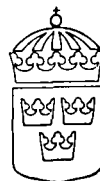


Regeringens skrivelse

1987/88:157

om flyktingpolitiken



Skr.
1987/88:157

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 24 mars 1988.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Georg Andersson

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrings- och flyktingpolitiken och dess tillämpning samt det kommunala flyktingmottagandet med tonvikt på år 1987. Vidare redovisas flyktingsituationen i världen och Sveriges roll i det internationella flyktingarbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1988

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Gustafsson, Leijon, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Thalen

Föredragande: statsrådet Georg Andersson

1. Inledning

Sedan år 1985 lämnar regeringen årligen en skrivelse till riksdagen med redovisning av Sveriges invandrings- och flyktingpolitik. I takt med utvecklingen har dessa redovisningar till största delen kommit att avse flyktinginvandringen och flyktingpolitiken och benämns därför regeringens skrivelse om flyktingpolitiken. Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet och statsrådet Hjelm-Wallén anhåller jag att få lämna följande redovisning för år 1987, avsedd att föreläggas riksdagen.

Redovisningen avser den samlade flyktingpolitiken, dvs. alla de åtgärder som Sverige vidtar och stödjer inom olika områden i syfte att bistå de människor som tvingas att fly och för att bidra till att flyktingproblemen i världen minskas.

Den svenska flyktingpolitiken består främst av följande huvuddelar:

- agerande i FN och andra internationella fora för att motverka och lösa internationella konflikter och för att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna.
- ekonomiskt stöd till UNHCR, UNRWA och andra organisationer för flyktingarbete utanför Sverige.
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingars rättsliga skydd.
- aktiva insatser, främst i samarbete med UNHCR, för överföring till Sverige av flyktingar som behöver en säker fristad undan förföljelse.
- mottagande av flyktingar i Sverige, i enlighet med en asyllagstiftning som i vissa avseenden ger med flyktingar jämförbara grupper ett starkare skydd än vad 1951 års flyktingkonvention stadgar.
- ett av staten finansierat kommunalt mottagande för flyktingar och därmed jämförbara personer, vilket syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta här.
- olika särskilda insatser, bland annat avseende opinionsbildning, för att förbättra flyktingarnas och jämförbara gruppers situation och möjligheter till integration i Sverige.
- stöd till flyktingar som frivilligt vill lämna Sverige för att bosätta sig i hemlandet eller annat land.

I det följande redovisas den praktiska tillämpningen av dessa principer.

I detta sammanhang är det nödvändigt att påpeka att begreppet "flykting" är allt annat än entydigt och används i ofta mycket skiftande betydelser. För det första är det vanligt förekommande i den allmänna debatten att asylsökande, dvs. personer som ansökt om asyl men vilkas ansökan ännu varken beviljats eller avslagits, ofta inbegrips i begreppet flyktingar. För det andra bör det påpekas att flykting är, enligt svensk lagstiftning, endast den person som uppfyller villkoren i 3 § i utlänningslagen (UtlL, SFS 1984:595). Personer som fått stanna enligt 5 eller 6 §§ UtlL eller av humanitära skäl behandlas inom ramen för det svenska flyktingmottagandet som jämställda med flyktingar. I denna skrivelse används dock för enkelhetens skull begreppet *flyktingar* såsom avseende personer vilka fått uppehållstillstånd enligt någon av de nämnda paragraferna eller av humanitära skäl. Detta gäller även, när inte annat anges, de statistiska uppgifterna.

Som ett led i strävandena att skapa en nationell uppslutning kring den svenska flyktingpolitiken tillsatte regeringen år 1984 en flyktingpolitisk beredning med invandrarministern som ordförande. I dennas arbete deltar bl. a. representanter för berörda folkrörelser, svenska myndigheter och FN:s flyktingkommissaries representant i Norden. Under år 1987 har beredningen mötts tre gånger. I syfte att ytterligare effektivisera och bredda verksamheten görs för närvarande en översyn av den flyktingpolitiska beredningen.

2 Den svenska invandringspolitiken

Utomnordisk invandring på icke-politiska grunder

Som nämnts i inledningen behandlar skrivelsen företrädesvis flyktinginvandringen till Sverige. Inledningsvis ges här dock en beskrivning av de regler som gäller för den utomnordiska invandringen som sker på icke-politiska grunder och dess sammansättning.

Arbetskraftsinvandring

Upphållstillstånd av rena arbetsmarknadsskäl ges i princip bara om det visat sig att arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom Sverige. Undantag görs i fråga om nyckelfunktioner inom bl. a. industrin och näringslivet samt anställningar som är ett led i internationellt utbyte. Härutöver beviljas arbetstillstånd för korttidsanställningar för främst artister och monstörer. Tillståndsgivningen sker i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och efter hörande av arbetsmarknadens parter.

Anhöriginvandring

Sverige har en i förhållande till andra jämförbara länder generös praxis när det gäller uppehållstillstånd till anhöriga till här bosatta personer.

Make och samboende samt ogifta barn under 20 år till här bosatta personer får regelmässigt bosätta sig här. Homosexuella förhållanden jäm-

ställs med heterosexuella. När det gäller nyligen etablerade äktenskap eller samboförhållanden tillämpas en ordning med uppskjuten invandringsprövning under i princip två år. Om förhållandet avbryts tidigare, tas vid bedömningen av frågan om utlänningen ändå skall tillåtas bosätta sig här hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet, t. ex. om det finns barn. Vissa mot svenska värderingar stridande företeelser, som äktenskap med minderåriga och månggifte, grundar i princip inte rätt till bosättning här.

Föräldrar tillåts bosätta sig hos barn som bor i Sverige enligt följande. En ensamstående förälder (änka/änkling, fränskild) som inte åtföljs av annan ges alltid tillstånd. Om en ensamstående förälder åtföljs av ett minderårigt barn ges normalt tillstånd om de flesta av de vuxna barnen bor i Sverige. Föräldrapar med samtliga barn i Sverige får förena sig med dessa, om föräldrarna är i minst 60-årsåldern eller om starka humanitära skäl finns. Beträffande andra föräldrapar sker en bedömning av en rad förhållanden, som eventuellt medföljande barn, antal barn i Sverige respektive utomlands, ålder, hälsotillstånd m. m.

Andra anhöriga kan i vissa fall få bosätta sig här. Det kan gälla ogifta barn över 20 år som inte följt med övriga familjen till Sverige, t. ex. på grund av militärtjänst. Det kan också gälla nära släkting som i hemlandet tillhört samma familjegemenskap som den härvarande eller s. k. "sista länk", dvs. personer, vars samtliga nära släktingar finns i Sverige.

I fråga om anhöriga till politiska flyktingar i Sverige kan en något generösare bedömning ske än i övriga fall, t. ex. genom ett större hänsynstagande till den härvarandes situation.

Övrig invandring

Viss invandring förekommer av personer med anknytning till Sverige på annat sätt än genom anhöriga. Det gäller främst personer som tidigare bott i Sverige och som beviljats nytt tillstånd efter särskilda riktlinjer beroende på längden av vistelsen i Sverige respektive utlandet m. m. Vissa möjligheter att få tillstånd finns också för personer med svenskt påbrå eller med längre tids anställning på svenskt fartyg. Också egna företagare och fria yrkesutövare kan få bosätta sig här enligt särskilda riktlinjer.

Viseringspraxis

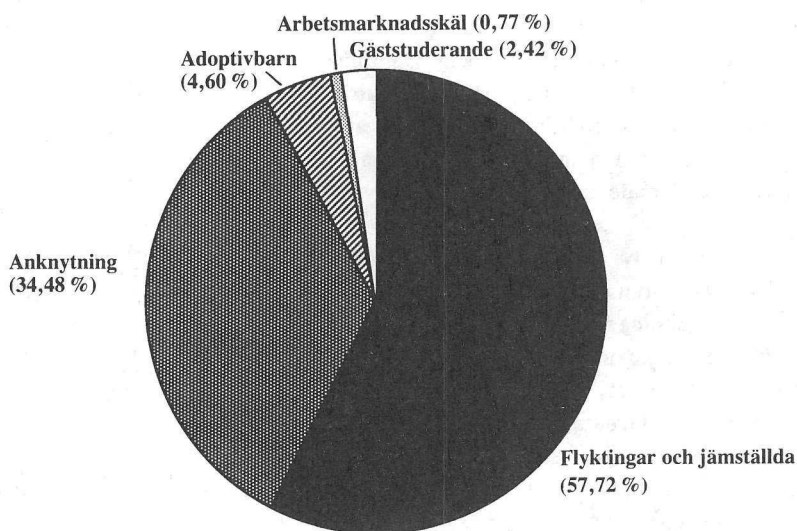
Då nya riktlinjer för invandringspolitikens antogs år 1984 gjordes uttalanden bl. a. för en generösare viseringspraxis, framför allt i fråga om släktbesök. När det gäller t. ex. mycket nära anhöriga och omständigheterna är mycket ömmande bör visering ges om det inte framstår som uppenbart att avsikten med besöket är en annan. I mindre behjärtansvärda fall bör regeln vara att visering beviljas om det inte framstår som sannolikt att syftet är ett annat än det uppgivna. Statens invandrarverks (SIV) styrelse bör leda utvecklingen av viseringspolitiken.

Mot bakgrund av en konstaterad "avhoppsfrekvens" på mellan 20 och 25% av beviljade viseringar beslöt SIV:s styrelse i november 1987 om nya

riktlinjer för viseringspraxis i fråga om iranska medborgare, den största enskilda viseringsnationaliteten. Liksom beträffande några andra länder, där "avhoppsrisk" erfarenhetsmässigt är mycket stor och dit det samtidigt är mycket svårt att återsända någon, får i princip sökanden själv göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inget annat. I särskilt ömmande fall får en mer liberal praxis tillämpas. Regelmässigt beviljas t. ex. visering för att närvara vid en nära anhörigs begravning eller för att besöka en nära anhörig som är svårt sjuk.

En analys av viseringspraxis beträffande andra länder, t. ex. Bangladesh och Pakistan, har visat att visering för besök av nära släkting praktiskt taget alltid beviljats.

Invandringen till Sverige år 1987



3 Flyktingsituationen i världen

Antalet flyktingar

Uppskattningarna av det totala antalet flyktingar i världen varierar beroende på vilken källa man använder. Under det senaste året har emellertid berörda FN-organ och de frivilliga organisationerna enats om att det totala antalet flyktingar kan uppskattas till ca 15 miljoner.

Skälen till osäkerheten i antalet och de varierande bedömningarna är flera. Den överväldigande majoriteten av världens flyktingar kommer från och återfinns i utvecklingsländerna i Afrika, Asien och Latinamerika. I de flesta av dessa länder är befolkningsstatistiken osäker och befolkningsräkningar sparsamt förekommande. Därför saknas exakthet i beräkningen av antalet flyktingar särskilt som de ofta anländer i stort antal under kort tid och under ofta kaotiska omständigheter. I en del fall kan man konstatera en bristande vilja att få till stånd en mer precis uppskattning från mottagar-

ländernas sida. Detta torde hänga samman med en medveten vilja att överdriva antalet flyktingar.

Skr. 1987/88:157

Berörda FN-organ tvingas alltså att i första hand förlita sig på mottagarländernas egen statistik. Utöver rent tekniska felkällor förekommer det också att mottagarländerna av politiska skäl antingen ger en för hög eller en för låg siffra på antalet flyktingar i landet. FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) kan inte operera i ett land utan landets medgivande. Följden blir att om ett land inte vill dra uppmärksamhet till ett flyktingproblem – vilket ibland förekommer – är det omöjligt för UNHCR att engagera sig i denna flyktingsituation, vilket också innebär att dessa flyktingar inte tas med i statistiken.

I ett stort antal länder förekommer interna flyktingar ("displaced persons"), ibland i ganska stora antal. Dessa människor är politiskt, psykologiskt, socialt och ekonomiskt lika mycket flyktingar som andra men då de inte korsat en nationell gräns faller de inte under UNHCR:s mandat och kommer därför inte heller med i den officiella statistiken. Det totala antalet interna flyktingar uppskattas till cirka fyra miljoner människor. Det bör också noteras att de uppgifter på antalet flyktingar som lämnas av UNHCR vanligen inte inbegriper de mer än två miljonerna palestina-flyktingar, eftersom dessa till den överväldigande delen inte omfattas av UNHCR:s mandat.

Variationerna i uppskattningen av antalet flyktingar beror också på skillnaderna i definitionen av vem som är flykting. Enligt FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning (den s. k. Genève-konventionen) av år 1951 definieras en flykting på följande sätt:

"...Den som (till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951) och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit". (Denna definition motsvarar den som återfinns i 3 § UtIL).

I sammanhanget bör det uppmärksammas att konventionen är begränsad till att gälla "händelser som inträffat före 1 januari 1951" samt geografiskt till Europa. Dessa bestämmelser upphävdes genom ett tilläggsprotokoll av år 1967, men alla de länder, som har ratificerat konventionen, har inte skrivit under tilläggsprotokollet. Detta gäller t. ex. Italien, där därför stora grupper av flyktingar faller utanför statistiken. Härutöver har olika länder i kraft av sin nationella lagstiftning en möjlighet att ge någon form av uppehållstillstånd och/eller flyktingliknande status till andra kategorier av asylsökande, vilka då inte nödvändigtvis tas med i statistiken över det totala antalet flyktingar.

De afrikanska staterna har en egen flyktingkonvention (den s. k. OAU-konventionen, antagen år 1969), vilken går betydligt längre än FN-konventionen när det gäller att definiera vem som är flykting – man

accepterar t.ex. personer som har flytt till följd av extern aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser vilka allvarligt stört den allmänna ordningen i hemlandet. OAU-konventionen är grunden för det internationella flyktingarbetet i Afrika och ger alltså ett högre antal flyktingar än vad ett strikt tillämpande av Genève-konventionen skulle göra.

Man kan också konstatera att medan det under senare år blivit vanligt i de flesta europeiska länder att söka begränsa tillståndsgivningen till s. k. mandatflyktingar (dvs. flyktingar enligt Genève-konventionen) har utvecklingen i andra delar av världen varit den motsatta. Detta är en utveckling som delvis inleddes med OAU-konventionens tillkomst och som representerar ett pragmatiskt sätt att definiera vem som är flykting – något annat skulle knappast heller vara möjligt inom ramen för det internationella biståndsarbetet till förmån för flyktingar och likställda. Detta har bl. a. inneburit att UNHCR utöver de s. k. mandatflyktingarna också ger bistånd och skydd till personer "som angår" ("of concern to") flyktingkommissarien. Detta kan t. ex. avse personer som lämnar sitt land på grund av krig.

Det har med andra ord blivit vedertaget att UNHCR i sitt hjälparbete för flyktingar i tredje världen kan ha en vidare tolkning av flyktingbegreppet än vad Genève-konventionen egentligen ger utrymme för. Detta har också vid flera tillfällen varit utgångspunkten för UNHCR:s arbete för en mer flexibel tolkning av flyktingkonventionen rent generellt.

Alla de nämnda faktorerna bidrar på olika sätt till att uppskattningarna av antalet flyktingar varierar beroende på definitioner och uppgiftslämnare. De innebär också att statistiska jämförelser ofta blir vanskliga att göra.

Orsaker till flykt

Det finns många orsaker till varför människor flyr från sina hemländer. En mycket viktig sådan är otvivelaktigt kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Sådana kränkningar förekommer i många länder trots FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och trots att en majoritet av FN:s medlemsländer anslutit sig till de två FN-konventionerna om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Genom bl. a. de svenska ambassaderna, FN och rapporter i svensk och utländsk press samt från oberoende organisationer och institut följer regeringen utvecklingen i fråga om mänskliga rättigheter i hela världen. Kränkningarna av grundläggande mänskliga rättigheter påtalas från svensk sida som brott mot internationellt vedertagna principer i såväl bilaterala kontakter som i multilaterala fora. Demokratiskt inflytande och krav på respekt för mänskliga rättigheter är ett av målen för det svenska utvecklingsbiståndet.

Flyktingsituationen i tredje världen

I det följande lämnas en kontinentvis redovisning för flyktingsituationen i världen och för de viktigaste skeendena på flyktingområdet under år 1987. Eftersom det av naturliga skäl är av särskilt intresse för Sverige att ha en

bild av hur situationen utvecklas i de olika europeiska och övriga industrialiserade länder, med vilka vi samarbetar i dessa frågor, lämnas ett proportionellt något större utrymme åt att beskriva situationen i Europa.

Skr. 1987/88:157

Asien (inklusive Mellersta Östern)

Den största enskilda flyktinggruppen i världen i dag är den afghanska, med mer än fem miljoner människor i exil. Majoriteten av dessa flyktingar, drygt tre miljoner, återfinns fortfarande i Pakistan medan Iran har tagit emot drygt två miljoner. Tillströmningen av nya flyktingar fortgår även om inte längre i några uppseendeväckande antal. En del av dem har skadats på grund av mineringar vid gränserna och på vägarna dit. Attacker mot flyktingläger har också förekommit. Majoriteten av flyktingarna har levat i exil i mer än åtta år, några t. o. m. längre. Många barn är med andra ord födda och uppväxta i exil. Flyktingarna tillåts inte integrera sig med den lokala befolkningen. Däremot har under senare år olika former av sysselsättningskapande utvecklingsprojekt utvecklats i Pakistan, vilka också involverar den lokala befolkningen.

Situationen avseende flyktingarna från Indokina i olika länder i Sydostasien har förändrats så tillvida att betydligt färre nya flyktingar anländer som enskilda asylsökande – under 1987 uppskattas ca 28 500 ha anlänt på egen hand. Delvis hänger detta samman med den ökade utresetakten under det s. k. ODP ("Orderly Departure Programme")-programmet, under vilket vietnameser kan ansöka om utresetillstånd. Till följd av en minskad utresetakt från flyktinglägren tillsammans med en naturlig befolkningsökning i dessa räknar man med ett i dag nära nog oförändrat antal flyktingar. Uppskattningsvis finns det i dag cirka 130 000 flyktingar från Vietnam, Laos och Kampuchea i olika länder i Sydostasien under UNHCR:s mandat. Majoriteten av flyktingarna finns i läger i Thailand, medan de övriga återfinns i Filippinerna, Hongkong, Indonesien, Malaysia och Singapore. Många har vistats i läger under ett flertal år, har små utsikter att bli mottagna i tredje land och lever under svåra förhållanden.

Utöver dessa flyktingar under UNHCR:s mandat finns ca 250 000 kampuchianska flyktingar i gränsområdet mellan Kampuchea och Thailand, där UNHCR inte kan operera. Flyktingarna, vilka befinner sig mitt i ett militärt konfliktområde, får sin försörjning tillgodosedd av ett särskilt FN-organ, United Nations Border Relief Operation (UNBRO).

I Sydostasien finns också ett antal mindre flyktinggrupper från Burma, Filippinerna, olika delar av Indonesien, Thailand m. fl. En del av dessa anses falla under UNHCR:s mandat, andra inte.

En stor flyktinggrupp utgör de drygt 200 000 tamiler, vilka lämnat Sri Lanka till följd av inbördeskriget där. Majoriteten av dessa, ca 140 000, tog sin tillflykt till Indien, medan andra sökte skydd i andra delar av Asien. Många kom också till Nordamerika och Europa.

Det palestinska flyktingproblemet, som uppstod redan år 1948, är det äldsta fortfarande aktuella och olösta flyktingproblemet i världen. Nya palestinier flyr eller förvisas från de av Israel ockuperade territorierna medan andra föds i lägren till ett liv i exil. I lägren växer i dag en fjärde

generation flyktingar upp. Palestinierna utgör också den största enskilda flyktinggruppen i Mellersta Östern med mer än två miljoner människor registrerade som hjälpbehövande flyktingar hos UNRWA. Det totala antalet palestinska flyktingar är dock större än det antal som registrerats hos UNRWA.

Sönderfallet av det libanesiska samhället har medfört att många människor flytt landet – en del är libaneser medan andra är palestinier eller tillhör andra befolkningsminoriteter, vilka tidigare sökt och fått skydd i Libanon.

Antalet flyktingar från Iran och Irak har inte kunnat exakt beräknas men det torde röra sig om några hundratusen personer. Den största delen är unga män, som flyr undan det nu åttaåriga kriget, men människor flyr också till följd av politisk och – när det gäller Iran – religiös förföljelse. Därutöver har ett stort antal kurder i båda länderna tvingats fly till följd av det krig som pågår mellan de respektive centralregeringarna och kurdisk gerilla.

Afrika

Afrika har under lång tid varit den kontinent, som haft de flesta flyktingarna. Ett betydande antal av dessa finns i några av världens absolut fattigaste länder. Samtidigt har de afrikanska länderna vinnlagt sig om att bibehålla en uttalat generös flyktingpolitik, vilket bl. a. tagit sig uttryck i den tidigare nämnda OAU-konventionen, med ett annat flyktingbegrepp än Genèvekonventionen. Det är också på den afrikanska kontinenten, där flyktingar i Genève-konventionens bemärkelse ofta blandats med människor som flytt från torka, svält, väpnade konflikter m. m., som begreppet "of concern to" fått sin mest utbredda tillämpning.

För närvarande uppskattas antalet flyktingar på den afrikanska kontinenten till någonstans mellan fyra och fem miljoner. Det gångna året har sett en fortsatt förbättring i betydelsen att relativt många flyktingar kunnat återvända hem. I gengäld har tyvärr nya flyktingsituationer uppstått och gamla förvärrats.

I södra Afrika finns flyktingar dels till följd av Sydafrikas direkta politik i Sydafrika och Namibia och dels till följd av den indirekta politiken genom stödet till mot regeringarna fientliga väpnade grupper i Angola och Mocambique. Man räknar i dag med väl över 600 000 flyktingar från Mocambique i de kringliggande länderna, framför allt i Malawi och Zimbabwe. Till detta kommer bortemot 200 000 flyktingar från Namibia i omkringliggande länder, i synnerhet Angola, och flera tiotusentals flyktingar från Sydafrika. Till följd av Sydafrikas fortsatta politik, med militära raidar mot flyktingläger och bosättningsområden i grannstaterna, lever dessa flyktingar i en mycket osäker situation. Människor har också tvingats fly kriget i södra Angola, till bl. a. Zaire.

De största enskilda flyktinggrupperna i Afrika finns fortfarande i Sudan och Somalia.

Från Sudan har flyktingar återvandrat till Etiopien, Tchad och Uganda men människor har också flytt Sudan, bl. a. från inbördeskriget i södra Sudan till Etiopien.

En stor grupp flyktingar utgörs av människor som flytt från kriget mellan Polisario (den av OAU erkända befrielse rörelsen i Västra Sahara) och Marocko i Västra Sahara och sökt skydd i Algeriet. Många gamla flyktingproblem förblir också olösta – eller har bara delvis lösts – och stora flyktinggrupper från olika länder återfinns därför i bl. a. Burundi, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zaire, Zambia och Zimbabwe, för att nämna några. Man räknar med att mer än hälften av kontinentens stater är mottagare av flyktingar i någon omfattning.

Latinamerika

Situationen i Sydamerika har fortsatt att förbättras när det gäller bevarandet och utvecklandet av demokratin i ett flertal länder, vilket har inneburit att flyktingar fortsatt att återvända till bl. a. Argentina och Uruguay. Flyktingar återvänder också i någon mån till Chile men den fortsatta repressionen under den chilenska militärdiktaturen gör att flera tusen personer flyr Chile varje år. Från Chile förekommer också i ökande grad en i första hand socialt och ekonomiskt betingad utvandring.

De stora flyktingkoncentrationerna återfinns dock i Centralamerika till följd av de väpnade konflikterna i framför allt Guatemala och El Salvador, samt i viss mån konflikten mellan den kontrarevolutionära rörelsen, Contras, och regeringen i Nicaragua.

Av de totalt mer än två miljonerna flyktingar och hemlösa i olika länder i Centralamerika – Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexiko och Nicaragua – betraktas bort emot 500 000 som flyktingar i formell bemärkelse. Ett par hundra tusen av dessa får bistånd från UNHCR.

Under år 1987 har ett något ökande antal flyktingar också återvänt, bl. a. till El Salvador och Haiti, Guatemala och Nicaragua. Även säkerhetssituationen har i någon mån förbättrats för flyktingarna i området.

Flyktingar och asylsökande i Västeuropa, Nordamerika och Oceanien

Under senare delen av åttiotalet har antalet asylsökande, särskilt från utomeuropeiska länder, i Västeuropa ökat. År 1984 uppskattades antalet asylsökande i Europa till 104 000. År 1985 hade antalet ökat till 165 000 för att år 1986 ha växt till cirka 185 000 personer. För år 1987 uppskattas det totala antalet asylsökande att ha varit ca 157 000. Det bör uppmärksammas att dessa siffror, liksom all annan flyktingstatistik, måste tas med vissa reservationer. Till felkällorna hör t. ex. att hänsyn inte tas till huruvida en person tidigare sökt asyl eller fått tillstånd i ett annat land.

En ökande andel asylsökande har anlänt utan dokument eller med falska sådana. Dessa förhållanden har föranlett ett stort antal länder att skärpa tillämpningen av gällande utlänningslagstiftning, liksom att företa förändringar i restriktiv riktning av lagstiftningen och vidta olika andra begränsande åtgärder. Detta, snarare än ett minskat asylinvandringstryck totalt sett, torde förklara nedgången i siffrorna för år 1987, vilket också avspeglar sig i den nationella statistiken.

I det följande ges tillgänglig information avseende invandringen av asyl-

sökande och flyktingar liksom lagstiftnings- och andra frågor, som rör flyktingpolitik, i de nordiska samt i ett antal andra industrialiserade länder.

Det bör uppmärksammas att uppskattningar av kostnaden för flyktingmottagande inte är direkt jämförbara. Det har inte varit möjligt att göra någon närmare analys av vad som ingår i de olika ländernas redovisningar. Det måste också understrykas att de statistiska uppgifterna, med undantag för antalet asylsökande, inte heller nödvändigtvis är jämförbara. Dels skiljer sig lagstiftningen mellan länderna, dels presenteras inte beslutsstatistiken med klart angivande av vilka tillståndskategorier (jfr. Sveriges 3, 5, 6 §§ och humanitära skäl) som avses.

Den följande tabellen, sammanställd av UNHCR, är ett försök att ge en samlad bild av utvecklingen av antalet asylsökande.

Asylsökande i ett urval länder räknade som procent av invånarantalet

	Invånarantal Miljoner	Asylansökningar 1983–1987	Asylsökande 1983–1987 som % av invånarantalet
Sverige	8,3	62 600	0,75
Schweiz	6,5	44 600	0,69
Österrike	7,5	39 000	0,53
Danmark	5,1	25 000	0,49
Förbundsrep. Tyskland	61,0	286 000	0,47
Norge	4,1	13 000	0,32
Belgien	9,9	25 600	0,26
Nederländerna	14,5	30 200	0,21
Frankrike	55,2	104 200	0,19
Storbritannien	56,6	22 400	0,04

Danmark

År 1986 ändrades den danska utlänningslagen i mer restriktiv riktning för en period av ett år. Förslag om att förlänga detta med ytterligare ett år har accepterats i första läsningsen i Folketinget och förväntas tas i andra läsningsen under våren 1988. Den redan beslutade regeln om böter för flygbolag, som transporterar personer utan giltiga passhandlingar eller viseringar, kommer nu att sättas i kraft. Diskussion pågår också om att begränsa de gällande möjligheterna till familjeåterförening och anknytningsinvandring.

Under år 1987 ankom 2 100 asylsökande jämfört med 9 300 år 1986. 4 000 personer gavs under år 1987 uppehållstillstånd som flyktingar eller av flyktingliknande skäl. Beläggningen på flyktingförläggningar uppgick vid årsskiftet till ca 1 000 personer.

Finland

Inga förändringar i lagstiftningen har skett under år 1987. För närvarande kan en asylsökande antingen ges asyl eller enbart uppehållstillstånd. Under år 1988 kommer utlänningslagstiftningen att ses över liksom organisa-

tionen för tillståndsgivningen och flyktigmottagandet. En ytterligare höjning av flyktinkvoten, vilken under år 1987 ökades till 200 personer, kommer att diskuteras av regeringen under våren 1988.

Under år 1987 ankom 48 asylsökande, varav 12 gavs asyl och 13 fick uppehållstillstånd utan asyl.

Norge

Ett förslag om förändring av utlänningslagstiftningen har lagts fram av regeringen och förväntas komma till beslut i Stortinget under våren 1988. Lagförslaget innehåller bl. a. bestämmelser om böter för flygbolag som transporterar passagerare utan giltiga resehandlingar. Lagen är tänkt som en ramlag vilken skall ge handlingsfrihet åt regeringen att genomföra den invandringspolitik som vid en viss tid kan fastställas av Stortinget.

Under år 1987 ankom 8 613 asylsökande, en tredubbling jämfört med år 1986. De största grupperna var iranier, chilener, tamiler från Sri Lanka och jugoslaver (kosovoalbani).

3 500 asylärenden behandlades under år 1987. 280 personer fick stanna som flyktingar, 2 380 fick stanna av humanitära skäl och 840 avvisades och/eller fick sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen.

Från och med den 1 januari 1988 har en ny myndighet, Utlendingsdirektoratet (UDI), ansvaret för asylsökande, flyktingar och invandrare. UDI är en motsvarighet till statens invandrarverk. Det har etablerats med fem regionkontor underställda det centrala kontoret i Oslo.

Vid årskiftet 1987/88 befann sig cirka 4 500 personer på statliga flyktingförläggningar. Norges flyktingmottagande liknar det svenska. 215 av Norges 450 kommuner är f. n. involverade i flyktingarbetet. Norges totalkostnad för flyktingmottagandet år 1987 uppskattas till ca 3 miljarder norska kronor. För år 1988 har totalt 2,4 miljarder budgeterats.

Utöver de asylsökande har Norge också en flyktingkvot på 1 000 personer/år. Den bibehålls på samma nivå för år 1988.

Under våren 1988 kommer också en stortingsmedling avseende den samlade norska invandrapolitiken att läggas.

Australien

Australien har sedan år 1954 tagit emot 224 000 flyktingar. Det senaste året gavs uppehållstillstånd till cirka 6 000 personer, flertalet av humanitära skäl.

Särskilda arrangemang för mottagande av flyktingar förekommer inte. Flyktingar har dock rätt till socialvård och sjukvård. De har också rätt att få hjälp med bostad och med språkundervisning.

Den australiska regeringen har nyligen tillsatt en kommitté som bl. a. skall se över utlänningslagstiftningen. I vilken riktning förslagen kommer att gå kan inte nu förutses. Australien har dock alltid intagit en liberal hållning i flyktingfrågor och har tagit flera internationella initiativ, bl. a. inom ramen för UNHCR:s verksamhet, för att lösa särskilda flyktingproblem.

Belgien

Under år 1987 genomfördes en skärpning av lagstiftningen och dess tillämpning. Dels infördes sanktionsbestämmelser gentemot flygholag, dels infördes direktavvisningsmöjligheter för asylsökande utan resehandlingar och viseringar, inklusive sådana som enbart är i transit. Under år 1988 kommer nya förändringar för handläggningen av tillståndsärenden att införas liksom en ny organisation för detta.

Under år 1987 beräknades antalet asylsökande till drygt 6 000 personer, vilket är en nedgång jämfört med år 1986. De största grupperna var ghananer, iranier, jugoslaver, indier och zairier. 2 683 personer beviljades flyktingstatus. Ett fåtal asylsökande fick stanna av andra skäl.

Den kommunala socialtjänsten svarar för de asylsökandes uppehålle med statlig budgetförstärkning. Hjälp ges också av frivilliga organisationer.

Frankrike

Under år 1986 infördes bestämmelser som ökade möjligheterna att direkt vid gränserna avvisa personer som inte har visum eller medel för sitt uppehålle. Dessutom skärptes reglerna om identitetskontroll av utlänningar. I juli 1987 skärptes ytterligare kravet på att en utlänning skall kunna styrka sin försörjning under vistelsen i Frankrike. Dessa förändringar i lagstiftningen anses dock inte ha inverkat på tillströmningen av asylsökande. Antalet asylsökande har i stället ökat, från 26 300 personer år 1986 till 27 600 år 1987.

Ansträngningar har gjorts under år 1987 att förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Detta har skett genom personalförstärkningar och höjda löner för handläggarna. För närvarande är handläggningstiden ca sex månader. Det finns ännu ingen statistik för andelen beviljade ansökningar under år 1987, men enligt uppgift beviljas ungefär var tredje ansökan.

En flykting kan, beroende på familjesituation, erhålla vanliga sociala bidrag och erbjudas arbetsanpassningsåtgärder. En flykting kan vidare få upp till 240 timmars undervisning i franska. I Frankrike finns ett flertal privata organisationer som har till uppgift att stödja invandrare eller vissa flyktinggrupper.

Förbundsrepubliken Tyskland

Antalet asylsökande som kom till Förbundsrepubliken Tyskland minskade kraftigt i början av år 1987, sedan Tyska Demokratiska Republiken (DDR) efter samtal med de västtyska myndigheterna skärpt kontrollen av visuminnehav för personer som ämnar sig till Förbundsrepubliken Tyskland. År 1987 ankom 57 379 asylsökande till Förbundsrepubliken, vilket är nära en halvering jämfört med år 1986. Förbundsrepubliken Tyskland har dessut-

om skärpt 1982 års lag om asylförfarande med verkan från januari 1987. Reglerna innebär bl. a. hot om sanktioner för transportföretag som befordrar asylsökande utan erforderliga handlingar, förlängt arbetsförbud för asylsökande och hårdare kriterier vid prövningen av en asylansökan.

Fram till år 1987 har inte medborgare från Östeuropa kunnat utvisas från Förbundsrepubliken Tyskland. Fr. o. m. den 3 april 1987 skall inrikesdepartementen i de olika förbundsländerna stegvis börja tillämpa gällande utlännings- och asylrättsliga regler också på personer från Östeuropa. Det är ännu för tidigt att säga någonting om denna överenskommelses tillämpning.

De asylsökande kommer huvudsakligen från Polen, Turkiet, Iran, Sri Lanka, Pakistan, Afghanistan och Tjeckoslovakien. 160 000 personer uppges avvakta beslut, men denna siffra är troligen för hög – en tredjedel av dessa anses redan ha lämnat landet.

Under år 1987 avgjordes totalt 87 539 asylärenden, varav 8 231 personer (9,4%) gavs asyl. Under år 1987 togs också 360 kvotflyktingar emot, samtliga s. k. båtflyktingar.

Grekland

Grekland har tidigare huvudsakligen fungerat som ett transitland för östeuropeiska flyktingar för vilka UNHCR sökt andra länderplaceringar. Under år 1987 tredubblades emellertid antalet asylsökande till 6 547 personer, till största delen – 4 097 personer – från utomeuropeiska länder.

De största grupperna är eritreaner och iranier. Några ändringar i lagstiftning eller några administrativa begränsningar är inte aviserade – Grekland försöker nu tillsammans med UNHCR att finna en lösning på de problem som föranletts av den ökade tillströmningen.

Italien

Italien har undertecknat 1951 års flyktingkonvention men med den reservationen, att man enbart erkänner flyktingar från Östeuropa. Den italienska regeringen har diskuterat en förändring av detta förhållande men man anser sig först tvungna att komma tillrätta med det problem som det stora antalet "illegala immigranter" (700 000 – 1,2 miljoner) utgör. En lagstiftning från årsskiftet 1986/87 lägger grunden till en registrering och en regularisering av status av dessa personer men än så länge har enbart ca 300 000 personer låtit registrera sig. Någon statistik över antalet asylsökande från t. ex. Iran, Eritrea och Somalia finns därför inte.

Under år 1987 anlände ca 13 000 asylsökande från Östeuropa till Italien. UNHCR behandlade ca 1 400 ansökningar om flyktingstatus av vilka cirka hälften erkändes.

Nederländerna

I april 1987 skärptes den nederländska utlänningslagstiftningen på en rad punkter. Ändringarna innebär att asylärendena delas upp i tre kategorier

med olika kriterier för prövningen: Ansökningar från personer som haft möjlighet att begära asyl i något annat västeuropeiskt land tas över huvudet taget inte upp till prövning. I de fall då en ansökan bedöms som uppenbart ogrundad tillämpas ett summariskt förfaringssätt. Övriga fall prövas enligt normala rutiner.

Arbete som syftar till att införa en helt ny lag på området pågår.

Det nederländska systemet för flyktingmottagande liknar mycket det svenska. Flyktingarna vistas temporärt på statliga mottagningsanläggningar och slussas sedan vidare till kommunerna. I januari 1988 hade den holländska staten träffat överenskommelser om flyktingmottagande med en majoritet av landets 714 kommuner. Kommunerna erhåller motsvarande 2 000 kr per flykting och månad för mottagandet.

Enligt ett uttalande, som den nederländske välfärdsministern gjorde sommaren 1987, var regeringens mål att skapa en "pool" med 6 000 platser i mottagningscentra och kommuner. I januari 1988 disponerade man över 5 000 platser. Nyligen har dock välfärdsministeriet publicerat siffror som visar att behovet år 1990 kommer att vara ca 10 000 platser.

Totalt sökte under de första nio månaderna år 1987 13 500 människor asyl i Nederländerna, vilket var mer än dubbelt så många som under hela år 1986. Tillströmningen varierade dock under året. Särskilt kan man konstatera en markant nedgång efter det att lagstiftningen skärptes under andra kvartalet 1987.

Portugal

Den portugisiska regeringen har aviserat en översyn av utlänningslagen och asylrätten. En harmonisering med EG skall bland annat genomföras. Man kan förvänta sig en något striktare flyktingpolitik. För närvarande finns t. ex. inga regler om utvisning, vilket innebär att många som fått sina asylansökningar avslagna kvarstannar i landet. Det uppskattas att ca 10 000 personer uppehåller sig illegalt i Portugal.

Under år 1987 ankom 175 asylsökande. Den största gruppen kom från Angola (137). Två personer gavs under året flyktingstatus.

Schweiz

Till följd av en år 1987 genomförd folkomröstning har asyllagstiftningen skärpts. Förändringarna, som gäller fr. o. m. den 1 januari 1988, innebär bl. a. att en asylansökan endast får göras vid 25 gränskontrollstationer. En asylsökande, som passerar på annan plats, kommer i flertalet fall att skickas tillbaka till sitt första asylland. Med tanke på att för närvarande 80–90 % av alla asylsökande tar sig in i Schweiz "illegalt" från ett angränsande land, kommer nyordningen att få stor inverkan på antalet asylansökningar.

Enligt de nya reglerna skall en första kontroll ske vid gränsstationerna av den kantonala polisen, som också kan besluta om direktavvisning. De asylsökande, som får komma in i landet, slussas därefter vidare till fyra centrala uppsamlingscentra för en första utredning, identitetskontroll och

eventuell sjukvård. Efter ett par dagars vistelse i uppsamlingscentret skall de asylsökande fördelas på kantonerna i förhållande till folkmängden i dessa. I kantonerna skall också en mer genomgripande utredning genomföras.

Under år 1987 ankom 10913 asylsökande; en ökning jämfört med år 1986 med 28 %. 11 239 ansökningar behandlades. 829 personer gavs asyl, varav 216 var familjeanknytningsfall. 108 personer fick stanna av särskilt ömmande skäl. 8 292 ansökningar avslogs.

Schweiz uppskattar kostnaderna för asylsökande och flyktingar till motsvarande ca 700 milj. kr.

Spanien

Under år 1987 mottogs 3 742 asylsökande. 520 personer gavs flyktingstatus. Få personer utvisas från Spanien. De som inte får någon form av status stannar oftast kvar illegalt.

Storbritannien

I mars 1987 infördes bestämmelser om sanktioner mot transportföretag som till Storbritannien befordrar personer vilka saknar pass eller andra identitetshandlingar eller som saknar inresevisum. Särskild uppmärksamhet riktas mot tendenser att missbruka asylrätten eller kringgå immigrationsbestämmelserna.

Under första halvåret 1987 ansökte totalt 2 417 personer om asyl i Storbritannien jämfört med 4 500 för hela år 1986. Tamiler och iranier svarade för mer än hälften av ansökningarna. Under samma tid gavs 199 personer flyktingstatus medan 1 338 personer fick stanna av andra skäl.

Någon central samordning av den brittiska asyl- och flyktingpolitiken finns inte. Uppgifter saknas därför på kostnaderna för flyktingmottagandet.

Turkiet

Turkiet tillämpar 1951 års flyktingkonvention enbart på personer som blivit flyktingar på grund av händelser i Europa. Antalet flyktingar i Turkiet enligt konventionen är därför litet. Personer som utan geografisk begränsning av flyktingkonventionen är att betrakta som flyktingar registreras efter ansökan hos UNHCR i Ankara. Under år 1987 anmälde sig ca 6 000 personer där.

Av dem som anmäler sig hos UNHCR i Turkiet är 85 % iranska medborgare medan resten huvudsakligen är från Irak. Det finns inte något visumtvång för iranier. Antalet iranier som av olika skäl vistas i Turkiet är inte känt men uppskattningsvis kan det röra sig om 400 000 personer. Det stora flertalet har kommit in legalt i landet men många använder sig av falska handlingar.

Oberoende av hur iranier och andra asylsökande tar sig in i Turkiet är detta land för de flesta endast en anhalt på väg till andra länder. Långt ifrån

alla anmäler sig hos UNHCR. Genom ansökningar direkt till ambassaderna eller på andra sätt försöker man att ta sig vidare.

Skr. 1987/88:157

USA

I USA har en total flyktingkvot på 70 000 människor fastställts för år 1987, en höjning jämfört med år 1986 på 3 000. Över hälften av kvotantalet är reserverat för indokinesiska flyktingar. Under de första tre kvartalen år 1987 överfördes 65 000 flyktingar till USA varav merparten kom från Sydostasien. Andra stora flyktinggrupper till USA har kommit från Östeuropa och Sovjetunionen.

Österrike

Österrike är ett viktigt transitland för främst östeuropeiska flyktingar. Andelen som flyttar vidare har dock sjunkit från 90 % till 75–80 % under senare år. Vidareutvandringen sker främst till USA, Canada och Australien på grund av särskilda avtal mellan Österrike och dessa stater.

Det är inte ovanligt att asylsökande, som inte beviljats asyl, stannar kvar i Österrike. Österrike sänder inte heller tillbaka personer som har sitt hemland i någon östeuropeisk stat.

Inrikesministeriet svarar för flyktingmottagandet. För år 1988 har kostnaderna för detta budgeterats till motsvarande 270 miljoner kr. De asylsökande placeras under väntetiden normalt i en flyktingförläggning. Den genomsnittliga handläggningstiden är cirka ett och ett halvt år.

Antalet asylsökande ökade under år 1987 till 11 406 personer från 8 600 året innan. Omkring en tredjedel av ansökningarna beviljas. Merparten av de asylsökande kommer från Östeuropa, främst Ungern och Tjeckoslovakien.

4 Det internationella flyktingarbetet och Sveriges roll

Inledning

Till följd av det internationella flyktingsamarbetets centrala roll för svensk flyktingpolitik har Sverige fortsatt att föra en aktiv internationell politik. Bevakningen av den internationella utvecklingen på området har varit intensiv och Sverige har både politiskt och genom biståndsinsatser kunnat reagera på nya och/eller förvärrade flyktingsituationer. Det totala svenska biståndet riktat till flyktingar och därtill relaterade katastrofer har ökat. Sverige har fortsatt att spela en aktiv roll inom de främst berörda internationella organen, särskilt UNHCR. Försöken att utveckla ett konstruktivt samarbete kring bl. a. behandlingen av asylsökande och mottagandet av flyktingar med ett antal andra industrialiserade länder har också fortsatt även om inga större konkreta resultat har uppnåtts. Sveriges strävan att föra en ambitiös och solidarisk flyktingpolitik möts tyvärr inte av något gensvar i de flesta andra av de industrialiserade staterna.

Det nordiska samarbetet både inom och utanför Nordiska ministerrådet har vidareutvecklats.

Skr. 1987/88: 157

Sambandet mellan utvecklingsbistånd och flyktinghjälp

Endast begränsade resultat har hittills nåtts i tredje världen när det gäller att finna lösningar på flyktingproblem i bemärkelsen att flyktingarna har kunnat frivilligt återvända till sina hemländer eller bli självförsörjande i mottagarländerna. Många flyktingsituationer, i synnerhet i u-länderna, har haft en tendens att permanentas. Det är inte ovanligt att flyktingar vistas i läger år efter år utan någon lösning i sikte. De blir därför långvarigt beroende av värdlandets ofta knappa resurser och av utifrån kommande hjälp. På många håll pågår samtidigt utvecklingsprogram för landets egen befolkning, vilken ofta har ungefär samma hjälpbehov som flyktingarna. Man eftersträvar därför alltmer en integration av flyktinghjälp och utvecklingsbistånd. Sverige har i en rad olika sammanhang under senare år verkat för en utveckling i denna riktning.

Det råder nu ett brett samförstånd om att UNHCR bör ha fortsatt huvudansvar för varje ny flyktingsituation men att organisationer inriktade på utvecklingssamarbete inom och utom FN-systemet bör uppmuntras till att snarast möjligt ta över hjälpprogrammen. UNHCR:s resurser skulle därmed kunna koncentreras på de mer akuta behoven i en flyktingsituation. Tanken är vidare att integrering av flyktingar i biståndsprogrammen skulle komma att medföra ett resurstillskott för värdlandet. UNHCR har samarbete med denna inriktning med bl. a. Världsbanken och ILO.

Sveriges internationella bistånd till flyktingar

UNHCR:s budget för år 1987 uppgick till 450 milj. dollar. Flyktingkommissariens verksamhet finansieras nästan helt genom frivilliga bidrag från ett 20-tal regeringar. Endast ca 4–5 % av budgeten finansieras över FN:s reguljära budget.

Sveriges totala bidrag till UNHCR uppgick år 1987 till 127 milj. kr. Därmed är Sverige den åttonde största bidragsgivaren efter USA, Japan, EG, Förbundsrepubliken Tyskland, Storbritannien, Danmark och Italien. Det reguljära bidraget uppgick till 90 milj. kr. Dessutom utgick extra bidrag på 37 milj. kr. till bl. a. UNHCR:s verksamhet i Centralamerika och Pakistan. För år 1988 är det reguljära bidraget 110 milj. kr. För år 1989 och 1990 har regeringen föreslagit en höjning av det reguljära bidraget till 120 milj. kr.

Det svenska reguljära bidraget till UNRWA för år 1987 uppgick till 75 milj. kr. Dessutom har Sverige under året givit totalt 11,5 milj. kr. som extra bidrag, bl. a. till katastrofhjälp i Libanon och till skolbyggnader i Gazaområdet. Sverige är den fjärde största bidragsgivaren efter USA, EG och Italien. För år 1988 och 1989 har regeringen föreslagit en höjning av det reguljära bidraget till 82 milj. kr.

Från anslagsposten Katastrofer m. m. har under året ca 200 milj. kr. tagits i anspråk för flyktingar och hemlösa. Medlen har kanaliserats genom

FN-organ (UNHCR, UNRWA, UNICEF, WFP). Röda korset (Svenska röda korset, Rödakorsföreningarnas förbund och Internationella rödakorskommittén) samt genom svenska frivilligorganisationer som Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen, Diakonia, Rädda barnen och Lutherhjälpen.

Från anslagsposten humanitärt bistånd i Latinamerika har ca 100 milj. kr. gått till flyktingar och hemlösa. Biståndet har lämnats genom svenska och internationella organisationer som Diakonia, Kyrkornas världsråd och World University Service samt till enskilda grupper och organisationer i mottagarländerna.

Vidare har från anslagsposten humanitärt bistånd i södra Afrika under år 1987 uppskattningsvis 115 milj. kr. använts för flyktingprogram av olika slag. En större del har gått till befrielseverksamheternas humanitära arbete för flyktingar från Sydafrika och Namibia. En del har gått till stipendie- och utbildningsprogram, t. ex. via FN-fonderna för södra Afrika.

Utöver vad som nu nämnts har i vissa fall delar av det svenska biståndet till FN-organ som WFP och UNICEF använts för flyktingprogram i FN-organens egen regi.

Under 1987 användes enligt WFP:s beräkningar cirka två tredjedelar av det Internationella beredskapslagret av livsmedel för katastrofinsatser (IEFR) för flyktinghjälp. Det svenska bidraget till IEFR för budgetåret 1987/88 uppgick till 74 milj. kr.

Sveriges samlade bidrag under år 1987 till flyktingar och hemlösa världen över (utanför Sverige) kan därmed uppskattas till över 650 milj. kr. I siffran ingår bistånd till såväl flyktingar som hemlösa i en flyktingliknande situation, inom eller utom det egna landet.

FN:s generalförsamling

UNHCR:s verksamhet behandlas varje år i FN:s generalförsamling. I ett anförande vid det 42:a mötet med generalförsamlingen i november 1987 konstaterade den svenske delegaten att en stor del av flyktingströmmarna idag går från ett u-land till ett annat. Stor uppskattning uttrycktes över det generösa mottagande flyktingarna får i dessa länder, och det betonades att världssamfundet har en klar förpliktelse att hjälpa till att lindra den börda som läggs på dem. Den bästa lösningen för en flykting är att kunna återvända hem. Då detta inte är möjligt inom en förutsebar framtid utgör integrering i länder med liknande kultur och språk det bästa alternativet. I anförandet behandlades särskilt flyktingproblemen i södra Afrika, Centralamerika och Afghanistan. De risker och faror som många flyktingar utsätts för, t. ex. genom väpnade attacker mot flyktingläger, och den särskilda sårbarheten hos flyktingkvinnorna och flyktingbarnen betonades vidare. I anförandet framhölls också den svenska regeringens oro över att det ökande antalet asylansökningar utan egentliga grunder kan ge upphov till en urholkning av begreppet politisk asyl. Särskilt pekades på problemet med asylsökande som utan godtagbara skäl anländer i avsikt att tjäna pengar på människor i svåra omständigheter.

Generalförsamlingen antog en resolution till stöd för UNHCR:s verk-

samhet som traditionellt ges en mycket allmän karaktär samt ytterligare en om förlängning med ytterligare en femårsperiod av UNHCR:s verksamhet. Båda resolutionerna hade bl.a. de nordiska länderna som medförslagsställare. De bekräftar flyktingkommissariens grundläggande uppgift att svara för internationellt skydd av flyktingar och understryka behovet av gemensamma internationella insatser till förmån för det ökande antalet flyktingar och hemlösa.

Vidare antogs bl. a. resolutioner om uppföljningen av den andra konferensen om bistånd till flyktingar i Afrika (ICARA II) som hölls år 1984 samt om den internationella konferensen om situationen för flyktingar samt återvändande och hemlösa personer i södra Afrika, som den afrikanska enhetsorganisationen (OAU) beslutat att sammankalla i september 1988.

Även UNRWA:s verksamhet behandlas årligen av generalförsamlingen. Vid mötet år 1987 uttryckte den svenske delegaten regeringens oro över de särskilda problem som möter UNRWA i Libanon, på Västbanken och i Gaza-området. Särskilt framhölls den oroväckande utvecklingen i Libanon där antalet kidnappningar av UNRWA-medarbetare ökat. Samtidigt som uppskattning uttrycktes över att UNRWA:s finansiella situation stabiliserats, uppmanade Sverige fler länder att visa solidaritet med de palestinska flyktingarna genom att ge bidrag till UNRWA.

UNHCR

UNHCR upprättades år 1950 för att under en treårsperiod finna nya hem åt de europeiska flyktingarna efter andra världskriget. Sedan dess har nya flyktinggrupper tillkommit och UNHCR:s mandat har successivt förlängts med fem år i taget. UNHCR:s främsta uppgift har sedan starten varit att ge rättsligt skydd åt flyktingar, men inslaget av materiellt bistånd har ökat kraftigt med åren. Flyktingproblemen har under den senaste tioårsperioden nått en mycket stor omfattning och komplexitet. De större flyktingströmmarna har främst rört sig mellan u-länder. I flera av de krislägen som uppstått har UNHCR betraktats som den bäst lämpade organisationen för akuta hjälpinsatser för såväl flyktingar som andra hemlösa.

UNHCR har samarbetat med flertalet av världens länder. De östeuropeiska staterna står dock utanför UNHCR:s verksamhet och lämnar inte heller några finansiella bidrag till organisationen.

En resolution om utvidgning av UNHCR:s exekutivkommitté antogs av generalförsamlingen utan omröstning hösten 1987. Härmed beslutade församlingen att utöka antalet medlemsplatser i UNHCR:s verkställande utskott från 41 till 43. I resolutionen uppmanas FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) att vid sitt första ordinarie möte år 1988 välja de två ytterligare medlemmarna. Församlingen uttrycker vidare sin uppskattning över att exekutivkommittén börjat undersöka hur observatörer skall kunna ges förbättrade möjligheter att delta i dess arbete.

Algeriet	Förbundsrepubliken	Madagaskar	Sverige
Amerikas Förenta stater	Tyskland	Marocko	Tanzania
Argentina	Grekland	Namibia	Thailand
Australien	Iran	Nederländerna	Tunisien
Belgien	Israel	Nicaragua	Turkiet
Brasilien	Italien	Nigeria	Uganda
Canada	Japan	Norge	Vatikanstaten
Colombia	Jugoslavien	Schweiz	Venezuela
Danmark	Kina	Storbritannien	Zaire
Finland	Libanon	Sudan	Österrike
Frankrike	Lesotho		

Svensk flyktingpolitik på det internationella planet kommer främst till uttryck inom exekutivkommittén, där Sverige är medlem sedan den upprättades år 1959, samt i FN.

I det svenska anförandet vid exekutivkommitténs styrelsemöte i oktober 1987 gjordes en genomgång av flyktingsituationen i världen och bl. a. berördes situationen i södra Afrika, den afghanska flyktingsituationen och läget i Centralamerika. Vidare noterades situationen i Europa och problemen med det ökade antalet asylsökande, av vilka många är utan dokument, och vikten av att hitta gemensamma och regionala lösningar. I detta sammanhang underströks dels det faktum att majoriteten av världens flyktingar kommer från och finns i utvecklingsländerna, dels att en global generös flyktingpolitik också måste omfatta Europa, men att detta kräver att alla verkar i samma riktning. UNHCR:s strävanden att uppnå en koordinering mellan de olika europeiska länderna välkomnades.

Vidare välkomnades det genombrott som underkommitténs för internationella rättsskyddsfrågor föreslagna konklusioner avseende förhindrandet och fördömandet av militära attacker mot flyktingläger innebar, liksom konklusionerna när det gällde flyktingbarnens särskilt utsatta situation och behov. I anförandet underströks också att de internationella rättsskyddsfrågorna är ett fundament och en primär uppgift för UNHCR. Mot bakgrund av FN:s finansiella kris framfördes viss kritik mot UNHCR:s tillsättande av nya tjänster med projektmedel.

De viktigaste konklusionerna vid 1987 års exekutivkommittémöte rörde följdriktigt dels fördömande av militära attacker mot flyktingläger, dels flyktingbarnens situation.

UNHCR brukar ange tre möjliga lösningar på ett flyktingproblem:

- frivillig repatriering
- integration i första asyllandet
- omplacering till tredje land.

UNHCR strävar alltid efter lösningar med bestående effekt. Hjälpn utformas i stor utsträckning så att den underlättar möjligheterna till självförsörjning i asyllandet. Om frivillig repatriering blir möjlig kan projekt med liknande syfte också initieras i ursprungslandet. I början av 1970-talet hade UNHCR möjlighet att använda upp till 85 % av sina samlar-

de resurser till insatser med denna inriktning. Denna andel sjönk drastiskt med de många samtidiga flyktingströmmarna kring år 1980. Den senaste utvecklingen har lett till att endast ca 40 % av UNHCR:s resurser för år 1987 kunde användas till bestående lösningar.

UNHCR:s högkvarter ligger i Genève. Organisationen har ett 90-tal fältkontor. Ett av dessa, med Norden som sitt ansvarsområde, är förlagt till Stockholm. Sammantaget har UNHCR ca 1900 anställda. Sedan år 1986 är schweizaren Jean-Pierre Hocké FN:s flyktingkommissarie.

UNRWA

UNRWA upprättades år 1949 för att bistå de palestinska flyktingarna med oundgängliga förnödenheter och samhällsservice. UNRWA har med tiden kommit att få särskild betydelse för skolundervisningen bland palestinska barn. Till skillnad från UNHCR har UNRWA inget mandat när det gäller flyktingarnas rättsliga skydd.

Under åren har nya flyktingskaror tillkommit, framför allt efter juni-kriget år 1967 mellan Israel och arabstaterna. Det höga födelsetalet har därtill gjort att denna flyktinggrupp, som år 1948 uppgick till en halv miljon, idag är fyra gånger så stor. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, ca 850 000. Övriga finns på Västbanken och i Gazaområdet, i Libanon och i Syrien. Någon lösning på detta flyktingproblem kan knappast förväntas så länge konflikten mellan Israel och arabländerna består.

1987 års budget för UNRWA uppgick till 200 milj. dollar. År 1986 införde UNRWA ett nytt budgetsysteem med en rullande treårsplanering, vilket innebär att det belopp som budgeteras är ett absolut minimum för genomförande av planerade insatser. Nedskärningar i denna budget skulle leda till allvarliga konsekvenser för UNRWA:s program och flyktingarnas undervisning, hälsovård m. m. För år 1988 förutses en budget på 216 milj. dollar.

I november 1985 tillträdde italienaren Giorgio Giacomelli posten som UNRWA:s generalkommissarie. UNRWA:s högkvarter skall ligga i Beirut, men administrationen är för närvarande på grund av säkerhetsläget i Libanon lokaliserad till Wien. UNRWA har fältkontor i sitt verksamhetsområde, vilket omfattar Jordanien, Libanon, Syrien, Västbanken och Gaza.

Europarådet

Inom Europarådet bedrivs ett omfattande arbete för att säkerställa och vidga skyddet för flyktingar. Bland de överenskommelser, som har utarbetats inom Europarådet, kan nämnas överenskommelserna om avskaffande av viseringstväng för flyktingar samt om överförande av ansvar för flyktingar. Den senare överenskommelsen innehåller regler om staters skyldighet att utfärda dokument till en flykting som vistats i landet en viss tid.

Under de senaste åren har man i en särskild kommitté inom Europarådet – Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR) – ägnat särskild upp-

märksamhet åt den s. k. första asyllandsprincipen. Denna princip innebär att en asylsökande kan avslås antingen på den grunden att asyl redan beviljats i annat land eller på den grunden att det med fog kan antas att den asylsökande kan få en fristad i det land han eller hon först kom till (första asylland). Under det gångna året har en konventionstext arbetats fram som tycks kunna accepteras av de flesta staterna inom Europarådet. CAHAR arbetar sedan år 1985 även på en konvention om asylrätt.

Vid den tredje europeiska migrationsministerkonferensen, som hölls i Portugal i maj 1987, konstaterade ministrarna att mandatet för den europeiska migrationskommittén (CDMG) ändrats till att täcka även flyktingars sociala villkor, eftersom flyktingarnas sociala problem i viss utsträckning är jämförbara med andra migranternas. Från svensk sida hävdades bl. a. att det är angeläget att bygga upp det europeiska samarbetet kring integrationsfrågor gällande flyktingar. Sverige har aktivt medverkat till att dessa frågor numera behandlas vid CDMG:s möten.

ICM

Intergovernmental Committee for Migration (ICM) ändrade under år 1987 ånyo sitt namn, i samband med att organisationen antog förändrade stadgar. Organisationen heter nu *Intergovernmental Organization for Migration*, namnförkortningen behölls dock ograverad (ICM). Namn- och stadgeändringen markerar organisationens breddande av såväl medlemskap som verksamhet. Från att under en längre period ha varit framför allt en transportorganisation har ICM under senare år utvecklat ett antal program för bland annat återvandring till utvecklingsländer av utbildade experter från de industrialiserade länderna, återvandring av flyktingar inklusive hjälp med integrations- och arbetsmarknadsfrågor, hjälp med återvandring och återanpassning av asylsökande som förvägrats uppehållstillstånd (sådana program finns i dag i Västtyskland och Schweiz) samt rekrytering av experter till medlemsländer. Organisationen har också fortsatt sitt expertseminarieprogram i integrations- och migrationsfrågor. Slutligen är ICM fortfarande den främsta internationella organisationen när det gäller transport – inklusive hälsokontroll, social- och arbetsmarknadsrådgivning – för flyktingar och migranter. Ett antal nya medlemmar och observatörer från bl. a. annat Afrika, där ICM:s program är under utveckling, och Asien har anslutit sig till organisationen. För närvarande genomför organisationen en aktiv kampanj för att rekrytera nya medlemsstater samt för att förmå observatörsstater att anta medlemsstatus.

Organisationen bildades år 1951 och Sverige var medlem fram till år 1962. Sedan år 1980 innehar Sverige observatörsstatus. Frågan om Sveriges återinträde som fullvärdig medlem är under beredning i regeringskansliet.

Sverige anlitat ICM som transportorganisation för hitresande kvotflyktingar och deras anhöriga. Sverige har också bidragit till, och aktivt medverkat i, ICM:s seminarier.

Inom ramen för arbetet med EG:s inre marknad, som skall vara genomförd år 1992, pågår diskussioner om en harmonisering av bl. a. viserings- och asylpolitiken. Med hänsyn till EG:s begränsade mandat i dessa frågor är det rimligt att anta att en harmonisering blir mycket svår att genomföra. EG-kommissionen arbetar för närvarande med riktlinjer avseende asylrätt.

EG-ländernas justitieministrar har vid sidan av EG-kommissionen initierat försök till harmonisering av viseringspolitiken och bl. a. tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att se över frågor om EG:s yttre och inre gränser, asylrätt, dokumentförstöring och passförfälskning. Särskilda undergrupper behandlar de enskilda frågorna. Arbetet har pågått sedan slutet av år 1986.

Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt Australien och Canada

Konsultationerna är en dialog mellan inalles 12 länder: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige och Österrike samt UNHCR kring frågor rörande asylsökande och flyktingar i Västeuropa och Nordamerika. Initiativet till denna process togs av Sverige i nära samarbete med UNHCR i november 1985, då den första konsultationen hölls i Stockholm. Hittills har tre möten hållits av själva konsultationen, som blivit ett värdefullt instrument för dialog mellan länderna och med UNHCR och för uppslutning kring ett bevarande av de principer som 1951 års flyktingkonvention ger uttryck för. Mycket av konsultationens arbete har utförts i arbetsgrupper (en för iranska asylsökare, en för tamilska sådana och en för statistikfrågor) där konkreta förslag till gemensamma aktioner förberetts inför det nästa mötet, vilket kommer att äga rum i maj 1988.

Jämsides med konsultationens arbete har också ett antal europeiska frivilliga organisationer, grupperade i *the European Consultation on Refugees (ECRE)*, presenterat ett övergripande förslag till europeisk flyktingpolitik. Detta förslag kommer att diskuteras såväl inom konsultationen som inom ramen för UNHCR:s exekutivkommitté, till vilken förslagen ursprungligen ställdes.

Det faktum att de flesta andra europeiska och utomeuropeiska industristater på olika sätt infört, eller planerar att införa, olika typer av restriktioner med avsikt att minska trycket från asylinvandringen till Europa gör att en fortsatt möjlighet till dialog blir ett viktigt element i Sveriges strävan att bibehålla en ambitiös och solidarisk flyktingpolitik.

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet inom det flyktingpolitiska området har fortsatt. De nordiska regeringarna är eniga om vikten av dialog, samråd och samarbete i dessa frågor.

Inom *Nordiska rådet* har också arbetet till följd av rekommendation nr 30/86 angående samarbete inom flyktingpolitiken fortsatt.

Den på svenskt förslag år 1986 inrättade *nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor* har hittills mötts vid fem tillfällen. Gruppen har lagt fram förslag avseende institutionaliseringen av informationsutbytet mellan de nordiska länderna i frågor som rör statistik och länderinformation. En särskild arbetsgrupp under samrådsgruppen arbetar med frågor som rör EG:s gränskontrollförslag och andra flyktingpolitiska aspekter på utvecklingen av EG. Vidare arbetar samrådsgruppen med möjligheterna att få till stånd en gemensam nordisk kvotuttagning för iranska flyktingar som i dag står under FN:s beskydd. Gruppen kommer också att diskutera möjligheterna till gemensamt agerande inom ramen för UNHCR när det gäller frågor rörande irreguljär invandring och dokumentlöshet.

Inom ramen för övervakningen av den *nordiska passkontrollöverenskommelsen (PÖK)* från år 1958 sker regelbundna samråd i det *nordiska utlänningsutskottet* med företrädare för vederbörande myndigheter.

Den *nordiska kontaktgruppen för migrationsfrågor* genomför bl. a. ett projekt – "Integration av icke-europeiska invandrare" – där integrationen av och situationen för de vietnamesiska flyktingarna i de olika nordiska länderna studeras. Förslag kommer att lämnas om fortsatt nordiskt samarbete rörande integration av flyktingar och invandrare. Inom ramen för ett annat projekt studeras möjligheterna till nordiskt samarbete om information till flyktingar. Ett tredje projekt är ett seminarium om återvandring avsett att hållas under hösten 1988.

Samarbetet mellan SIV och de organ, som i Danmark, Finland och Norge närmast motsvarar SIV vad gäller flyktingmottagande, har successivt utvecklats under de senaste åren. Årligen arrangeras nordiska flyktingkonferenser och nästa nordiska flyktingkonferens hålls i Ebeltøft, Danmark, den 31 maj – 2 juni 1988. Konferensen kommer att behandla kulturmötet vid integrationen av flyktingar i de nordiska länderna.

Utöver de årliga konferenserna arrangeras, dels i samband med varje konferens, dels vid åtminstone ett ytterligare tillfälle, så kallade "mini-möten" mellan generaldirektörerna (motsvarande) inom de samarbetande organen.

Den 17–18 november 1987 anordnade SIV ett arbetsseminarium om mottagande och integration av flyktingar i Danmark och Sverige. Syftet var att utbyta kunskaper och erfarenheter mellan kommunala flyktingsamordnare i Skåne och lokala flyktingarbetare från Dansk Flygtningehjælp och danska kommuner. Seminariet bekräftade antagandet om en brist på kontakter och erfarenhetsutbyte mellan de lokala flyktingarbetarna på ömse sidor av Öresund.

Ett betydande antal besök har under år 1987 mottagits hos SIV från bl. a. motsvarande organ i Danmark, Finland och Norge. Därigenom har ytterligare tillfällen erbjudits till ömsesidigt erfarenhetsutbyte och till att etablera personliga kontakter.

Ett stort antal internationella frivilliga organisationer är också aktiva inom såväl flyktingsbiståndets som flyktingpolitikens områden.

En sammanslutning av europeiska frivilliga organisationer, *ECRE*, har som nämnts tidigare presenterat ett flyktingpolitiskt program för Europa, vilket bl. a. är föremål för diskussion inom ramen för det nordiska och det europeiska samarbetet samt inom UNHCR.

International Council of Voluntary Agencies (ICVA) är en sammanslutning av frivilliga organisationer med säte i Genève. ICVA spelar en aktiv roll inom flyktinghjälpen och flyktingpolitikens områden, och flera av medlemsorganisationerna mottar också svenskt stöd. I samband med det senaste mötet av UNHCR:s exekutivkommitté hölls konsultationer av den svenska delegationen med de frivilliga organisationerna inom ramen för ICVA.

Den 23 november 1987 inleddes i Bryssel ett organiserat samarbete i form av etablerandet av en liaison-kommitté – *Migreurope* – mellan flera organisationer som arbetar på europeisk nivå, både invandrarsammanslutningar och andra frivilligorganisationer. Även nationella invandrarorganisationer deltar. Samarbetsgruppen för invandrarorganisationer (SIOS) i Sverige är representerat i detta samarbete.

Av de internationella frivilliga organisationer som mottar svenskt stöd kan framför allt tre nämnas.

Internationella rödakorskommittén (ICRC) är formellt en schweizisk organisation och arbetar efter de principer som nedlagts i Genève-konventionerna (den grupp av avtal som gäller behandlingen av sjuka, sårade, krigsfångar och civilpersoner under krig). ICRC:s arbete omfattar egentligen skydd och bistånd till krigsfångar och civila internerade, efterforskning av saknade personer, förmedling av familjemeddelanden samt informationsspridning om Genève-konventionerna men numera också materiellt bistånd till nödlidande.

Sverige bidrog under 1987 med sammanlagt 55 milj. kr. till ICRC:s operativa och reguljära budget.

Kyrkornas världsråd (WCC) erhåller sedan drygt tio år SIDA-medel för insatser till främjande av skyddet av de mänskliga rättigheterna i Latinamerika. WCC samarbetar med i första hand kyrkliga organisationer i Latinamerika med verksamhet till försvar för de mänskliga rättigheterna.

Totalt har till WCC utgått svenskt stöd om 88 320 000 kr. under perioden 1983/84 – 1987/88.

World University Service (WUS) har sedan 1975 mottagit bidrag från SIDA för sitt stipendieprogram för latinamerikanska flyktingar. I samband med avvecklingen av IUEF:s stipendieprogram för Latinamerika 1980/81 anmodades WUS av SIDA att ta ansvaret för IUEF:s stipendiater. WUS blev därmed den enda internationella organisationen med ett omfattande, renodlat stipendieprogram i och för Latinamerika.

WUS stipendieprogram bedrivs i 16 länder i Latinamerika. Totalt har till WUS utgått bidrag om ca 100 milj. kr. under perioden 1982/83 – 1987/88.

De gällande reglerna

Den svenska lagstiftningen beträffande flyktingar står i överensstämmelse med 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning. I 3 § UtL återfinns en definition och en skyddsbestämmelse rörande flyktingar som överensstämmer med konventionens. Bestämmelserna i 5 och 6 §§ UtL om skydd åt krigsvägrare och åt personer som, utan att vara flyktingar, kan åberopa starka politisk-humanitära skäl för att få stanna i Sverige, ger skydd även åt personer som inte omfattas av flyktingkonventionen. Denna vidare asylrätt ligger i linje med vad UNHCR rekommenderar, men Sverige är ett av de få länder som har infört sådana bestämmelser i sin utlänningslag.

Den som på egen hand kommer till Sverige för att söka asyl här skall redovisa sina skäl för polisen redan vid gränsen. Polisen gör en första utredning för att kunna avgöra om den asylsökande skall avvisas eller om ärendet skall överlämnas till SIV för handläggning. Om den asylsökande anför politiska skäl, vilka inte är uppenbart oriktiga och inte kan lämnas utan avseende, skall ärendet överlämnas till SIV. Finner polisen däremot att skälen är uppenbart oriktiga eller att de kan lämnas utan avseende kan beslut fattas om avvisning. Beslutet får emellertid inte verkställas innan SIV underrättats om fallet och beslutat att inte överta ärendet. Om SIV finner att polisens bedömning av de åberopade skälen är felaktig skall verket överta avvisningsärendet. Avvisningsbeslutet förfaller då.

En asylsökande har i allmänhet möjlighet att få rättshjälp genom offentligt biträde. Denna rätt kommer att ytterligare förstärkas (jfr. prop. 1987/88:73).

Handläggning av asylärenden

Det stora antalet asylsökande har medfört långa handläggningstider i asylärenden. Hos polisen och invandrarverket är handläggningstiderna fortfarande väsentligt längre än enligt de mål som angavs i propositionen (1983/84:144) om invandrings- och flyktingpolitiken. Handläggningstiderna inom regeringskansliet har emellertid under år 1987 förkortats betydligt.

Polisens handläggningstider varierar mellan olika polismyndigheter. Den har under år 1987 uppgått till mellan två veckor och sex månader.

Hos invandrarverket har den genomsnittliga handläggningstiden i specialärenden, där majoriteten utgörs av asylärenden, legat på omkring tre och en halv månad under år 1987.

Inom regeringskansliet (arbetsmarknadsdepartementet) är handläggningstiden i en stor del av de överklagade ärendena omkring två månader. För den asylsökande som får ett negativt beslut av invandrarverket och överklagar detta hos regeringen innebär detta att den totala väntetiden från det ansökan görs hos polisen till dess regeringen meddelar sitt beslut i dag i allmänhet är omkring ett år.

Den s. k. asylutredningen (A 1984:01) föreslog i sitt slutbetänkande Rätts-säkerheten vid direktavvisningar (SOU 1986:48) att beslut rörande s. k. direktavvisningar skall handhas av SIV som första instans. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Regeringen tillsatte i februari 1987 två särskilda utredare i syfte att kraftigt förkorta väntetiderna i utlänningsärenden. Utredningarna har arbetat parallellt och avlämnade strax efter årsskiftet 1987/88 sina slutbetänkanden. Betänkandena remissbehandlas för närvarande.

I betänkandet Översyn av utlänningslagen (SOU 1988:1) läggs fram förslag grundat på en teknisk översyn av utlänningslagstiftningen. Den särskilda utredaren (A 1987:01) föreslår bl. a. att SIV skall vara första instans i alla asylärenden, att muntlig handläggning skall förekomma i väsentligt fler ärenden än idag, att möjligheten till rättshjälp i utlänningsärenden utökas samt att beslut i utlänningsärenden skall motiveras utförligare. Vidare föreslås att lagakraftvunna beslut inte skall kunna omprövas på verkställighetsstadiet men att en ny ansökan skall kunna ges in. Regler som skall motverka att identitets- och reschandlingar förstörs föreslås också.

I betänkandet (SOU 1988:2) Kortare väntan redovisar den s. k. asyl-ärendeutredningen (A 1987:02) vissa mål för den framtida handläggningen av utlänningsärenden. Enligt utredaren bör handläggningstiderna i asyl-ärenden mer än halveras. Vidare anser man att klara bifallsärenden bör kunna avgöras inom två veckor från ansökan. Enligt utredningen skall ingen behöva vänta mer än sex månader på ett slutligt beslut. De åtgärder som föreslås för att dessa mål skall kunna nås är bl. a. en koncentration av asylutredningar till utredningsslussar, indelning i klara bifallsärenden och mer tveksamma ärenden så snart den första utredningen slutförts, samt att beslut i klara bifallsärenden meddelas i anslutning till denna uppdelning. Vidare föreslås en förstärkt administrativ ledning av tillståndsprövningen vid SIV.

6 Flyktingar och asylsökande i Sverige

Enskilt tillresta asylsökande

Kvotflyktingarna (se nedan) utgör för närvarande endast en mindre del av den totala flyktinginvandringen till Sverige. Mångdubbelt fler reste på egen hand hit år 1987 och sökte asyl vid gränsen eller efter ankomsten till Sverige. Under år 1987 uppgick dessa, inberäknat barn, till ca 18 000 personer, varav ca 2 500 beslut att inte överta direktavvisningar fattades av SIV. Någon statistik över antalet verkställda direktavvisningar finns inte. Under år 1986 var antalet asylsökande ca 14 500 medan antalet direktavvisade uppgick till ca 1 700.

De största grupperna av asylsökande kom under 1987 från Iran, Chile och Etiopien. Bland övriga grupper kan nämnas såväl statslösa (oftast palestinier) som libaneser och andra från Libanon.

Antalet iranska asylsökande är fortfarande stort, även om det minskade något under år 1987. Under år 1986 ansökte ca 6 300 iranska medborgare om asyl här. Under år 1987 uppskattas antalet asylsökande iranier till ca 5 500.

Avvisningar av iranier till tredje land, dvs. ett land annat än Iran där de vistats före ankomsten till Sverige, försvåras genom att asylsökande iranier i de flesta fall gjort sig av med passhandling och andra reschandlingar som visar flyktvägen. Andelen unga män som inte vill delta i det fortsatta kriget mot Irak är oförändrat hög. Under år 1987 beviljades 7 561 iranier uppehållstillstånd som flyktingar och därmed jämställda personer. Av dessa var 2 181 barn.

Chile är fortfarande det land i Latinamerika som svarar för den största invandringen till Sverige. Antalet enskilt inresta mer än tredubblades under åren 1986–1987. Under år 1987 sökte ca 4 000 chilenska medborgare asyl i Sverige. Motsvarande siffra för år 1986 var 1 800. Av dessa var 470 barn. Under år 1987 gavs 2 197 chilensare uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Under år 1987 ökade antalet asylsökande etiopier med mer än 200 personer. Knappt 1 000 sökte asyl år 1986, medan 1 240 sökte asyl år 1987. I stort sett samtliga saknade passhandlingar vid ansökningstillfället. 1 414 etiopier beviljades under året uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Omkring 5 000 polska medborgare besöker Sverige varje månad. En minskande del av dessa ansöker om uppehållstillstånd för bosättning här. Under år 1986 beviljades 669 polska medborgare uppehållstillstånd som flyktingar eller jämställda med sådana. Under år 1987 var antalet tillstånd 476. Antalet asylsökande uppgick under året till 386.

Antalet asylsökande libaneser har under år 1987 ökat något. År 1987 ansökte drygt 600 libanesiska medborgare här om uppehållstillstånd på politiska grunder. Därtill kommer ett antal statslösa personer – också ca 600 – varav många är av palestinsk härkomst och har vistats under en lång följd av år i Libanon. Asylsökande från Libanon utgörs också av personer med ursprung i Syrien och Turkiet. Under år 1987 gavs 305 libanesiska medborgare och 430 statslösa personer uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda personer.

Antalet irakiska asylsökande har åter ökat under år 1987. Den största gruppen är, liksom när det gäller Iran, unga män som inte vill delta i kriget mellan Irak och Iran. Antalet asylsökande uppgick år 1987 till 663 personer mot 290 under år 1986. Antalet beviljade uppehållstillstånd som flyktingar eller jämställda uppgick år 1987 till 596.

Under år 1987 beviljades 397 turkiska medborgare, varav 102 barn, uppehållstillstånd i Sverige av politiska skäl. Antalet asylsökande uppgick år 1987 till 375.

Antalet asylsökande jugoslaver har de senaste åren ökat något och har under år 1987 uppgått till ca 350 vuxna personer. Det stora flertalet kommer från provinsen Kosovo och uppger sig vara förföljda på grund av sitt albanska ursprung. Endast drygt 50 har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Under år 1987 ökade antalet asylsökande från Ungern med ca 100 personer till ca 350. Drygt 240 tillstånd gavs till flyktingar eller därmed jämställda personer.

Antalet asylsökande rumäner har ökat från ca 150 år 1984 till ca 400 år 1985, 330 år 1986 samt ca 600 år 1987. Under år 1987 gavs drygt 900 personer tillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Under år 1987 sökte ett hundratal lankesiska medborgare asyl i Sverige. Detta var en ökning jämfört med år 1986 då endast 20 personer sökte asyl. Flertalet av de lankesiska medborgarna var av tamilskt ursprung. Under år 1987 gavs ca 30 personer tillstånd att stanna som flyktingar eller jämställda.

Från vart och ett av länderna Indien, Pakistan och Bangladesh kom vardera ett 50-tal asylsökande. Totalt gavs år 1987 ca 150 tillstånd som flyktingar eller därmed jämställda personer till medborgare från dessa länder.

Sammanlagt beviljades under år 1987 16 545 uppehållstillstånd enligt 3, 5 eller 6 §§ UtL eller av humanitära skäl samt till anhöriga till personer vilka beviljats tillstånd enligt någon av dessa paragrafer. Detta innebär en ökning med ca 3 500 personer jämfört med år 1986. Denna siffra inkluderar barn. Av dessa personer fick 3 783 (23 %) stanna enligt 3 § UtL, 1 679 (10 %) enligt 5 § och 5 374 (33 %) enligt 6 § samt 3 206 (19 %) av humanitära skäl. 2 503 personer (15 %) fick stanna som anhöriga till personer som beviljats tillstånd av ovannämnda skäl.

Den utomnordiska invandringen under åren 1985 – 1987

Tabellen redovisar antalet personer som beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige

Skäl till positiva beslut	1986	1987
Kvotflyktingar		1 457
§ 3		2 326
§ 5	9 288	1 679
§ 6		5 374
Humanitära skäl	2 198	3 206
	11 486	14 042
Anknytning till flykting, jämställd	1 491	2 503
SUMMA FLYKTINGAR OCH JÄMSTÄLLDA	12 977	16 545
Anknytningar	8 179	9 884
Adoptivbarn	1 244	1 319
Arbetsmarknadsskäl	171	222
SUMMA ÖVRIGA	22 571	27 970
Gäststuderande	464	678
SUMMA POSITIVA BESLUT	23 035	28 648

Ett betydande antal av dem som under året beviljats uppehållstillstånd hade ansökt om asyl före år 1987. Den även under år 1987 ökande tillströmningen av asylsökande har medfört att många av de enskilt inresta under år 1987 alljämt väntade på beslut vid ingången av år 1988.

Tillståndsgivningen under år 1987 har följt tidigare års praxis.

Sedan år 1950 har Sverige haft ett av riksdagen beslutat system för kollektiv överföring av flyktingar genom s. k. flyktingkvoter. Sedan år 1973 har denna kvot varit generell (dvs. icke nationalitetsbestämd) och sedan år 1976 har den legat fast på 1 250 personer/år. Kvoten är avsedd att användas för uttagning av flyktingar eller jämställda som befinner sig i en särskilt utsatt situation och/eller för att ta hand om fall där UNHCR har särskilda svårigheter att finna ett lämpligt placeringsland. Det bör nämnas att den svenska kvoten inte är begränsad till att användas för flyktingar i ordets formella bemärkelse. Den kan nämligen också användas för uttagning av personer som är förföljda och befinner sig i fara men ännu inte kunnat lämna sitt land. Kvoten har också kommit att användas för att uppnå befrielse och utresa för personer som hålls som politiska fångar i sina hemländer. På detta sätt har kvoten bl. a. vid olika tillfällen använts i länder som Chile, El Salvador, Uruguay och Polen.

En del av kvoten används också för uttagning av handikappade och, under senare år, krigsskadade flyktingar.

Kvoten fastställs och används per budgetår. Antalet faktiskt överförda flyktingar fluktuerar från år till år, då uttagningsbeslut inte alltid omedelbart kan följas av utresetillstånd från det land där vederbörande vistas.

Ansvar för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige ligger hos SIV. Uttagning kan ske genom delegationsresor till olika flyktingläger eller genom att UNHCR eller svensk utlandsmyndighet för SIV presenterar enskilda fall som behöver omplaceras till tredje land. (s. k. dossieruttagning). Ärenden kan också initieras på ansökan av flyktingar eller någon organisation i Sverige. De flesta uttagningar sker i samråd med UNHCR. Svenska utlandsmyndigheter ombesörjer mycket av det praktiska arbetet i samband med resan till Sverige, ofta i samarbete med ICM.

För budgetåret 1986/87 uttogs 1 683 personer på kvoten.

Vid fastställandet av flyktingkvoten för budgetåret 1987/88 beslöt regeringen att uttagning i första hand borde ske i länder i sydvästra Asien samt Syd- och Centralamerika. Vidare borde viss uttagning ske i läger i Sydostasien och Europa. Därutöver fick i enstaka fall uttagning ske i övriga delar av världen. Den totala ramen på 1 250 personer omfattar ca 50 handikappade som på ett tillfredsställande sätt kan tas omhand i Sverige.

Under kalenderåret 1987 överfördes 1 485 personer till Sverige inom ramen för flyktingkvoten. Jämfört med kalenderåret 1986 innebär det en oförändrad uttagning från Latinamerika och Afrika. Överföringen av flyktingar från Asien har ökat i omfattning medan uttagningen i Europa har minskat.

Uttagningen från Latinamerika har skett främst från El Salvador (212) och Chile (196). I båda fallen rör det sig huvudsakligen om överföring direkt från hemlandet.

Flyktingarna från Europa utgjordes huvudsakligen av rumäner (99).

657 iranska kvotflyktingar reste in under 1987. Flertalet av dessa överfördes från Turkiet, Pakistan och Irak. Från Turkiet och Pakistan togs ca 450 iranier ut vid delegationsuttagningar.

Vidare gjordes under våren 1987 en delegationsuttagning i Sydostasien.

125 vietnamesiska flyktingar togs då ut i läger i Hongkong, Indonesien, Thailand och Macao.

Skr. 1987/88:157

Inom ramen för Sveriges åtaganden att ta emot indokinesiska flyktingar som räddats på havet (DISERO/RASRO – UNHCR:s särskilda program för omplacering av indokinesiska s. k. båtflyktingar räddade till havs) beviljades tillstånd för 47 flyktingar från Vietnam. Totalt togs 205 flyktingar från Vietnam emot på flyktingkvoten.

Under år 1987 har därutöver 235 personer från Vietnam beviljats tillstånd för återförening med anhöriga i Sverige. Antalet personer som beviljats tillstånd att komma till Sverige har under en följd av år överstigit de som tillåts resa ut ur Vietnam. För närvarande finns ca 750 personer med svenskt visum som väntar på utresetillstånd från Vietnam.

Utrefrekvensen från Vietnam inom det särskilda utreseprogrammet (ODP) har de senaste åren varit låg. 83 personer beviljades tillstånd för utresa till Sverige år 1985 och 98 under år 1986. Under år 1987, framför allt under andra halvåret, har dock antalet utresor ökat och sammanlagt har 164 personer kommit hit från Vietnam. Bland dessa fanns 45 som beviljats tillstånd på den särskilda familjeåterföreningskvoten. (Denna kvot har inte förnyats sedan år 1984.)

Flyktingkvotens tillämpning under kalenderåret 1987

Ursprungsland	Inresta	Beviljade inresetillstånd
<i>Latinamerika</i>	417	433
Argentina	3	1
Chile	196	218
Colombia	2	5
Ecuador	2	2
Mexico	2	2
El Salvador	212	205
<i>Asien</i>	946	1 171
Afganistan	2	0
Burma	1	1
Indonesien	1	0
Irak	61	71
Iran	657	841
Kampuchea	5	0
Libanon	7	7
Statslösa/Palestinier	3	9
Syrien	3	4
Turkiet	1	2
Vietnam	205	236
<i>Afrika</i>	18	18
Etiopien	11	10
Kenya	4	4
Rwanda	1	1
Somalia	1	1
Sydafrika	1	2
<i>Europa</i>	104	99
Polen	5	2
Rumänien	99	97
TOTALT	1 485	1 721

Totalt ca 70 handikappade flyktingar jämte anhöriga har överförts under år 1987 inom ramen för kvoten. De kom från Vietnam, Iran, El Salvador, Libanon, Rumänien, Etiopien och Irak. Bland dessa ingår bl. a. en grupp krigsskadade, ett par personer med tortyrskador samt ett barn i behov av hjärtoperation. De flesta har under någon period vårdats på Regionsjukhuset i Linköping.

Anhörigresor

SIV kan med stöd av förordningen om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige (1984:936) bevilja bidrag till flyktingar enligt 3 § UtIL för anhörigas resor till Sverige. De anhöriga som omfattas är i första hand maka/make och barn under 20 år. Om synnerliga skäl föreligger kan även andra anhöriga komma ifråga. Bidraget är behovsprövat.

När bidrag beviljats ordnas resorna hit på samma sätt som för kvotflyktingar, dvs. genom svensk utlandsmyndighet eller ICM.

Under år 1987 beviljades 232 ansökningar, avseende resor för 546 personer. De kom främst från Rumänien (171), Iran (112), Turkiet (103), Vietnam (45) och Etiopien (40). Detta innebär en ökning jämfört med förgående år. Då beviljades resor för 390 personer. Under år 1988 förväntas antalet ärenden av detta slag att öka.

Kostnaderna för beviljade bidrag till flyktingar för anhörigas resor var år 1987 1,7 milj. kr. Anslaget var för budgetåret 1986/87 2 milj. kr. och för budgetåret 1987/88 2,1 milj. kr.

Flyktingars och asylsökandes barn

Frågan om barns till flyktingar och asylsökande situation är uppmärksammas sedan länge. Låt mig erinra om att min företrädare, statsrådet Anita Gradin, i prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken framhöll att det vid bedömningen av utlänningsärenden som rör barnfamiljer självfallet skall beaktas "sådana omständigheter av humanitär natur som hänför sig till barnen och deras situation från hälsosynpunkt och i övrigt". Hon anförde vidare att det, även "om det, bl. a. med hänsyn till att handläggningstiderna måste begränsas, inte är möjligt att föranstalta om särskild social utredning i varje ärende där barn finns med, är det dock angeläget att läkarundersökning eller motsvarande kommer till stånd när det påkallas av omständigheterna i ärendet". Det bör också påpekas att asylsökandes barn alltid har rätt till en inledande hälsoundersökning och akut sjukvård.

Under de senaste åren har i massmedia och på annat sätt framförts olika förslag till åtgärder för att barnens situation i utlänningsärenden skall uppmärksammas bättre. Enligt min mening bör dessa förslag avgöras först efter en samlad bedömning av flyktingbarnens situation. Jag kommer därför att föreslå regeringen att ta ställning till vilka ytterligare åtgärder på området som kan behövas först efter att ingående ha studerat den utredning, som nyligen redovisats av socialstyrelsen rörande de sociala, medi-

cinska och psykologiska behov som barn till asylsökande har under den tid de vistas i förläggning eller i andra kollektiva boendeformer.

Det kan här påpekas att regeringen den 5 november 1987 också uppdragit åt socialstyrelsen att utreda frågan om det behov av stödinsatser från socialtjänsten samt hälso- och sjukvården som kan finnas hos de flyktningbarn som tillåtits stanna i Sverige. Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 1988.

En annan uppmärksammas fråga i sammanhanget rör möjligheterna att ta barn i förvar. Bl. a. har krav framställts på ett absolut förbud mot att barn tas i förvar. Både regering och riksdag har emellertid ansett att ett sådant förbud inte bör införas. Det måste finnas möjligheter att ta barn i förvar för att exempelvis möjliggöra verkställighet av avlägsnandebeslut. Reglerna för att ta barn i förvar är emellertid synnerligen restriktiva. Jag vill här peka på den skärpning av bestämmelserna som vidtogs under våren 1987 (SFS 1987:208 och regeringens förordningsmotiv 1987:3).

Sedan det framkommit att många barn tagits i förvar inom Arlanda vakt-distrikt, uppdrog regeringen åt justitiekanslern (JK) att närmare utreda omständigheterna kring dessa förvarstaganden.

7 Flyktningmottagandet

Sedan den 1 januari 1985 svarar stat och kommun i samverkan för mottagande av flyktingar och asylsökande. Statens invandrarverk är statlig huvudman för flyktningmottagandet. Invandrarverket driver förläggningar och skall träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av flyktingar och asylsökande mot statlig ersättning.

Enligt de riktlinjer för mottagandet av asylsökande som antogs av riksdagen år 1984 bör utlännningar, som i samband med inresan till Sverige söker asyl och inte direkt avvisas, hänvisas till en kortare tids inkvartering vid en förläggning, där normalt asylutredningen görs. Under vistelsen på förläggningen skall en planering göras av i vilken kommun det fortsatta mottagandet bör ske. Vidare genomgår den asylsökande en inledande hälsoundersökning.

Enligt de senare riktlinjerna, som fastställdes av riksdagen hösten 1985, skall också utlännningar som söker asyl en tid efter inresan i ökad utsträckning inkvarteras på utredningsförläggning under den tid polisens utredning i asylärenden genomförs. Fortfarande är det dock ca 25 % av samtliga asylsökande som på egen hand söker sig till en kommun och vistas där under hela väntetiden. De kommunala myndigheterna svarar då, mot ersättning från staten, för bostad och uppehälle.

Förlägningsverksamheten

Invandrarverket driver permanenta förläggningar i Alvesta, Moheda, Hallstahammar, Flen och Landskrona. Den 1 juli 1987 öppnade verket också en fast utredningssluss för asylsökande i Carlsund, i Upplands Väsby kommun. Samtidigt inrättades en utredningssluss i anslutning till förläggningen i Flen. Vid behov får verket också anordna och driva tillfälliga

förläggningar samt svara för annan temporär inkvartering av asylsökande i anslutning till inreseorterna. Invandrarverket får också träffa avtal med kommun eller annan om att anordna och driva tillfälliga förläggningar samt om tillfällig inkvartering i andra former. Sedan februari driver Svenska röda korset en flyktingförläggning i Sandviken.

För mottagandet av sjuka och handikappade flyktingar förfogar invandrarverket över en mottagningsenhet inom Regionsjukhuset i Linköping. De flesta av dessa flyktingar bor på förläggningen i Moheda när de inte vistas på sjukhuset. Mohedaförläggningen har byggt upp en särskild enhet för handikappade flyktingar och håller kontinuerlig kontakt med Regionsjukhuset i Linköping. Under 1987 överfördes ca 70 handikappade flyktingar till Sverige. De flesta har under någon period vårdats på Regionsjukhuset i Linköping.

Det ökade antalet asylsökande och svårigheterna att placera ut asylsökande och flyktingar i kommuner har lett till att invandrarverket har tvingats bygga upp ett stort antal tillfälliga förläggningar av olika slag. Vidare har tiderna för förläggningsvistelse blivit avsevärt längre än det mål på fyra veckor, som angavs när det nya systemet för flyktingmottagande utformades.

Utvecklingen framgår av nedanstående uppställning, som visar antalet förläggningar och beläggningen på dessa vid olika tidpunkter.

Det måste dock understrykas att dessa, liksom andra statistiska uppgifter, är preliminära och kan bli föremål för korrigerings till följd av de fel i SIV:s dataprogrammering som upptäckts.

	Antal slussar/ förläggningar	Beläggning
1985-01-01	9	1 500
1986-01-01	25	3 300
1987-01-01	32	5 600
1987-12-31	47	8 600

Av de förläggningar som var i bruk den 31 december 1987 var 31 förläggningar vid vilka det förekom polisutredningar och 16 s. k. slussförläggningar. Vid dessa förekommer som regel inte någon polisutredning utan de som vistas där väntar endast på att placeras på en förläggning där utredning sker. Flertalet asylsökande vistas nu i genomsnitt 3–4 månader på en sådan slussförläggning. Den totala vistelsetiden på förläggning är för närvarande i genomsnitt 11–12 månader.

Av dem som vistas på förläggning är merparten asylsökande, som ännu inte fått något slutligt beslut i sitt ärende. I september 1987 tog invandrarverkets styrelse ett principbeslut att prioritera utplaceringen av flyktingar med uppehållstillstånd. Mot bakgrund av de allt längre förläggningstiderna ökar emellertid på förläggningarna antalet personer, vilka har beviljats uppehållstillstånd och enbart väntar på att mottagande skall kunna ordnas i en kommun. Den 31 december 1987 var det drygt 1 900 av de 8 600 personer, som vistades på förläggning, vilka hade beviljats uppehållstillstånd.

De flyktingar, som överförts till Sverige inom ramen för flyktingkvoten, de s. k. kvotflyktingarna, har huvudsakligen tagits emot på invandrarver-

kets förläggningar i Hallstahammar, Fagersta och Surahammar samt på Svenska röda korsets förläggning i Sandviken. Från december 1987 har även förläggningen i Kristineberg fått tas i anspråk för kvotflyktingar. I ett par fall har kvotflyktingar tagits emot i Moheda. Det har framför allt rört sig om handikappade flyktingar.

Vistelsetiden på förläggning har under 1987 varit relativt lång för kvotflyktingar liksom för andra flyktingar. Sedan invandrarverkets styrelse i september tog principbeslutet att prioritera flyktingar med uppehållstillstånd har den genomsnittliga vistelsetiden minskat något.

Det kommunala flyktingmottagandet

Kommunernas mottagande av asylsökande och flyktingar har också ökat för varje år sedan det nya systemet för flyktingmottagande infördes. Under år 1985 mottogs ca 14 000 flyktingar och asylsökande i 137 kommuner med vilka invandrarverket träffat överenskommelser. Under år 1986 tog 197 kommuner emot ca 14 700 flyktingar och asylsökande. År 1987 beräknas ca 18 000 flyktingar och asylsökande ha tagits emot i 241 kommuner. Denna siffra inkluderar efterföljande anhöriga samt asylsökande, som kommit till kommunerna på egen hand. För år 1988 har invandrarverket vänt sig till samtliga 284 kommuner med begäran om mottagande av ca 29 000 flyktingar.

Trots att fler kommuner under år 1987 har tagit emot flyktingar och asylsökande motsvarar inte kommunernas mottagande behovet. En av orsakerna till detta är brist på bostäder i kommunerna. Regeringen gav i april 1987 bostadsstyrelsen i uppdrag att genom länsbostadsnämndernas försorg hämta in och ställa samman uppgifter från landets kommuner om deras planering för att bereda flyktingar bostäder.

Bostadsstyrelsen redovisade sitt uppdrag i november 1987. Av redovisningen framgår bl. a. att endast 30 % av de tillfrågade kommunerna har tagit med behovet av bostäder för flyktingar i sina bostadsförsörjningsprogram.

För att påskynda utplaceringen i kommunerna överväger jag att föreslå regeringen att ge invandrarverket i uppdrag att bedriva en försöksverksamhet i begränsad omfattning med kommunala mottagningscentra. Försöksverksamheten skulle innebära att kommunerna inrättar särskilda flyktingbostäder av genomgångskaraktär. Genomgångsbostäderna kunde sammanföras till enheter, s. k. mottagningscentra för flyktingar. Vid dessa mottagningscentra skulle flyktingar kunna tas emot terminsvis direkt från en mottagningssluss eller en förläggning.

Kommunerna erhåller statlig ersättning för de faktiska kostnaderna för bostad och uppehälle till asylsökande och till flyktingar för det år de har fått tillstånd samt under ytterligare tre år. Bidragen till asylsökande och flyktingar är behovsprövade. Vidare får kommunerna för varje asylsökande och flykting, som man tar emot, en schablonberäknad summa som skall täcka vissa andra kostnader. Utöver schablonersättningen kan särskilda bidrag också lämnas för vissa speciella insatser såsom att bygga upp kompetensen i nya mottagningskommuner, särskilda insatser för handi-

kappade flyktingar eller samarbetsprojekt mellan olika kommuner. Sjukvårdshuvudmännen får ersättning för akut sjukvård som lämnas för asylsökande och för vissa särskilda vårdkostnader för flyktingar.

Under budgetåret 1986/87 betalades ca 1240 milj. kr. i ersättning och bidrag till kommuner och landsting för åtgärder för flyktingar och asylsökande. Kostnaderna för förläggningar uppgick under kalenderåret 1987 till ca 550 milj. kr.

Arbetsmarknadsåtgärder och svenskundervisning

Det är väsentligt för flyktingarnas anpassning och integration i det svenska samhället att de så snart som möjligt får ett arbete. Flyktingar har rätt till arbetsmarknadsservice och arbetsmarknadspolitiska åtgärder så snart de fått sina uppehålls- och arbetstillstånd. Huvudprincipen är att flyktingars, liksom övriga invandrades, problem på arbetsmarknaden skall lösas inom den allmänna arbetsmarknadspolitiken. I vissa fall kan emellertid särskilda åtgärder vara nödvändiga.

Det är vidare väsentligt att flyktingars och andra invandrades kunskaper och yrkeserfarenheter tas till vara och vid behov byggs på bl. a. för att motverka den för närvarande sneda fördelningen av utländska medborgare på arbetsmarknaden. Flyktingar och andra invandrare bör ges sådan vägledning och sådana kunskaper om svensk arbetsmarknad och svenskt arbetsliv att de kan göra sitt val av yrkes- eller utbildningsinriktning på realistiska grunder.

Det motstånd som kan märkas mot att anställa flyktingar måste brytas. Bl. a. därför behöver olika vägar prövas för att slussa ut flyktingarna på arbetsmarknaden.

En viktig åtgärd för att hjälpa flyktingar att anpassa sig i det svenska samhället är svenskundervisning. Lagen (1986:159) om grundläggande undervisning i svenska för invandrare (sfi) har varit i kraft i snart två år. Under den tid den nya lagen varit i kraft har kritik riktats framför allt mot statsbidragssystemet där resurstilldelningen baserats på tidigare års invandring och inte den aktuella situationen i respektive kommun. En del kommuner har haft långa väntetider innan flyktingarna har kunnat få sin grundläggande svenskundervisning. Vidare har flyktingarnas deltagande i arbetsmarknadsutbildning med påbyggnads-sfi varit mindre än förväntat, vilket medför en större efterfrågan på studieförbundens påbyggnads-sfi. Mot bakgrund av dessa erfarenheter har utbildningsministern i budgetpropositionen (1987/88:100 bil. 10 s 192–195) föreslagit ett nytt statsbidragssystem för den grundläggande undervisningen. Frågan om hur resurserna till påbyggnads-sfi skall fördelas mellan studieförbunden och AMU bereds för närvarande i regeringskansliet.

Pågående reformarbete

Den ökande flyktingströmmen har ställt stora krav på de myndigheter och andra som är inkopplade på flyktingmottagandet. Stora personella och

ekonomiska insatser måste göras. Det är därför nödvändigt att verksamheten fortlöpande ses över.

Skr. 1987/88:157

Som jag tidigare nämnt (se avsnitt 5) har nyligen två utredningsförslag lämnats till regeringen (SOU 1988:1 och 2.) Förslagen remissbehandlas för närvarande. Förslagen är i huvudsak inriktade på att effektivisera handläggningen av asylärendena.

Under hösten tillsattes också en utredning med uppgift att se över invandrarverkets organisation. Utredningen, som nyligen avlämnade ett principförslag till ny organisation vid invandrarverket, skall särskilt pröva möjligheterna till en effektiv och flexibel ärendehantering och arbetsfördelning mellan invandrarverket centralt och mellan verkets förläggningar. Utredningens slutbetänkande beräknas kunna bli avlämnat senare under år 1988. Jag har redan presenterat mina förslag till en principorganisation (prop. 1987/88:158). I propositionen redovisas principer för en ny organisation vid statens invandrarverk. Verkets uppgifter skall vara att svara för prövningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningarna, att vara huvudman på den statliga sidan för flyktingmottagandet och att centralt bevaka och samordna frågor som rör invandrarnas och de språkliga minoriteternas situation i landet. Invandrarverkets organisation regionaliseras, för att åstadkomma effektivare handläggning av utlänningsärenden och därmed kortare handläggningstider, ett bättre flyktingmottagande och utvecklade kontakter mellan verket och kommunerna. Invandrarverkets nya organisation beräknas träda i kraft den 1 juli 1989.

Såväl förslaget rörande invandrarverkets organisation som de tidigare nämnda utredningsförslagen om handläggningen av asylärenden beräknas kunna genomföras fullt ut den 1 juli 1989.

I den fortsatta beredningen av dessa frågor kommer det givetvis också att finnas utrymme för att beakta relevanta synpunkter från de rapporter som presenterats av riksdagens revisorer och av riksrevisionsverket.

Riksdagen har nyligen behandlat ett förslag från regeringen om ett nytt bidragssystem för asylsökande. Förslaget, som presenterats i prop. 1987/88:80 om bistånd åt asylsökande m. fl., innebär att asylsökande och andra utlänningar som vistas här i landet under den tid deras ansökan om uppehållstillstånd prövas skall erhålla bidrag för sitt uppehälle genom ett för hela landet enhetligt stödsystem. Förslaget ingår i det breda arbete som bedrivs för att anpassa flyktingmottagandet till den ökande strömmen av flyktingar. Det nya stödsystemet beräknas kunna träda i kraft den 1 maj 1988.

8 Frivillig återvandring

Stöd till flyktingar, som önskar återvändra till hemlandet eller bosätta sig i annat land, ges i form av resebidrag och regleras i förordningen om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land (1984:890). Resebidraget är behovsprövat och innefattar biljettkostnaden samt ett kontant belopp på 1 000 kr./person, dock högst 5 000 kr./familj, för kostnader i samband med resan och uppehälle under första tiden efter ankomsten. Resebidraget administreras av invandrarverket.

Personer som kommit till Sverige som flyktingar, men därefter blivit svenska medborgare, omfattas ej av förordningen.

Återvandring har hittills främst aktualiserats för latinamerikanska f. d. flyktingar sedan en politisk normalisering ägt rum i flera av deras hemländer. Under år 1987 har Sverige från anslagsposten humanitärt bistånd i Latinamerika bidragit med ca 16 milj. kr. till integrationsprogram för återvändande i Latinamerika, främst i Uruguay och Argentina. Bidrag har även utgått till program i Chile, El Salvador, Nicaragua och Haiti. Stödet har främst utgått genom Diakonia och World University Service.

Återvandring med stöd av resebidraget har i första hand skett till länder i Latinamerika, främst till Uruguay, Argentina och Bolivia efter att demokratiska regeringar tillträtt i dessa länder.

Antalet beviljade bidrag var som högst åren 1984–1985, men därefter har inströmningen av ansökningar successivt avtagit. Från år 1985 till år 1987 gick antalet personer som beviljades resebidrag ner till hälften, framför allt beroende på att återvandringen till Uruguay avsevärt minskat.

Medan återvandringen till övriga Latinamerika avtagit eller varit konstant har antalet personer som återvandrar till Chile ökat. Under år 1987 var hälften av dem som återvandrade med resebidrag chilensare.

Antalet personer som återvandrat med resebidrag under de tre senaste åren fördelade på de mest frekventa länderna redovisas nedan:

Utvecklingen av flyktingåtervandringen åren 1985–1987

Destinationsland	1987	1986	1985
Chile	92	74	55
Uruguay	22	75	230
Argentina	6	30	34
Bolivia	25	22	10
Övriga	39	40	36
TOTALT	184	241	365

Kostnaderna för beviljade resebidrag uppgick år 1987 till 1,8 milj. kr.

Under år 1987 har en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet gjort en genomgång av olika återvandringsfrågor. Gruppen har samarbetat med myndigheter, frivilligorganisationer samt invandrar- och flyktingorganisationer.

Förhoppningar om att i en framtid kunna återvända till ursprungslandet finns säkerligen hos de flesta utvandrare, vare sig de utvandrar av politiska eller av andra skäl. Bland arbetskraftsinvandrare i Sverige sker en tämligen omfattande återvandring. Andelen återvandrare varierar dock med bl. a. ursprungsland och tidpunkt för invandringen i Sverige. Bland kategorin flyktingar i Sverige är det främst latinamerikaner som har återvandrat. Omfattningen av dessas återvandring är emellertid svår att uppskatta. Till Uruguay t. ex., har emellertid under åren 1985 och 1986 enligt befolkningsstatistiken utvandrat ca 540 personer, varav ca 140 var svenska medborgare. Under första halvåret 1987 har återvandringen till Uruguay varit liten. Det ligger i sakens natur att flyktingars möjligheter att återvandra är beroende av förhållandena i ursprungslandet. När förhållandena där med-

ger återvandring, har ofta flyktingarna och deras familjer i sådan grad anpassat sig till svenska förhållanden att många väljer att trots allt stanna i Sverige.

Det faktum att de flesta flyktingar i Sverige trots förhoppningar om återvandring har visat sig stanna här, har framförts som ett argument för att flyktingar i Sverige i första hand bör planera för en framtid här. Detta skulle ge de bästa förutsättningarna för framtiden, vare sig man stannar i Sverige eller väljer att återvändra. Det är vidare en allmänt spridd uppfattning bland flyktingar, som är aktiva i återvandringsfrågor, att det för dem som faktiskt återvänder är av avgörande betydelse att återvandringen är noga planerad för alla berörda familjemedlemmar.

På grundval av de överväganden som gjorts av arbetsgruppen och efter avslutandet av den pågående beredningen avser jag att senare redovisa min inställning i denna fråga.

9 De svenska frivilliga organisationerna

De svenska frivilliga organisationer som är mest aktiva inom flyktingpolitikens och flyktingbiståndets områden deltar i den av regeringen tillsatta flyktingpolitiska beredningen. Dessa är: Amnesty internationals svenska sektion, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd (Diakonia). Några av dessa, samt även andra svenska frivilliga organisationer, får också statligt stöd i olika former för sin verksamhet bland flyktingar, framför allt i tredje världen.

I Sverige samarbetar dessa organisationer regelbundet inom Frivilligorganisationernas samarbetsgrupp i invandrar- och flyktingfrågor.

Amnesty internationals svenska sektion

Amnesty international (AI), som finansierar sin verksamhet helt med egna medel, motsätter sig att personer sänds från ett land till ett annat, där risk finns att de blir samvetsfångar, utsätts för tortyr eller döms till döden/avrättas. Mot denna bakgrund distribueras fortlöpande via det svenska sekretariatet till berörda myndigheter, organisationer och advokater, aktuell dokumentation om situationen beträffande mänskliga rättigheter i många länder.

I flera fall vände sig den svenska sektionen under år 1987 till svenska myndigheter med en vädjan om att asylsökande inte skall utvisas till länder där ovan nämnda risker enligt Amnesty inte kunde uteslutas. Detta arbete har skett i nära samråd med den asylsökandes advokat.

Förutom det centrala sekretariatets två flyktingsamordnare finns för närvarande ett regionalt kontaktnät med 18 flyktingombud i lika många distrikt landet runt. Deras huvudsakliga uppgifter är att på regional nivå vara kontaktpersoner i flyktingfrågor, hålla sig väl underrättade om den aktuella flyktingpolitiken samt att förmedla landmaterial. På motsvarande sätt har flera av sektionens för närvarande 330 arbetsgrupper valt att också lokalt arbeta med bl. a. dessa frågor.

Rädda barnen är en partipolitiskt obunden organisation som stöds av över 200 000 medlemmar, faddrar och regelbundna givare. Organisationen har konsultativ status under ECOSOC, Förenta Nationernas Ekonomiska och Sociala Råd.

Enligt sina stadgar skall Rädda barnen arbeta för att förbättra barns villkor utifrån grundtankarna i Förenta Nationernas deklaration om Barnets rättigheter. I linje härmed verkar Rädda barnen för att försvara barnens rättsliga ställning och skydd vid asylprövning. Rädda barnen bedriver också ett omfattande biståndsarbete i en rad utvecklingsländer.

Rädda barnen lämnar i viss utsträckning juridiska råd i asylärenden och deltar i diskussioner kring juridiska frågor för att bevaka flyktingbarnens rättigheter. Organisationen söker också genom selektiva sociala insatser att underlätta flyktingbarns anpassning till det svenska samhället så att deras möte med Sverige blir så positivt som möjligt. Härutöver bedriver Rädda barnen också ett opinionsbildningsarbete kring flyktingfrågor som framför allt berör barns rättigheter.

Svenska flyktingrådet

Svenska flyktingrådet (SvFR) har till ändamål att verka för en solidarisk och human flyktingpolitik. SvFR ger genom sin mottagningsverksamhet råd åt asylsökande och flyktingar. Medlemmar är såväl organisationer som enskilda. Organisationen har ett medlemsskap bestående av ett mindre antal organisationer och ett 100-tal individuella medlemmar. SvFR verkar även genom lokala arbetsgrupper. Samverkan sker med svenska och internationella organisationer. Verksamheten bedrivs helt genom frivilliginsatser.

Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser

Ansaret för Svenska kyrkans arbete bland invandrare och flyktingar i Sverige ligger inom Nämnden för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser (MEF), vars ordförande är Årkebiskopen. MEF har en särskild kommitté för invandrar- och flyktingfrågor. Inom MEF:s kansli finns två tjänster för dessa frågor. Invandrarsekreteraren arbetar med invandrarfrågor inom Svenska kyrkan såsom förhållandet till invandrarkyrkorna, den s. k. vänskapsveckans förankring i församlingarna samt liknande manifestationer för att befrämja och verka för invandrares integrering i det svenska samhället. Flyktingsekreteraren arbetar bl. a. med att på olika sätt lämna stöd till asylsökande och flyktingar, bistå församlingsmedlemmar och av församling och stift anställda flyktingassistenter, diakonissor, präster etc. som har ett speciellt engagemang i dessa frågor. Internationellt samverkar Svenska kyrkan i dessa frågor bl. a. med Kyrkornas Världsråd i Genève och Churches' Committee on Migrants in Europe.

Invandrar- och flyktingkommittéer har bildats eller är på gång att bildas i varje stift. Dessa kommittéer har tillsammans med stiftsmedarbetare ansvaret för invandrar- och flyktingfrågor i stiftet. Gemensamt för stiftet är

att de från MEF och Lutherhjälpen erhåller ca 300 000 kr. årligen att direkt användas för akuta flyktinginsatser i stiftet. Det kan gälla resebidrag till flykting som blivit svensk medborgare och önskar återvända till sitt hemland, viss läkar- och sjukvårdskostnad, bidrag till rättshjälp, viss typ av projektverksamhet etc.

Svenska röda korset

Svenska röda korset (SRK) bedrev under år 1987 ett omfattande flyktingarbete såväl nationellt som internationellt. Det internationella arbetet skedde i samarbete med bl. a. den internationella Rödakorskommittén och FN:s flyktingkommissarie genom särskilda projekt för flyktingar i Zambia, Centralamerika, Pakistan och Algeriet.

Det var huvudsakligen insamlade medel från FLYKTING-86-kampanjen som togs i anspråk för dessa projekt till ett totalt belopp av ca 8,5 milj. kr.

I Sverige bedrevs ett omfattande stödarbete med rådgivning m. m. till asylsökande. Vidare erhöll 845 personer (427 vuxna och 418 barn) ekonomisk hjälp till familjeåterförening. Bidragen uppgick till ca 1 milj. kr. Över 1 100 familjemeddelanden utväxlades mellan anhöriga i Sverige och krigsfångar och politiska fångar i olika länder, främst Iran och Irak.

Inom det lokala flyktingmottagandet växte antalet medverkande kommuner till ca 70 med bl. a. ett 25-tal internationella träffpunkter.

Den 20 februari startade verksamheten vid den första folkrörelsedrivna flyktingförläggningen i SRK:s regi i Sandviken med plats för ca 275 flyktingar/asylsökande. Efter ny framställning från SIV beslöt SRK:s centralstyrelse att acceptera driftansvaret för ytterligare 3–5 förläggningar av vilka tre startar sin verksamhet i april/maj 1988.

Sveriges frikyrkoråd/Diakonia

Sveriges frikyrkoråd (SFR) och De fria samfundens råd (SFR/SAMRÅD) består av tolv kristna, från staten fristående trossamfund. Dessa kyrkors gemensamma insatser bland invandrare och flyktingar sker genom invandrar- och flyktingavdelningen, som leds av ett utskott med representation även från invandrarnas trossamfund.

De internationella insatserna förmedlas genom Diakonia, som är samfundens gemensamma organ för katastrof-, utvecklings- och biståndsin-satser i tredje världen. Genom Diakonia genomförs också omfattande flyktingprogram, framför allt i Latinamerika, Mellanamerika och Mellan-östern.

Genom *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST)*, som är en speciell nämnd utsedd av regeringen, fördelas statsbidrag till 36 trossamfund, av vilka ett 25-tal i huvudsak består av invandrare och flyktingar. Dessa samfund har en nära samverkan, både organisatoriskt och praktiskt, med SFR:s invandrar- och flyktingavdelning. Bland annat genomförs kurser och konferenser för förtroendevalda och anställda inom invandrarnas trossamfund, information till svenskar om invandrare och

flyktingar, rådgivning och kurativa insatser för flyktingar och asylsökande, liksom utbildningsinsatser av olika slag. Ett treårs-projekt under beteckningen "Församlingen som internationell mötesplats" har initierats under år 1987.

En särskild konsultationsgrupp—*Samfundens Arbetsgrupp för Minoriteters Ställning i Sverige (SAMS i Sverige)* bearbetar frågor kring rasism, främlingsfientlighet och minoriteters rättigheter.

Invandrar- och flyktingavdelningen samverkar internationellt med en rad organisationer, bland andra *Churches Committee for Migrants in Europe (CCME)*, ett organ som tillkommit på initiativ av *Kyrkornas världsråd*. Nära samverkan sker också med *European Consultation on Refugees and Exiles (ECRE)*.

10 Opinionsbildande verksamhet

I syfte att stimulera till personliga kontakter mellan olika invandrar- och flyktinggrupper och infödda svenskar tog jag, vid ett möte med representanter för ett antal folkrörelser, i januari 1987 initiativ till en vänskapsvecka i folkrörelsernas regi. Under vänskapsveckan den 18–24 maj 1987 ägde en rad arrangemang rum för att närma invandrare, flyktingar och svenskar till varandra. Även under år 1988 kommer en vänskapsvecka att äga rum, och fler organisationer än föregående år har engagerat sig i det förberedande arbetet. Vänskapsveckan 1988 arrangeras under tiden den 16–22 maj.

För att diskutera åtgärder för att förbättra relationerna mellan invandrare och infödda svenskar har jag också haft överläggningar med andra folkrörelser bl. a. organisationer verksamma inom skolans område.

Under våren 1988 kommer jag att bjuda in invandrar- och flyktingorganisationernas ungdomssektioner och ungdomsansvariga till en konferens för att diskutera invandrarungdomarnas villkor i det svenska samhället.

Med stöd av de särskilda medel som jag har till mitt förfogande för opinionsbildande verksamhet är en informationsskrift om invandrar- och flyktingpolitik under framställning. Skriften kommer att spridas till skolor, kommuner, arbetsförmedlingar, folkrörelser m. fl.

Även statens invandrarverk har särskilda medel för att bedriva opinionsbildande verksamhet. Verksamheten bedrivs av arbetsgruppen för etniska relationer (SAMS-gruppen). Medlen har huvudsakligen använts dels för skolan, dels för flyktingmottagandet.

För skolan bedriver SIV fortbildning av skolpersonal i invandrar- och flyktingfrågor, attitydbearbetning, kulturmöteskunskap och internationellt synsätt i undervisningen. Utvecklingsarbete bedrivs dels i skolor, dels i samarbete med lärarhögskolor. Utvecklingsarbetet resulterar i sin tur i läromedel och handledarmaterial till stöd för skolans undervisning om etniska relationer.

Insatserna för flyktingmottagandet omfattar främst stöd och rådgivning till nya mottagningskommuner. I första hand sker detta genom personalfortbildning, metod- och erfarenhetsförmedling i opinionsfrågor. I syfte att motverka riskerna för utbrändhet, med bl. a. stor personalomsättning som

följd, medverkar SIV:s arbetsgrupp för etniska relationer i utbildning i kulturmöteskunskap samt som resurs för enskilda kommuner i akuta fall av etniska motsättningar eller andra kulturrelaterade situationer.

En undersökning av det svenska folkets attityder till invandringen och till invandrare och flyktingar har utförts under år 1987 genom delegationens för invandrarforskning försorg. Den är en uppföljning av tidigare undersökningar från åren 1969 och 1981, och den visar att människors inställning till invandrare och flyktingar i allt väsentligt har bibehållits mellan åren 1981 och 1987 trots den kraftiga ökningen av asylinvandringen under denna tid.

I september 1987 tillkallade regeringen en kommission (A 1987:05) mot rasism och främlingsfientlighet (dir. 1987:40). I kommissionen, som leds av Metallarbetarförbundets ordförande Leif Blomberg, ingår representanter för riksdagspartierna. En expertgrupp är knuten till kommissionen. Den leds av diskrimineringsombudsmannen, och i gruppen ingår representanter för några centrala myndigheter med särskilt ansvar för invandrapolitikens genomförande. Genom särskilda medel kommer kommissionen att ha goda möjligheter att med ekonomiska bidrag stödja olika aktiviteter som syftar till att bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

11 Sammanfattning

Det totala antalet flyktingar i världen uppskattas till ca 15 miljoner. Majoriteten av dessa finns i Afrika, Asien och Latinamerika. Dessutom finns det i många länder interna flyktingar, s. k. displaced persons, som inte ingår i den officiella statistiken och uppskattas till ca fyra miljoner människor.

Antalet asylsökande, särskilt från de utomeuropeiska länderna, har ökat i Västeuropa under senare delen av åttioalet. Det totala antalet asylsökande i Västeuropa var ca 157 000 under år 1987, vilket dock är en minskning jämfört med 1986.

Det finns många orsaker till varför människor flyr från sina hemländer. En viktig sådan är kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Trots att en majoritet av FN:s medlemsländer anslutit sig till FN-konventionerna om mänskliga rättigheter förekommer kränkningar.

Den svenska regeringen följer därför utvecklingen i fråga om mänskliga rättigheter i hela världen genom bl. a. de svenska utlandsmyndigheterna, FN och andra internationella organisationer. Demokratiskt inflytande och krav på respekt för mänskliga rättigheter är också ett mål för det svenska utvecklingsbiståndet.

Sverige för en aktiv internationell politik. Bevakningen av utvecklingen inom det flyktingpolitiska området har varit intensiv och Sverige har både politiskt och genom biståndsinsatser kunnat reagera på nya och/eller förvärrade flyktingsituationer. Samarbetet med UNHCR och olika internationella organ är väl utvecklat.

Svensk flyktingpolitik på det internationella planet kommer främst till uttryck inom UNHCR:s exekutivkommitté där Sverige är medlem, samt i FN:s generalförsamling. De viktigaste besluten vid 1987 års exekutivkommittémöte rörde dels fördömande av militära attacker mot flyktingläger,

dels flyktningbarnens situation.

Sedan 1985 har tre särskilda konsultationer hållits mellan UNHCR och ett antal västeuropeiska länder samt Australien och Canada. Konsultationerna har blivit ett värdefullt instrument bl. a. för att värna om principerna i 1951 års flyktningkonvention. Nästa möte kommer att äga rum i maj 1988.

Det nordiska samarbetet har vidareutvecklats.

Många flyktingsituationer i världen har en tendens att permanentas, i synnerhet i u-länderna. Man eftersträvar därför en integration av flyktinghjälp och utvecklingsbistånd. Sverige har varit drivande när det gäller att vinna gehör för en sådan politik.

UNHCR:s budget för år 1987 uppgick till 450 milj. dollar. Sveriges totala bidrag till FN:s flyktingkommissarie uppgick år 1987 till 127 milj. kr. Därmed är Sverige den åttonde största bidragsgivaren och räknat efter invånarantal den fjärde största bidragsgivaren. Det svenska reguljära bidraget till UNRWA för år 1987 uppgick till 75 milj. kr. Dessutom har Sverige givit 11,5 milj. kr. som extra bidrag, bl. a. till katastrofhjälp i Libanon.

Därutöver har under år 1987 ca 415 milj. kr. tagits i anspråk från olika biståndsanslag för flyktingar och hemlösa världen över. Medlen har kanalisrats genom olika svenska och internationella organisationer. Av dessa har ca 115 milj. kr. använts för olika flyktingprogram i södra Afrika.

Sveriges samlade bidrag för år 1987 till flyktingar och hemlösa uppskattas till över 650 milj. kr.

En ökande andel asylsökande har anlänt utan dokument eller med falska sådana. Dessa förhållanden har föranlett ett stort antal länder att skärpa tillämpningen av gällande lagstiftning. Detta kan vara en förklaring till nedgången i siffrorna för år 1987 när det gäller antalet givna tillstånd.

Till Sverige kom cirka 18 000 asylsökande under år 1987 mot 14 600 år 1986. De största grupperna kom från Iran, Chile och Etiopien.

Sammanlagt beviljades under år 1987 16 545 uppehållstillstånd i Sverige till flyktingar eller därmed jämställda (3, 5, 6 §§ UtL, av humanitära skäl eller som familjeanknytning till flykting). Det är en ökning med ca 3 500 personer jämfört med år 1986. Därav kom under år 1987 1 457 personer på flyktingkvoten. De största grupperna kom från Iran, Chile, El Salvador och Vietnam.

Sedan år 1985 svarar stat och kommun för mottagandet av flyktingar och asylsökande. Statens invandrarverk är statlig huvudman för mottagandet och driver fem fasta förläggningar samt ett antal utredningsslussar och tillfälliga flyktingförläggningar.

Antalet asylsökande har som nämnts ökat kraftigt. Under år 1987 kom ett avsevärt större antal asylsökande än vad som beräknades när reformen genomfördes. Flyktingarna har därför kommit att vistas i förläggning under relativt lång tid i avvaktan på att komma ut i kommuner. Bristen på bostäder ute i kommunerna är en av orsakerna.

Under år 1987 togs 18 000 flyktingar och asylsökande emot i 241 kommuner. Staten betalade ut ca 1 240 milj. kr. under år 1987 i ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar och asylsökande. Själva förläggningskostnaderna uppgick till ca 550 milj. kr. år 1987.

I februari 1987 tillsatte regeringen två utredningar i syfte att kraftigt kunna förkorta väntetiderna i utlänningsärendena. Utredningarna överlämnade sina slutbetänkanden vid årskiftet 1987/88. Betänkandena remissbehandlas för närvarande.

Under hösten 1987 tillsattes också en utredning med uppgift att se över invandrarverkets organisation. En proposition med förslag till en principorganisation har nyligen avlämnats till riksdagen. Utredningen fortsätter sitt arbete och slutbetänkandet beräknas vara klart senare under våren. Invandrarverkets nya organisation beräknas träda i kraft den 1 juli 1989.

En proposition med förslag om ett nytt bidragssystem för asylsökande behandlas för närvarande i riksdagen.

Flyktingar har också återvandrat till sina hemländer. Det är främst latinamerikaner som har återvandrat. Kostnaderna för staten under år 1987, i form av resebidrag till omkring 180 personer, uppgick till 1.8 milj. kr.

Folkrörelsernas arbete inom flyktingpolitikens och flyktingbiståndets områden är mycket viktigt. De största av dessa organisationer deltar också i den av regeringen tillsatta flyktingpolitiska beredningen, vilken sammanträtt tre gånger under år 1987.

Fortsatta insatser för att genom information och opinionsbildning verka för en fortsatt solidarisk flyktingpolitik och motverka främlingsfientlighet ges starkt stöd. Som ett led i detta arbete tillsattes i september 1987 en kommission mot rasism och främlingsfientlighet.

Sverige har fortsatt att driva en solidarisk och ambitiös flyktingpolitik både internationellt och nationellt. I en värld av konflikter och katastrofer är en sådan flyktingpolitik, tillsammans med olika strävanden för att bevara respekten för de mänskliga rättigheterna, den enda rättfärdiga. I vetskap om att flyktingproblemen endast kan lösas genom internationellt samarbete har Sverige därför fortsatt att aktivt verka för ett internationellt samarbete i solidaritetens tecken i dessa frågor.

12 Hemställan

Jag hemställer

att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående om flyktingpolitiken.

13 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar i enlighet med hans hemställan.

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AT	Arbetsstillstånd
CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingar
CDMG	European Committee on Migration Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
DISERO/ RASRO	Disembarkation resettlement officers/Rescued at sea resettlement offers UNHCR: s särskilda program för omplacering av s. k. båt-flyktingar från Indokina räddade till havs
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EG	De europeiska gemenskaperna
ECRE	European Consultation on Refugees and Exiles
ICM	Intergovernmental Organization for Migration Mellanstatliga migrationsorganisationen
ICRC	International Committee of the Red Cross Internationella rödakorskommittén
ICVA	International Council of Voluntary Agencies Internationella rådet för frivilliga organisationer
IEFR	International Emergency Food Reserve Internationella beredskapslagret av livsmedel för katastrofinsatser
ILO	International Labour Organization Internationella arbetsorganisationen
IUEF	International University Exchange Fund
OAU	Organization of African Unity Organisationen för afrikansk enhet
ODP	Orderly Departure Programme
SAMS-gruppen	Invandrarverkets arbetsgrupp mot etnisk diskriminering
SIOS	Samarbetsgruppen för invandrarorganisationer
SIV	Statens invandrarverk
UNBRO	United Nations Border Relief Operations FN:s hjälporganisation för flyktingar vid den thai-kampuchianska gränsen
UNICEF	United Nations Children's Fund FN:s barnfond
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees FN:s flyktingkommissarie
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar
UAT	Uppehålls- och arbetsstillstånd
UT	Uppehållstillstånd
UtlF	Utlänningsförordningen
UtlL	Utlänningslagen
WCC	World Council of Churches Kyrkornas världsråd
WUS	World University Service
WFP	World Food Programme Internationella livsmedelsprogrammet
WHO	World Health Organization Världshälsoorganisationen

1 Inledning	2
2 Den svenska invandringspolitiken	3
Utomnordisk invandring på icke-politiska grunder	3
Arbetskraftsinvandring	3
Anhöriginvandring	3
Övrig invandring	4
Viseringspraxis	4
Invandringen till Sverige 1987	5
3 Flyktingsituationen i världen	5
Antalet flyktingar	5
Orsaker till flykt	7
Flyktingsituationen i tredje världen	7
Flyktingar och asylsökande i Västeuropa, Nordamerika och Oce- anien	10
4 Det internationella flyktingarbetet och Sveriges roll	17
Inledning	17
Sambandet mellan utvecklingsbistånd och flyktinghjälp	18
Sveriges internationella bistånd till flyktingar	18
FN:s generalförsamling	19
UNHCR	20
UNRWA	22
Europarådet	22
ICM	23
EG	24
Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt Au- stralien och Canada	24
Det nordiska samarbetet	24
De internationella frivilliga organisationerna	26
5 Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning	27
De gällande reglerna	27
Handläggning av asylärenden	27
Förslagen från asylärendeutredningen och översynen av utlän- ningslagstiftningen	28
6 Flyktingar och asylsökande i Sverige	28
Enskilt tillresta asylsökande	28
Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten)	31
Anhörigresor	33
Flyktingars och asylsökandes barn	33
7 Flyktingmottagandet	34
Förlägningsverksamheten	34
Det kommunala flyktingmottagandet	36
Arbetsmarknadsåtgärder och svenskundervisning	37
Pågående reformarbete	37
8 Frivillig återvandring	38
9 De svenska frivilliga organisationerna	40
10 Opinionsbildande verksamhet	43
11 Sammanfattning	44
12 Hemställan	46
13 Beslut	46
Förteckning över förkortningar	47