av antalet tillståndsärenden. Det uppskattade antalet flyktingar inkl. barn har angetts i avrundade tal.

År	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Antal (inkl. barn)	5300	5000	7750	4900	5950	7400	15500

Den humanitärt motiverade invandringen enligt 31 § andra punkten i utlänningsförordningen har under de senaste åren uppgått till mellan 1 000 och 2 000 personer/år inräknat medföljande barn.

Den tidigare redovisade sammanställningen över asylsökande som bygger på rikspolisstyrelsens statistik från 22 polisdistrikt visar antalet asylsökande som kommit *till* Sverige. Alla dessa får emellertid inte resa *in i* landet. En viktig faktor som påverkar den faktiska inströmningen av asylsökande till Sverige är de lokala polismyndigheternas tillämpning av avvisningsinstrumentet.

Antalet personer som på egen hand reste hit och sökte asyl vid gränsen eller efter ankomsten till Sverige uppgick år 1985 till ca 14 400 personer inklusive barn. De lokala polismyndigheterna meddelade samma år avvisningsbeslut avseende ca 3 900 (27 %). SIV övertog handläggningen i en fjärdedel av dessa fall dvs. för ca 1 000 personer. För ca 2 900 asylsökande (20 %) aktualiserades en omedelbar avvisning. Under år 1986 sjönk emellertid andelen avvisningsbeslut kraftigt. Polisen beslutade avvisa totalt ca 2 600 personer av sammanlagt ca 14 500 asylsökande (18 %). SIV övertog senare handläggningen i ca hälften av dessa ärenden och för ca 1 300 asylsökande (9 %) kvarstod den lokala polismyndighetens avvisningsbeslut.

Enligt SIV var andelen direktavvisade onormalt hög under år 1985. Andelen verkställda avvisningsbeslut bör på grundval av de senaste årens erfarenheter i stället beräknas till 10–15 %. Av återstoden kan på samma grunder ca 90 % beräknas få uppehållstillstånd beviljat genom beslut av SIV eller genom att anföra besvär hos regeringen. Detta innebär att omkring 80 % av samtliga asylsökande slutligen fått uppehållstillstånd beviljat.

Inom registerenheten på SIV har man gjort en beräkning av utfallet på olika beslutsnivåer av de ca 14 400 asylärenden som aktualiserades under år 1985. Följande sammanställning, som bygger på uppgifter från SIV, får närmast ses som ett exempel, eftersom de framtagna sifferuppgifterna bygger på procenttal som tagits fram under tidigare år (1980–1983). Det uppgivna antalet direktavvisade asylsökande är det faktiska antalet under år 1985. Direktavvisningarna var, som nyss angetts, onormalt många detta år.

		Avvisade eller ut- visade	Fått tillstånd/ verkställighets- hinder
Asylsökande	14 400		
Direktavvisade	- 2 900	2 900	
Kvar i landet	11 500		
Fått tillstånd att stanna i lan- det efter beslut av SIV	- 8 700		8 700
Ej fått sökt till- stånd av SIV	2 800		
Rest ut ur landet	- 600	600	
Besvär till rege- ringen	2 200		
Fått tillstånd att stanna i landet p. g. a. anförda be- svär	- 1 200		1 200
Utan bifall till anförda besvär	1 000		
Rest ut ur landet	- 600	600	
Fått stanna efter hinder att verk- ställa utvisning	- 285		285
Återstår	115	4 100	10 185

4.2 Flyktinginvandringens sammansättning

Både rikspolisstyrelsens och SIV:s statistik redovisar de asylsökandes och flyktingarnas nationalitet. Det har emellertid tills helt nyligen saknats en samlad redovisning av hur tillstånden i asylärenden fördelar sig på de olika paragrafer (3, 5 och 6 §§) i utlänningslagen som legat till grund för SIV:s och regeringens beslut. Redovisningen i avsnitt 4.2.2 bygger på en urvalsundersökning som arbetsmarknadsdepartementet lät genomföra i början av år 1986.

Statistiken över asylsökande är i hög grad en återspeglings av det politiska läget i världen i övrigt. Vid sidan av det politiska läget i flyktingarnas hemländer spelar det emellertid också en betydande roll hur de flyktingmottagande länderna utformar sin flyktingpolitik och praxis i asylärenden samt hur organisatörerna av människosmugglingen till Västeuropa lägger upp sin verksamhet.

4.2.1 Flyktinginvandringen fördelad på olika nationaliteter

Under och åren efter andra världskriget kom flyktingar från länder i Sveriges närhet. Numera präglas flyktinginvandringen huvudsakligen av utvecklingen i mera avlägsna delar av världen. Det är påtagligt hur flyktinginvandringen till Sverige domineras av ett fåtal nationaliteter. Den utan jämförelse största flyktinggruppen utgörs för närvarande av iranier som svarar för närmare hälften av samtliga asylsökande. Andra viktiga grupper är chilenser (14 %), etiopier (7 %), libaneser – inkl. statslösa palestinier – (5 %) och polacker (5 %). För närvarande svarar dessa grupper för ca 80 % av de asylsökande. Utvecklingen av andelen asylsökande för de största

asylgrupperna under de senaste tre åren framgår av följande sammanställning. Dessa tre år har i jämförelse med tidigare år haft en stor tillströmning av asylsökande.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Land/År	1984 ¹	1985 ²	1986 ³
Iran	16,0% (2)	34,6% (1)	47,7% (1)
Chile	6,1% (6)	11,6% (3)	13,9% (2)
Etiopien	2,1% (8)	4,0% (6)	7,2% (3)
Libanon ⁴	24,9% (1)	12,5% (2)	5,1% (4)
Polen	8,6% (4)	7,0% (5)	4,6% (5)
Jugoslavien	2,5% (7)	2,6% (9)	2,7% (6)
Rumänien	1,4% (9)	3,0% (8)	2,5% (7)
Turkiet	8,0% (5)	3,1% (7)	2,4% (8)
Irak	11,0% (3)	8,5% (4)	2,2% (9)
	80,6 %	86,9 %	88,3 %

¹ beräknat på 10 739 förstagångsansökningar vid 22 polisdistrikt

² " 13 510 "

³ " 13 166 "

⁴ inkl. statslösa palestinier

Sammanställningen visar på stora förändringar i nationssammansättningen under de senaste tre åren. Andelen asylsökande från Iran har under denna tid trefaldigats – från 16,0% till 47,7%. Även tillströmningen av flyktingar med etiopisk nationalitet har ökat kraftigt. Samtidigt har andelen flyktingar från Libanon (inkl. statslösa palestinier) och Irak minskat med ca 80%.

Räknat per kalenderår har överföringen av kvotflyktingar under åren 1984–1986 haft följande sammansättning (källa: Statens invandrarverk).

Medborgarskapsland	1984	1985	1986
EUROPA	322	113	218
Polen	178	15	15
Rumänien	99	77	197
AFRIKA	42	4	43
Etiopien	17	3	21
LATINAMERIKA	428	279	414
Chile	115	150	256
El Salvador	190	120	154
Uruguay	101	1	2
ASIEN	271	272	712
Afghanistan	7	4	4
Irak	47	36	28
Iran	127	179	508
Vietnam	76	48	171
SUMMA	1 063	668	1 387

4.2.2 Flyktinginvandringen fördelad efter tillståndsgrund

I början av år 1986 genomfördes inom arbetsmarknadsdepartementet en särskild undersökning avseende den praxis som invandrarverket och rege-

ringen tillämpade vid tillståndsgivningen i asylärenden under år 1985. Undersökningen omfattade 661 av totalt 6 693 ärenden. Den gav vid handen att omkring 50 % av tillstånden beviljades på skäl hänförliga till 3 § utlänningslagen (UtlL) (politisk flykting), ca 10 % fick stanna på grundval av 5 § UtlL (krigsvägrare och desertörer) och återstående ca 40 % fick uppehållstillstånd enligt 6 § UtlL (politisk-humanitära skäl).

En tillämpning av undersökningens resultat på samtliga asylärenden (vuxna sökande) där uppehållstillstånd beviljats av flykting- och flyktingliknande skäl ger följande resultat (avrundade tal).

Politiska flyktingar (3 § UtlL)	3 350 tillstånd
Krigsvägrare (5 § UtlL)	670 "
Politisk-humanitära skäl (6 § UtlL)	2 680 "
Flykting- och flyktingliknande skäl	6 700 "

Utredningens resultat har också redovisats avseende några enskilda nationaliteter. De osäkerhetsfaktorer som alltid föreligger vid en statistisk undersökning av detta slag förstärks ytterligare vid en sådan nedbrytning varför de redovisade värdena bör tolkas med en viss försiktighet. I sammanställningen nedan visas i sammandrag utfallet för ett urval nationaliteter.

Beslutsgrund

Land		Utlänningslagen			Ej avgj. ärenden
		3 §	5 §	6 §	
Iran	(2 853 ärenden)	44 %	4 %	48 %	4 %
Irak	(1 194 ")	44 %	29 %	22 %	4 %
Chile	(576 ")	57 %	—	43 %	—
Polen	(403 ")	19 %	—	74 %	7 %
Etiopien	(229 ")	20 %	—	50 %	30 %
Turkiet	(191 ")	72 %	—	28 %	—
Statslösa/ palestinier	(185 ")	100 %	—	—	—

4.3 En prognos över flyktinginvandringen år 1987

Erfarenheterna har visat att det är mycket svårt att ställa hållbara prognoser över tillströmningen av asylsökande. Den hänger i alltför hög grad samman med oförutsedda förhållanden. Till dessa förhållanden hör, vid sidan av den flyktingskapande situationen i flyktingarnas hemländer, bl. a. hur övriga flyktingmottagande länder utformar sin flyktingpolitik och hur organisationerna av människosmugglingen till Västeuropa lägger upp sin verksamhet. Det skall dock här göras ett försök att beräkna flyktinginvandringen under år 1987 utifrån utvecklingen under år 1986.

Under år 1986 har en rad länder aviserat skärpta åtgärder mot den ökande flyktingtillströmningen och mot utländska medborgare över huvud taget. Vilka effekter dessa åtgärder kan ha på tillströmningen av asylsökande till Sverige kan ännu inte överblickas. De kan ha till följd att antalet asylsökande som tagit sig till Västeuropa totalt sett minskar så mycket att

de på något längre sikt även minskar i Sverige. De kan emellertid också ha den effekten att tillströmningen av asylsökande i stället koncentreras till de länder som inte vidtagit motsvarande åtgärder. Utvecklingen under senare tid ger vid handen att asylinvandringen till Sverige åtminstone övergångsvis kommer att ligga på en förhållandevis hög nivå.

Antalet asylsökande minskade i början av år 1986 som en följd av att DDR i slutet av år 1985 anpassat sig till internationell praxis i fråga om transitviseringar. Asylinvandringen över Trelleborg upphörde därmed praktiskt taget och sjönk från 445 personer i december 1985 till endast 8 personer följande månad. Effekterna av DDR:s beslut återspeglades inledningsvis även på riksplanel. Det totala antalet asylsökande i Sverige sjönk under samma tid från 1 126 till 705. Under de fem första månaderna 1986 låg asylinvandringen kvar kring eller något under denna nivå. I juni började emellertid asylinvandringen åter att öka. I juli och augusti uppgick antalet asylsökande till mer än 1 500 per månad. I september var det uppe i nära 2 300 personer. Mot slutet av år 1986 har antalet asylsökande emellertid åter minskat. I december uppgick antalet asylsökande till drygt 1 300 personer.

För år 1986 som helhet uppgick antalet spontant inresta asylsökande till ca 14 500 (inkl. barn). Av dessa har emellertid ca 10% direktavvisats av polisen efter inreseförhör. Till de ca 13 000 asylsökande som släppts in i landet för vidare utredning, av vilka 11 500–12 000 kan beräknas få uppehållstillstånd, kommer ca 1 400 kvotflyktingar som överförts hit genom SIV:s försorg. En viss del av anknytningsinvandringen är kopplad till tidigare flyktinginvandring. Denna anknytningsinvandring har av SIV beräknats till ca 10% av flyktinginvandringen vilket skulle innebära ett tillskott på ytterligare 1 000–1 500 personer till den flyktingrelaterade invandringen under år 1986.

I mitten av år 1986 ökade, som tidigare nämnts, antalet asylsökande markant efter en tillfällig nedgång i början av året. Antalet asylsökande brukar visserligen normalt öka under årets andra hälft – främst under månaderna augusti, september och oktober –, men den under år 1986 noterade ökningen har varit av en sådan omfattning att det kan sägas föreligga ett tredebrott. Utifrån tillströmningen av asylsökande under andra halvåret 1986, reducerat med hänsyn till tidigare registrerade säsongmässiga variationer, kan tillströmningen av asylsökande under år 1987 beräknas till 16 000–17 000 personer. Av dessa kan ca 1 500 beräknas bli direktavvisade vid gränsen och ytterligare ca 1 500 sedermera bli nekade tillstånd att stanna i Sverige. Av de spontant inresta skulle därefter återstå 13 000–14 000 asylsökande som enligt dessa beräkningar skulle få uppehållstillstånd. Antalet kvotflyktingar beräknas till 1 250, dvs. hela den fastställda kvoten. Anknytningsinvandringen av make/maka och ogifta barn under 18 år till personer som fått stanna i Sverige av skäl hänförliga till 3, 5 och 6 §§ i UtlL eller 31 § utlänningsförordningen kan väntas öka under kommande år. Dessa personer kan nu få uppehållstillstånd om ansökan lämnas in inom tre år efter det att den först anlände i familjen fick tillstånd beviljat. Tidigare var denna tidsgräns sex månader. De anknytningsfall som hänger samman med tidigare flyktinginvandring beräknas till

ca 1500 vilket är ungefär 10% av flyktinginvandringen under närmast föregående år. Den flyktingrelaterade invandringen till Sverige avseende år 1987 kan således på dessa grunder överslagsmässigt beräknas till sammanlagt 16 000–17 000 personer.

Förs.1986/87:18
Bilaga

5 Handläggningen av flyktingärenden

5.1 Ansvarsfördelningen

SIV är central förvaltningsmyndighet för utlännings-, invandrar- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte ankommer på annan myndighet. I utlänningslagen (1980:376) anges på vilka villkor utlänningar får resa in i och ut ur Sverige samt uppehålla sig och ha anställning här. Den kontroll över utlänningar som behövs för tillämpningen av utlänningslagen utövas under ledning av SIV. SIV beslutar i utlänningsärenden.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Det åligger rikspolisstyrelsen särskilt enligt dess instruktion (1984:731) bl.a. att samordna polisväsendets åtgärder mot illegal invandring och att vara nationell byrå för internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol), att meddela föreskrifter om polismyndigheternas samarbete med utländska polismyndigheter samt att i övrigt upprätthålla de förbindelser som behövs med dessa myndigheter.

De lokala polismyndigheterna svarar för den yttre utlänningskontrollen (passkontroll). Inresekontroll kan även ske under medverkan av tullmyndighet. Lokal polismyndighet kan i vissa fall besluta om avvísning och om att ta utlänning i förvar. Polismyndigheterna svarar också för grundutredningen i utlänningsärenden.

I frågor som rör den illegala invandringen och åtgärder för att förebygga denna medverkar flera av statsdepartementen. Förutom arbetsmarknadsdepartementet, inom vars verksamhetsområde utlänningsfrågorna faller, deltar även justitie-, utrikes- och kommunikationsdepartementen i detta arbete.

5.2 Kvotflyktingar

Överföringen av kvotflyktingar sker som regel efter samråd med FN:s flyktingkommissarie. Regeringen bestämmer omfattningen och inriktningen av överföringen av flyktingar genom årliga beslut.

För verkställigheten av regeringens beslut om överföring av flyktingar till Sverige svarar SIV. Uttagningen av kvotflyktingar kan ske genom att en svensk uttagningsdelegation besöker aktuella flyktingläger i olika länder eller genom att FN:s flyktingkommissarie eller en svensk utlandsmyndighet för SIV presenterar enskilda fall, vilka behöver en fristad utanför sitt hemland (s. k. dossieruttagning). Ärenden kan också initieras på ansökan av flyktingar eller någon organisation i Sverige. Under senare år har dossieruttagning varit det vanligaste.

De organiserat överförda flyktingarna har vid inresan till Sverige inkvar-

terats i mottagningsförläggningar inför den kommande utplaceringen i kommunerna. Under förläggningsvistelsen har flyktingarna fått social omvårdnad, erforderlig hälso- och sjukvård, undervisning i svenska språket och information om det svenska samhället. Vid förläggningarna har också givits arbetsmarknads-, yrkes- och studievägledning i syfte att förbereda flyktingarna för ett arbete eller en utbildning.

Förs.1986/87:18
Bilaga

5.3 Asylsökande

Utredningar om enskilda tillstånds(asyl-)ärenden handläggs vid de lokala polismyndigheterna. Rutinerna skiljer sig något åt mellan olika polisdistrikt och med hänsyn till om asylansökan gjorts i samband med inresan eller om den gjorts senare under vistelsen i landet.

Den första utredningsetappen består dels av registrering av utlänningens personuppgifter, dels av ett s. k. inreseförhör som syftar till att klarlägga omständigheterna kring inresan till Sverige, t. ex. varifrån utlänningen kommer och på vilket sätt resan hit skett. Detta inreseförhör ligger senare till grund för polismyndighetens beslut om utlänningen skall direktavvisas eller om ärendet skall överlämnas till SIV och den asylsökande därigenom släpps in i landet. De utlänningar som inte avvisas förs till någon av SIV:s förläggningar. Där skall sedermera den fullständiga asylutredningen genomföras.

I vissa polisdistrikt företas hela den första utredningsetappen i omedelbar anslutning till utlänningens ankomst. I andra distrikt, som inte har denna möjlighet, får inreseförhören i stället göras efter inresan i den takt resurserna medger. Polisens åtgärder vid ankomsten begränsas då till en registrering av utlänningens personuppgifter. I avvaktan på polismyndighetens beslut i avvisningsfrågan inkvarteras de asylsökande genom de sociala myndigheternas försorg.

Enligt en PM om asylärenden hos polisen, som upprättats inom justitiedepartementet, lämnar ca 40% av de asylsökande in ansökan om att få stanna i Sverige först efter en viss tid i landet. Ansökan görs då på en särskild blankett (Ansökan om tillstånd, SIV 41.1). De uppgifter som samlas in i samband med detta ligger sedan till grund för polismyndighetens beslut om utlänningen skall direktavvisas.

De utlänningar som ansökt om asyl först en tid efter inresan i Sverige har tidigare i regel inte hänvisats till någon utredningsförläggning. Den fullständiga asylutredningen görs i dessa fall av polismyndigheten i den ort där ansökan lämnats in. De kommunala myndigheterna skall då normalt svara för inkvartering och socialt stöd under väntetiden. Enligt de riktlinjer riksdagen beslutade om i december 1985 (prop. 1985/86:25, bil. 5, Sfu 7, rskr. 73) bör emellertid även dessa asylsökande inkvarteras på utredningsförläggningar. Såväl utredningstekniska som bostadssociala skäl bedömdes tala för detta.

Den fullständiga asylutredningen består främst av den s. k. B-utredningen. Benämningen hänger samman med att utredningens resultat skall redovisas på en bilaga "B" (Utredning – politiska skäl, SIV 33.1) till ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd. Förhørsledaren skall vid denna

utredning utgå från tio standardfrågor som angetts på den förtryckta blanketten till denna bilaga.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Följande frågor ingår.

1. Sökandens uppväxtmiljö och förhållandena i föräldrahemmet. Har sökandens föräldrar varit politiskt aktiva?
2. Har sökanden fullgjort militärtjänst? Om ja ange tjänstgöringsform och militär grad.
3. Sökandens politiska verksamhet och politiska intressen. Ange närmare vari ev politisk aktivitet bestått, t. ex. medlemskap och ledarfunktion i politiskt parti, deltagande i politiska möten och demonstrationer.
4. Har sökanden eller någon honom närstående dömts eller åtalats för politiskt brott i hemlandet eller annat land? Om ja ange närmare vari brottet bestått och om straff avtjänats.
5. Har sökanden eller någon honom närstående utsatts för annan politisk förföljelse? Om ja ange närmare vari förföljelsen bestått.
6. Anser sig sökanden löpa risk att utsättas för politisk förföljelse om han återvänder? Om ja beskriv närmare vari risken består.
7. Anser sig sökanden riskera bestraffning vid återkomsten? Om ja redogör närmare varför.
8. Har sökanden tidigare tvångsvis avlägsnats från annat land? Om ja ange från vilket land och anledningen härtill.
9. Hur har utresan från hemlandet och resan till Sverige skett? Om illegalt beskriv närmare hur ev pass erhållits, hur gränserna passerats etc. Beskriv resvägen till Sverige och ange vid längre vistelse i andra länder ev vistelsetillstånd och sysselsättningar i dessa länder. Särskilt bör undersökas om sökanden har eller har haft tillstånd att vistas i annat land; slag och giltighetstid för sådant tillstånd.
10. Varför har sökanden valt att söka asyl i just Sverige (t. ex. kontakter med viss person eller organisation)?

Sökanden uppmanas att förete alla handlingar som styrker hans berättelse, t. ex. pass, id-kort, biljett för hitresan, betyg.

Av utredningen skall även framgå sökandens närmaste anhöriga. Dessa uppgifter kan sedan ligga till grund för ett kommande beslut om sådan anknytningsinvandring som är relaterad till det aktuella tillståndsärendet.

I de fall sökanden bedöms ha behov av offentligt biträde skall beslut härom fattas så tidigt att biträdet kan beredas tillfälle att närvara vid förhöret.

Sedan utredningen slutförts skall ansökningshandlingarna jämte polismyndigheternas yttrande i ärendet översändas till SIV. Ärenden handläggs där vid tillståndsbyrån. Verksamheten vid tillståndsbyrån är uppdelad på byråledning med tillhörande stabsfunktion samt åtta sektioner. Ärendena fördelas mellan sektionerna efter de sökandes nationalitet.

Huvuddelen av ärendena beslutas inom de olika sektionerna. Principiellt viktiga ärenden förs dock upp till byråledningen för beslut. Ärenden som kan leda till en ändring i gällande praxis skall beslutas av SIV:s styrelse.

Sektionscheferna fördelar inkomna ärenden på personalen inom sektionen efter svårighetsgrad. Okomplicerade ärenden såsom viseringar eller förlängningar av tillstånd kan fattas genom enkla beslut av en tjänsteman. Beslut i avlägsnandeärenden fattas först efter ett föredragningsförfarande där två handläggande tjänstemän deltar. Formerna för beslut inom till-

ståndsbyrå framgår av den differentierade beslutandeordning (*underbilaga 2*) som fastställdes år 1982.

Förs. 1986/87:18
Bilaga

I det följande återges i punkter en sammanfattning av beslutsgången vid en asylsökans som avlämnas i samband med inresan i landet. Beskrivningen täcker från och med punkt 3 även in de asylsökande som lämnat in ansökan först efter en tids vistelse i landet.

1. *Inreseförhör* med utlänningen för att klarlägga omständigheterna kring inresan och om utlänningen kan anses ha rätt att få sin ansökan prövad medan utlänningen kvarblir i landet.
2. Bedömer polismyndigheten i inreseorten att sådan rätt föreligger överlämnas ärendet till SIV och utlänningen släpps in i landet för vidare utredning och beslut i tillståndsärendet.
3. Bedömer polismyndigheten däremot att utlänningen inte har rätt att på grund av anförda skäl få stanna i landet beslutar polismyndigheten om avvisning.
4. I de fall polismyndigheten beslutar om avvisning skall ärendet anmälas till SIV som då skall besluta om verket skall överta ärendet eller ej.
5. Om SIV då beslutar att ta över ärendet släpps utlänningen in i landet för vidare utredning och beslut i tillståndsärendet.
6. Om SIV däremot beslutar att inte överta ärendet skall polismyndigheten verkställa sitt avvisningsbeslut.
7. Avvisningen skall i princip verkställas utan hinder av anförda besvär. Om emellertid besvaren kombineras med en begäran om inhibition som inlämnats till SIV innan avvisningen hunnit verkställas tar SIV om möjligt ställning till denna begäran innan avvisningen verkställs.
8. Om SIV vägrar medge inhibition skall avvisningen verkställas. Besvärsprocessen fortsätter dock.
9. Om SIV däremot medger inhibition uppskjuts verkställigheten antingen för en viss begränsad tid eller till dess att besvaren prövats. I det senare fallet släpps utlänningen in i landet för ev. vidare utredning och beslut i tillståndsärendet.
10. I de fall där det av det föregående framgår att utredningen i tillståndsfrågan skall fortsätta görs en *asylutredning* enligt ett av SIV fastställt formulär. Utredningen görs av den lokala polismyndigheten. I de fall ansökan om tillstånd inte redan fyllts i skall denna ansökan göras nu.
11. Polismyndigheten kontakter i samband med asylutredningen någon av landets 4 rättshjälpsnämnder om offentligt biträde för utlänningen utom i de fall det anses uppenbart att utlänningen får stanna i Sverige.
12. Det offentliga bitrådets inlägga i ärendet överlämnas till polismyndigheten som översänder denna jämte utredningen i ärendet och ev. bilagor samt ansökningshandlingarna till SIV.
13. När handlingarna inkommit till SIV provas om utredningen behöver kompletteras m. m. Den interna utrednings- och beslutsprocessen på SIV kan vi bortse från i detta sammanhang. *SIV beslutar i tillståndsärendet.*
14. SIV:s beslut delges utlänningen genom den lokala polismyndigheten. Om verket beslutat om utvisning kan detta beslut överklagas hos regeringen. Likaså kan SIV:s beslut att avslå ansökan om resedokument och flyktingförklaring överklagas till regeringen.
15. I de fall utlänningen accepterar SIV:s utvisningsbeslut och avslag på ansökan om tillstånd och bestämmer sig för att frivilligt lämna landet får denne i samband med delgivningen av SIV:s beslut ett utresekort som skall avlämnas vid utresan ur landet.

16. Den som inte överklagat utvisningsbeslutet men som ångrar sig efter det att beslutet vunnit laga kraft kan ändå inför verkställigheten av detta beslut anföra verkställighetshinder hos den lokala polismyndigheten.
17. Besvär över SIV:s beslut om utvisning eller avslag på ansökan om flyktingförklaring lämnas till SIV som med eget yttrande översänder ärendet till regeringen utom i de fall SIV finner anledning att häva sitt tidigare beslut. I sådana fall får utlännningen av SIV tillstånd att stanna i landet och i förekommande fall flyktingförklaring.
Ärendet behöver i dessa fall inte gå vidare till regeringen.
18. Om regeringen i något av de ärenden som gått vidare dit bifaller de anförda besvären återgår ärendet till SIV som utfärdar ansökt tillstånd och/eller flyktingförklaring.
19. Vid avslag på besvären skall SIV:s beslut om utvisning verkställas av polismyndigheten. Därefter hålls ett verkställighetsförhör med utlännningen. I detta läge kan utlännningen hävda att det föreligger hinder för verkställigheten av SIV:s beslut.
20. Anförs politiska skäl som hinder för verkställighet av beslut om utvisning skall ärendet på nytt överlämnas till SIV om inte de anförda skälen bedöms kunna lämnas utan avseende eller vara uppenbart oriktiga. I dessa fall skall ärendet ändå anmälas till SIV som kan överta ärendet.
21. SIV:s beslut att inte ta över ett sådant verkställighetsärende som anmälts av den lokala polismyndigheten kan inte överklagas. SIV:s beslut om verkställighet i överlämnade och övertagna ärenden kan dock överklagas i de fall politiska skäl anförs som hinder mot verkställigheten.
22. Besvär över SIV:s beslut i dessa ärenden inlämnas till SIV som med eget yttrande översänder handlingarna till regeringen utom i de fall SIV vid den förnyade prövningen skulle finna att verkställighetshinder föreligger. I dessa fall upphävs det tidigare utvisningsbeslutet och utlännningen får tillstånd att stanna i landet.
23. Polisens beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende till SIV kan överklagas hos SIV, såvida anförda hinder avser *om* verkställighet skall ske, dock inte *när* eller *hur* utvisningsbeslutet skall verkställas. Vid besvär skall SIV snarast ta ställning till om verkställigheten skall uppskjutas tills vidare. SIV:s beslut i besvärärendet går inte att överklaga, däremot kan denna process återupprepas så länge utlännningen har nya skäl att anföra mot verkställigheten av utvisningsbeslutet.

I *underbilaga 3* ges en grafisk beskrivning av "ett invecklat flyktingärende". Diagrammet är hämtat ur *Handbok i invandrarrätt* (Göran Melander – Peter Nobel. Bokförlaget Carmina 1984). De ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juli 1986 finns inte med i diagrammet. Dessa ändringar innebär dels att det nu föreligger besvärsmöjlighet över polismyndigheters vägran att överlämna ett verkställighetsärende, dels att besvär över SIV:s beslut i avvisnings- och utvisningsärenden numera skall inges till SIV i stället för till arbetsmarknadsdepartementet. SIV skall därvid ompröva sitt tidigare fattade beslut i besvärärendet.

6 Tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

6.1 Mål för flyktingpolitiken

Den svenska regeringen och en enig svensk riksdag har slagit fast att svensk flyktingpolitik skall vara generös, solidarisk och aktiv. Flyktingpolitiken består främst av följande delar.

- Agerande i FN och andra internationella fora för att motverka och lösa internationella konflikter och för att upprätthålla de mänskliga rättigheterna,
- ekonomiskt stöd till UNHCR, UNRWA, enskilda och andra organisationer för flyktingarbete utanför Sverige,
- internationellt samarbete i syfte att verka för en internationell ansvarsfördelning och stärka flyktingars rättsliga skydd,
- aktiva insatser, främst i samarbete med UNHCR, för överföring till Sverige av flyktingar som behöver en säker tillflyktsort undan förföljelse,
- mottagande av flyktingar i Sverige, i enlighet med en asyllagstiftning som i vissa avseenden ger flyktingar och jämförbara grupper ett starkare skydd än vad 1951 års flyktingkonvention stadgar,
- kommunala och andra insatser för flyktingar i det svenska samhället, som syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta här samt
- stöd till frivillig repatriering från Sverige.

Flyktingpolitiken omfattar således, förutom internationellt förhandlingsarbete, konkreta åtgärder i form av dels mottagande av flyktingar i Sverige, dels ekonomiskt stöd till främst FN:s hjälpprogram för flyktingar i andra länder och till svenska frivilligorganisationer för motsvarande verksamhet.

De människor som fått tillstånd att stanna i Sverige som flyktingar eller av flyktingliknande skäl omfattas, liksom övriga invandrare, av de invandrarpolitiska målen. Dessa har sammanfattats på följande sätt i skriften Fakta om invandringen som getts ut av invandrarverket.

Invandrare ska behandlas likvärdigt med svenska medborgare. Den målsättningen slogs fast av eniga riksdagar 1968, 1975 och 1986. Riktlinjerna för invandrarpolitiken sammanfattas i tre ord: jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Jämlikhetsmålet innebär inte bara att invandrarna ska ha samma rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen, invandrare och svenskar ska också ha likvärdiga möjligheter att tillgodose sina behov och intressen.

Om man inte kan uppnå detta mål med hjälp av de allmänna åtgärder som står till buds, måste särskilda insatser göras.

Valfrihetsmålet innebär att invandrarna ska ha möjligheter att utveckla sitt eget kulturarv inom ramen för de grundläggande normerna i det svenska samhället. Det kräver att vi respekterar varandras identitet och integritet.

Samverkansmålet innebär att människor med olika ursprung ska ha möjligheter att gemensamt ta ansvar för samhällets utveckling. Ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap främjas av samverkan på demokratisk grund mellan likvärdiga parter.

6.2 Behov av prioriteringar

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Av föregående avsnitt framgår att svensk flyktingpolitik skall vara generös. Detta utesluter dock inte en reglering av delar av flyktingpolitiken. Behovet av en sådan reglering aktualiserades i propositionen (1983/84: 144) om invandrings- och flyktingpolitiken. Föredragande statsrådet anförde bl. a. följande.

Våra ekonomiska resurser är begränsade. Detta måste ofrånkomligen inverka också på delar av vår flyktingpolitik, även om möjlighet bör finnas för den flexibilitet som kan påkallas av dramatiska förändringar i flyktingsituationen ute i världen. Mot den bakgrunden har det hittills ansetts nödvändigt att i rimlig mån reglera även delar av flyktingpolitiken. Detta blir nödvändigt också i framtiden. Som kommittén föreslår, måste en prioritering göras till förmån för vissa delar av flyktingpolitiken. Jag har redan understrukit att invandringen av enskilt inresta konventionsflyktingar inte får regleras med hänsyn till ekonomiska resurser samt att tyngdpunkten även fortsatt måste ligga på flyktingbistånd i tredje land och därefter på överförande hit av flyktingar i akut behov av skydd.

6.3 Utvecklingen av statens utgifter för flyktingbiståndet

Vid granskningen har noterats att de över statsbudgeten finansierade utgifterna för åtgärder som hänger samman med den förda flyktingpolitiken sedan budgetåret 1977/78 har ökat från ca 265 milj. kr. till ca 1 500 milj. kr. budgetåret 1985/86. Utgifterna för flyktingar i Sverige svarar för huvuddelen av denna ökning. Dessa utgifter har under denna tid stigit från ca 90 milj. kr. till ca 1 035 milj. kr. Utgifterna för verksamhet bland flyktingar utanför Sverige har under samma tid ökat från ca 180 milj. kr. till ca 450 milj. kr. Utvecklingen kan till en del förklaras med ändrade grunder för redovisningen av kostnader för flyktingar i Sverige, men den helt avgörande orsaken är den kraftigt ökade tillströmningen av flyktingar och asylsökande. Denna utveckling har inneburit att verksamheten bland flyktingar utanför Sverige relativt sett fått minskad betydelse uttryckt i ekonomiska termer. Utgifterna för flyktingverksamhet utanför Sverige har i förhållande till de totala utgifterna för flyktingpolitiken sedan budgetåret 1977/78 sjunkit från ca 70% till ca 30%.

6.4 Har tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken förskjutits?

Utvecklingen av de olika kostnadsposterna i det svenska flyktingbiståndet under det senaste decenniet har inneburit att åtgärder bland flyktingar och asylsökande inom landet numera utgör den kostnadsmässiga tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken. Samtidigt har statens utgifter för verksamhet bland flyktingar utanför Sverige i kronor räknat mer än femfaldigats.

Den undersökning som gjordes inom arbetsmarknadsdepartementet i början av år 1986 om flyktinginvandringen år 1985 ger vid handen att mer än hälften av flyktinginvandringen detta år bestod av flyktinggrupper som

prioriterats av riksdagen (Utl. 3 §). Huruvida år 1985 var representativt för flyktinginvandringen under de senaste åren är osäkert. Det finns inte heller några andra uppgifter som kan belysa utvecklingen av flyktinginvandringen utifrån de skäl som legat till grund för beslutet att ge uppehållstillstånd.

Den del av flyktinginvandringen som enligt statsmakernas beslut skall kunna regleras består av kvotflyktingar och personer som åberopar politisk-humanitära skäl för att få stanna. Dessa två grupper utgjorde år 1985 drygt 40% av flyktinginvandringen.

Av de motioner om flyktingpolitiken som väckts i riksdagen under år 1986 och under den allmänna motionstiden år 1987 har ingen aktualiserat en mer restriktiv inställning till flyktinginvandringen. Däremot har flera motionärer uttalat stöd för en generös flyktingpolitik och förordat åtgärder som underlättar för asylsökande att få sin sak prövad i Sverige.

7 Flyktingmottagningen

Fram till och med år 1984 hade arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ansvaret för mottagande och omhändertagande av flyktingar i Sverige. Uppdraget avsåg i första hand organiserat överförda flyktingar (s. k. kvotflyktingar).

I fråga om enskilt inresta asylsökande hade under denna tid vistelsekommunerna huvudansvaret för försörjning och annat bistånd till de asylsökande. Kommunerna fick visserligen ersättning från staten för sina kostnader för ekonomiskt bistånd, men de fick i huvudsak själva svara för övriga kostnader.

I början av år 1983 fick AMS även ansvar för inkvartering av utlänningar som sökte asyl i samband med inresan till Sverige. Ansvaret begränsades inledningsvis till de utlänningar som sökt asyl vid inresa via Arlanda flygplats. Under år 1984 vidgades uppdraget och AMS bemyndigades temporärt att inkvartera sådana asylsökande oavsett inreseort. Beträffande utlänningar som sökte asyl först efter en tids vistelse i landet (direktinresta asylsökande) kvarstod kommunens ansvar.

Det dåvarande systemet för mottagning och omhändertagande av flyktingar och asylsökande ledde till att dessa koncentrerades till vissa kommuner, framför allt storstäderna och vissa universitetsorter.

7.1 Det nya systemet för flyktingmottagning

I maj 1984 beslutade riksdagen om ett nytt system för flyktingmottagning, och huvudmannaskapet för flyktingmottagandet fördes över från AMS till SIV. Syftet var att effektivisera flyktingmottagandet och sprida utplaceringen av flyktingar och asylsökande till flera kommuner. Beslutet innebar i korthet följande.

Kvotflyktingar skall, liksom tidigare, först inkvarteras en kortare tid i mottagningsförläggningar för flyktingar innan de placeras ut i kommunerna. På dessa mottagningsförläggningar företas bl. a. hälsoundersökningar

och där lämnas också den första informationen om det svenska samhället. I vissa fall påbörjas också undervisning i svenska språket.

Enligt de riktlinjer för mottagandet av *asylsökande* som antogs av riksdagen år 1984 bör utlänningar, som i samband med inresan till Sverige söker asyl och inte direkt avvisas, hänvisas till en kortare tids inkvartering vid en utredningsförläggning, där normalt asylutredningen görs. Under vistelsen på utredningsförläggningen skall också göras en planering av i vilken kommun det fortsatta mottagandet bör ske. Vidare bör en inledande hälsoundersökning göras enligt rekommendationer som socialstyrelsen har utfärdat i samråd med SIV.

Enligt de senare riktlinjer som fastställdes av riksdagen hösten 1985 skall också utlänningar som söker asyl en tid efter inresan i ökad utsträckning inkvarteras på utredningsförläggning.

Avsikten med att inkvartera asylsökande på en utredningsförläggning är bl. a. att asylutredningar därigenom bör gå snabbare och få högre kvalitet än om asylsökandena är utspridda på en rad polisdistrikt.

Ett annat skäl till att man övergångsvis vill samla de asylsökande till flyktingförläggningar är den besvärliga bostadssituationen i vissa storstadsområden. Det är framför allt mot dessa områden som asyltillströmningen är riktad. Det nya systemet för flyktingmottagningen syftar nämligen också till att sprida utplaceringen av flyktingar och asylsökande till flera kommuner utifrån de enskilda kommunernas förutsättningar och önskemål. På flyktingförläggningarna har man bättre möjligheter att planera och styra utplaceringen så att detta mål uppnås.

Hur många flyktingar och asylsökande som skall utplaceras i en kommun beslutas i avtal mellan staten (genom SIV) och kommunerna. Ett snabbt ökande antal kommuner i landet har träffat avtal med SIV om att ta emot flyktingar. Under de två år det nya mottagningssystemet tillämpats har ca 150 kommuner utan tidigare erfarenhet av flyktingmottagning börjat ta emot flyktingar och asylsökande. Resultatet av förhandlingarna avseende åren 1985 och 1986 varierar dock kraftigt mellan kommunerna. Flera kommuner har av olika skäl inte heller tagit emot överenskommet antal flyktingar. Ett 70-tal av landets 284 kommuner hade fram till den 1 januari 1987 inte tagit emot några flyktingar eller asylsökande. Utfallet framgår av *underbilaga 4*. Den i tabellen framräknade hypotetiska mottagningskapaciteten bygger på den samlade skattekraften i kommunen.

Fördelarna för kommunerna, totalt sett, med det nya systemet för flyktingmottagningen är att man uppnått en jämnare spridning av flyktingmottagningen och ett ökat solidariskt ansvar för dessa frågor. På grund av den ökning i antalet asylsökande som inträffade i slutet av år 1984 har flera kommuner ändå fått ett större antal flyktingar och asylsökande än vad de räknat med.

De flyktingmottagande kommunerna får ersättning av staten för sina direkta kostnader för flyktingen (alt. den asylsökande) under inflyttningsåret och de tre därpå följande åren. Kommunen får därutöver ett schablonbelopp för varje flykting som bidrag för att täcka vissa indirekta kostnader som hänger ihop med dennes vistelse i kommunen.

Det bör noteras att samtliga kommuner enligt gällande lag är skyldiga att

svara för försörjningen av de asylsökande som befinner sig i kommunen. Detta gäller oavsett om den asylsökande utplacerats där inom ramen för det nya systemet för flyktingmottagningen eller om den asylsökande tagit sig till kommunen på egen hand. I de fall kommunen inte tecknat avtal med SIV om samverkan vid flyktingmottagningen är den statliga ersättningen lägre. Dessa kommuner, liksom de som inte tagit emot avtalat antal flyktingar och asylsökande, har inte heller rätt att sända direktinresta asylsökande vidare till SIV:s flyktingförläggningar.

En annan fördel för den enskilda kommunen med det nya systemet är att kommunerna genom flyktingmottagningen i ökad utsträckning kan få önskemål om t. ex. de inflyttande flyktingarnas nationalitet, språkgrupp och familjestruktur tillgodosedda.

7.2 Rutiner vid inkvartering av flyktingar och asylsökande

Behovet av förläggningsinkvartering skiljer sig i vissa avseenden i vad gäller organiserat överförda kvotflyktingar – för vilka erforderliga tillstånd redan utfärdats – och asylsökande, där denna fråga ännu ej är avgjord.

Kvotflyktingarnas ankomst är således förberedd hos SIV, bl. a. finns platser reserverade på SIV:s mottagningsförläggningar. I de kommuner, där det är tänkt att dessa flyktingar skall bosätta sig, har man i allmänhet börjat planera mottagandet. Den definitiva bosättningsplaneringen för de enskilda görs dock på förläggningarna i samråd med flyktingarna själva.

Det organiserade mottagandet innebär för flyktingen att denne vid ankomsten till Sverige förs direkt till den utvalda mottagningsförläggningen. På förläggningen förbereds flyktingen på olika sätt inför den fortsatta vistelsen i landet, bl. a. inköps lämpliga kläder och lämnas viss samhällsinformation. Under förläggningsvistelsen företas en hälsoundersökning. Organiserat överförda flyktingar skall normalt inte behöva stanna längre än 2–4 veckor på en mottagningsförläggning. Skulle 4-veckorsgränsen överskridas, t. ex. genom svårigheter att finna en lämplig bostad, inleds svenskundervisning och barnen får börja skolan.

Kvotflyktingarna får när de flyttar ut i kommunerna en permanent bostad och i förekommande fall hjälp till möblering av bostaden. Andra moment i det kommunala mottagningsprogrammet är bl. a.

- socialt, kurativt och psykologiskt stöd
- hälso- och sjukvård
- svenskundervisning (sf)
- skolundervisning
- samhällsinformation
- hjälp till att skaffa arbete (arbetsförmedling)
- tolkservice

När det gäller asylsökande är bilden delvis annorlunda. De saknar tillstånd att stanna i Sverige. Man måste därför avvakta polisens utredning och SIV:s beslut i ärendet innan det blir meningsfullt att planera för en mera långsiktig vistelse i landet. Man har inte heller kunnat förbereda mottagandet av den asylsökande på en förläggning, där en närmare

utredning av asylärendet kan företas. Det kan därför bli nödvändigt, i synnerhet när förlägningsresurserna är hårt utnyttjade, att först ordna en tillfällig inkvartering till dess att den asylsökande kan beredas plats på en utredningsförläggning.

Ursprungligen gjordes en klar skillnad mellan mottagningsförläggningar för kvotflyktingar och utredningsförläggningar för asylsökande. Nu gör man inte längre samma skillnad mellan mottagnings- och utredningsförläggningar. Utplaceringen görs i stället utifrån den aktuella platssituationen.

Personer som sökt asyl i samband med inresan brukar placeras på någon av de tio s. k. slussarna i avvaktan på att de kan transporteras till någon av SIV:s förläggningar. Dessa tillfälliga slussförläggningar, som i allmänhet drivs i privat regi på SIV:s uppdrag, har endast till syfte att klara det akuta behovet av husrum.

När det gäller personer som sökt asyl en tid efter inresan i Sverige (direktinresta) får vistelsekommunen svara för inkvarteringen fram till dess att den asylsökande kan tas emot av SIV. SIV åtar sig detta endast i de fall kommunen tecknat avtal med SIV om att ingå i det nya mottagningsssystemet och om kommunen i rimlig mån svarat mot träffat avtal. I annat fall får kommunen svara för inkvarteringen tills ärendet avgjorts och det blir den lokala polismyndigheten i vistelsekommunen som får utreda ärendet. Bostadsfrågan kan i denna situation ha lösts på skiftande sätt såsom hotellinkvartering, inneboende eller andrahandsuthyrning av lägenheter. Gemensamt för boendeformen i detta läge är den temporära karaktären.

I många fall föredrar också den asylsökande att få bo hos släktingar eller vänner i stället för att inkvarteras på förläggning. Detta önskemål har i allmänhet tillgodosetts om det förelegat en närmare anknytning och om bostadsfrågan fått en godtagbar lösning. Även i dessa fall gör polisen i vistelsekommunen grundutredningen i asylärendet.

70–80% av de asylsökande kommer för närvarande till SIV:s utredningsförläggningar. I dessa fall genomför polisen på förlägningsorten grundutredningen. Liksom beträffande kvotflyktingarna börjar man förbereda de asylsökande ("väntarna") på en fortsatt vistelse i Sverige. Skillnaden är närmast den att man beträffande de asylsökande väntar med mera långsiktiga insatser tills frågan om tillstånd är avgjord.

Tanken är att de asylsökande när polisens grundutredning är klar skall placeras ut i kommunerna för att där invänta SIV:s eller regeringens beslut i ärendet. Inkvarteringen ute i kommunerna sker då i allmänhet i tillfälliga s. k. genomgångsbostäder utan eget kontrakt. I de fall den asylsökande får tillstånd att stanna påbörjas planeringen av ett mera permanent boende och av mera långsiktiga insatser i likhet med vad som gäller för kvotflyktingar.

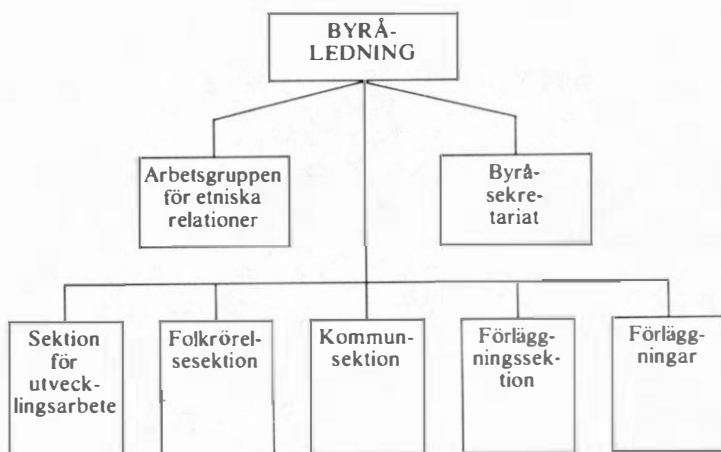
7.3 Förlägningsverksamhetens organisation

SIV övertog den 1 januari 1985 ansvaret för flyktingmottagningen från AMS. Samordningsbyrån vid SIV svarar för överföring och mottagning av flyktingar och asylsökande samt samordnar flyktingverksamheten på cen-

tral nivå. Verkets administrativa byrå svarar för de ekonomiadministrativa stödfunktionerna på central nivå i fråga om personal-, ekonomi- och intendenturärenden. Samordningsbyråns organisation per den 1 september 1986 framgår av följande tablå.

Förs. 1986/87: 18

Bilaga



Den personal vid SIV som är verksam med frågor som berör förlägg-ningsverksamheten uppgår till ca 50 personer på central nivå och ca 800 personer vid verkets olika förläggningar.

Förläggningsorganisationen vid SIV bestod den 1 januari 1987 av 6 permanenta utredningsförläggningar med sammanlagt ca 1 400 platser, 16 tillfälliga utredningsförläggningar med ca 2 700 platser, 10 tillfälliga sluss-förläggningar med ca 1 800 platser samt ett polisutredningsannex med ca 50 platser. Den totala förläggningskapaciteten uppgick vid årsskiftet 1986/87 således till ca 6 200 platser. Under det första kvartalet 1987 öppnas ytterli-gare fem tillfälliga utredningsförläggningar med sammanlagt 1 000 platser. Förläggningskapaciteten (inklusive slussar) uppgår därefter till ca 7 000 platser. Ca 5 600 personer var inkvarterade vid SIV:s förläggningar den 1 januari 1987. Detta antal hade stigit till ca 6 500 den 1 april 1987.

Polisutredningar i asylärenden genomförs för närvarande vid samtliga förläggningar (ej slussar) utom tre.

Förläggningsorganisationen vid SIV är för närvarande föremål för en översyn. Denna översyn är bl. a. betingad av behovet av ökad kapacitet och av ökad flexibilitet för att kunna möta de fluktuationer som utmärker tillströmningen av asylsökande. Samtidigt har man aktualiserat möjlighe-terna till ökad delegering av administrativt ansvar. SIV skall också tillsam-mans med rikspolisstyrelsen utreda inrättandet av särskilda utrednings-slussar. Där skall de asylsökande förläggas under den tid polisens grund-utredning genomförs.

Enligt det synsätt som legat till grund för denna översyn skall förläggningsverksamheten organiseras i ett antal regioner utifrån de permanenta förläggningarna. Personalresurserna på dessa förläggningar skall vara så dimensionerade att erfaren personal därifrån skall kunna sättas in temporärt i arbetet med upprättande och drift av tillfälliga förläggningar inom regionen under perioder av större förlägningsbehov.

Förläggningarna består i allmänhet av ett antal lägenheter med självhushåll i förlägningsorten. De kan vara koncentrerade till en viss stadsdel, men de kan också vara spridda över hela orten. Undantag är förläggningarna i Alvesta och Moheda som består av dels lägenheter, dels "stugbyar" samt förläggningen i Dals Ed som består av en stugby samt den i Falkenberg som är inrymd i ett tidigare motell. Förläggningen i slussarna består däremot i allmänhet av pensionatsinkvartering. Vid slussförläggningen i Långrosta sker inkvarteringen i en stugby med självhushåll. En redogörelse för de olika förläggningarna följer i delavsnitt 7.4 Förlägningsverksamhetens omfattning.

7.4 Förlägningsverksamhetens omfattning

I slutet av år 1986 var ca 5 600 personer inkvarterade på SIV:s förläggningar och slussar. Det är mer än en fördubbling sedan maj/juni samma år. Antalet är dock lägre än vad man kunde befara med hänsyn till den stora tillströmningen av asylsökande under hösten 1986. Tack vare en positiv inställning hos flera kommuner lyckades man höja kvoten för den kommunala flyktingmottagningen med ca 1 000 extraplatser. Samtidigt minskade antalet asylsökande något mot slutet av året. Under första kvartalet 1987 har antalet inkvarterade på SIV:s förläggningar och slussar fortsatt att öka. De uppgick den 1 april 1987 till ca 6 500.

Det är framför allt två faktorer som bestämmer behovet av förlägningsplatser och förläggningstidens längd. De bestämmande faktorerna är dels antalet flyktingar och asylsökande, dels kommunernas möjligheter att ta emot dessa. SIV kan visserligen hålla nere antalet nytillkommande asylsökande i förläggningarna genom att i minskad utsträckning ta emot direktinresta asylsökande (personer som sökt asyl först efter en tids vistelse i landet). Detta skulle emellertid endast leda till att de möjliga utplaceringarna i kommunerna successivt minskade i motsvarande grad. Totaleffekten på behovet av förlägningsplatser av en sådan åtgärd skulle därför efter en viss tid närma sig noll. Förläggningstiderna har under hösten 1986 uppgått till i genomsnitt ca fyra månader. I enskilda fall har de dock varit betydligt längre. Målet är att förläggningstiderna skall begränsas till högst fyra veckor, vilket är den tid som normalt erfordras för utredning och förberedelsearbete.

Det är alltså främst svårigheterna att placera ut flyktingarna och de asylsökande i kommunerna som bestämmer förläggningstidens längd. Utredningarna och förberedelsearbetet i flykting- och asylärendena har endast i undantagsfall fördröjt utplaceringen i kommunerna. Det är framför allt bristen på lämpliga bostäder som begränsar kommunernas möjligheter att ta emot flyktingar och asylsökande.

Antalet platser vid olika förläggningar och beläggningen på dessa i slutet av år 1986 (vecka 52) framgår av följande sammanställning. Antalet angivna platser har framräknats av SIV såsom det i praktiken högsta antalet tillgängliga platser vid varje förläggning. Antalet sängplatser är dock något högre.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

	Regi	Platser	Beläggning Antal	%
<i>Permanenta förläggningar</i>				
Flen	SIV	330	303	92
Märsta	Sigtuna kn	140	121	86
Alvesta	SIV	280	286	102
Hallstahammar	SIV	260	252	97
Moheda	SIV	90	97	108
Landskrona	SIV	260	259	100
SUMMA		1 360	1 318	97
<i>Tillfälliga förläggningar</i>				
Surahammar	SIV	160	115	72
Fagersta	SIV	170	146	86
Oxelösund	SIV	175	169	97
Nässjö	SIV	200	162	81
Säffle	Privat	200	207	104
Timrå	SIV	230	222	97
Överum	SIV	130	143	110
Falkenberg	SIV	150	133	89
Markaryd	SIV	160	148	93
Kiruna	SIV	280	255	91
Dals Ed	SIV	250	238	95
Laxå	SIV	135	158	117
Österbybruk	SIV	120	130	108
Valdemarsvik	SIV	190	173	91
Gimo	SIV	130	126	97
SUMMA		2 680	2 525	94
<i>Permanent och tillfälliga förläggningar, totalt</i>		4 040	3 843	95

Tillfälliga slussförläggningar	Regi	Platser	Beläggning Antal	%
Lättarp	Privat	80	83	104
Köpingsvik	Privat	200	204	102
Långrosta	Privat	300	254	85
Sävsjö	Privat	250	258	103
Frostavallen	Privat	150	112	75
Sätra Brunn	Privat	150	125	83
Tyringe	Privat	200	155	78
Byerum	Privat	200	206	103
Märsta	Sigtuna kn	160	274	171
Bocksjön	Privat	150	77*	51
SUMMA		1 840	1 748	94

* Inklusive 23 personer i utredningsförläggning

Av sammanställningen framgår att, med undantag av anläggningarna i Märsta och Säffle, samtliga förläggningar drivs av SIV medan slussarna drivs i privat regi. Under första kvartalet 1987 öppnas ytterligare fem tillfälliga förläggningar med 200 platser vardera. De ligger i Svappavaara,

Hofors, Lesjöfors, Karlskrona och Sandviken. Anläggningen i Sandviken drivs av Röda korset.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Förläggningarna i Hallstahammar och Surahammar utnyttjas huvudsakligen för inkvartering av kvotflyktingar. Andra förläggningar med ett större antal kvotflyktingar är Fagersta, Österby Bruk och Kiruna. Förläggningen i Bocksjön utnyttjades övergångsvis både som tillfällig utredningsförläggning och som slussförläggning.

Beläggningen på förläggningarna var hög i slutet av år 1986. I vissa fall var förläggningarna överbelagda i förhållande till den framräknade normen. När det gäller de privata och kommunala anläggningarna är antalet angivna platser detsamma som det antal platser som tidigare avtalats mellan SIV och dem som driver anläggningen. Dessa kan i vissa fall tillfälligt öka förläggningskapaciteten genom att t. ex. hyra in ytterligare förläggningskapacitet. Detta förklarar den höga beläggningen vid t. ex. slussen i Märsta. Den låga beläggningen i Surahammar under vecka 52 förklaras av att man just då förberedde mottagandet av ett antal kvotflyktingar.

7.5 Kostnader för flyktingmottagningen

7.5.1 Överföring och mottagning av flyktingar

Statens kostnader för överföring av flyktingar till Sverige samt mottagnings- och utredningsförläggningar för flyktingar och asylsökande finansieras via anslaget Överföring och mottagning av flyktingar m. m. som är upptaget under huvudtiteln för arbetsmarknadsdepartementet. Från detta anslag finansieras också bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land samt bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige. Utgifterna under detta anslag uppgick budgetåret 1985/86 till totalt 312 milj. kr. Budgetåret 1986/87 beräknas utgifterna enligt invandrarverket bli ca 450 milj. kr. vilket innebär ett överskridande med 280 milj. kr. Enligt 1986/87 års budgetproposition föreslås 411 milj. kr. bli anvisade till överföring och mottagning av flyktingar budgetåret 1987/88. Dessa medel föreslås bli fördelade enligt följande.

1. Överföring av flyktingar	6,3 milj. kr.
2. Verksamheten vid förläggningar	400,0 "
3. Flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land	2,6 "
4. Resor för anhöriga	2,1 "

7.5.2 Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar

Den statliga ersättningen till kommunerna för mottagande av flyktingar och vissa andra utlännningar finansieras via anslaget Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar som redovisas under huvudtiteln för arbetsmarknadsdepartementet.

Utgifterna under detta anslag uppgick budgetåret 1985/86 till 638 milj. kr.

I årets budgetproposition föreslås att sammanlagt 785 milj. kr. skall anvisas för rubricerade ändamål. Medlen föreslås bli fördelade enligt följande.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

1	Ersättning för ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen	460 milj. kr.
2-3	Särskilt bidrag till kommuner som träffat överenskommelse med SIV om mottagande av flyktingar och andra utlänningar (s. k. schablonbidrag)	253 "
4-5	Ersättning av sjukvårdskostnader och extraordinära vårdinsatser för handikappade flyktingar m. m.	37 "
6	Ersättning för kostnader för kollektiva genomgångsbostäder	35 "

Ersättningen till kommunerna för ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen baseras på de faktiska kostnaderna och utbetalas till den kommun som lämnat hjälpen ifråga. Det saknar således vid denna bidragstyp betydelse om den bidragsberättigade flyttar från en kommun till en annan under bidragstiden. Schablonbidraget utbetalas däremot till den kommun där flyktingen var bosatt vid det första kvartalsskiftet efter utflyttningen från förläggning. Schablonbidraget utgår för närvarande med följande belopp.

	Asylsökande	Flyktingar med uppehållstillstånd
Barn under 16 år	11 200 kr.	28 000 kr.
Övriga	6 700 kr.	13 400 kr.

Om en asylsökande beviljas uppehållstillstånd får den mottagande kommunen ytterligare 11 200 kr. för personer som fyllt 16 år och 21 300 kr. för dem som är under 16 år. Detta ytterligare bidrag utgår till den kommun där den asylsökande var bosatt vid kvartalsskiftet efter det att uppehållstillstånd beviljats.

Enligt förslag i årets budgetproposition skall från denna anslagspost avseende särskilda bidrag även kunna utgå ersättning till kommun vars kostnader för flyktingmottagandet har ökat särskilt påtagligt till följd av stor inflyttning från andra kommuner av flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd.

7.5.3 Kostnaderna vid olika flyktingförläggningar

SIV har i sin anslagsframställning för budgetåret 1987/88, bilaga 35, redovisat det ekonomiska utfallet vid verkets mottagnings- och utredningsförläggningar budgetåret 1985/86 (*underbilaga 5*). Sammanställningen visar att dygnskostnaderna per flykting pendlat mellan knappt 250 kr. och drygt 620 kr. Genomsnittskostnaden uppgick till drygt 320 kr. per dygn, dvs. närmare 10 000 kr. per månad.

I de redovisade kostnaderna ingår även vissa engångsutgifter vid igång-

sättande, vilket medfört att kostnadsbelastningen blivit högre vid förläggningar som tagits i bruk under budgetåret eller där andelen engångsutgifter av andra skäl varit hög.

Kostnadsspridningen och kostnadsnivån över huvud taget vid förläggningarna är sådana att en närmare granskning är påkallad. En sådan granskning kommer att genomföras som en etapp två till detta granskningsärende.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

8 Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna

Flyktinginvandringen har haft betydande ekonomiska och administrativa konsekvenser för berörda kommuner. De har ställts inför nya och ökande krav på kommunal service. Tillströmningen av flyktingar och asylsökande fluktuerar kraftigt. Detta försvårar planeringen för kommunernas flyktingmottagande och ställer stora krav på flexibilitet och handlingsberedskap.

Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna tillhörde de frågor som revisorerna inledningsvis bedömde vara av särskilt intresse vid den fortsatta granskningen i ärendet. Att företa en mera fullständig utredning av hela detta problemkomplex hade emellertid varit en alltför omfattande uppgift. Revisorerna gjorde den bedömningen att frågans vidd och de komplicerade orsakssammanhangen talade för att denna aspekt av flyktinginvandringen i stället lämpligen borde utredas i ett större tvärvetenskapligt inriktat forskningsprojekt. Revisorernas granskning har därför inriktats mot vissa avgränsade och konkreta frågeställningar som hänger samman med statens åtgärder för att underlätta flyktingmottagandet i kommunerna.

Bland de åtgärder staten vidtagit i detta syfte kan nämnas ersättningen till kommunerna för åtgärder för mottagande av flyktingar och andra utlänningar samt det nya systemet för flyktingmottagning. Dessa åtgärder har redovisats i föregående avsnitt.

Den omständighet som för närvarande framstår som det främsta hindret i kommunerna för att ta emot flyktingar är bristen på lämpliga bostäder. Två faktorer som försvårar det mera långsiktiga inlemmandet av flyktingar och de asylsökande i det svenska samhället är utformningen av svenskundervisningen för invandrare och sysselsättningsfrågan i en vidare bemärkelse. Den följande redovisningen i detta avsnitt begränsas till dessa tre frågor.

8.1 Bostadsförsörjningen

8.1.1 Tillgången på lediga bostäder

Tillgången på lediga lägenheter i landet har sedan statistiska centralbyråns mätningar på området inleddes år 1975 präglats av fleråriga periodiska svängningar. Från år 1975 fram till år 1980 sjönk antalet lediga lägenheter successivt från omkring 30 000 till drygt 15 000 år 1980. Därefter steg

antalet lediga lägenheter till drygt 40000 år 1984 för att sedan åter sjunka. Den 1 mars 1986 beräknades antalet lediga lägenheter uppgå till ca 17 500, varav ca 14 600 i allmännyttiga bostadsföretag. Den 1 september samma år var antalet lediga lägenheter i allmännyttiga företag ca 12 500. Vid mätningarna under hösten ingår inte de privatägda fastigheterna. Det kan antas att det totala antalet lediga lägenheter i hela landet vid detta mättillfälle låg något under 15 000.

Den rådande bristen på lägenheter har sin grund i dels en minskad produktion av lägenheter, dels en ökad efterfrågan.

8.1.2 Bostadsproduktionen

Bostadsbyggandet kulminerade kring år 1970 och uppgick då till mer än 100 000 lägenheter per år. Under de följande sex åren sjönk bostadsbyggandet drastiskt och år 1976 hade byggandet av bostäder sjunkit till mindre än hälften av produktionen år 1970. Därefter har produktionen sjunkit ytterligare. År 1986 var nyproduktionen ca 27 400 lägenheter. Antalet påbörjade och inflyttningsfärdiga bostadslägenheter under senare år framgår av följande sammanställning, som är hämtad från konjunkturinstitutets rapport Konjunkturläget hösten 1986. I sammanställningen ingår även preliminära uppgifter för år 1986 och en prognos för år 1987.

	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Påbörjade</i>					
Flerbostadshus	18 250	16 800	14 100	15 800	17 500
Småhus	19 500	17 300	13 600	13 400	14 000
Totalt	37 750	34 100	27 700	29 200	31 500
<i>Inflyttningsfärdiga</i>					
Flerbostadshus	20 250	17 100	17 100	13 900	15 100
Småhus	23 150	17 900	15 800	13 500	14 000
Totalt	43 400	35 000	32 900	27 400	29 100

Från det befintliga beståndet av bostadslägenheter avgår varje år ett betydande antal lägenheter. Statistiken över denna avgång är inte fullständig, men det antal lägenheter som varje år avgår på grund av t. ex. rivningar, sammanslagningar, kontorisering och – när det gäller småhus – övergång till fritidshus har av bostadsstyrelsen beräknats till mellan 15 000 och 20 000 (Bostadskommitténs delbetänkande I, SOU 1984:35). Detta betyder att det årliga nettotillskottet av lägenheter begränsas till mellan 10 000 och 15 000 lägenheter.

8.1.3 Efterfrågan på bostäder

Den ökade efterfrågan på lägenheter hänger samman med en rad omständigheter. Följande faktorer kan nämnas.

Vårdbehövande som tidigare normalt tagits om hand vid olika institutioner inom ramen för den primär- och landstingskommunala vård- och omsorgs-verksamheten skall numera i ökad utsträckning beredas möjlighet till egenboende. Enligt uppgifter från socialdepartementets äldreberedning har antalet platser vid ålderdomshem och vårdhem för utvecklingsstörda samt vid den psykiatriska vården minskat med sammanlagt omkring 3 000 platser per år under 1985 och 1986. Detta har ökat den årliga efterfrågan på bostäder med ca 2 000–3 000 lägenheter.

Bostäder för flyktingar och övriga invandrare

Antalet personer som nu skall placeras ut i kommunerna inom ramen för den kommunala flyktingmottagningen är betydligt större än det antal flyktingar som följde på tidigare års flyktinginvandring. I början av 1980-talet var antalet flyktingar 2 000–3 000 per år. Nu är antalet uppe i mer än 11 000 per år.

Även invandringen av andra än flyktingar ökar. Efter fem år med ett invandringsunderskott för nordiska medborgare föreligger nu åter ett invandringsöverskott. Det totala överskottet (exkl. flyktingar) uppgick år 1986 till ca 7 000 personer.

Behovet av bostäder som härrör från flyktinginvandring och annan invandring utgår i dagsläget från ca 18 000 personer per år. Enligt en analys av hushållsstrukturen bland flyktingar och asylsökande som gjorts i Stockholms kommun räknar man där med att kunna placera in i genomsnitt 1,5 personer per lägenhet. Om detta tal tillämpas vid beräkningen av behovet av bostäder för samtliga nytillkomna invandrare, inklusive asylsökande och flyktingar, skulle ca 12 000 lägenheter per år erfordras för detta ändamål.

Behov av lägenheter för förläggningsverksamheten

Inkvarteringen vid SIV:s förläggningar sker huvudsakligen i lägenheter. Lägenheter disponeras också för att täcka bl. a. förläggningsadministrationens lokalbehov. Totalt sett disponerar SIV för närvarande omkring 1 500 lägenheter, varav 1 300–1 400 tillkommit under de senaste två åren.

Behov av tillfälliga genomgångsbostäder

Till det antal lägenheter som disponeras av SIV för förläggningsverksamhet kommer de lägenheter m. m. som vissa kommuner tillhandahåller som genomgångsbostäder. Sådana bostäder kan behövas i avvaktan på att direktinresta asylsökande kan transporteras till utredningsförläggningar, som alternativ till förläggningsboende i vissa fall och som tillfällig bostad för de asylsökande som efter avslutad utredning placerats ut i kommunerna för att där invänta SIV:s eller regeringens beslut i ärendet. Antalet lägenheter som disponeras av kommunerna som tillfälliga genomgångsbo-

städer i invandringsprocessens olika skeden är svårt att beräkna eftersom olika inkvarteringsformer förekommer. Antalet bostadslägenheter som tagits i anspråk för detta ändamål sedan det nya systemet för flyktningmottagningen genomfördes torde dock överstiga 1 000.

Bostäder för ungdom

En annan viktig faktor i sammanhanget är efterfrågan på bostäder från ungdomar som vuxit upp i landet och som nu skall sätta bo och göra sin entré på bostadsmarknaden. Enligt bostadskommittén (Delbetänkande 1, SOU 1984:35) karakteriseras befolkningsutvecklingen visserligen av en svag tillväxt i ungdomsåldrarna under 1980-talet (34 000 personer) som sedan följs av en betydande minskning under 1990-talet (170 000 personer). Ungdomarnas efterfrågan på bostäder är således inte ett kvantitativt ökande problem. De svårigheter som ändå föreligger har huvudsakligen sin grund i obalans mellan utbudets och efterfrågans sammansättning (bostädernas lokalisering och storlek) och att ungdomshushållen är av en av de grupper i samhället som i rådande bristläge är utsatt för det hårdaste konkurrenstrycket på bostadsmarknaden.

Dubbelboende m. m.

Bostadsmarknaden påverkas också av det förhållandet att dubbelboendet (en person har flera lägenheter) ökat och att juridiska personer i stigande utsträckning disponerar bostadslägenheter bl. a. som ett billigare alternativ till hotell vid tillfälliga övernattningar. Det saknas för närvarande en aktuell redovisning för i vilken utsträckning lägenheter disponeras för detta ändamål.

8.2 Svenskundervisning för invandrare

Kostnader för statsbidrag till grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi) bestrids från anslaget Undervisning för invandrare i svenska språket som redovisas under huvudtiteln för utbildningsdepartementet.

De grundläggande bestämmelserna om grund-sfi finns i lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. För grund-sfi utgår statsbidrag till kommunerna enligt bestämmelserna i förordningen (1986: 207) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. För påbyggnads-sfi i studieförbunden utgår statsbidrag enligt bestämmelserna i förordningen (1986: 208) om statsbidrag till studiecirklar i påbyggnadsundervisning i svenska språket för invandrare.

Enligt riksdagens beslut år 1984 (prop. 1983/84:199, UbU 1984/85:6, rskr 1984/85:77) är målet för svenskundervisningen för vuxna invandrare att ge invandraren sådana kunskaper i svenska språket samt om det svenska samhället och arbetslivet att invandraren kan ta vara på sina rättigheter och påverka sin situation samt fullgöra de krav och skyldigheter som det dagliga livet bjuder. Undervisningen skall vidare bidra till att invandrarens

ställning på t.ex. arbetsmarknaden stärks och till att invandraren kan medverka i det kulturella, sociala, fackliga och politiska livet samt genomgå utbildning inom det reguljära vuxenutbildningssystemet i form av allmän grundutbildning och yrkesutbildning.

Enligt de av riksdagen fastställda riktlinjerna för svenskundervisningen för vuxna invandrare skall det genomsnittliga antalet studietimmar i normalfallet vara sammanlagt 700 timmar.

Svenskundervisningen består av en grundutbildning och av en påbyggnadsutbildning. I de fall påbyggnadsutbildningen sker genom studieförbund beräknas i genomsnitt 500 timmar för grundutbildning och 200 timmar för påbyggnadsutbildning. Om påbyggnadsutbildningen i stället lämnas vid AMU är fördelningen 400 timmars grundutbildning och 300 timmars påbyggnadsutbildning.

Grundläggande svenskundervisning

Kommunerna har skyldighet att se till att grundläggande svenskundervisning anordnas för nyinvandrade personer över 16 år enligt vad som anges i lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

Kommunens skyldighet avser följande personer:

1. Utländsk medborgare, som antingen är kyrkobokförd i kommunen eller som utan att vara kyrkobokförd, regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd i avsikt att bosätta sig i riket. Beträffande sådan inte kyrkobokförd person gäller dessutom att han skall ha väntat på besked om uppehållstillstånd under minst den tid som regeringen bestämmer, för närvarande två månader.
2. Svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen, men som tidigare har varit bosatt utom landet och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.
3. Finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige.

Skyldigheten gäller under det kalenderår då de som avses i första stycket 1. och 2. kommer till Sverige eller i fall som avses i 3. börjar arbeta i Sverige samt under det närmast påföljande kalenderåret.

Kommunens skyldighet avser dock inte en utländsk medborgare som har svenska, danska eller norska som modersmål eller den som eljest har sådana kunskaper i något av dessa språk att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig. Inte heller för den som är berättigad till grundutbildning för vuxna (grundvux) enligt vuxenutbildningslagen (1984:1118) gäller kommunens skyldighet i detta avseende.

Med grundläggande svenskundervisning avses undervisning som syftar till att ge nykomna vuxna invandrare allmänna kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Undervisningen skall erbjudas så snart som möjligt efter invandrarens ankomst till Sverige.

Asylsökande får dock inte delta i denna utbildning förrän de väntat på tillstånd i minst två månader.

Undervisningen skall normalt pågå tills deltagarna bibringats de kunska-

per och färdigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen. För deltagare som inte gör tillfredsställande framsteg kan utbildningen dock avbrytas tidigare.

Den grundläggande svenskundervisningen skall bedrivas som deltidssstudier och spridas till flera av veckans dagar samt bedrivas kontinuerligt under hela året.

Undervisningen skall vara avgiftsfri för deltagarna och kommunerna får statligt bidrag för att anordna denna utbildning. Kommunerna kan anordna den grundläggande svenskundervisningen för invandrare i egen regi, men de kan också uppdra åt studieförbund, folkhögskolor eller, i vissa fall, åt AMU att genomföra undervisningen.

Statsbidragen finansieras från anslaget Undervisning för invandrare i svenska språket under huvudtiteln för utbildningsdepartementet. Enligt förslag i 1987 års budgetproposition anvisas för ändamålet totalt 221,5 milj. kr. avseende budgetåret 1987/88, varav 171,8 milj. kr. för grundutbildning.

Statsbidrag utgår för nyinvandrade personer över 16 år som påbörjat undervisningen under ankomståret eller därpå följande kalenderår. Bidrag utgår för 36 undervisningstimmar med för närvarande 304 kr. per timme vilket ger ca 11 000 kr. per deltagare. Det sammanlagda bidraget till en kommun utgår med ett högstbelopp som har beräknats på antalet nyinvandrade kyrkobokförda under föregående år. Antalet undervisningstimmar är framräknat utifrån 430 studietimmar och ett genomsnittligt deltagarantal på 12 personer.

Deltagare i den grundläggande svenskundervisningen kan i vissa fall få bidrag eller ersättning. Denna finansieras från anslaget Timersättning vid vissa vuxenutbildningar som redovisas under huvudtiteln för utbildningsdepartementet. För budgetåret 1987/88 beräknas 94,7 milj. kr. åtgå för ändamålet.

Under budgetåret 1986/87 får deltagare, om de är minst 20 år, ett stimulansbidrag om 13 kr. per studietimme om de inte åsamkas inkomstbortfall genom att delta i undervisningen. Om inkomstbortfall föreligger utgår ersättning med 42 kr. per studietimme. För asylsökande utgår dock inte stimulansbidrag. Deltagare som är under 20 år får högst 400 kr./månad om de inte åsamkas inkomstbortfall.

Påbyggnadsundervisning

Påbyggnadsundervisning anordnas dels av studieförbunden, dels som kurs inom arbetsmarknadsutbildningen.

Den påbyggnadsundervisning som anordnas av studieförbunden skall i genomsnitt uppgå till 200 timmar. Antalet deltagare får vara högst 20 och lägst 5 personer i varje studiecirkel.

Statsbidrag till studieförbunden utgår för 1986/87 med 257 kr. per studietimme (motsvarar begreppet undervisningstimme i grund-sfi). Under förutsättning av ett genomsnittligt deltagarantal på 10 personer och att deltagarna tillgodogör sig undervisningen i normaltakt uppgår det sammanlagda statsbidraget per deltagare i påbyggnadsundervisningen till drygt 5 100 kr.

Statsbidraget till studieförbunden för denna verksamhet har för budgetåret 1987/88 beräknats till 28,5 milj. kr.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Studiecirklar i påbyggnadsundervisningen skall vara kostnadsfria för deltagarna. Inget särskilt studiestöd utgår.

Påbyggnadsundervisningen vid AMU, som uppgår till ca 300 timmar, skall ingå i en fastställd yrkesinriktad utbildningsplan för deltagarna. Undervisningen skall i dessa fall vara innehållsmässigt orienterad mot den beslutade efterföljande yrkesutbildningen. Under utbildning vid AMU får kursdeltagarna utbildningsbidrag.

Synpunkter på svenskundervisningen

Den nuvarande undervisningen i svenska och samhällsorientering för vuxna invandrare har kritiserats dels därför att de resurser som avsatts för ändamålet inte skulle vara tillräckliga för att nå de angivna målen för utbildningen, dels därför att systemet för statsbidrag till kommunerna inte skulle vara ändamålsenligt utformat.

Frågan om utbildningens omfattning och kvalitet är givetvis betydelsefull, men den faller i huvudsak utanför ramen för pågående granskning. Kritiken mot statsbidragssystemet är i detta sammanhang mera allvarlig därför att bidragssystemet komplicerar de pågående förhandlingarna mellan SIV och kommunerna om flyktigmottagandet. Vissa kommuner har redan nu, enligt vad som framgår av en skrivelse från SIV till skolöverstyrelsen, framfört tanken att låta de nya avtalen om flyktigmottagning anpassas efter förväntade resurser för grundläggande svenskundervisning.

Enligt det nuvarande systemet baseras resurstilldelningen för denna undervisning både totalt och för den enskilda kommunen på antalet utbildningsberättigade nyinvandrade som kyrkobokförts under föregående kalenderår. I ett läge med ökande invandring får kommunerna därför inte full kostnadstäckning om kraven på svenskundervisning skall upprätthållas. I underlaget för bidragskvoten ingår inte heller de asylsökande trots att de omfattas av kommunens skyldighet att anordna svenskundervisning.

Skolöverstyrelsen disponerar över en reserv på 10% av det statsbidrag som beräknats för hela riket. Dessa medel skall fördelas till kommuner som har behov av statsbidrag utöver det högstbelopp som fastställts för kommunen. Denna reserv är genom sin konstruktion således endast anpassad för att utjämna effekterna av lokala förändringar i nyinvandringens omfattning. Den utgör däremot inte något resurstillskott vid en ökad nyinvandring totalt sett.

I vad mån dessa omständigheter faktiskt påverkar kommunernas vilighet att ta emot flera flyktingar är ännu oklart. Det kan dock konstateras att trots den nya ordningen för den grundläggande svenskundervisningen som trädde i kraft den 1 juli 1986 har flyktigmottagningen under det därpå följande halvåret 1986 likväl uppnått nya rekordnivåer både vad avser flyktingar och asylsökande som utplacerats från förläggningar och för direktinresta asylsökande.

Ett tänkbart resultat av de tidigare redovisade omständigheterna kan vara att de otillräckliga resurserna leder till att svenskundervisningen

framöver i ökad utsträckning skulle komma att få bedrivas vid flyktingförläggningarna i stället. Detta skulle kunna få till följd att förläggningstvister för flyktingar och asylsökande ytterligare förlängs.

En direkt konsekvens har emellertid varit att väntetiderna för svenskundervisning ökat och att nyinvandrade som varit berättigade till svenskundervisning riskerat att gå miste om denna därför att de inte kunnat få undervisningen inom föreskriven tid.

Regeringen har genom beslut den 11 december 1986 medgett att skolöverstyrelsen får använda ytterligare 60000 undervisningstimmar för grund-sfi utöver redan medgivna 480345 under innevarande budgetår. Kostnaderna härför beräknades till 18 240000 kr. De tilldelade timmarna kan ses som ett förskott på de undervisningstimmar, som eljest skulle utgå till kommunerna för grundsf i under nästkommande budgetår.

8.3 Sysselsättning för flyktingar och asylsökande

De långa väntetiderna på tillstånd och därefter på arbete eller studier kan på sikt verka passiviserande och försvåra integreringen av flyktingarna i det svenska samhället. Detta delavsnitt begränsas till två särskilda aspekter på sysselsättningsfrågan. Den ena är möjligheterna att ge de asylsökande en meningsfull sysselsättning under den tid de väntar på slutligt besked i tillståndsfrågan. Den andra aspekten i sysselsättningsfrågan som skall belysas här hänger samman med att det i flera av de kommuner som tagit emot flyktingar och asylsökande inom ramen för det nya mottagningssystemet nu föreligger svårigheter att ge dem arbete eller bereda dem annan meningsfull sysselsättning även sedan tillståndsfrågan avgjorts. Svårigheterna att finna en meningsfull sysselsättning i mottagningskommunerna leder sedan till en sekundäromflyttning som kan komma att sätta det nya systemet för flyktingmottagningen ur spel.

Temporärt arbetstillstånd för asylsökande

I en rad motioner¹ som väckts under den allmänna motionstiden 1986/87 har de s. k. väntarnas situation aktualiserats. Motionärerna har genomgående tagit upp de påfrestningar som syssellosheten under väntetiden utgör för de asylsökande och de konsekvenser denna väntan kan ha för de asylsökandes sociala välbefinnande.

¹ Motion Sf501 Sonja Rembo och Anita Bråkenhielm (m) Temporärt arbetstillstånd för flyktingar.

Motion Sf504 Gunnar Thollander och Ingrid Andersson (s) Tidsbegränsat arbetstillstånd för flyktingar.

Motion Sf513 Rune Backlund m. fl. (c) Flyktingpolitiken.

Motion Sf516 Bengt Westerberg m. fl. (fp) Flyktingpolitiken.

Motion Sf518 Siw Persson (fp) Rätt till arbete för asylsökande i väntan på beslut om uppehållstillstånd.

Motion Sf520 Berndt Ekholm (s) Studier och praktik för asylsökande i väntan på beslut om uppehållstillstånd.

Motion Sf521 Nils Carlshamre m. fl. (m) Invandrarfrågor.

Motion Sf522 Erkki Tammenoksa och Oskar Lindkvist (s) Flyktingpolitiken.

Motion Sf525 Alf Svensson (c) Flyktingpolitiken.

Dessa påfrestningar förstärks givetvis av ovissheten om utgången i asyl-ärendet.

Vissa motionärer menar att den påtvingade sysslolösheten under väntetiden också kan påverka den svenska opinionens syn på flyktingar och asylsökande (motionerna Sf501 och Sf516).

Förslagen om hur de asylsökande skall beredas sysselsättning under väntetiden skiljer sig något mellan olika motionärer. I några fall har motionärerna föreslagit att de asylsökande skulle få ett tidsbegränsat arbetstillstånd under väntetiden, medan andra motionärer föreslagit olika former av beredskapsarbete för de asylsökande. Det förekommer också förslag om att förena de ekonomiska bidragen till de asylsökande med krav på deltagande i viss utbildning, t. ex. svenskundervisning och arbetsmarknadsutbildning, arbetslivspraktik etc.

Några av de i motionerna framförda förslagen pekar på sambanden mellan bl. a. svenskundervisningen och flyktingarnas och de asylsökandes möjligheter att förbättra sin situation. Förslagen har på så sätt återaktualiserat de konsekvenser det nya systemet för statsbidrag till den kommunala svenskundervisningen haft på kommunernas förmåga att anordna sådan undervisning (se föregående delavsnitt).

Riksdagen har tidigare behandlat motioner med syfte att ge asylsökande ett tidsbegränsat arbetstillstånd under väntetiden, senast våren 1986 (Sf502, SfU 21, rskr 303). Dessa motioner har emellertid avslagits med hänsyn till att ett system med tillfälliga arbetstillstånd kunde befaras leda till en uppluckring av principen om den reglerade invandringen. Man borde i stället försöka komma tillrätta med de problem som uppkommer under väntetiden genom att hålla nere handläggningstiderna. En annan omständighet av betydelse i detta sammanhang är att man redan i dagsläget har problem med att lösa sysselsättningsfrågan för de invandrare som tidigare fått arbetstillstånd.

Flera av de motioner som lämnats under den allmänna motionstiden 1986/87 har dock åsyftat ett bredare sysselsättningsprogram. I ett par kommuner har man företagit vissa åtgärder i denna riktning. Inom ramen för bl. a. svenskundervisningen har även asylsökande kunnat få en kortare tids praktisk yrkesorientering. Med nuvarande regelsystem är det emellertid inte möjligt att ge asylsökande, som alltså inte har tillståndsfrågan löst, avlönade praktikplatser.

Det kan i sammanhanget noteras att under senare år har i genomsnitt ca 90 % av de asylsökande, som fått resa in i landet och här invänta resultatet av ärendet, fått tillstånd att stanna i riket.

Sekundäromflyttning

En av grundtankarna bakom det nya systemet för flyktingmottagningen var att flyktingar och asylsökande skulle spridas till ett större antal kommuner. Dessa kommuner skulle sedan svara för den mera långsiktiga introduktionen i det svenska samhället. Tidigare hade dessa grupper företrädesvis sökt sig till storstadsregionerna och till universitetsorterna, främst Storstockholmsområdet. En alltför stark koncentration av flykting-

ar och asylsökande till dessa områden, som har brist på bostäder och även i övrigt har begränsade resurser för att ordna en bra flyktingmottagning, kan leda till att syftet med den beslutade reformen förfelas.

Det som normalt framstår som en självklar rättighet, nämligen att själv få välja boplats, kan emellertid när det gäller den organiserade flyktingmottagningen i vissa fall ha till följd att de för ändamålet avdelade resurserna inte blir effektivt utnyttjade. För att det skall vara möjligt att uppnå syftet med det nya systemet för flyktingmottagningen och att mera långsiktigt sprida utplaceringen av flyktingar och asylsökande till flera kommuner behövs någon form av styrmedel. Flyktingarna och de asylsökande kommer annars med stor sannolikhet att snart återta det tidigare boendemönstret och flytta till de attraktiva storstadsområdena i stället för att utnyttja de kommunplatser som SIV förhandlat fram vid överläggningar med kommunerna. Denna omflyttning kan skapa vissa problem bl. a. vid fördelningen av det statliga s. k. schablonbidraget till kommunerna (jfr avsnitt 7.5.2).

Flyttningen till storstadsregionerna kan, som nyss nämnts, skapa problem också i övriga delar av landet. Kommuner som ställt upp i det nya systemet för flyktingmottagande och som byggt upp en ny organisation för ändamålet kan ställas inför den situationen att iordningställda bostäder, daghemsplatser m. m. inte blir utnyttjade i planerad omfattning. Det kan i ett sådant läge bli nödvändigt att välja mellan målet att flyktingarna och de asylsökande skall komma till kommuner som är förberedda på att ge dem ett bra mottagande och målet att bevara ett betydande mått av valfrihet och hänsynstagande till den enskilde vid utplaceringen. En målkonflikt av detta slag kan aktualiseras dels i samband med vistelsen på SIV:s s. k. slussar och förläggningar, dels vid utplaceringen i kommunen, dels ock vid flyttningen mellan olika kommuner den närmaste tiden efter den primära utplaceringen.

Det föreligger för närvarande inte någon skyldighet för flyktingar och asylsökande att acceptera en förläggningsinkvartering eller utplacering till en viss kommun. Man har, i de få fall man inte lyckats komma överens, i stället tillämpat ekonomiska sanktioner i form av bl. a. nekat bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen eller, vid vistelse på förläggning, indragen dagspenning.

Kommunernas rätt att vägra flyktingar och asylsökande bistånd enligt socialtjänstlagen när en anvisad plats på en utredningsförläggning inte utnyttjas har nyligen prövats av regeringsrätten. I en dom beslutad den 27 februari i år har regeringsrätten inledningsvis konstaterat att enligt 2 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och enligt 3 § samma lag har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär, enligt regeringsrätten, ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. 6 § socialtjänstlagen föreskriver att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Enligt regeringsrättens mening får den asylsökandes behov i regel anses tillgodosett, i den mening som avses i 6 § socialtjänstlagen, genom att han tillhandahålls plats i en utredningsförläggning. I linje med vad som angivits

i propositionen 1983/84: 124 om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m. måste emellertid undantag från denna regel göras för fall där särskilda omständigheter föranleder det.

Vad gäller frågan om den asylsökande i det nu aktuella målet kan anses ha haft sitt behov av bistånd tillgodosett genom att han tillhandahållits plats i en förläggning, anförde regeringsrätten att N.N. vid ankomsten till Sverige endast var 20 år gammal. Med hänsyn till hans ungdom framstod en åberopad familjeanknytning till en äldre syster och hennes man, bosatta i Sundbybergs kommun, som ett så värdefullt stöd under den tid som frågan om uppehållstillstånd prövades att den borde ha beaktats. En placering i en avlägsen förläggning som den i Nybro kunde inte tillgodose hans särskilda behov. I förevarande fall hade således Sundbybergs kommun som vistelsekommun inte bort avslå N.N.'s framställning om bistånd med hänvisning till att plats fanns tillgänglig i Nybroförläggningen. Följaktligen hade det ålegat socialnämnden att utge behövligt bistånd.

Med undanröjande av underinstansernas domar har regeringsrätten därför återförvisat målet till socialnämnden i Sundbybergs kommun för ny behandling.

Det finns för närvarande inte någon statistik över i vilken utsträckning flyktingar och asylsökande lämnar SIV:s förläggningar eller s. k. tillfälliga genomgångsbostäder ute i kommunerna för att i stället ordna inkvartering på egen hand. Antalet fall bedöms dock alltjämt vara förhållandevis begränsat. Den framtida utvecklingen hänger i hög grad samman med regeringsrättens nyss relaterade dom. Regeringsrätten har där alltså slagit fast att de asylsökandes behov i regel får anses tillgodosett, i den mening som avses i 6 § i socialtjänstlagen, genom att plats tillhandahålls i en utredningsförläggning. Däremot torde det fortfarande inte vara klart vad som gäller beträffande de senare skedena i mottagningsprocessen.

Också när det gäller dem som placerats ut i kommunerna inom ramen för det nya systemet för flyktingmottagningen är det statistiska underlaget för att beräkna omfattningen av sekundäromflyttningen osäkert. Det är dock helt klart att omflyttningen i detta skede är av betydligt större omfattning än i tidigare skeden av mottagningsprocessen. Som exempel kan nämnas Nässjö kommun där sekundäromflyttningen uppgått till mer än 50% under de första 18 månaderna efter inflyttningen till kommunen. Det kan också nämnas att SIV har företagit en studie av sekundäromflyttningen bland det totala antalet flyktingar och asylsökande år 1985. I denna studie uppskattades emellertid andelen som inte stannade kvar i mottagningskommunen under det första året till endast 5% av samtliga utplacerade. Samtidigt skulle dock omflyttningen till storstäderna enligt samma studie ha varit dubbelt så hög – 10%. För närvarande saknas dock, som nyss nämnts, ett underlag som i statistiskt godtagbara termer kan beskriva omflyttningsmönstret bland asylsökande och flyktingar. Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet planerar därför att tillsammans med delegationen för invandrarforskning (DEIFO) och statistiska centralbyrån företa en kartläggning av omflyttningen bland dessa invandrargrupper.

Det förekommer också att asylsökande som inkvarterats på s. k. förslussar i avvaktan på att man kan hålla de inledande inreseförhör, som senare

skall ligga till grund för polismyndighetens beslut i avvisningsfrågan (se avsnitt 5.3), lämnar slussförläggningen i förtid. Detta var tidigare ett visst problem, men det bedöms numera förekomma endast i ringa omfattning. Det är emellertid inte en brottslig handling för den asylsökande att lämna den anvisade förläggningen innan inreseförhøret hållits. Det anses dock som en överträdelse av ordningsföreskrift och leder i regel till efterlysning och aktualiserar ett beslut om att vederbörande skall tas i förvar.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

9 Inresekontrollen

Riksdagens revisorer har i samband med den nu företagna granskningen av flyktinginvandringen m. m. tagit upp vissa frågor med anknytning till inresekontrollen dels vid sitt besök på Stockholm-Arlanda flygplats under revisorernas resa i Stockholms län i juni 1985, dels vid en resa till Trelleborg i januari 1986 då revisorernas första avdelning träffade samman med företrädare för den lokala polismyndigheten, tullverket och kommunen. Vid båda dessa tillfällen företrädde SIV av sin generaldirektör. Företrädare för rikspolisstyrelsen, bl. a. chefen för rikskriminalen, har vid en särskild föredragning för revisorernas första avdelning lämnat en fördjupad orientering kring den illegala invandringen och därmed förenade problem.

Vid dessa sammanträffanden aktualiserades bl. a. följande frågeställningar rörande inresekontrollen.

Arlanda vaktdistrikt

- Ett stort antal asylsökande som helt saknar pass och identitetshandlingar.
- Agenter som mot hög ersättning organiserar resor till Sverige för flyktingar och förser dem förfälskade passhandlingar.
- Behovet av sanktioner mot flygbolag som befraktar trafikanter utan giltiga handlingar.

Trelleborg

- Personalresurser.
- Teknisk utrustning för passkontroll.

Rikspolisstyrelsen

- Behovet av en central förstärkningsresurs hos rikskriminalen för utredning av asylärenden.
- Vissa konsekvenser av det stora antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

Mot bakgrunden av den lämnade informationen beslutade revisorerna att granskningen i vad gäller inresekontrollen skulle ta upp följande tre frågeställningar.

- Passkontrollens effektivitet,
- möjligheterna att effektivisera polisens insatser i asylärenden samt
- problem med det stora antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

Revisorerna slog redan i ett tidigt skede av granskningen fast att genomgången av inresekontrollen skulle avgränsas till en analys av den administrativa effektiviteten i verksamheten.

Förs. 1986/87: 18
Bilaga

Under den tid revisorernas granskning av flyktinginvandringen m. m. pågått har regeringen tagit initiativ till olika åtgärder för att komma till rätta med de administrativa problem som det ökade antalet asylärenden föranlett. Den del av granskningen som omfattar möjligheterna att effektivisera polisens insatser i asylärenden har därigenom fått eller kommer att få en genomträngande belysning i annan ordning. Revisorernas granskning har därför i första hand inriktats på de två återstående frågeställningarna om passkontrollens effektivitet och om problem med det stora antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

9.1 Passkontrollens effektivitet

Passkontrollens huvudsyfte är att hindra att utlänningar, som saknar pass eller tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller som på grund av sina personliga förhållanden inte är önskvärda här, reser in i landet. Kontroll kan ske i form av reguljär passkontroll eller genom stickprovskontroll.

Med *reguljär passkontroll* menas sådan kontroll som bedrivs vid en nordisk yttergräns som riktar sig mot alla utlänningar som kommer från ett utomnordiskt land. Kontrollen omfattar också svensk medborgares innehav av giltigt pass.

Mellan de fem nordiska staterna har träffats ett långtgående avtal om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (PÖK). Detta innebär att den reguljära passkontrollen skall utföras vid det tillfälle en inresande första gången passerar nordisk yttergräns.

Stickprovskontroll kan företas vid internordisk gräns. I november 1976 förordnade regeringen om en intensifierad stickprovskontroll av resande från i första hand Danmark. Syftet med stickprovskontrollen är att hindra eller försvåra för personer att ta sig in i Sverige i strid med gällande bestämmelser. Stickprovskontrollen riktar sig därför i första hand mot utomnordiska medborgare.

Granskningen av passkontrollens effektivitet skall i första hand ses mot bakgrunden av den förekommande organiserade illegala invandringen och av den ökande risken för att resande tar sig in i Sverige vid sidan av passkontrollen eller med hjälp av förfalskade eller lånade passhandlingar.

Den lokala polismyndigheten svarar för passkontrollen. Den kan utföras av såväl polispersonal som administrativ personal (passkontrollanter). Tullmyndighet skall på begäran av polismyndighet medverka vid passkontroll enligt 23 § i utlänningsförordningen.

En förutsättning för att passkontrollen skall kunna fungera effektivt är att personalen är dimensionerad efter arbetsuppgifternas omfattning, att personalen har en adekvat utbildning för sina uppgifter och att den har tillgång till den tekniska utrustning som erfordras för uppgiften.

Avgörande faktorer för personaldimensioneringen är dels arbetsbelastningen totalt sett, dels hur arbetsbelastningen varierar under dygnet. Vid färjelägena och de mindre flygplatserna är i regel ankomsten av passagerarförande transportmedel i utrikes trafik koncentrerad till vissa avgränsade delar av dygnet.

Dessa problem kan illustreras med ett exempel från Trelleborgs polisdistrikt. Av de 15–16 passagerarförande färjor som dagligen trafikerar Trelleborgs hamn i utomnordisk trafik anländer tre inom ett halvtimmesintervall på morgonen mellan 07.00 och 07.30. Förutom en kraftig topp i arbetsbelastningen innebär detta också, p. g. a. hamnens planering och trafikens karaktär, att ett flertal passkontrollställen måste vara bemannade samtidigt. Passkontrollen måste således täcka ett förhållandevis stort område och avse såväl resande till fots över passagerarlandgången som passagerare i järnvägsagnar, personbilar och lastbilar.

Antalet ankommande resenärer som passerade den reguljära passkontrollen i Trelleborg uppgick år 1986 till ca 550 000 personer. Distriktet placerade sig därmed i nivå med Stockholm (2,2 milj.), Göteborg (0,7 milj.) och Malmö (0,3 milj.). I Stockholm är den reguljära passkontrollen koncentrerad till Stockholm-Arlanda flygplats, medan passkontrollen i Göteborg, förutom flygtrafiken, även avser färjetrafiken på England – Harwich och Newcastle (ca 100 000 ankommande passagerare) – samt Västtyskland – Kiel (ca 100 000 ankommande passagerare). I Malmö avser den reguljära passkontrollen till ca 60% ankommande flygresenärer vid Malmö-Sturups flygplats. Återstående ca 40% avser de passagerare som direkt från Kastrups flygplats utanför Köpenhamn anländer med båt till svävarterminalen vid Skeppsbron i Malmö samt till en mindre del även passagerare från färjetrafiken mellan Travemünde och Malmö. Bland övriga passkontrollorter med reguljär passkontroll kan, i fråga om flygtrafik, nämnas Norrköping (30 000 ankommande passagerare), Jönköping (20 000) och Västerås (15 000), samt i fråga om färjetrafik, Ystad (75 000), Nynäshamn (25 000) samt Helsingborg. När det gäller passkontrollorter med inomnordisk färjetrafik, där passkontrollen genomförs stickprovvis, intar Helsingborg med ca 9,0 milj. ankommande passagerare en särställning. Övriga passkontrollorter med en betydande inomnordisk färjetrafik (ca 2 milj. ankommande passagerare) är Stockholm, Göteborg, Norrtälje (Kappelskär) samt Malmö (inkl. Limhamn).

Det totala antalet passkontrollorter i riket uppgår för närvarande till drygt 40.

Som ett underlag för en bedömning av behovet av utbildning för den passkontrollerande personalen och av teknisk utrustning lämnas nedan en bild av huvuddragen i passkontrollen. I kontrollen ingår bl. a. följande moment.

- Kontroll av att de som är skyldiga att ha pass vid inresa i Sverige har sådana legitimationshandlingar som enligt utlänningsförordningen (1980: 377) gäller som pass.
- Kontroll av passets giltighet.
- Kontroll av innehavarens identitet.
- Kontroll av passets äkthet.

- Kontroll av visering.
- Kontroll av återresetillstånd för viseringspliktig utlänning med gällande uppehållstillstånd i Sverige.
- Kontroll att viseringsfri utlänning under de sex senast förflutna månaderna inte vistats mer än tre månader i Norden.
- Kontroll i respektive passkontrollregistret, U-boken och andra förekommande spårforteckningar för att förhindra att den som skall ha visering eller annat särskilt tillstånd för att få resa in i Sverige ändå tar sig in här.
- Insamling av kontrollkort från viseringspliktig utlänning och avstämning av de på kortet lämnade uppgifterna.

För att skapa underlag för bedömning av om en utlänning skall avvisas enligt 28 eller 29 §§ utlänningslagen skall polismyndigheten i förekommande fall även fråga utlänningen om syftet med besöket, hur länge han tänker stanna, hur försörjningen är ordnad och om han har biljett för sin återresa.

Antalet passutfärdande stater är stort och det förekommer en rad olika pass typer eller andra legitimationshandlingar som gäller som pass. Det förekommer även att internationella organisationer utfärdar pass. Den normala formen av pass är hemlandspass. Dessa kan delas in i tre grupper, nämligen

- vanligt pass eller privatpass
- tjänstepass
- diplomatpass.

Därutöver förekommer s. k. främlingspass, resedokument, olika former av Laissez-passer och Certificate of Identity. Av dessa har bl. a. FN:s Laissez-passer godkänts som pass vid inresa i Sverige.

Kontrollen av passets giltighet avser i första hand att passet inte gått ut, men avser även om passet gäller för resa till Sverige.

Kontrollen av innehavarens identitet, dvs. att den som visar upp passet är identisk med den som passet är utfärdat för, är ofta en grannliga uppgift. Fotografierna i passen kan på grund av t. ex. ålder och slitage ha upphört att vara välliknande och därmed utgöra ett dåligt underlag för identitetskontrollen. Det har visat sig att vissa utseendetyper är svårare att identifiera än andra. Detta har utnyttjats och det förekommer att bl. a. svenska pass, främst främlingspass, lånats ut. I de fall man misstänker att den som vid kontrollen uppvisar ett svenskt pass inte är identisk med den som passet är utfärdat för måste kontrollen kompletteras, t. ex. genom att utröna om innehavaren har kunskaper i svenska språket.

När det gäller kontrollen av passens och, i förekommande fall, viseringsarnas äkthet står man inför en mycket besvärlig uppgift. Skickligt utförda förfälskningar kan vara svåra att upptäcka t. o. m. vid en kriminalteknisk analys av handlingen. Vissa minimikrav på äkthetskontrollen måste dock kunna ställas även vid den fortlöpande passkontrollen ute på fältet. Det bör således vara möjligt att redan i detta skede kunna upptäcka de enklare förfälskningarna. I det följande tecknas några problemsituationer.

Om den passkontrollerande tjänstemannen inte känner igen en passtyp bör denne ha möjlighet att förhållandevis snabbt kunna kontrollera det

uppvisade passet mot ett referensregister över internationellt förekommande typer av passhandlingar. Detta kontrollmoment förutsätter att man har tillgång till ett sådant register lokalt eller att man via telefax kan kontrollera handlingen mot ett centralt register. I det senare fallet måste man inom distriktet ha tillgång till såväl fotokopieringsutrustning som en telefaxanläggning.

Det får dock förutsättas att flertalet av de problem som kan uppkomma vid passkontrollen också kan lösas internt inom polisdistriktet. I sådana fall kan det i stället krävas att delar av personalen är försedda med kommunikationsradio så att de snabbt kan nå den lokala ledningen för passkontrollen.

Vissa vanligt förekommande ingrepp och ändringar i pass kan relativt enkelt upptäckas genom att handlingen exponeras mot ultraviolett (UV) eller infrarött ljus. Sådan utrustning finns i olika utföranden. En av de enklare modellerna, som ute i handeln inte kostar mer än ca 100 kr., består av bärbar batteridrivna UV-lampa som mycket effektivt avslöjar några av de vanligaste sätten att ändra den handskrivna texten i passen.

Slagningen i de olika "spärregistren" över vissa utlänningar som inte utan särskilt tillstånd får komma in i Sverige förutsätter dessutom att man vid passkontrollen har tillgång till en dataterminal ansluten till passkontrollregistret och att de tjänstemän som är ute på fältet har snabb förbindelse med denna genom t. ex. kommunikationsradio. Den som svarar för dataterminalen bör därvid ha tillgång till övriga spärllistor.

Det är ett känt förhållande att ett betydande antal utlänningar tar sig in i Sverige med lånade och förfalskade pass. Det förekommer, som nyss nämnts, även att svenska pass utnyttjas för detta ändamål. Det kan därför i vissa fall vara värdefullt, bl. a. av spaningstekniska skäl, att en ifrågasatt handling skall kunna dokumenteras direkt i anslutning till passkontrollen även om utlänningen sedermera tillåtits resa in i landet. För detta krävs tillgång till fotokopieringsutrustning samt om det krävs att kopian snabbt skall sändas vidare, t. ex. till rikskriminalens utlänningsrotel, även telefaxutrustning.

En rundfrågning hos de lokala polismyndigheter som svarar för passkontrollen vid de större inreseorterna har gett vid handen att man vid de berörda polisdistrikten i allmänhet innehar sådan teknisk utrustning som behövs för att fullgöra den föreskrivna kontrollen. Det är dock endast ett fåtal distrikt som har den tidigare omnämnda utrustningen för att genom belysning med UV- eller infrarött ljus avslöja förfalskningar.

Rundfrågningen har emellertid också aktualiserat det förhållandet att den tekniska utrustningen inte alltid funnits i den omfattning eller varit tillgänglig för den passkontrollerande personalen ute på fältet på ett sådant sätt att det varit möjligt att uppnå en optimal avvägning mellan effektivitet och smidighet vid passkontrollen.

Av de olika exempel på detta som kommit fram vid den företagna genomgången av tillämpade rutiner vid inresekontroller kan följande nämnas.

Vid ett av de större polisdistrikten hade man av besparingsskäl genomfört den ordningen att samtliga telefonsamtal till mottagare utanför det

egna riktnummerområdet skulle kopplas genom myndighetens växel. Efter det att växeln stängt för dagen (kl. 17.00) fanns inte möjlighet att ringa till myndigheter inom andra riktnummerområden, t. ex. SIV och rikspolisstyrelsen, annat än från vissa direktkopplade telefoner. Fram till helt nyligen saknade distriktets utlänningsavdelning en sådan anknytning. Den nu inkopplade telefonen är dock placerad vid tjänstelokalerna inne i polishuset, medan passkontrollenheten som är verksam ute på fältet alltså saknar telefon som efter kontorstid är kopplad till rikstelenätet.

Detta exempel, liksom vad som i övrigt visats vid granskningen av tillgången på teknisk utrustning vid passkontrollen, ger anledning framhålla vikten av att den passkontrollerande personalen har tillgång till teknisk utrustning m. m. i den utsträckning som erfordras för att föreskriven kontroll skall kunna företas utan alltför omfattande och tidskrävande arrangemang. Det kan annars uppstå risk för att vissa moment i passkontrollen av tids- och arbetstekniska skäl blir eftersatta. Frågor angående den tekniska utrustningen för passkontroll handläggs inom rikspolisstyrelsen av arbetskommittén för teknisk utveckling vid passkontroll.

Den passkontrollerande personalen utbildas dels genom den lokala polismyndighetens försorg, dels av rikspolisstyrelsen. Inom rikspolisstyrelsen medverkar såväl rikskriminalens utlänningsrotel som styrelsens polisrättssektion i detta arbete. När det gäller utbildningen på lokal nivå av den passkontrollerande personalen kan det finnas anledning att särskilt nämna den kunskapsupbyggnad som sker genom samarbete med mer erfarna kolleger och en längre tids egen erfarenhet från verksamheten.

9.2 Asylsökande med okänd eller osäker identitet

Antalet utlännningar som kommer till Sverige och söker asyl enligt 3, 5 och 6 §§ i utlänningslagen utan att inneha giltigt pass har ökat mycket kraftigt under senare år. Enligt rikspolisstyrelsens statistik, som täcker in drygt 90% av de asylsökande (jfr avsnitt 4.1), har antalet asylsökande utan pass eller med falska pass utvecklats enligt följande sedan år 1982.

År	Antal
1982	455
1983	651
1984	3 990
1985	3 252
1986	6 258
Summa	14 606

Den visade ökningen av antalet passlösa asylsökande hänger naturligtvis i hög grad samman med den kraftiga ökningen i tillströmningen av asylsökande till Sverige totalt sett (jfr avsnitt 4.1). Men utvecklingen hänger också i betydande utsträckning samman med det förhållandet att även andelen asylsökande utan pass ökat. Detta framgår av följande sammanställning.

År	Andel
1982	16,3%
1983	25,2%
1984	37,2%
1985	24,8%
1986	47,5%

Andelen passlösa asylsökande varierar mellan de olika polisdistrikten. Vid Arlanda vaktdistrikt, som under år 1986 tog emot ca 6400 asylansökningar, var andelen sökande utan giltigt pass ca 70%. I Helsingborgs polisdistrikt, som tog emot drygt 400 asylansökningar, var andelen passlösa ännu högre och uppgick till nära 75%. I Göteborgs polisdistrikt, med ca 750 asylsökande, var ca 25% utan pass. Även i Malmö polisdistrikt, som tog emot ca 1 100 asylansökningar år 1986, uppgick andelen passlösa till ca 25%.

De största differenserna framkommer dock om man jämför andelen passlösa efter nationstillhörighet. Av 1 825 asylsökande från Chile år 1986 saknade endast 8 personer (0,4 %) pass, medan 86 % av de 953 asylsökande med etiopiskt medborgarskap saknade pass. Den helt dominerande gruppen asylsökande utan pass kommer från Iran. Av de 6282 iranier som ansökte om asyl ifrågavarande år saknade 4 238 personer (67,5 %) giltigt pass.

En jämförelse av dessa värden med de uppgifter och flyktinginvandrings fördelning på nationaliteter som redovisas i avsnitt 4.2.1 visar att det just är för de nationalitetsgrupper som har den högsta andelen asylsökande utan giltiga pass som tillströmningen av asylsökande ökat mest under senare år. Utvecklingen av antalet asylsökande utan giltiga pass fördelad på olika nationaliteter framgår närmare av *underbilaga 6*.

När man studerar dessa uppgifter om andelen asylsökande utan pass eller med förfalskade passhandlingar bör man även beakta vad som i föregående delavsnitt återges om svårigheterna att upptäcka förfalskningar och lån av pass. De här angivna värdena blir på så vis endast en form av lägsta-värden för antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

På grund av svårigheterna att utreda asylärenden där sökanden saknar pass – och nästan genomgående i dessa fall även biljetter och andra handlingar som utvisar resvägen till Sverige – och det näst intill omöjliga att i förekommande fall verkställa en avvisning eller utvisning blir andelen passlösa asylsökande som slutligen får stanna i Sverige ännu högre än vad som framgår av statistiken över antalet asylansökningar.

Det kan naturligtvis föreligga legitima skäl till att vissa asylsökande saknar pass. De kan t. ex. ha förvägrats hemlandspass eller inte vågat söka pass främst på grund av att det förelegat en sådan situation som avses i 3 § UtLL om asylberättigande flyktingskap. Passen kan också ha förlorats under ett tidigare skede av flykten till Sverige, t. ex. genom stöld. Av polisens spaningsarbete framgår emellertid att passlösheten ofta ingår som ett led i en av utomstående agenter organiserad slussning av asylsökande till Sverige. Av spaningsarbetet har också framgått att det i regel är i samband med eller under den sista delsträckan i resan hit som man gör sig

av med pass, biljetter o. dyl. Utifrån den bedömningen att den som verkligen har tillräckliga skäl för sin asylansökan inte har anledning att göra sig av med pass samt biljetter och andra dokument som utvisar färdväg har under granskningen vissa förslag kommit fram om hur dessa handlingar skulle kunna "säkras" under det sista reseavsnittet till Sverige.

Ett av de förslag som lämnats har avsett sanktioner mot flygbolag som befraktar trafikanter utan giltiga handlingar. Frågan är kontroversiell och det skall här bara konstateras att någon form av sanktioner tillämpas i dessa fall bl. a. i Australien, Canada, USA och förbundsrepubliken Tyskland och numera även Storbritannien. Flera andra länder, bl. a. Nederländerna, ålägger transportören ett kostnadsansvar för utlänningar som förts till landet i fråga trots att de saknat tillstånd.

I det följande redovisas några exempel på hur grupper av asylsökande utan pass och biljetter kommit till Stockholm-Arlanda flygplats med samma flyg ("flight"). Uppgifterna är sammanställda av Arlanda vaktdistrikt utifrån dagsrapporterna under sommarmånaderna 1986 och omfattar samtliga nationaliteter.

Datum	Flight	Antal	Nationalitet
86-06-04	LH 016	24 st.	iranier
86-06-25	LH 016	12 st.	"
86-07-02	LH 016	11 st.	"
86-07-22	SK 414	23 st.	"
86-07-29	SK 420	14 st.	"
86-07-29	SK 426	11 st.	"
86-08-16	SK 706	27 st.	"
86-08-18	SK 582	24 st.	"
86-08-19	SK 706	22 st.	"
86-09-05	LO 351	12 st.	"
86-09-08	LH 018	37 st.	"

Därutöver förekom, enligt uppgift, ett "otal" grupper på omkring 10 personer på samma flyg. Det totala antalet iranier som kom till Stockholm-Arlanda flygplats under denna tid uppgick till 1 322 personer och 469 barn. Av dessa saknade 1 603 (90%) pass.

Arlanda vaktdistrikt har därefter företagit en förnyad genomgång av dagsrapporterna avseende december 1986 och januari 1987. Bilden är nu annorlunda. Grupperna är betydligt mindre och de dokumentlösa passagerarna ankommer nu från andra europeiska flygplatser än Kastrup, som vid den tidigare genomgången dominerade helt. Till denna utveckling har i hög grad de åtstramningar i flyktinglagstiftningen som genomfördes i Danmark år 1986 bidragit liksom det förhållandet att svensk polis varit stationerad på Kastrup för att förhindra att passagerare på väg till Sverige gör sig av med pass och resehandlingar före inresekontrollen i Sverige.

De företagna åtgärderna synes emellertid inte ha minskat tillströmningen av asylsökande till Sverige och till Arlanda totalt sett. Utvecklingen illustrerar i stället det förhållandet att de utlänningar som beger sig till Sverige för att söka asyl inom förhållandevis kort tid anpassar sig till den rådande kontrollsituationen. Detta visade sig även bl. a. när möjligheterna att ta sig in i Sverige via Trelleborg begränsades i slutet av år 1985. Strax efteråt ökade i stället antalet asylsökande vid andra inreseorter, främst Arlanda.

När det gäller konsekvenserna av att ett växande antal asylsökande med okänd eller osäker identitet under senare år tagit sig till Sverige och sedermera fått tillstånd att stanna här har framför allt följande fyra följdverkningar framhållits.

1. De passlösa får företräde vid asylbedömningen genom att deras uppgifter inte kan kontrolleras och att passlösheten försvårar verkställigheten av ett eventuellt beslut om avvisning/utvisning. Genom att ett stort antal personer, som eljest sannolikt inte skulle ha fått uppehållstillstånd här, på grund av detta agerande får stanna i landet förorsakas samhället stora kostnader. I förlängningen minskas på detta sätt Sveriges möjligheter att ta emot dem som verkligen är i behov av en fristad här.
2. En stor del av de passlösa asylsökande har kommit till Sverige med hjälp av agenter som arrangerat flykten hit. Hur många som kommit till Sverige på detta sätt är oklart. Av polisens spaningsarbete framgår att det i första hand gäller asylsökande som är medborgare i Iran och i Etiopien. Det är också dessa båda nationaliteter som har den högsta andelen passlösa asylsökande.

Som grund för en bedömning av omfattningen på denna verksamhet kan nämnas att en person, som tidigare varit häktad misstänkt för brott enligt 96 § punkt 4 i utlänningslagen angående

”den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlännningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket”,

vid förhör hos polisen uppgett att han själv hjälpt ett tusental asylsökande att komma till Sverige. Det finns enligt rikskriminalens bedömning flera ligor som ligger bakom den organiserade illegala invandringen till Sverige.

Vid de asyلفörhör som hållits med asylsökande som kommit till Sverige på detta sätt har framgått att flykten hit ofta varit förenad med höga kostnader. Belopp upp mot 200000 svenska kronor har nämnts, varav största delen gått till dem som ordnat flykten till Sverige. Även om det är troligt att de angivna beloppen många gånger varit överdrivna är det dock klart att dessa agenter ofta kräver betydande belopp i ersättning för sin medverkan vid flykten till Sverige. Asylsökande som har möjlighet att betala dessa belopp har därmed kunnat skaffa sig försteg framför dem som saknar egna medel.

3. Det föreligger en påtaglig risk för att det bland de asylsökande, vars identitet är okänd eller osäker för de svenska myndigheterna, också finns personer som i tredje land begått allvarliga brott eller andra utlännningar som av olika skäl inte anses önskvärda i landet (terrorister m. fl.). Det föreligger också risk för att personer som redan beviljats tillstånd att stanna i annat land på detta sätt försöker få uppehållstillstånd även i Sverige.
4. Det förhållandet att ett snabbt ökande antal utlännningar med okänd eller osäker identitet enligt nu gällande praxis ändå kunnat få svenskt pass (främlingspass/resedokument) utan förbehåll samt – efter viss tid och trots att identiteten alltjämt inte kunnat fastställas – även svenskt medborgarskap och svenskt hemlandspass kan leda till minskad tilltro till svenska passhandlingar utomlands. Detta kan i sin tur föra med sig en utökad viseringsskyldighet för innehavare av svenska pass.

Invandringens omfattning 1970–1986

Årtal	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott/underskott		
	Nordbor ¹	Icke nordbor	Totalt	Nordbor	Icke nordbor	Totalt	Nordbor	Icke nordbor	Totalt
1970	47953	25579	73532	15606	5661	21267	32347	19918	52265
1971	20747	17969	38716	23762	7602	31364	−3015	10367	7352
1972	13596	12047	25643	22229	10105	32334	−8633	1942	−6691
1973	12683	12199	24882	20038	10219	30257	−7355	1980	−5375
1974	18012	13906	31918	13846	6254	20100	4166	7652	11818
1975	25435	12626	38061	13327	7089	20406	12118	5537	17665
1976	22161	17564	39725	12236	6476	18712	9925	11088	21013
1977	19638	19072	38710	10617	4243	14860	9021	14829	23850
1978	15337	16335	31672	10077	5549	15626	5260	10786	16046
1979	16355	16045	32400	10676	5645	16321	5679	10400	16079
1980	16254	18192	34446	13607	7167	20774	2647	11025	13672
1981	9983	17421	27404	15325	5474	20799	−5342	11947	6605
1982	7314	17828	25142	14491	5425	19916	−7177	12403	5226
1983	7404	14887	22291	11969	5417	17386	−4565	9470	4905
1984	8415	17645	26060	10011	4599	14610	−1596	13046	11450
1985	8378	19511	27889	9158	4856	14014	−780	14655	13875
1986 ²	8900	24900	33800	8600	7100	15700	300	17800	18100

¹ Tabellen inkluderar inte invandrade och utvandrade svenska medborgare. 1985 invandrade 5 238 och utvandrade 8022 svenskar.

² Preliminär beräkning.

Beslutandeordning vid SIV:s tillståndsbyrå

Beslutandeordning för tillståndsärenden (T-ärenden)

Förs. 1986/87: 18
Underbilaga 2

Beslutsnivåer

För T-ärenden gäller följande beslutsnivåer.

- Beslutsnivå 1 – byråchef, bitr byråchef på T-byrån
- Beslutsnivå 2 – sektionschef, bitr sektionschef på T-byrån
- Beslutsnivå 3 – handläggare med minst ett års T-byråtjänstgöring
- Beslutsnivå 4 – övriga T-byråhandläggare
- Beslutsnivå R – vissa tjänstemän på registerenheten

Allmänna föreskrifter

Vid tveksamhet skall ärende hänskjutas till närmast högre beslutsnivå. Beslut som bedöms bli praxisbildande skall hänskjutas till beslutsnivå 1.

Om beslut begärs omprövat på i huvudsak oförändrat beslutsunderlag och oförändrat beslut föreslås, skall ärendet hänskjutas till högre beslutsnivå, om det inte är uppenbart obehövt.

Då ärende avgörs av generaldirektören/avdelningschefen resp på beslutsnivå 1 bör tjänsteman på beslutsnivå 1 resp 2 delta.

I avlägsnandebeslut skall minst två tjänstemän delta.

Tjänstemän på de skilda beslutsnivåerna får endast besluta i de ärenden som anges i det följande för de olika beslutsnivåerna. Tjänsteman på högre beslutsnivå får besluta också i ärenden som hör till lägre nivåer.

Beslut på tillståndsbyrån (T-byrån)

Sektionschef kan särskilt förordnas att besluta i ärenden som annars ankommer på beslutsnivå 1.

Tjänsteman på beslutsnivå 3 kan särskilt förordnas att besluta i ärenden som annars ankommer på beslutsnivå 2. För sådant förordnande krävs i allmänhet 3 års erfarenhet av T-ärendehandläggning samt att tjänstemannen i övrigt kan anses lämplig.

Nyanställd tjänsteman förordnas att från viss tidpunkt få besluta enligt beslutandeordningen.

Vissa T-ärenden kan avgöras av personal på R-enheten enligt särskilt beslut.

Beslutsnivå 4

1. Beviljande av IV
2. Beviljande av UT för besök före och efter inresa i klara fall samt av UT för gäststudier före inresan (alltid A-märkta)
3. Beviljande och avslag av AT (och UT) före inresa i enlighet med AMS:s yttrande

4. Beviljande av UT/UAT före inresa på grund av anknytning i klara fall
5. Förlängning av UT/UAT
6. Avslag av UT/UAT utan samband med avlägsnande (förfluten tid, sökanden utrest)
7. Beviljande av PUT
8. Beviljande och avslag av RD och flyktingförklaring för person vars flyktingstatus tidigare fastställts, t ex kvotfall
9. Beviljande av FP för person som har UT
10. Avslag av FP för person som beviljats RD eller som har HP och inte åberopar politiska skäl eller vars UT-ansökan avslagits
11. Förlängning av RD och FP
12. Tillstyrkande av kostnadsräkning

Beslutsnivå 3

1. Avslag av IV
2. Avslag av UT/UAT före inresa i övriga fall
3. Beviljande och avslag beträffande kvotöverföring i klara fall
4. Avslag av PUT
5. Återkallelse av PUT när bosättningen i landet upphört
6. Avslag av FP i övriga fall
7. Avskrivning av avlägsnandeärende på grund av utresa
8. Remiss till AMS efter inresa
9. Ärenden angående förordnande av offentligt biträde
10. Ändring av personuppgift i aktuellt ärende

Beslutsnivå 2

1. Återkallelse av IV
2. Beviljande och avslag av AT (och UT) mot AMS:s yttrande
3. Beviljande av UT/UAT före inresa i övriga fall, t ex på grund av humanitära skäl
4. Beviljande och avslag av UT/UAT efter inresa i övriga fall
5. Beviljande och avslag beträffande kvotöverföring i övriga fall
6. Återkallelse av flyktingförklaring
7. Beviljande och avslag av RD i övriga fall
8. Avlägsnandeärenden (avvisning, besvär över avvisningsbeslut, utvisning) (Även positiva beslut)
9. Anmälningsärenden (övertagande eller ej övertagande)
10. Verkställighetsärenden (verkställighet samt anstånd med verkställighet av avvisning och utvisning jämte inhibition)
11. Beviljande och avslag beträffande återvändande trots återreseförbud
12. Beviljande och avslag beträffande kort besök för utvisad person
13. Tvångsåtgärder (förvar och uppsikt)
14. Remiss till RPS
15. Ifrågasatt ändring av kostnadsräkning
16. Hemligstämpling av handling, utlämning av handling i H-doss, godtagande av legitimationshandling som pass, införande av notis i SärF
17. Frågor om förhandling

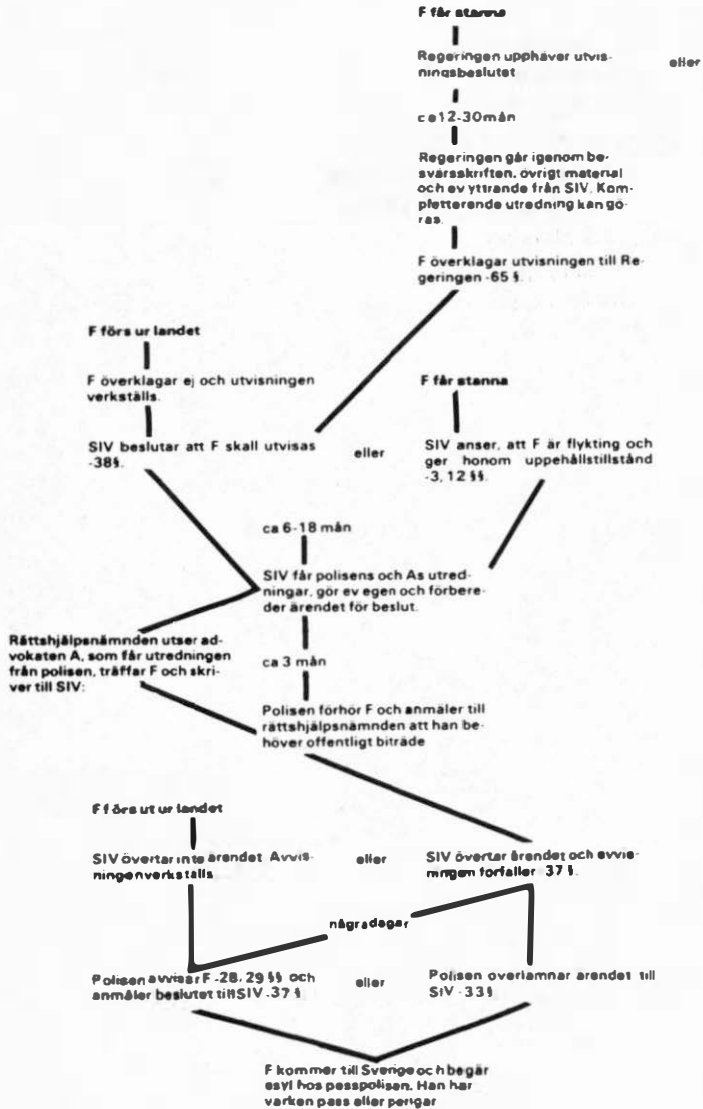
1. Avslag av UT på grund av vandel
2. Återkallelse av UT/AT samt av PUT i övriga fall
3. Upphävande av avlägsnandebeslut
4. Yttranden och skrivelser till regeringen

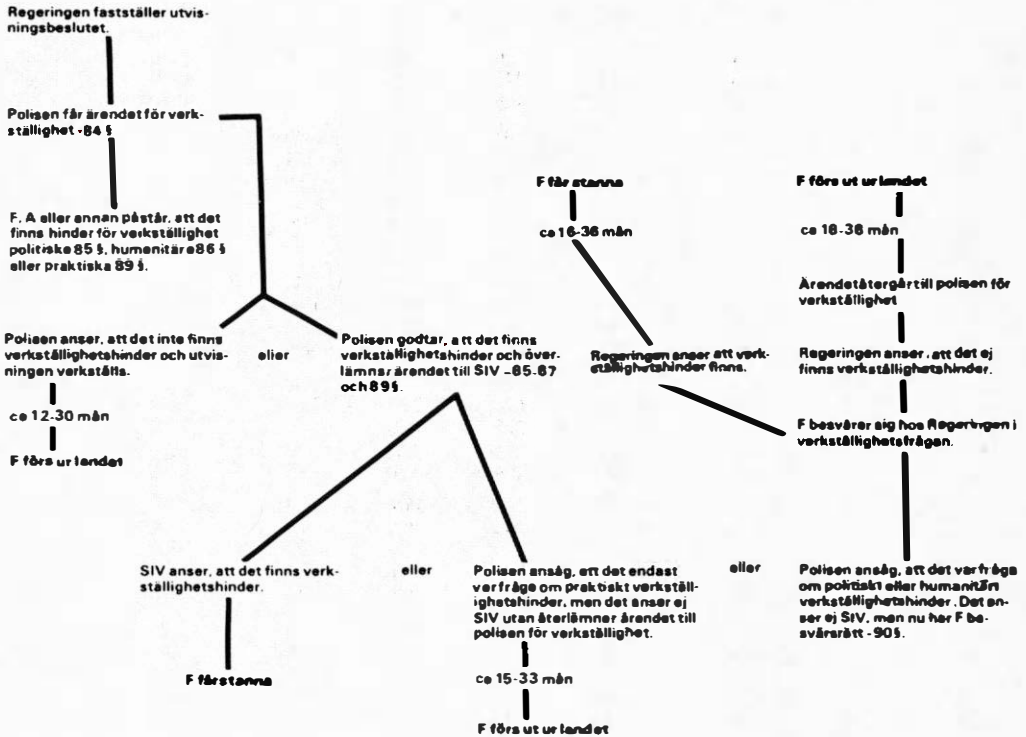
Förkortningar:

R-enheten	registerenheten på SIV
IV	inresevisum
UT	uppehållstillstånd
AT	arbetstillstånd
UAT	uppehålls- och arbetstillstånd
PUT	permanent uppehållstillstånd
RD	resedokument
FP	främlingspass
HP	hemlandspass

Ett invecklat flyktingärende

med hänvisningar till paragrafer i utlänningslagen och mycket ungefärliga uppskattningar av den tid som åtgått efter inresan i varje skede





Anm.

¹ Om SIV ej anser F som flykting kan han ändå få stanna som krigsförflykting eller av humanitära skäl (8 flykting), men då vägras han flyktingförklaring och rese-dokument. Över detta kan han besvär-sig särskilt.

² Verkställighetshinder, som redan prö-vats i ärendet beaktas inte.

Kommunernas flyktingmottagning åren 1985 och 1986

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal rikt=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Botkyrka	66326	36095	624	227	397	15,50	59,12
Danderyd	28706	23375	91	147	- 56	6,20	19,61
Ekerö	16534	9475	56	60	- 4	3,30	17,40
Haninge	61 166	32671	241	205	36	6,60	44,48
Huddinge	70209	39920	426	251	175	8,80	41,71
Järfälla	56020	34259	305	215	390	7,00	36,46
Lidingö	38271	28837	137	181	- 44	6,70	26,24
Nacka	59688	36906	328	232	96	7,40	43,65
Norrtälje	42204	22330	142	140	2	1,60	62,98
Nynäshamn	20857	11 208	85	70	15	2,30	51,10
Salem	12 370	6981	66	44	22	5,40	19,34
Sigtuna	29300	15750	139	99	40	7,00	51,93
Sollentuna	48 212	29220	293	184	109	7,40	33,43
Solna	49648	32909	263	207	56	10,60	57,46
Stockholm	659030	427010	4 613	2 684	1 929	8,20	59,39
Sundbyberg	28 516	17 538	158	110	48	7,30	57,46
Södertälje	79764	41801	624	263	361	8,40	88,12
Tyresö	32 161	18032	205	113	92	6,60	43,65
Täby	54 185	33 701	225	212	13	6,20	33,98
Upplands-Bro	19887	11 023	164	69	95	4,80	37,85
Upplands Väsby	33912	18 748	115	118	- 3	5,10	41,44
Vallentuna	19511	10618	134	67	67	3,90	34,25
Vaxholm	6325	3 646	3	23	- 20	3,00	40,33
Värmdö	19 173	10 493	71	66	5	3,90	31,77
Österåker	26324	14 591	101	92	9	4,30	35,91
Enköping	32881	16 900	113	106	7	2,20	104,70
Håbo	13 876	7621	14	48	- 34	3,00	46,13
Tierp	19818	10 785	59	68	- 9	0,80	105,25
Uppsala	154859	78506	1 371	493	881	6,00	77,62
Älvkarleby	9270	5045	26	32	- 6	1,20	85,91
Östhammar	21 148	11 509	49	72	- 23	1,30	80,11
Eskilstuna	88528	45055	340	283	57	4,30	132,32
Flen	17 117	9057	39	57	- 18	3,40	97,24
Katrineholm	31 889	16 551	124	104	20	3,00	100,83
Nyköping	64 404	33 427	114	210	- 96	2,20	66,57
Oxelösund	13 137	7 006	139	44	95	4,60	87,85
Strängnäs	24905	13 052	28	82	- 54	2,30	90,33
Vingåker	9721	5 290	18	33	- 15	2,30	69,89
Boxholm	5 629	3 063	83	19	64	1,10	56,91
Finspång	23 703	12 183	162	77	85	2,40	76,24
Kinda	10 136	5 618	0	35	- 35	0,90	67,68
Linköping	116838	60 691	512	381	131	3,00	87,85
Mjölby	25725	13 611	120	86	34	2,00	82,60

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Förs. 1986/87: 18
Underbilaga 4

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar. 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden(%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Motala	41 350	21 670	139	136	3	2,50	116,02
Norrköping	118 567	62 733	539	394	145	4,60	88,67
Söderköping	12 339	6 715	0	42	- 42	1,40	42,82
Vadstena	7 435	4 009	0	25	- 25	1,30	59,39
Valdemarsvik	8 784	4 825	0	30	- 30	1,00	110,22
Ydre	4 330	2 466	0	15	- 15	1,00	68,23
Åtvidaberg	12 707	6 851	42	43	- 1	1,50	50,83
Ödeshög	6 042	3 258	0	20	- 20	1,30	63,54
Aneby	6 897	3 858	0	24	- 24	1,00	70,44
Eksjö	17 894	9 738	55	61	- 6	1,50	85,91
Gislaved	28 448	15 052	0	95	- 95	4,00	37,85
Gnosjö	9 175	4 854	27	31	- 4	3,70	16,30
Jönköping	107 362	54 641	402	343	59	4,30	92,82
Nässjö	30 786	15 978	184	100	84	2,20	67,96
Sävsjö	11 588	6 306	76	40	36	2,70	76,80
Tranås	17 900	9 200	39	58	- 19	2,00	132,32
Vaggeryd	12 070	6 690	53	42	11	2,10	51,38
Vetlanda	27 965	14 655	95	92	3	2,60	80,94
Värnamo	30 668	15 763	149	99	50	3,20	46,41
Alvesta	19 518	10 425	0	66	- 66	4,00	74,86
Lessebo	8 840	5 256	69	33	36	3,50	63,26
Ljungby	27 234	14 272	121	90	31	3,30	73,20
Markaryd	11 265	6 074	23	38	- 15	3,70	128,45
Tingsryd	14 376	8 331	34	52	- 18	1,80	81,77
Uppvidinge	10 465	5 906	40	37	3	1,90	79,56
Växjö	66 554	34 207	365	215	150	4,50	95,58
Älmhult	15 720	8 317	14	52	- 38	2,70	56,35
Borgholm	11 079	5 974	0	38	- 38	1,80	73,76
Emmaboda	10 854	5 633	50	35	15	2,50	66,85
Hultsfred	16 961	8 889	62	56	6	1,50	94,75
Högsby	7 392	4 172	30	26	4	1,10	165,75
Kalmar	54 165	27 840	195	175	20	2,60	89,78
Mönsterås	12 999	6 681	0	42	- 42	1,50	112,15
Mörbylånga	12 707	6 787	0	43	- 43	1,50	47,79
Nybro	20 867	10 620	77	67	10	2,50	69,89
Oskarshamn	27 605	14 606	97	92	5	2,80	138,40
Torsås	7 870	4 243	0	27	- 27	1,40	75,41
Vimmerby	15 702	8 229	33	52	- 19	1,10	110,50
Västervik	39 975	21 151	116	133	- 17	2,00	91,99
Gotland	56 144	33 100	99	208	- 109	1,60	96,96
Karlshamn	31 634	16 419	108	103	5	2,10	140,88
Karlskrona	59 393	31 425	62	197	- 135	1,60	127,62
Olofström	15 017	7 643	99	48	51	6,10	138,95
Ronneby	29 382	15 694	102	99	3	2,90	139,78
Sölvesborg	15 533	8 062	102	51	51	1,70	133,43

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Förs. 1986/87: 18
Underbilaga 4

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Bromölla	12 162	6 312	0	40	- 40	3,30	132,87
Båstad	12 578	6 592	14	41	- 27	2,30	38,12
Hässleholm	48 446	25 144	131	158	- 27	2,10	95,03
Klippan	16 099	8 356	58	53	5	2,70	112,43
Kristianstad	69 752	36 554	199	230	- 31	2,60	112,98
Osby	13 581	7 254	29	46	- 17	2,10	104,42
Perstorp	7 185	3 693	5	23	- 18	5,90	57,73
Simrishamn	19 887	10 322	19	65	- 46	1,60	84,25
Tomelilla	12 321	6 519	0	41	- 41	1,10	113,81
Åstorp	12 693	6 780	62	43	19	4,40	104,97
Ängelholm	31 477	16 337	71	103	- 32	2,30	85,91
Örkelljunga	9 294	4 964	0	31	- 31	2,70	56,63
Östra Göinge	14 879	7 947	68	50	18	2,50	99,17
Bjuv	14 107	7 535	38	47	- 9	6,00	81,22
Burlöv	14 314	7 217	37	45	- 8	6,20	110,22
Eslöv	26 340	13 804	101	87	14	3,60	93,92
Helsingborg	105 468	53 677	225	337	- 131	6,00	114,36
Höganäs	22 212	11 864	46	75	- 29	2,80	70,99
Hörby	12 915	6 833	0	43	- 43	1,80	76,52
Höör	11 499	6 258	12	39	- 27	2,30	82,32
Kävlinge	21 154	11 619	80	73	7	3,30	57,18
Landskrona	35 302	18 322	71	115	- 44	5,90	122,10
Lomma	16 835	8 978	17	56	- 39	3,00	30,94
Lund	82 015	43 880	359	276	83	6,70	100,28
Malmö	229 936	122 817	1 106	772	334	9,70	153,59
Sjöbo	15 157	8 020	0	50	- 50	1,50	115,19
Skurup	12 668	6 894	32	43	- 11	1,80	105,80
Staffanstorps	17 393	9 290	33	58	- 25	3,30	51,66
Svalöv	12 653	6 758	42	42	0	2,00	68,23
Svedala	16 741	9 195	50	58	- 8	2,80	67,68
Trelleborg	34 134	17 200	24	108	- 84	4,30	130,39
Vellinge	25 397	13 565	0	85	- 85	3,00	52,21
Ystad	23 900	12 284	53	77	- 24	2,20	131,22
Falkenberg	35 596	18 654	81	117	- 36	2,50	84,53
Halmstad	77 151	39 654	269	249	20	5,40	102,21
Hylte	10 841	5 791	45	36	9	2,10	64,92
Kungsbacka	48 760	24 570	29	154	- 125	2,50	45,86
Laholm	21 462	11 464	22	72	- 50	1,60	71,82
Varberg	46 253	24 472	80	154	- 74	2,30	66,57
Göteborg	425 495	235 721	2 015	1 481	534	7,30	112,43
Härryda	24 784	12 738	54	80	- 26	3,30	39,78
Kungälv	31 745	15 996	62	101	- 39	2,40	58,56
Lysekil	14 869	7 792	0	49	- 49	2,20	119,34
Munkedal	10 726	5 567	20	35	- 15	1,30	106,91
Mölnådal	49 785	26 632	130	167	- 37	4,20	45,86
Orust	12 890	6 820	0	43	- 43	1,30	67,40
Partille	29 232	15 236	67	96	- 29	4,90	61,88

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Förs. 1986/87: 18
Underbilaga 4

Kommun	Folk mängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Sotenäs	9 136	4 880	26	31	- 5	1,10	95,30
Stenungsund	17 034	8 583	37	54	- 17	2,80	71,27
Strömstad	10 001	5 191	38	33	5	1,50	78,73
Tanum	11 473	6 186	0	39	- 39	1,00	102,76
Tjörn	12 482	6 353	17	40	- 23	2,00	48,34
Uddevalla	45 816	22 856	49	144	- 95	2,10	129,01
Öckerö	10 260	5 842	0	37	- 37	1,20	50,83
Ale	23 412	12 387	67	78	- 11	2,60	63,26
Alingsås	31 394	16 294	44	102	- 58	2,80	101,93
Bengtsfors	11 891	6 471	20	41	- 21	1,40	72,93
Borås	99 963	51 379	306	323	- 17	4,20	102,49
Dals-Ed	5 362	2 972	0	19	- 19	1,20	100,28
Färgelanda	7 411	4 108	25	26	- 1	1,30	67,96
Herrljunga	9 281	4 817	7	30	- 23	1,00	46,13
Lerum	31 063	16 279	0	102	- 102	3,10	67,13
Lilla Edet	11 971	6 213	0	39	- 39	2,50	84,53
Mark	31 708	16 936	88	106	- 18	2,90	76,80
Mellerud	10 464	5 431	26	34	- 8	1,50	77,07
Svenljunga	10 888	5 816	0	37	- 37	1,70	76,24
Tranemo	12 233	6 411	0	40	- 40	2,10	31,77
Trollhättan	49 173	25 725	124	162	- 38	3,20	90,88
Ulricehamn	22 086	11 686	20	73	- 53	2,20	59,67
Vårgårda	9 481	5 112	9	32	- 23	1,20	82,60
Vänersborg	35 702	18 350	0	115	- 115	1,50	67,68
Åmål	13 215	6 726	19	42	- 23	1,30	146,96
Essunga	5 850	3 154	0	20	- 20	1,60	64,92
Falköping	31 448	16 164	44	102	- 58	1,40	58,84
Grästorp	5 892	3 117	0	20	- 20	0,90	65,47
Gullspång	6 433	3 501	0	22	- 22	1,30	93,09
Götene	13 091	6 992	0	44	- 44	1,60	56,63
Habo	8 761	5 077	0	32	- 32	2,40	44,75
Hjo	8 974	4 748	0	30	- 30	1,60	73,76
Karlsborg	8 038	4 334	0	27	- 27	1,20	106,63
Lidköping	35 212	18 276	60	115	- 55	2,30	110,22
Mariestad	24 175	12 304	77	77	0	2,20	90,33
Mullsjö	7 011	4 133	32	26	6	1,90	65,75
Skara	18 023	9 536	43	60	- 17	1,80	69,61
Skövde	46 431	23 397	199	147	52	2,90	111,88
Tibro	11 111	5 823	0	37	- 37	2,10	97,51
Tidaholm	13 027	6 827	22	43	- 21	1,70	78,45
Töreboda	10 204	5 450	17	34	- 17	1,00	132,32
Vara	16 787	8 797	47	55	- 8	1,00	63,54
Arvika	26 558	13 918	21	87	- 66	1,40	146,69
Eda	9 392	4 969	0	31	- 31	0,80	106,91
Filipstad	13 709	7 461	37	47	- 10	2,10	149,45
Forshaga	11 583	6 712	31	42	- 11	1,30	147,51
Grums	10 224	5 513	10	35	- 25	1,70	108,29

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Hagfors	16482	8 721	20	55	- 35	1,30	184,81
Hammarö	12888	6 754	0	42	- 42	1,90	95,30
Karlstad	74439	38 720	216	243	- 27	1,90	161,88
Kil	11 432	6 337	0	40	- 40	1,30	114,64
Kristinehamn	26107	13 155	21	83	- 62	1,90	122,38
Munkfors	4 809	2 593	0	16	- 16	1,00	198,34
Storfors	5 333	2 875	0	18	- 18	3,40	150,28
Sunne	13 112	6 938	0	44	- 44	1,10	175,97
Säffle	18 149	9 694	0	61	- 61	2,00	138,95
Torsby	15 137	8 543	0	54	- 54	0,80	224,03
Årjäng	9829	5 250	0	33	- 33	0,90	133,43
Askersund	11 614	6 203	0	39	- 39	1,10	106,35
Degerfors	11 912	6 243	26	39	- 13	2,00	152,21
Hallsberg	16 699	8 919	79	56	23	1,40	102,21
Hällefors	9839	5 355	24	34	- 10	2,40	127,90
Karlskoga	35 028	18 876	219	119	100	2,60	153,87
Kumla	17 786	9 500	44	60	- 16	2,30	85,91
Laxå	7 972	4 178	7	26	- 19	3,50	105,80
Lindesberg	24 631	13 529	55	85	- 30	1,50	129,28
Ljusnarsberg	6 644	3 683	25	23	2	2,00	236,74
Nora	10 043	5 617	47	35	12	1,40	143,92
Örebro	118 043	63 051	455	396	59	3,10	145,86
Arboga	14 441	7 422	30	47	- 17	1,70	126,80
Fagersta	13 989	7 242	56	46	10	1,90	154,14
Hallstahammar	16 854	8 578	0	54	- 54	4,60	145,03
Heby	13 088	6 793	82	43	39	1,00	94,48
Kungsör	8 322	4 403	30	28	2	1,90	148,07
Köping	26 371	13 288	144	84	60	3,20	116,30
Norberg	6 485	3 497	0	22	- 22	1,00	154,97
Sala	21 000	10 793	0	68	- 68	1,50	94,48
Skinnskatteberg	5 271	2 895	0	18	- 18	1,30	141,16
Surahammar	11 234	6 000	71	38	33	3,40	150,83
Västerås	117 706	63 587	390	400	- 10	5,40	94,48
Avesta	24 969	13 211	34	83	- 49	1,40	152,21
Borlänge	45 858	23 339	67	147	- 80	1,50	128,18
Falun	51 653	26 548	67	167	- 100	1,50	95,86
Gagnef	9 877	5 624	0	35	- 35	1,00	114,09
Hedemora	16 894	9 024	29	57	- 28	1,20	99,72
Leksand	13 930	7 791	0	49	- 49	1,10	125,14
Ludvika	29 907	16 125	61	101	- 40	2,30	148,07
Malung	11 683	6 652	51	42	9	0,60	162,15
Mora	19 892	11 026	45	69	- 24	1,00	106,35
Orsa	7 353	4 150	21	26	- 5	0,90	147,51
Rättvik	10 967	6 024	0	38	- 38	1,30	183,43
Smedjebacken	13 280	7 026	40	44	- 4	1,20	164,36
Säter	11 201	6 152	27	39	- 12	1,30	76,52

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Förs. 1986/87: 18
Underbilaga 4

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Vansbro	8 150	4 559	0	29	- 29	0,50	173,48
Älvdalen	8 266	5 207	0	33	- 33	0,50	180,39
Bollnäs	27 871	15 729	65	99	- 34	0,70	156,63
Gävle	87 784	46 005	229	289	- 60	2,00	126,80
Hofors	12 368	6 544	109	41	68	1,30	106,08
Hudiksvall	37 604	21 222	66	133	- 67	1,00	151,66
Ljusdal	21 161	12 049	0	76	- 76	0,60	212,98
Nordanstig	11 603	6 548	0	41	- 41	0,60	127,90
Ockelbo	6 438	3 504	0	22	- 22	0,60	135,08
Ovanåker	13 613	7 683	0	48	- 48	0,50	120,17
Sandviken	40 423	20 573	81	129	- 48	1,50	148,07
Söderhamn	30 288	17 094	83	107	- 24	1,00	164,92
Härnösand	27 338	15 429	122	97	25	1,00	114,09
Kramfors	25 223	14 743	52	93	- 41	0,70	151,10
Sollefteå	25 401	15 615	53	98	- 45	0,70	159,67
Sundsvall	93 181	52 588	294	331	- 37	1,20	121,55
Timrå	18 279	10 316	2	65	- 63	0,90	161,60
Ånge	13 001	7 534	14	47	- 33	0,40	118,78
Örnsköldsvik	59 891	33 801	50	212	- 162	0,80	91,44
Berg	8 641	5 356	0	34	- 34	0,60	148,07
Bräcke	8 794	5 495	47	35	12	0,50	98,90
Härjedalen	12 724	7 886	9	50	- 41	0,70	171,82
Krokom	13 979	8 946	0	56	- 56	0,80	120,99
Ragunda	7 336	4 621	0	29	- 29	0,40	136,46
Strömsund	16 611	10 630	0	67	- 67	0,60	202,49
Åre	9 659	5 987	27	38	- 11	1,10	134,25
Östersund	56 446	31 856	73	200	- 127	1,20	100,83
Bjurholm	3 070	1 887	0	12	- 12	0,40	145,86
Dorotea	3 821	2 542	0	16	- 16	0,40	212,43
Lycksele	14 069	9 358	106	59	47	0,60	148,34
Malå	4 222	2 617	0	16	- 16	0,70	204,14
Nordmaling	7 900	4 777	0	30	- 30	0,80	123,76
Norsjö	5 445	3 375	0	21	- 21	0,50	131,22
Robertsfors	7 713	4 625	0	29	- 29	0,80	100,28
Skellefteå	74 282	43 420	234	273	- 39	0,80	123,48
Sorsele	3 689	2 472	0	16	- 16	0,40	216,85
Storuman	8 201	5 455	0	34	- 34	0,50	201,10
Umeå	85 108	48 032	514	302	212	1,80	101,66
Vilhelmina	8 640	5 747	0	36	- 36	0,60	209,94
Vindeln	6 636	4 079	15	26	- 11	0,50	99,45
Vännäs	8 117	4 990	41	31	10	0,60	100,28
Åsele	4 342	2 888	71	18	53	0,70	154,97
Arjeplog	3 927	2 652	0	17	- 17	0,50	194,48
Arvidsjaur	8 185	5 527	0	35	- 35	0,50	232,04
Boden	29 029	19 309	0	121	- 121	0,70	149,45
Gällivare	23 532	15 652	0	98	- 98	0,40	255,52
Haparanda	9 943	6 614	0	42	- 42	0,50	346,69

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Förs. 1986/87: 18
Underbilaga 4

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Jokkmokk	6 893	4 689	0	29	- 29	0,40	180,66
Kalix	19 338	12 863	41	81	- 40	0,40	237,02
Kiruna	26 862	17 867	0	112	- 112	0,50	366,02
Luleå	66 557	40 916	112	257	- 145	1,10	160,22
Pajala	8 685	6 302	0	40	- 40	0,40	451,38
Piteå	38 870	23 896	62	150	- 88	0,90	166,30
Älvsbyn	9 458	6 291	0	40	- 40	0,60	293,37
Övertorneå	4 840	3 341	0	21	- 21	0,30	303,59
Övertorneå	6 181	4 392	0	28	- 28	0,40	378,45

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Det ekonomiska utfallet vid SIV:s mottagnings- och utredningsförläggningar budgetåret 1985/86

Anslaget D 5, anslagspost 2, Mottagnings- och utredningsförläggningar. Utfall avseende budgetåret 1985/86¹ (Tkr.)

Förläggning	Löner exkl. tolkkost.	Tolk- kostnad	Utbildn. personal	Förvalt- nings- kostnad	Lokal- kostnad	Måltids- kostnad	Person- lig ut- rustning	Kontanta bidrag	Ers. sjuk- vård	Tjänste- köp av kommun	Summa ¹	Antal flykting- dygn	Kostn./ flykting- dygn (kr.) ⁵
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Alvesta	7986	1146	76	3204	2206	1266	2297	3840	2532	1838	26391	89918	294
Moheda	3864	436	5	1065	607	780	729	1116	1445	677	10724	31003	346
Nässjö	1948	489	11	3434	1170	83	1000	1262	948	27	10372	39356	264
Hallstahammar	4938	1303	51	3832	2430	244	1879	3031	1147	1658	20513	71645	286
Surahammar	3377	880	4	1612	1523	193	1292	1940	945	160	11926	46008	259
Fagersta	1908	490	3	2336	883	136	777	1593	495	134	8755	35353	248
Flen	6515	1529	85	4244	2843	335	2515	4149	2260	142	24617	96040	256
Oxelösund	1695	326	4	1351	941	132	821	1427	557	1120	8374	33705	248
Märsta ²	886	872	1	6322	1218	382	1746	661	1830	10879	24797	78101	317
Landskrona	2637	721	67	3565	3210	105	916	1642	625	49	13537	37281	363
Tyringe ³	1322	605	3	7173	2584	1641	888	862	1121	118	16317	32155	507
Frostavallen	800	279	0	4630	82	9	451	341	363	7	6962	17621	395
Dals-Ed	971	156	0	863	3321	0	281	449	69	0	6110	9821	622
Säffle	325	0	2	9340	28	0	899	105	942	0	11641	38126	305
Timrå	999	318	5	2278	1132	57	340	969	423	0	6521	24019	271
Hallandshus	1077	156	1	4128	88	52	343	825	305	49	7024	17938	392
Bocksjön	1172	508	12	2872	4839	1888	1007	870	889	73	14130	38291	369
Överum	919	113	0	1587	615	42	313	648	369	0	4606	14406	320
Kiruna	911	168	0	2135	662	88	281	385	346	0	4976	8440	590
Laxå	482	56	0	1452	420	25	167	239	18	0	2859	6113	468
Valdemarsvik	79	0	0	669	297	0	0	0	0	0	1045	0	
Österbybruk	464	149	1	839	237	0	51	454	132	13	2340	9163	255
Övriga ⁴	452	1767	3	34187	2555	48	1956	2442	5095	7499	56004		
Summa ¹	45727	12467	334	103118	33891	7506	20949	29250	22856	24443	300541		

¹ Utfall t. o. m. den 8 augusti 1986 avseende budgetåret 1985/86.

² Inkl. slussförläggning.

³ Inkl. AMS-förläggning.

⁴ Slussar, folkhögskolor, RIL etc.

⁵ I utfallet ingår även engångsutgifter vid igångsättande.

Källa: SIV:s anslagsframställning för budgetåret 1987/88.

Antalet asylsökande utan pass fördelade efter nationalitet

	1984			1985			1986			1984-1986		
	Antal	%	Rang- ord- ning	Antal	%	Rang- ord- ning	Antal	%	Rang- ord- ning	Antal	%	Rang- ord- ning
Iran	1 015	25,4	1	1 423	43,8	1	4 238	67,8	1	6 676	49,5	1
Etiopien	184	4,6	6	443	13,6	2	806	12,9	2	1 433	10,6	2
Irak	687	17,2	2	335	10,3	3	107	1,7	6	1 129	8,4	3
Turkiet	463	11,6	4	234	7,2	4	165	2,6	4	862	6,4	5
Statslösa	684	17,1	3	230	7,1	5	159	2,5	5	1 073	8,0	4
Libanon	457	11,5	5	94	2,9	7	192	3,1	3	743	5,5	6
Polen	80	2,0	7	121	3,7	6	48	0,8	9	249	1,8	7
Syrien	74	1,9	8	25	0,8	8	59	0,9	8	158	1,2	8
Rumänien	19	0,5	9	17	0,5	9	76	1,2	7	112	0,8	9
Övriga	327	8,2	—	330	10,2	—	408	6,5	—	1 065	7,9	—
Totalt	3 990	100		3 252	100		6 258	100		13 500	100	

Innehållsförteckning

<i>Revisorernas förslag</i>	1
<i>Bilaga</i>	3
Sammanfattning	3
1 Utredningens bakgrund och syfte	5
2 Flyktningbegreppet	8
3 Sverige och flyktingsituationen i världen	10
4 Flyktinginvandringen till Sverige	11
4.1 Flyktinginvandringens omfattning	13
4.2 Flyktinginvandringens sammansättning	16
4.2.1 Flyktinginvandringen fördelad på olika nationaliteter ..	16
4.2.2 Flyktinginvandringen fördelad efter tillståndsgrund	17
4.3 En prognos över flyktinginvandringen år 1987	18
5 Handläggningen av flyktingärenden	20
5.1 Ansvarsfördelningen	20
5.2 Kvotflyktingar	20
5.3 Asylsökande	21
6 Tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken	25
6.1 Mål för flyktingpolitiken	25
6.2 Behov av prioriteringar	26
6.3 Utvecklingen av statens utgifter för flyktingbiståndet	26
6.4 Har tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken förskjutits?	26
7 Flyktingmottagningen	27
7.1 Det nya systemet för flyktingmottagning	27
7.2 Rutiner vid inkvartering av flyktingar och asylsökande	29
7.3 Förlägningsverksamhetens organisation	30
7.4 Förlägningsverksamhetens omfattning	32
7.5 Kostnader för flyktingmottagningen	34
7.5.1 Överföring och mottagning av flyktingar	34
7.5.2 Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar ..	34
7.5.3 Kostnaderna vid olika flyktingförläggningar	35
8 Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna	36
8.1 Bostadsförsörjningen	36
8.1.1 Tillgången på lediga bostäder	36
8.1.2 Bostadsproduktionen	37
8.1.3 Efterfrågan på bostäder	37
8.2 Svenskundersökning för invandrare	39
8.3 Sysselsättning för flyktingar och asylsökande	43
9 Inresekontrollen	47
9.1 Passkontrollens effektivitet	48
9.2 Asylsökande med okänd eller osäker identitet	52
 <i>Underbilagor</i>	
1 Invandringens omfattning 1970–1986	56
2 Beslutandeordning vid SIV:s tillståndsbyrå	57
3 Grafisk beskrivning av ett invecklat flyktingärende	60
4 Kommunernas flyktingmottagning åren 1985 och 1986	62
5 Det ekonomiska utfallet vid SIV:s mottagnings- och utredningsförläggningar budgetåret 1985/86	69
6 Antalet asylsökande utan pass fördelade efter nationalitet	70

