

Regeringens skrivelse

1989/90:68

om invandrar- och flyktingpolitiken



Skr.
1989/90:68

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 11 januari 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Maj-Lis Lööv

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken, invandringen till Sverige av utlänningar med viss tonvikt på flyktingar och asylsökande samt det kommunala flyktingmottagandet. Redovisningen avser i huvudsak budgetåret 1988/89 samt i vissa avscenden andra halvåret av år 1989. Vidare beskrivs migrationssituationen i världen, flyktingsituationen i världen, det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet samt Sveriges roll i detta.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 januari 1990.

Närvarande: Statsministern Carlsson, statsråden Feldt, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Löow, Persson

Föredragande: statsrådet Maj-Lis Löow

Inledning

Regeringen har, sedan år 1985, årligen lämnat en skrivelse till riksdagen med redovisning av Sveriges invandrings- och flyktingpolitik. Från och med i år har denna skrivelse utvidgats till att också behandla den svenska **invandrarpolitiken**. Skrivelsen lämnas i anslutning till budgetpropositionen.

Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet och statsrådet Hjelm-Wallén anhåller jag att få lämna följande redovisning för budgetåret 1988/89, avsedd att föreläggas riksdagen.

Det bör understrykas att invandrarpolitiken naturligtvis också omfattar de flyktingar som får tillstånd att stanna i Sverige. Vidare bör det noteras att invandrarpolitiken är ett ansvar för hela regeringen där varje departement inom sitt sakområde har ett ansvar också för invandrarna.

Eftersom detta är första året som en redovisning görs av både invandrar- och flyktingpolitiken och genom att denna redovisning nu lämnas tre månader tidigare än vad som varit fallet med de tidigare flyktingpolitiska skrivelserna finns en viss upprepning av delar av 1988/89 års flyktingpolitiska skrivelse (1988/89: 82). Skrivelsen har också en viss obalans i den meningen att flyktingpolitiken fokuseras skarpare än invandrarpolitiken.

Med **invandringspolitik** avses de principer och regler som reglerar vilka utlänningar som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige.

Invandrarpolitiken omfattar sådana åtgärder som samhället vidtar för att underlätta invandrades, inklusive flyktingars, introduktion och integration i det svenska samhället.

Den svenska **invandrarpolitiken** kan sammanfattas i de tre invandrarpolitiska mål som riksdagen antog 1975:

Jämlikhetsmålet innebär att invandrare skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen. Målet innebär vidare att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att behålla och utveckla sitt modersmål och att utöva sin kulturverksamhet inom den svenska kulturgemenskapen. Invandrarpolitiken bör därför syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap, som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter skall kunna välja i vilken grad de vill uppgå i en svensk kulturell identitet och i vilken grad de vill bibehålla och utveckla sin ursprungliga identitet. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur anknuter även till valet mellan att stanna i Sverige eller att återvända till ursprungslandet.

Samverkansmålet innebär att en ömsesidig och omfattande samverkan skall finnas mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen i de frågor som är av gemensamt intresse. Målet förutsätter ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen och mellan olika invandrargrupper. Ett förverkligande av samverkansmålet innebär bl. a. att invandrarna ges större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet i Sverige, att de ges vidgade möjligheter till kulturell verksamhet och att invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas i ökad utsträckning.

År 1986 tog riksdagen ett nytt beslut om den samlade invandrapolitiken varvid det sades att de tre invandrapolitiska målen skall tolkas så att de syftar till lika rättigheter och möjligheter för invandrare i förhållande till den övriga befolkningen. De skall också leda till respekt för den enskildes identitet och integritet, möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i Sverige gäller för mänsklig samlevnad samt ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap mellan människor av olika ursprung. Goda etniska relationer bör präglade det svenska samhället och samhället bör markera sitt avståndstagande från alla uttryck av etnisk intolerans.

Den svenska **invandringen** är sedan år 1967 reglerad, utom för medborgare i de nordiska länderna som har fri rörlighet och etableringsrätt. Invandringen till Sverige har de senaste åren huvudsakligen varit en flyktinginvandring. Den nordiska invandringen ökade emellertid kraftigt år 1989 och utgjorde ca 32 % av den totala invandringen, att jämföras med ca 25,5 % år 1988.

Mottagandet i Sverige av flyktingar är endast ett av flera element i den **svenska flyktingpolitiken**. I denna skrivelse redovisas alla de åtgärder som Sverige vidtar och stödjer i syfte att bistå de människor, som tvingas att fly, och för att bidra till att flyktingproblemen i världen minskas.

Den svenska flyktingpolitiken innehåller följande huvudelement:

- agerande i FN och andra internationella fora för att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses och för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålles,
- ekonomiskt stöd till UNHCR, UNRWA och andra organisationer som bedriver flyktingarbete utanför Sverige,
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingarnas rättsliga skydd,
- överföring till Sverige, ofta i samarbete med UNHCR, av särskilt utsatta personer 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 jämställda personer, vilket syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta i det svenska samhället,

- olika särskilda insatser, bland annat opinionsbildande verksamhet, för att förbättra flyktingars 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 huvuddragen i tillämpningen av dessa politikområden.

Som ett instrument för invandrapolitikens förverkligande har invandrarministern ett **invandrarråd** som består av representanter för invandrarernas riksorganisationer. För närvarande har rådet 28 ledamöter. Under perioden den 1 juli 1988 till den 31 december 1989 samlades rådet tre gånger. Jag har också haft konsultationer med företrädare för invandrarernas trossamfund. Avsikten är att detta skall ske även fortsättningsvis.

Som ett led i strävandena att ha en bred förankring för och ett nationellt samförstånd kring den svenska flyktingpolitiken finns ett av regeringen tillsatt **flyktingpolitiskt råd** med invandrarministern som ordförande. I rådets arbete deltar representanter för flera berörda folkrörelser och intresseorganisationer, svenska myndigheter och FN:s flyktingkommissaries representant i Norden. Under perioden den 1 juli 1988 till den 31 december 1989 har rådet mötts sex gånger.

I Sverige och omvärlden

1. Migration och befolkningsutveckling

Under åttiotalet har det skett en betydande ökning av migrationen, totalt sett, från syd till nord. Så länge den stora klyftan mellan länderna i syd och i nord består – eller i varje fall inte väsentligt minskas – kommer denna rörelse med all sannolikhet att fortsätta.

Till ökningen i omfattningen och takten av migrationen bidrar naturligtvis det faktum att avstånden i världen minskar i takt med att den internationella kommunikationen ökar. En betydande del av denna migration är av flyktingkaraktär men en stor del är snarare ekonomiskt och/eller humanitärt betingad. En ytterligare bidragande orsak är de många naturkatastrofer som inträffar, framför allt i den tredje världens fattiga länder.

Den snabba takten i demokratiseringsutvecklingen i Östeuropa har också lett till relativt sett stora befolkningsrörelser, som också har påverkat Sverige.

För att få ett mått på migrationens totala omfattning kan nämnas att antalet i utlandet födda personer, bosatta enbart i de 21 länder i världen som har det högsta antalet utländska medborgare, uppgår till ca 60 miljoner människor.

I uppskattningarna av befolkningsutvecklingen räknar man med nästan en fördubbling av jordens befolkning mellan nu och år 2025; från cirka fem miljarder till någonstans mellan åtta och tio miljarder invånare. Denna ökning förväntas huvudsakligen äga rum i vissa områden. Ett

sådant är den s. k. **islamiska bågen**, från Marocko till Filippinerna genom den indiska subkontinenten. Man kan räkna med en ökad emigration från Magreb-länderna, Egypten, Turkiet, Mellersta Östern, Pakistan, Bangladesh och Sydostasien.

Även från **de afrikanska länderna söder om Sahara** kan man, om än med en viss fördröjning, förvänta sig en kraftigt ökad migrationsbenägenhet. Som exempel kan nämnas att Nigerias nuvarande befolkning på ca 100 miljoner beräknas ha ökat till 150 miljoner år 2000.

Samtidigt räknar man med att Europas befolkning åldras och kommer att utgöra en mindre andel av jordens befolkning. Från att ha omfattat en tiondel förväntas den minska till cirka en tjugondel av världens befolkning. Mycket tyder därför på att man kan vänta sig ett ökande migrationstryck gentemot Europa.

I en situation där i stort sett alla europeiska länder för en politik som inte tillåter någon eller endast en mycket begränsad invandring, utöver av flyktingskäl, är det naturligt att de som söker sig till Europa – eller rör sig inom Europa – använder sig av de vägar som står till buds. En sådan väg är att söka asyl.

2 Flyktingsituationen i världen

Här lämnas en komprimerad översikt av flyktingsituationen i världen och dess utveckling. Någon redovisning av situationen avseende respekten för de mänskliga rättigheterna lämnas inte här eftersom en sådan görs i annan ordning av utrikesdepartementet.

Ett proportionellt sett något större utrymme lämnas åt beskrivningen av situationen och utvecklingen i de europeiska och övriga industrialiserade länder, med vilka Sverige samarbetar i dessa frågor.

Antalet flyktingar

Den överväldigande majoriteten av världens flyktingar kommer från och finns i de fattiga länderna i tredje världen. Uppskattningarna av det totala antalet flyktingar i världen varierar med olika källor men siffran 15 miljoner är allmänt vedertagen.

Det finns olika skäl till osäkerheten rörande antalet flyktingar. Den största delen av världens flyktingar finns i utvecklingsländerna i Afrika, Asien och Latinamerika. I de flesta av dessa länder är befolkningsstatistiken osäker och befolkningsräkningar sparsamt förekommande. Flyktingarna anländer ofta i stort antal, under kort tid och ibland under kaotiska omständigheter. I en del fall kan man konstatera att mottagarländerna överdriver antalet flyktingar i hopp om att få ökat internationellt stöd.

Utöver dessa felkällor förekommer det också att mottagarländerna av politiska skäl ger antingen en för hög eller en för låg siffra på antalet flyktingar i landet. Berörda FN-organ är tvungna att i första hand förlita sig på mottagarländernas egen statistik, och FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) kan dessutom inte operera i ett land utan detta lands medgivande. Följden blir att om ett land t.ex. inte vill dra uppmärksamhet till ett

flyktingproblem är det omöjligt för UNHCR att engagera sig i denna flyktingsituation. Detta innebär att flyktingarna i fråga inte heller tas med i FN:s statistik.

I ett stort antal länder i tredje världen förekommer interna flyktingar ("displaced persons"), ibland i ganska stora antal. Dessa människor är politiskt, psykologiskt, socialt och ekonomiskt lika mycket flyktingar som andra, men eftersom de inte korsat en nationell gräns omfattas de inte av UNHCR:s mandat. Antalet interna flyktingar i världen uppskattas i dag till nära 15 miljoner människor, dvs. ungefär lika många som antalet flyktingar.

Det bör också uppmärksammas att de uppgifter om antalet flyktingar, som lämnas av UNHCR, vanligen inte inbegriper de mer än två miljoner-na 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 av år 1951, den s. k. Genève-konventionen, 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 finns i den svenska utlänningslagen (3 kap. 2 § Util).

I sammanhanget bör det uppmärksammas att själva konventionen är tidsmässigt och geografiskt begränsad till att gälla "händelser som inträffat före den 1 januari 1951 i Europa". Dessa begränsningar 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.

Olika länder har i kraft av sin nationella lagstiftning också 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, som antogs år 1969. Denna 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 angrepp av främmande makt, ockupation, utländsk dominans eller händelser vilka allvarligt stört den allmänna ordningen i hemlandet. OAU-konventionen är grunden för det internationella flyktingarbetet i Afrika, vilket bl. a. har till följd att fler människor erkänns som flyktingar än vad ett strikt tillämpande av Genève-konventionen skulle innebära. Detta har bland annat inneburit att

UNHCR generellt, utöver de s. k. mandatflyktingarna, också ger bistånd och skydd till personer "som angår" ("are of concern to") flyktingkommisariaten. Denna term kan t. ex. avse personer som lämnar sitt land på grund av krig.

I den internationella flyktingpolitiska diskussionen råder det enighet om att flyktingkonventionens flyktingbegrepp dåligt korresponderar med dagens verklighet. Samtidigt som det knappast är politiskt realistiskt att tänka sig en förändring av konventionen anses det angeläget att utveckla nya instrument anpassade till verkligheten i dag.

Flyktingsituationen i tredje världen

Asien (inklusive Mellersta Östern)

De afghanska flyktingarna utgör fortfarande den största enskilda flyktinggruppen i världen i dag, med fler än fem miljoner människor i exil. Majoriteten av dessa flyktingar, cirka tre miljoner, finns i Pakistan medan Iran har tagit emot drygt två miljoner. Återvandringen efter den sovjetiska truppåterdragningen har varit mycket begränsad. FN:s särskilda repatrieringsprogram för afghanflyktingar, till vilket bl. a. Sverige bidragit, kan knappast förväntas komma igång ordentligt så länge stridigheterna i Afghanistan fortsätter.

Uppskattningsvis finns det i dag ca 160 000 flyktingar från Vietnam, Laos och Kambodja 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 flera år och lever under mycket svåra förhållanden.

Den minskade uttagningen från flyktinglägren i Sydostasien tillsammans med den fortsatta och ökade utströmningen från Vietnam ledde till att en internationell konferens om de indokinesiska flyktingproblemen i Sydostasien på FN:s initiativ anordnades i Genève i juni 1989. Konferensen avhölls ganska exakt tio år efter den första Indokina-konferensen vilken ledde till igångsättandet av det stora internationella kvotuttagningsprogrammet för Vietnam-flyktingarna.

Konferensen beslutade om ett särskilt handlingsprogram för Indokina-flyktingarna (Comprehensive Plan of Action, CPA) vilket är unikt genom att man försöker ta ett helhetsgrepp på situationen. CPA är en kombination av preventiva åtgärder, ökade möjligheter till kvotuttagning, bistånd och stöd till återvandring. Det internationella samfundet har åtagit sig att på kvoter överföra samtliga personer som befann sig i läger i Sydostasien före den 14 mars 1989, medan samtliga som anlant/anländer därefter skall genomgå individuell asylprövning. De som befins vara flyktingar skall erbjudas kvotplats, de andra skall erbjudas frivillig återvandring.

Som en del av en gemensam nordisk kvot har Sverige erbjudit 400 kvotplatser för budgetåret 1989/90. För närvarande står genomförandet av CPA inför vissa problem då det råder oenighet om hur man skall hantera de personer som efter asylprövning befunnits inte vara flyktingar men som

ändå inte frivilligt vill återvända till Vietnam. För Sveriges del har regeringen hävdad att ett eventuellt ofrivilligt återsändande dels måste föregås av en noggrann asylprövning av internationellt acceptabel standard, dels ske efter överenskommelse med Vietnam. Sverige har i det sammanhanget också beslutat om ett extra bidrag på en milj. kr. till UNHCR för att bygga upp kompetens för asylprövning i de berörda länderna i Sydostasien.

Utresetakten under det s.k. ODP-programmet ("Orderly Departure Programme"), inom vilket vietnameser kan ansöka om utresetillstånd, har ökat avsevärt under år 1989. Totalt hade 32 656 personer lämnat Vietnam under ODP i september 1989, varav 259 för resa till Sverige. Under år 1988 reste 21 268 personer ut på detta sätt.

Utöver flyktingarna under UNHCR:s mandat finns fortfarande nära 300 000 kambodjanska flyktingar i gränsområdet mellan Kambodja och Thailand. Sedan det vietnamesiska truppåterdragandet har ett återvändningsprogram börjat ta form. Man kan emellertid inte förvänta att någon återvandring i större skala kommer att ske så länge inbördeskriget i Kambodja pågår.

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

En nytillkommen grupp är de kineser som antingen lyckats fly landet efter massakern i Peking eller som då redan befann sig utanför Kina men inte vågar återvända.

Majoriteten av de ca 200 000 tamiler som flytt Sri Lanka, huvudsakligen till Indien, befinner sig fortfarande i exil. En viss återvandring har skett och UNHCR har tillsammans med Sri Lankas regering byggt upp ett ambitiöst återvändningsprogram. Detta har emellertid ännu inte kunnat genomföras i någon större omfattning på grund av den politiska situationen.

Det palestinska flyktingproblemet, som uppstod redan år 1948, är det äldsta fortfarande olösta och aktiva flyktingproblemet i världen. Fortfarande flyr eller förvisas palestinier från de av Israel ockuperade territorier. I lägren föds barn till ett liv i exil. Det är en fjärde generation flyktingar som i dag växer upp i dessa läger.

Palestinierna är den största enskilda flyktinggruppen i Mellersta Östern med fler än två miljoner människor registrerade som hjälpbehövande flyktingar hos UNRWA. Det totala antalet palestinska flyktingar är emellertid ännu större.

Sönderfallet av den libanesiska staten har medfört att många människor flytt landet. En del är libaneser medan andra är palestinier eller människor som tillhör andra befolkningsminoriteter, vilka tidigare sökt och fått skydd i Libanon.

Strömmen av flyktingar från Iran har minskat något till följd av krigsuppehållet men fortfarande lämnar människor landet och söker politisk asyl. I gengäld har situationen i Irak lett till en ökning av antalet flyktingar av kurdiskt ursprung. Det finns ett stort antal irakiska kurdiska flyktingar i Iran. I Turkiet finns en grupp på fler än 30 000 personer fördelade på tre olika läger. De sistnämnda flyktingarnas situation har varit föremål för

uppmärksamhet till följd av svårigheterna att uppnå en överenskommelse mellan UNHCR och Turkiet om ett hjälpprogram. En lösning kan nu skönjas, åtminstone i form av en formell överenskommelse.

Totalt sett räknar man med ett par hundra tusen iranska och irakiska flyktingar i området.

Afrika

De afrikanska länderna har vinnlagt sig om att föra en uttalat generös flyktingpolitik trots att en stor del av kontinentens cirka fem miljoner flyktingar finns i några av världens fattigaste länder. Ett annat uttryck för de afrikanska staternas generositet gentemot flyktingarna är den tidigare nämnda OAU-konventionen, med ett vidare flyktingbegrepp än Genèvekonventionens. Det är också på den afrikanska kontinenten – där flyktingar i Genèvekonventionens bemärkelse ofta blandats med människor som flytt från torka, svält, väpnade konflikter m. m. – som flyktingkommisariens tidigare nämnda begrepp "of concern to" fått sin mest utbredda tillämpning.

Till den afrikanska kontinentens fem miljoner flyktingar skall läggas de fler än fem miljoner angoleser och moambiqaner som tvingats bli flyktingar i sina egna länder till följd av Sydafrika-understödda inbördeskrig.

I södra Afrika finns flyktingar dels till följd av Sydafrikas politik i Namibia och Sydafrika, dels till följd av Sydafrikas stöd till mot regeringarna fiendliga väpnade grupper i Angola och Moambique. Man räknar i dag med att det finns över en miljon flyktingar från Moambique i de kringliggande länderna, framför allt i Malawi och Zimbabwe.

En positiv utveckling i södra Afrika är att den överväldigande majoriteten av de namibiska flyktingarna nu återvänt och att demokratiska val genomförts i Namibia. Från Sydafrika flyr fortfarande människor, och man räknar med att det finns flera tiotusentals sydafrikanska flyktingar i närområdet. Dessa lever i stor osäkerhet på grund av den sydafrikanska regimens kontinuerliga attacker mot flyktingarnas bosättningsområden.

Människor har också fortsatt att fly från kriget i södra Angola till bl. a. Zaire.

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

Ett annat olöst flyktingproblem är de flyktingar i Algeriet som flytt från kriget mellan POLISARIO (den av OAU erkända befrielse rörelsen i Västra Sahara) och Marocko i Västra Sahara.

Ett nytt problem under perioden är uppkomsten av flyktingar från Mauritien respektive Senegal till följd av konflikter inom och mellan dessa länder.

Många gamla flyktingproblem förblir olösta, och stora flyktinggrupper från olika länder återfinns därför i bl. a. Burundi, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zaire, Zambia och Zimbabwe, för att nämna några länder. Man uppskattar att fler än hälften av den afrikanska kontinentens stater är mottagare av flyktingar i någon omfattning.

Utvecklingen i Sydamerika är fortsatt övervägande positiv. I Paraguay har diktaturen fallit och därmed har politiska fångar frigetts och flyktingar kunnat återvända.

I Chile tycks vägen tillbaka till demokratin vara befäst i och med att demokratiska val har genomförts. Fler chilensare återvänder och få söker nu lämna landet som flyktingar.

Situationen i Colombia har däremot blivit stadigt sämre. Detta har lett till att människor flytt både till närområdet och i viss mån till Europa. Det har blivit nödvändigt att genomföra särskilda insatser (kvotuttagning) i Colombia för att rädda människor undan livsfara.

De stora koncentrationerna av flyktingar återfinns fortfarande i Centralamerika. Detta är en följd av de väpnade konflikterna i framför allt Guatemala och El Salvador, samt i viss mån till följd av konflikten mellan den kontrarevolutionära rörelsen Contras, och regeringen i Nicaragua. I både El Salvador och Guatemala finns också betydande grupper av interna flyktingar.

Av de totalt fler 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.

En centralamerikansk konferens för att behandla de internt hemlösas och flyktingarnas problem anordnades i maj 1989 av UNHCR i samarbete med de centralamerikanska regeringarna. Konferensen antog ett aktionsprogram innehållande en mängd olika konkreta projekt riktade till flyktingar och återvandrare. Återvandringen till Guatemala och El Salvador har dock inte ökat i den omfattning man hoppats, beroende på de mycket begränsade framgångarna med fredsprocessen.

Flyktingar och asylsökande i Europa, Nordamerika och Oceanien

Under senare delen av åttio-talet har antalet asylsökande i Europa kontinuerligt ökat. Utvecklingen avseende Europa och Nordamerika framgår av den efterföljande tabellen. För år 1989 räknar man med den förmodligen högsta siffran sedan andra världskriget. Det bör samtidigt 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.

Asylsökande i Europa och Nordamerika under de tre senaste åren

Kontinent	1986	1987	1988
EUROPA	204 000	188 000	237 000
<i>Av vilka</i>			
Södra Europa	20 000	31 000	25 000
NORDAMERIKA	37 000	52 000	88 000
<i>Av vilka</i> Canada	18 000	26 000	31 000
<i>Av vilka</i> USA	19 000	26 000	57 000
TOTALT	241 000	240 000	325 000

För år 1989 uppskattas det totala antalet asylsökande i Europa och Nordamerika till ca 480 000 personer.

En stor andel asylsökande har fortsättningsvis anlänt utan dokument eller med falska sådana. Det anses också allmänt bland de europeiska staterna att en stor del av de asylsökande saknar flyktingskäl och ofta inte är i egentligt behov av skydd.

Detta tar sig uttryck i att i genomsnitt mindre än 20% av de asylsökande i Europa fått uppehållstillstånd. I Sverige har motsvarande siffra varit 80%. Många länder har samtidigt svårigheter med att verkställa utvisningsbesluten, vilket innebär att många asylsökande lika fullt blir kvar i landet.

Under våren och sommaren 1989 kunde en markant uppgång av antalet asylsökande från östeuropeiska länder konstateras. Detta förklaras till stor del med att de ökade möjligheterna till fri rörlighet för medborgarna i dessa länder medfört att många rest till väst. Eftersom invandringsmöjligheterna är begränsade sökte många av dessa människor asyl.

Under senare delen av år 1989 har situationen förändrats dramatiskt i de flesta östeuropeiska länder. Snabba förändringar i demokratisk riktning har genomförts. Den fortsatta utvecklingen kommer givetvis att ha ett mycket stort inflytande på utvecklingen av situationen avseende asylsökande och flyktingar i Europa.

I det följande redovisas information om tillströmningen av asylsökande och flyktingar samt om lagstiftnings- och andra frågor, som rör flyktingpolitik, i vissa OECD-länder.

Det måste understrykas att de statistiska uppgifterna, med undantag för antalet asylsökande, inte nödvändigtvis är jämförbara. Dels skiljer sig lagstiftningen mellan länderna, dels presenteras många gånger inte beslutsstatistiken med klart angivande av vilka tillståndskategorier som avses.

Danmark

Under år 1988 kom 4 668 asylsökande till Danmark jämfört med 2 100 år 1987. Det uppskattas att ca 80% av dem som söker asyl i Danmark får stanna efter beslut i första instans.

Den 1 september 1989 var antalet asylsökande något lägre än vid samma tidpunkt år 1988; 2 600 år 1989 jämfört med 2 800 år 1988. En viss ökning under augusti och september har dock konstaterats. Under de senaste tre åren är det personer av ungefär samma nationaliteter som sökt asyl i Danmark. Ca 1/4 är statslösa palestinier medan de övriga huvudgrupperna är iranier, irakier och tamiler.

Under första halvåret 1989 fick totalt 2 040 personer asyl.

Under perioden januari—oktober 1989 sökte 639 personer asyl vid danska ambassader, jämfört med 6 641 personer under hela år 1988. Anledningen till den kraftiga nedgången torde vara att, utöver klara anknyningsärenden, endast ca 3—4% i denna kategori får positiva beslut.

Den danska flyktingkvoten uppgår för år 1989 till 1 750 personer. Från denna kvot avräknas emellertid alla personer som får tillstånd av anknyningskäl. Kvotens balans används därefter för uttagning av flyktingar i

samarbete med UNHCR. UNHCR är emellertid sedan år 1988 garanterade minst 500 platser.

Skr. 1989/90: 68

Lagen om böter för flygbolag som befordrar dokumentlösa asylsökande har varit i kraft sedan den 1 januari 1989. Ett antal flygbolag har åtalats och dömts till bötesbelopp, varierande mellan 2000 och 10000 DK. per irreguljär passagerare. De flesta bolag har överklagat domarna och mycket stark kritik har förts fram bl. a. av SAS. Justitieministern har bett Rigsadvokaten (danska RÅ) tillsammans med Direktoratet för Udlændinge och polisen att se över hittillsvarande praxis.

Utslag av utlänningsfientlighet förekommer fortfarande och debatten i dessa frågor är fortsatt livlig. Fremskridtpartiets framgång i amts- och kommunalvalen i november (7% av rösterna mot 2.3% år 1985) tillskrivs partiets uttalat främlingsfientliga hållning.

Finland

Under år 1988 har en kommitté sett över utlänningslagen. Den presenterade sina förslag i början av februari 1989. Bland annat föreslås att asylsökande skall få rätt att överklaga negativa beslut. Inrikesministeriets proposition om ny utlänningslag lämnas i början av år 1990.

Under år 1989 höjdes flyktingkvoten till 500 personer.

Under år 1988 kom 64 asylsökande till Finland, varav fyra gavs asyl enligt Genève-konventionen. Uppehållstillstånd utan asyl gavs till 18 personer, 11 återkallade sina ansökningar och 31 fick avslag. Under år 1989 uppskattas antalet asylsökande till ca 200, huvudsakligen från Bulgarien och Turkiet. I 90 fall har beslut fattats, varav 9 om asyl. Mer detaljerad information om nationaliteter lämnas inte av sekretesskäl.

Norge

Totalt kom 4 502 asylsökande till Norge under perioden 1 juli 1988 – 30 juni 1989. Detta representerar en halvering jämfört med motsvarande period 1987/88 då det kom 8 884 asylsökande. De största grupperna kom från: Jugoslavien (716), Somalia (655), Iran (404), Etiopien (350), Polen (327), Sri Lanka (274) och Turkiet (239).

Strömmen av asylsökande från Chile – den största gruppen 1987/88 – har i stort sett upphört sedan Norge införde viseringsplikt i juni 1988.

Under 1988/89 behandlade Utlendingsdirektoratet (UDI) 7 387 asylsökande. Besluten fördelade sig på följande sätt:

3,6% = 267 personer erhöll flyktingstatus enligt 1951 års flyktingkonvention.

58,4% = 4 311 personer fick uppehållstillstånd av andra skäl än enligt 1951 års konvention.

38,0% = 2 115 personer fick avslag på sin ansökan.

Den 1 september 1989 fanns det 16 779 obehandlade asylärenden.

Det är fortfatande en anmärkningsvärt låg andel asylsökande som får asyl i enlighet med Genève-konventionen i Norge.

Den norska flyktingkvoten uppgår till 1 000 personer per år. Under år 1988 beviljades 1 001 personer inresetillstånd.

Under år 1988 antog Norge en ny utlänningslag som ger utrymme för strängare kontrollåtgärder men även ökad rättssäkerhet för utlänningar i Norge. Förslag till föreskrifter är för närvarande på remiss. Lagen träder i kraft när föreskrifterna godtagits, vilket beräknas ske under år 1990.

Främlingsfientligheten har fortsatt att vara ett märkbart problem i Norge. Fremskrittspartiet, som har en uttalat negativ hållning till flyktingar och invandrare, fick 13 % av rösterna i stortingsvalet, vilket är en ökning med 9,3 % jämfört med valet år 1985. Ledaren för Folkebevegelsen mot invandring (FMI), Arne Myrdal, arresterades i början av januari, misstänkt för att planera att spränga en asylmottagning i sin hembygd Arendal. Han dömdes i september 1989 till ett års ovillkorligt fängelsestraff.

Australien

I december 1989 trädde en ny utlänningslag i kraft i Australien.

Under år 1988 mottogs 521 asylsökande och 66 personer (15 %) gavs flyktingstatus enligt Genève-konventionen. Därutöver har 220 personer fått tillstånd att stanna av humanitära skäl.

Under Australiens mottagningsprogram för flyktingar och särskilda humanitära fall mottogs 11 400 personer under budgetåret 1987/88. Planeringstalet för budgetåret 1988/89 är 12 000.

Australien har ett väl utvecklat regeringsstött program för flyktingmottagande, the Community Refugee Settlement Scheme (CRSS), varigenom frivilliga grupper och organisationer direkt deltar i mottagandet och integrationen av flyktingar. Från slutet av år 1979 till den 30 juni 1988 har nära 20 000 personer tagits emot inom ramen för detta program.

Kraftfulla åtgärder för att stärka Australiens utveckling till ett multikulturellt samhälle och för att motverka främlingsfientlighet och rasism har vidtagits. Dessa inkluderar en treårig upplysningskampanj, för vilken 5,7 miljoner A\$ har budgeterats, och en nationell undersökning av förekomsten av rasistiskt våld och dess orsaker.

Belgien

Till följd av den skärpning av lagstiftningen och dess tillämpningsregler, som infördes år 1987, har antalet asylsökande i Belgien fortsatt att minska. Antalet asylsökande under år 1988 beräknas till ca 4 800, jämfört med 6 000 personer under år 1987 och 7 500 år 1986.

Nära hälften av de sökande kommer från tre länder, nämligen Ghana (1 085), Indien (465) och Zaire (434). Sedan följer Turkiet (327), Jugoslavien (316), Pakistan (262), Iran (193) och Polen (164).

Under år 1988 fick 248 personer tillstånd att stanna enligt 1951 års flyktingkonvention. Slutgiltigt avslag gavs åt 1 447 personer medan 2 609 ärenden antingen fortfarande väntar på prövning eller har överklagats. Antalet asylsökande som får stanna av andra skäl än enligt Genève-konventionen betraktas som marginellt.

Allmänt tycks det föreligga en generös attityd gentemot flyktingar i Belgien, även om den höga arbetslösheten har lett till att många kommuner vägrar att ta emot fler flyktingar.

Canada

Invandringen till Canada är organiserad enligt ett detaljerat system, där man bl. a. kan väga in demografiska hänsyn. Inom ramen för detta system tar Canada varje år emot ett betydande antal flyktingar och personer i en motsvarande situation.

För år 1989 planerade man för en invandring av totalt mellan 150 000 och 160 000 personer, vilket innebar en ökning med 25 000 jämfört med år 1988. Andelen flyktingar beräknades uppgå till 23 000, varav 13 000 tas emot genom rent statliga åtgärder och resten förväntades bli föremål för omhändertagande i privat regi via frivilliga organisationer, vilka får viss ersättning från staten. Därutöver fanns ett utrymme för speciella humanitära fall på mellan 3 000 och 6 000 personer.

För år 1990 är den totala immigrationsramen 165 000–175 000 personer. Fördelningen är tänkt att vara:

Familjeåterföreningar	61 000
Statsstödda flyktingar(kvot)	13 000
Privatstödda flyktingar(kvot)	13 000
Enskilda asylsökande, uppskattning	7 000
Humanitära fall (enskilda)	3–6 000
Utvalda arbetare inkl. familj	50–57 000
Fria yrkesutövare med familj	15 000
Pensionärer ("retirees")	3 000

Den totala planeringssiffran för flyktingar och humanitära fall uppgår alltså till 36 000–39 000 personer.

Antalet enskilda asylsökande uppgick under år 1988 till strax under 35 000. Under de två första månaderna 1989 mottogs 2 395 ansökningar.

Den 30 juni 1989 hade under året 1 607 personer givits tillstånd i enlighet med 1951 års flyktingkonvention. Den 30 september uppgick antalet till 3 049 personer.

Den 1 januari 1989 uppskattades antalet s. k. väntare – icke avgjorda beslut – till 124 000 personer.

I slutet av år 1988 beslutade den canadensiska regeringen om ikraftträdande av ett nytt system för hantering av ansökningar om asyl. En ny lagstiftning har införts, som bl. a. innefattar möjlighet att vid gränsen avvisa asylsökande till s. k. "safe third countries", något som alltså inte kunde ske enligt den tidigare ordningen. Detta förhållande hade lett till att balansen av icke behandlade asylärenden snabbt växte till en oacceptabel nivå (ca 85 000 ärenden) vid tiden för omläggningen. En särskild plan har lagts upp för att arbeta undan denna ärendebalans parallellt med att den nya ordningen börjar tillämpas.

Under de nio månader som det nya systemet fungerat hade 8 361 fall

”öppnats” och 4136 hade avslutats. Av dessa hade 44 återtagits, 731 beslut var fortfarande väntande medan 3361 beslut hade fattats. Av dessa var 3049 eller 90,7% positiva medan 312 eller 9,3% var negativa. De största grupperna som fick positiva beslut kom från Sri Lanka, Somalia, Libanon, Iran och El Salvador.

Frankrike

Totalt sökte 34 363 personer asyl under år 1988, jämfört med drygt 7000 personer under år 1987.

Antalet beviljade ansökningar uppgick till 8 794, ungefär samma antal som år 1987. Väntetiden är i de flesta fall flera år.

Av de afrikanska sökandena kom 4 255 personer från Zaire, 2 703 från Mali, 1 876 från Angola, 1 240 från Ghana och 988 från Republiken Guinea. Bland de asiatiska sökandena kom 1 570 från Vietnam, 1 416 från Kambodja, 1 377 från Laos, 1 343 från Sri Lanka och 814 från Pakistan. Den största europeiska flyktinggruppen kom som tidigare från Turkiet (6 739 sökande).

Under perioden januari–augusti 1989 har 37 143 personer sökt asyl, dvs. fler än under hela året 1988. Om trenden har hållit i sig kan man räkna med mellan 60 000 och 65 000 asylsökande under år 1989. Den största ökningen gäller för turkar och för afrikaner från Mali, Angola och Zaire.

Det bör i sammanhanget observeras att det för närvarande finns bättre tillgång på arbete i Frankrike än på länge och att en asylsökande har rätt att arbeta så snart ansökan är inlämnad till flyktingmyndigheten OPFRA. Mindre än 1/3 av de asylsökande anses ha flyktingskäl medan de övriga anses ha lämnat sina länder av ekonomiska skäl.

Enligt franska myndigheter har man problem med det stora antalet ogrundade asylansökningar samt med att ett stort antal av dem som får negativa beslut ändå stannar kvar i landet.

Främlingsfientligheten i Frankrike gör sig primärt gällande gentemot den nordafrikanska muslimska befolkningen snarare än mot flyktingar eller utlänningar för övrigt. Den senaste tidens debatt om rätten att bära slöja (”chador”) i skolan har haft en polariserande effekt på den franska opinionen.

Grekland

Under år 1988 uppgick antalet asylsökande till 8 424 personer. De största grupperna var polacker (3 487), etiopier (1 123), iranier (964), irakier (585), rumäner (520) och turkar(462). I september 1989 uppgick antalet asylsökande till 2 777 personer.

Under år 1988 accepterades 230 personer som flyktingar av den grekiska regeringen och 2 330 av UNHCR.

För år 1989 är motsvarande siffror 196 respektive 1 005.

Arbetet med en planerad ny flyktinglag har stannat upp på grund av den instabila politiska situationen.

Italien

Italien vidhåller sin geografiska reservation till Genève-konventionen, dvs. att endast européer kan accepteras som flyktingar. Det finns inte heller någon lagstiftning avseende flyktingmottagande. Statistik är inte tillgänglig.

Flyktingar som inte givits flyktingstatus av Italien men som erkänts av UNHCR får tillstånd att vistas provisoriskt i landet i avvaktan på emigration till tredje land. Under första halvåret 1989 ansökte omkring 1 000 personer om flyktingstatus via UNHCR. Av dessa beviljades 600 ansökningar sådan status, 200 avslogs och i övriga fall avvaktas beslut. UNHCR räknar med ca 2 000 ansökningar för år 1989 vilket skulle innebära nära nog en fördubbling jämfört med år 1988. De största grupperna asylsökande kommer från Somalia, Etiopien och Iran.

Man räknar med att det finns mellan 700 000 och 1 200 000 personer som uppehåller sig illegalt i Italien. Dessa kommer framför allt från Afrika och Asien. Den årliga ökningen av antalet illegala invandrare beräknas vara ca 150 000 personer. Majoriteten av dessa lever under mycket besvärliga förhållanden. De är arbetslösa eller underbetalda och utan social trygghet.

Nederländerna

Under år 1988 sökte totalt 7 486 personer asyl i Nederländerna, vilket var en nedgång jämfört med år 1987 (ca 13 500 personer). De största grupperna var ghananer, etiopier, iranier, polacker och zaireaner. Under året gavs 686 personer asyl enligt Genève-konventionen och 267 personer fick stanna av andra skäl. Totalt väntade vid början av året 10 343 personer på beslut.

Under de första sex månaderna år 1989 har 5 253 asylsökande mottagits. Flyktingstatus enligt flyktingkonventionen har givits åt 854 personer medan 629 personer har fått stanna av andra skäl. För närvarande väntar 9 905 personer på beslut.

De största nationalitetsgrupperna bland de asylsökande är somalier (790), ghananer (447), etiopier (356), sri lankeser (318), polacker (316), iranier (276) och irakier (236).

Det förslag till ny utlänningslag som lades fram för parlamentet under år 1989 antogs ej. Ett omarbetat lagförslag väntas bli framlagt under början av år 1990.

Kommunerna i Nederländerna har en överenskommelse med regeringen enligt vilken de tar emot 1 asylsökande per 1 000 invånare. Regeringen har vänt sig till kommunerna med en begäran om att de skall öka insatserna för mottagande av asylsökande till två eller flera platser per 1 000 invånare.

Portugal

Under år 1988 tog Portugal emot 252 asylsökande varav 207 kom från Angola, 10 från Iran och de övriga spridda på ett antal olika länder.

Per september 1989 fanns totalt i Portugal 544 personer, som har beviljats politisk asyl. Många av dem som får avslag stannar ändå kvar i landet.

Under år 1988 sökte 16 726 personer asyl i Schweiz. Detta är en ökning med 53 % jämfört med år 1987 trots att man fr. o. m. den 1 januari 1988 genomförde en skärpning av asyllagstiftningen.

Antalet asylsökande under år 1988 är det högsta, sedan flyktingarna från Ungern anlände år 1956. Över hälften av de asylsökande kommer från Turkiet (9 673) följt av Sri Lanka (1 516), Jugoslavien (818), Indien (730), Pakistan (659) och Libanon (529).

Under perioden januari – augusti 1989 sökte 13 872 personer asyl, vilket är en ökning med 54 % jämfört med motsvarande period år 1988. Flertalet asylsökande kom från samma länder som tidigare: Turkiet (5502), Sri Lanka (3503), Libanon (901) och Jugoslavien (703).

Under år 1988 erhöll 680 personer asyl (jämfört med 829 år under 1987), varav 227 utgjorde familjeåterföreningsfall och 155 erhöll asyl av särskilda skäl. 8 844 asylsökande fick avslag på sina ansökningar, vilket innebär att genomsnittligt 7 % beviljades asyl i första instans. Det högsta antalet beviljade ansökningar har asylsökande från Colombia (91 %) och från Afghanistan (82 %). Av de turkiska sökande beviljades endast 5,3 % asyl. Av dem som fått avslag på sina asylansökningar har 2 036 beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl medan 312 har fått provisoriska uppehållstillstånd.

Totalt fanns 30 063 icke avgjorda asylansökningar vid utgången av år 1988. Vid slutet av augusti 1989 hade antalet icke avgjorda fall ökat till 34 067.

Åtgärder, framför allt i form av personalförstärkningar, har vidtagits för att påskynda ärendehantering och beslutsprocessen. Vidare har regeringen tillsatt en expertkommission med direktiv att lägga fram förslag till hur man i ett normalfall skall kunna få fram ett beslut i ett asylärende inom tre månader.

Våren 1989 presenterades en strategiutredning avseende 90-talets asyl- och invandringspolitik, utförd av en expertkommission. Utredningen är för närvarande föremål för en omfattande remissbehandling.

Flyktingkvoten för år 1990 uppgår, liksom för år 1989, till 1 000 personer.

Ökade utbrott av främlingsfientlighet kan konstateras. Ett par mottagningscentra för asylsökande har skadats och övergreppen mot asylsökande har blivit fler. Myndigheterna har tagit initiativ till en bred upplysningskampanj i samarbete med de politiska partierna, kyrkorna, frivilliga organisationer m. fl.

Storbritannien

Under år 1988 mottogs ca 5 100 asylsökande, ungefär samma antal som år 1987. Flyktingstatus gavs till 960 personer medan 2 200 personer fick vad som kallas "exceptional leave" (vilket närmast innebär tillstånd av särskilda skäl).

Under perioden januari – september 1989 har 9 488 personer sökt asyl,

vilket är nära dubbelt så många som för hela året 1988. De största grupperna är turkar (4 249), somalier (14 769), ugandier (878), indier (495), sri lankeser (476), iranier (322) och irakier (255). Under samma period har 1 326 personer givits asyl enligt flyktingkonventionen medan 3 047 personer fått stanna av "särskilda skäl". Under perioden fattades 640 negativa beslut.

Turkiet

Turkiet tillämpar 1951 års Genève-konvention endast på personer som flytt på grund av händelser i Europa. Under år 1988 sökte något hundratal personer från Östeuropa asyl i Turkiet enligt denna konvention. Detsamma gäller för första halvåret år 1989 med undantag för de bulgarer som sökt sig till Turkiet.

Under perioden maj–augusti 1989 anlände ca 320 000 etniska turkar från Bulgarien till Turkiet. Av dessa har ca 50 000 återvänt till Bulgarien. Den 22 augusti 1989 införde Turkiet viseringsplikt för bulgariska medborgare. Därefter har tillströmningen avtagit starkt.

Under år 1988 registrerades ca 5 500 personer hos UNHCR. Av dem som accepterades som flyktingar för överföring till tredje land – uppskattningsvis ca 2 500 – var 85–90 % iranier och resten irakier.

Antalet iranier som nu söker asyl/kvotplats via UNHCR har avtagit medan antalet irakier har ökat och UNHCR räknar nu med ungefär lika många iranier som irakier. Vid halvårsskiftet väntade ca 2 500 personer på kvotplatser. Antalet nytillkomna under första halvåret år 1989 var ca 1 200 personer.

Det totala antalet iranier som uppehåller sig i Turkiet uppskattas till mellan 250 000 och 300 000. Det är endast en liten del av dessa som anmäler sig hos UNHCR.

Av de ca 56 000 irakiska kurder som tog sin tillflykt till Turkiet i augusti–september 1988 finns ca 34 000 kvar i tre läger. Turkiska myndigheter har inte gett dem formell flyktingstatus men ett de facto flyktingliknande skydd. Efter många svårigheter har nu slutligen ett avtal ingåtts mellan Turkiet och UNHCR avseende internationellt stöd till dessa flyktingar vilket också ger UNHCR insyn i lägren.

Utöver bistånd till flyktingarna i lägren via UNHCR och Röda korset har Sverige också tagit emot ett mindre antal flyktingar från lägren inom ramen för flyktingkvoten.

Förbundsrepubliken Tyskland

Under år 1988 sökte sammanlagt 103 076 personer asyl i Förbundsrepubliken, vilket var nära en dubbling jämfört med år 1987 (57 379). Antalet asylsökande under år 1988 representerar den högsta siffran sedan år 1980.

De asylsökande fördelade sig på följande länder:

Polen	29 023
Jugoslavien	20 812
Turkiet	14 873
Iran	7 867
Libanon	4 233
Sri Lanka	3 383
Rumänien	2 634
Pakistan	2 390
Ungern	1 996
Palestinier	1 705

I genomsnitt tar asylförfarandet drygt ett år innan beslut fattas i första instans. Under år 1988 fattades beslut i första instans angående 88 530 personer, av vilka 7 621 fick asyl. Vid slutet av år 1988 fanns oavgjorda ärenden i första instans som rörde nästan 98 000 personer.

Under det första halvåret 1989 sökte 57 822 personer asyl. De huvudsakliga ursprungsländerna var: Polen (14 636), Jugoslavien (10 620), Turkiet (8 269), Sri Lanka (4 564), Iran (2 788) och Libanon (2 208).

Under samma period fattades beslut i 57 202 fall, varav 3 655, eller 6,4%, beviljades asyl. Den 30 september fanns det 95 269 asylsökande som väntade på beslut. Fram t. o. m. den 30 september hade 86 695 personer sökt asyl, vilket är 27% fler än för motsvarande period år 1988.

För närvarande ligger i parlamentet förslag till förändringar i lagstiftningen vilka syftar till att uppnå tre mål: en snabbare beslutsprocess, en snabbare integrering av dem som får positiva beslut och ett snabbt avvissande av dem som får negativa beslut.

Utöver flyktingarna har Förbundsrepubliken också att ta emot s.k. Aussiedler, dvs. personer som hävdar tysk härstamning, samt medborgare från DDR. Totalt räknar man med en tillströmning på åtminstone 700 000 människor, alla kategorier, under år 1989.

Ungern

Ungern har sedan slutet av år 1988 blivit ett mottagarland för ungerskspråkiga flyktingar från framför allt Rumänien. Man räknar med att över 20 000 flyktingar har tagits emot och särskilda mottagningscentra har upprättats i landet.

Hösten 1989 anslöt sig Ungern till 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll. UNHCR har också öppnat ett kontor i Budapest.

USA

USA har ett system för flyktingkvot där man från början anger indikativa siffror för de olika kontinenterna. Traditionellt har Asien och Sovjetunionen haft de högsta siffrorna. En viss skiftning från Asien till fördel för Sovjetunionen kunde uppmärksammas under slutskedet av president Reagans regering.

De personer som kan omfattas av kvoten indelas i sex kategorier. Kategori ett omfattar t. ex. personer som befinner sig i omedelbar fara medan kategori sex avser flyktingar vars mottagande anses tjäna "nationens in-

tressen". För budgetåret 1986/87 (det amerikanska budgetåret löper från den 1 oktober till den 30 september) uppgick den totala kvoten till 70 000 personer, för budgetåret 1987/88 till 87 500. För budgetåret 1988/89 är kvoten satt till 94 000 personer.

För budgetåret 1989/90 har president Bush föreslagit en total kvot på 125 000. Det kan också noteras att han föreslagit en begränsning av antalet personer från Sovjetunionen till 50 000.

I sammanhanget kan också noteras att USA beslutat att medborgare från Polen och Ungern inte längre kan betraktas som förföljda och därför inte kan påräkna asyl.

Under det amerikanska budgetåret 1987/88 mottogs 607 366 asylansökningar. Flyktingstatus gavs till 7 340 personer medan 8 582 ansökningar avslogs. Antalet oavgjorda fall uppgick vid budgetårsskiftet till 73 109. Den sista december 1988 hade denna siffra ökat till 86 642.

Österrike

Antalet asylsökande i Österrike år 1988 uppgick till 15 790, en ökning med 4 384 jämfört med år 1987. De största grupperna kom från Ungern, Tjeckoslovakien, Rumänien, Polen, Iran, Turkiet och Jugoslavien.

Antalet flyktingar som fått flyktingstatus enligt 1951 års flyktingkonvention uppgick till 1 785 personer, eller 27% av de asylsökande. Motsvarande siffra för perioden januari – augusti 1989 är 17%.

Antalet ärenden som inte avgjorts är stort och tillströmningen av asylsökanden har ökat kraftigt under år 1989.

3. Framtidsprognoser

Det går inte att göra några vetenskapliga prognoser när det gäller migrations- och flyktingströmmar. Den till synes positiva utvecklingen när det gäller stormaktsrelationerna är lovande samtidigt som den medför nya problem när det gäller de inomeuropeiska strömmarna. Så länge de fundamentala problemen när det gäller klyftan mellan fattiga och rika, nord och syd, består och så länge den bristande respekten för de mänskliga rättigheterna kvarstår, måste man också räkna med nya flyktingproblem och kvarstående gamla.

Detsamma kan i princip sägas om migrationen i allmänhet. Det finns ingen anledning att tro att migrationstrycket gentemot Europa och de andra OECD-länderna kommer att minska om inte de ekonomiska klyftorna minskar på ett påtagligt sätt och miljöproblemen m. m. kan åtgärdas. Som nämnts räknar man med nästan en fördubbling av jordens befolkning mellan nu och år 2025: från cirka fem miljarder till någonstans mellan åtta och tio miljarder invånare.

En trendframskrivning tyder på en befolkningsminskning i absoluta tal i Västeuropa någon gång på 2020-talet. Parallellt med detta kan man, med denna linjära prognosmetodik, räkna med att en minskande andel av befolkningen kommer att tillhöra arbetskraften.

När detta sägs, måste man komma ihåg att man för bara några år sedan

var tämligen säker på att den absoluta befolkningsminskningen i Sverige skulle komma väsentligt tidigare. De flesta prognoser pekade på åren 2010–2015 som en ungefärlig ”brytpunkt”. Ingen hade räknat med det födelseöverskott som Sverige sett under 1980-talet. Den stora uppgången i kullarna runt decenniets mitt kommer dessutom att ge utslag i befolkningspyramiden. Om ca 20 år kommer måhända en ny uppgång i födelsetalen. Hur utvecklingen kommer att gestalta sig hänger samman med många obedömbara faktorer – framtidstro, ekonomiska och sociala förutsättningar för barnafödande, etc.

Det finns emellertid anledning att räkna med dels en kraftig förskjutning i åldersfördelningen, dels en klar nedgång av befolkningsandelen i aktiva åldrar, även om denna sannolikt inte blir så dramatisk som en trendframskrivning tyder på.

Det är uppenbart att flykting- och migrationsfrågorna kräver nya och annorlunda grepp för att man skall kunna åstadkomma konstruktiva lösningar. Problemen måste angripas från grunden. Länderna i nord måste söka göra detta inom ramen för en helhetssyn. Den svenska utrikespolitiken (som innefattar säkerhets-, bistånds- och flyktingpolitik) har strävat efter en sådan helhetssyn: att utjämna motsättningarna mellan rika och fattiga länder, att verka för nedrustning och fred, att stödja frigörelse- och demokratiseringsprocesser, att skydda förföljda människor.

I-världen måste förmås att främja handeln med u-världen, göra nord-syddialogen mer dynamisk, uppnå åtminstone FN:s 0,7-procents-mål för det offentliga biståndet, främja i stället för att motverka höjning av priser på råvaror och upphöra med vapenexport till u-världens konfliktområden.

II Invandringen till Sverige budgetåret 1988/89

1. Inledning

De huvudsakliga utomnordiska invandringskategorierna är av flyktingar och personer som får bosätta sig i Sverige av flyktingliknande eller humanitära skäl samt anhöriga till här bosatta personer (anknytningar). Majoriteten av de asylsökande kommer från utomeuropeiska länder. Av Europas länder har Sverige under de senaste två åren tagit emot det största antalet asylsökande per capita.

Som tidigare nämnts behandlar denna skrivelse i huvudsak flyktinginvandringen till Sverige. Här ges emellertid först en generell beskrivning av de regler, som gäller för den utomnordiska invandring, som sker av andra skäl än på politiska grunder, och denna invandrings sammansättning.

2. Arbetskraftsinvandring

Upphålls- och arbetstillstånd av rena arbetsmarknadsskäl beviljas i princip bara om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom Sverige. (Budgetåret 1988/89 gavs 225 sådana tillstånd.) Detta kan t.ex. gälla nyckelfunktioner inom näringslivet och industrin samt anställningar, som är ett

led i internationellt utbyte. Dessutom beviljas arbetstillstånd för exempelvis montörer, vikarierande läkare, artister och idrottsmän. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller kraven för detta.

Tillstånd beviljas numera vanligen av statens invandrarverk (SIV) efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och efter hörande av arbetsmarknadens parter.

3. Anhöriginvandring

Svensk praxis vad gäller invandring av anhöriga till personer bosatta här är generös i jämförelse med andra länders. Make/maka och sammanboende, samt ogifta barn under 20 år till här bosatta personer, beviljas regelmässigt uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.

En ordning med uppskjuten invandringsprövning under i princip två år tillämpas när det gäller nyligen ingångna äktenskap eller nyligen etablerade samboförhållanden. Om förhållandet upphör före två-årsperiodens utgång tas vid bedömningen av frågan om utlänningsen ändå skall få stanna här hänsyn till samtliga omständigheter i ärendet. Dessa kan exempelvis vara om utlänningsen är väl etablerad i arbetslivet, om barn finns, om utlänningsen riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet osv.

Homosexuella förhållanden jämställs med heterosexuella. Äktenskap med minderåriga liksom månggifte ger däremot i princip inte rätt till bosättning här.

Både ensamstående förälder och föräldrapar kan under vissa förutsättningar få bosätta sig hos barn som bor i Sverige. Ensamstående förälder (änka/änkling, frånskild) beviljas regelmässigt tillstånd. Även ensamstående förälder med medföljande minderårigt barn beviljas normalt tillstånd om majoriteten av de vuxna barnen bor i Sverige.

Föräldrapar med samtliga barn i Sverige beviljas tillstånd om de är i minst 60-årsåldern eller om starka humanitära skäl finns. Föräldrapar med barn både i Sverige och i annat land kan beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av skilda faktorer som föräldrarnas ålder, antalet vuxna barn i Sverige och i annat land, föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation m. m.

Även andra anhöriga kan under vissa förutsättningar få bosätta sig här. Det kan gälla s. k. "sista länk", dvs. en person, undantagsvis flera, vars samtliga nära släktingar är bosatta i Sverige. Det kan också gälla ogifta barn över 20 år som stannat kvar i hemlandet på grund av studier eller militärtjänst. Även andra släktingar, som tillhört samma familjegemenskap, kan i viss utsträckning beviljas tillstånd.

Anhöriga till politiska flyktingar bedöms något generösare och hänsyn tas i dessa fall även till den härvarande flyktingens situation.

4. Övrig invandring

Den övriga invandringen består huvudsakligen av personer som tidigare varit bosatta här och som efter några år utomlands återvänder till Sverige,

samt av personer som har svenskt påbrå. Vid prövning av ärenden för den som varit bosatt här tidigare tas bl. a. hänsyn till den tidigare vistelsetiden i Sverige respektive utomlands.

Svenskfödda, som senare förlorat sitt svenska medborgarskap, samt deras barn beviljas regelmässigt tillstånd.

5. Invandringens omfattning

Invandringen till Sverige har fortsatt att öka under år 1989. Enligt preliminära beräkningar har ca 58 800 utländska medborgare invandrat. Invandringen fortsätter att ligga på samma höga nivå som under 1970-talet eller t. o. m. något högre, efter en kraftig nedgång i början av 1980-talet. Endast åren 1969 och 1970 har högre siffror noterats. Ökningen beror väsentligen på den utomnordiska invandringen. Även den nordiska invandringen har ökat kraftigt under året. Utvandringen av såväl nordiska som utomnordiska medborgare ökade med 1 200 personer i förhållande till år 1988.

Invandringsöverskottet av utländska medborgare under år 1989 var preliminärt 45 700 personer, vilket innebär ungefär 13 100 personer fler än år 1988. Utvecklingen under den senaste tioårsperioden framgår av följande tabell (siffrorna är avrundade):

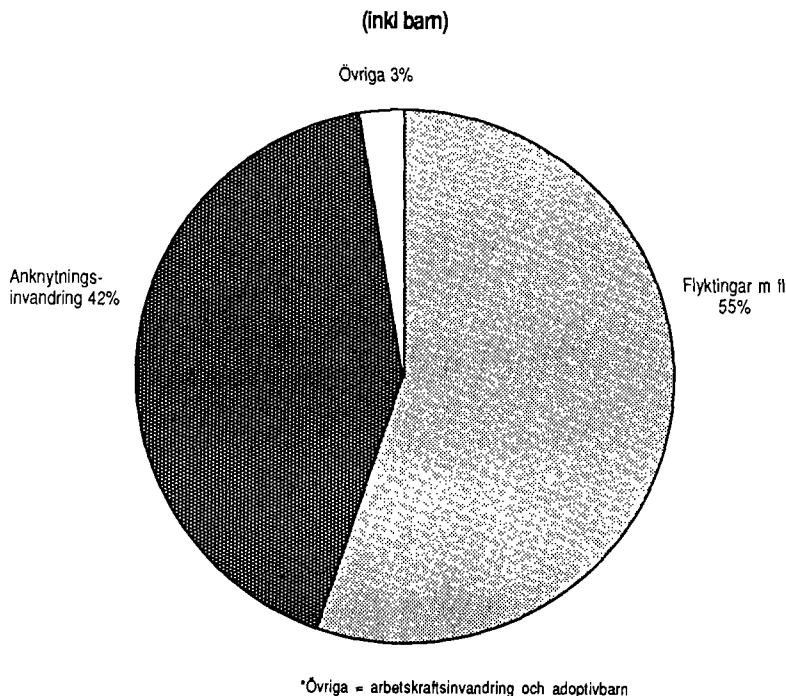
Invandringen av utländska medborgare åren 1980 – 1989 (i tusental)

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt med-	Nordiska med-borgare	Övriga med-borgare	Totalt med-	Nordiska med-borgare	Övriga med-borgare	Totalt	Nordiska borgare	Övriga borgare
1980	34,4	16,3	18,2	20,8	13,6	7,2	13,7	2,6	11,0
1981	27,4	10,0	17,4	20,8	15,3	5,5	6,6	-5,3	11,9
1982	25,1	7,3	17,8	19,9	14,5	5,4	5,2	-7,2	12,4
1983	22,3	7,4	14,9	17,4	12,0	5,4	4,9	-4,6	9,5
1984	26,0	8,4	17,6	14,6	10,0	4,6	11,4	-1,6	13,0
1985	27,9	8,4	19,5	14,0	9,2	4,9	13,9	-0,8	14,7
1986	34,0	8,9	25,2	15,4	8,7	6,6	18,6	0,2	18,6
1987	37,1	8,9	28,1	11,6	8,1	3,5	25,5	0,8	24,7
1988	44,5	11,5	33,0	11,8	8,3	3,5	32,6	3,2	28,4
1989 ¹	58,8	18,8	40,0	13,1	9,6	3,5	45,7	9,2	36,5

¹ Preliminär beräkning

Invandringen från Finland har varit något mindre än år 1988 och uppgick år 1989 enligt preliminära uppgifter till 4 500 personer, vilket var ca 900 färre än år 1988. Utvandringen till Finland var ca 5 400 personer. Nettoinvandringen från Norden blev totalt 9 200 personer, beroende främst på nettoinvandringen från Norge på ca 6 500 personer. Med en invandring till Sverige omfattande ca 8 500 personer utgjorde norrmännen den största nationsgruppen invandrare år 1989.

År 1988 fick ca 17 000 utlänningar svenskt medborgarskap. Vid ingången av år 1989 var 420 000 utländska medborgare bosatta i Sverige, vilket var ungefär 20 000 personer fler än ett år tidigare.



6. Enskilt tillresta asylsökande

Liksom tidigare år är de på egen hand inresta personerna, som ansöker om asyl vid gränsen eller efter ankomsten till Sverige, mångdubbelt fler än kvotflyktingarna. Under budgetåret 1988/89 var det ca 19 050 personer inkl. barn som reste till Sverige och ansökte om asyl. År 1988 var antalet asylsökande ca 19 600 varav ca 3 000 direktavvisades. År 1987 var antalet asylsökande ca 18 000 varav ca 2 500 direktavvisades.

I det följande redovisas de största nationsgrupperna som sökt asyl i Sverige. Siffrorna är ungefärliga.

Av de asylsökande kom det största antalet under budgetåret 1988/89 från Iran (4 000 personer). Under år 1988 anlände 5 000 vilket var något mindre än år 1987 då 5 500 iranier ansökte om asyl.

Under budgetåret 1988/89 fick 5 840 iranier uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda. Tendensen från tidigare år att asylsökande gör sig av med passhandlingar har hållit i sig.

Antalet chilensare som ansökt om asyl under budgetåret 1988/89 var 1 600. Under år 1988 ansökte 3 400 personer om asyl i Sverige och under år 1987 4 000. Under budgetåret 1988/89 beviljades 4 640 chilensare uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda. Under år 1988 beviljades 1 740 chilensare uppehållstillstånd av samma skäl.

Antalet irakiska asylsökande uppgick under budgetåret 1988/89 till 1 090. För år 1988 var siffran 1 150 och för år 1987 660 personer. Under

budgetåret 1988/89 beviljades 1 380 personer uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Statslösa och personer med okänt medborgarskap (oftast palestinier och andra personer från Libanon) som sökte asyl uppgick till 1 380 under budgetåret 1988/89. Omkring 1 970 personer beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Under budgetåret 1988/89 ansökte 870 libaneser om asyl vilket kan jämföras med 760 personer under år 1988. Förutom statslösa och libaneser kommer från Libanon personer som uppger att deras medborgarskap är okänt. Dessa har oftast sitt ursprung i Turkiet eller Syrien. Under budgetåret 1988/89 beviljades 1 000 libaneser uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar eller därmed jämställda. Siffran för år 1988 för samma kategori var 450.

Antalet etiopiska medborgare som ansökte om asyl uppgick under budgetåret 1988/89 till ca 1 310 personer. Antalet asylsökande år 1988 var 1 090 och år 1987 1 240. Under budgetåret 1988/89 beviljades 1 430 uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda. Motsvarande siffra för år 1988 var 1 420.

Varje år besöker ett stort antal polska medborgare Sverige. Av dessa är det endast en liten del som ansöker om asyl. Antalet asylsökande var budgetåret 1988/89 ca 650 och antalet polska medborgare som beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda var samma år 350 vilket kan jämföras med 210 för år 1988.

De asylsökande från Jugoslavien har ökat kraftigt under senare tid. De allra flesta är jugoslaver med albanskt ursprung som kommer från provinsen Kosovo. Under budgetåret 1988/89 kom 1 270 asylsökande vilket kan jämföras med 600 under år 1988. Omkring 435 personer beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda under budgetåret 1988/89. Under år 1988 beviljades 140 personer uppehållstillstånd av tidigare nämnda skäl.

Rumäner utgör en stor del av de europeiska medborgare som under budgetåret 1988/89 beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda. Antalet beviljade uppehållstillstånd för rumäner var budgetåret 1988/89 ca 870 och för år 1988 ca 890.

Omkring 1 000 turkiska medborgare har ansökt om asyl under budgetåret 1988/89 och 860 år 1988. Ca 600 personer beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda under budgetåret 1988/89. Motsvarande siffra för år 1988 var 310.

Antalet medborgare i Sovjetunionen som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda har ökat under senare tid. Under budgetåret 1988/89 beviljades 200 uppehållstillstånd. Motsvarande siffra för år 1988 var 150. Omkring 250 personer ansökte om asyl under budgetåret 1988/89.

Ungerska medborgare som ansökte om asyl budgetåret 1988/89 uppgick till 950 vilket kan jämföras med 830 år 1988. Antalet som beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller jämställda var 400 under budgetåret 1988/89.

Under budgetåret 1988/89 beviljades sammanlagt 22 100 personer uppe-

hållstillstånd enligt 3, 5 eller 6 §§ utlänningslagen (1980:376) eller av humanitära skäl eller enligt regeringens beslut om tillfällig ändring av asylpraxis. Den sistnämnda kategorien utgjorde 5920 personer av det totala antalet.

Skr. 1989/90: 68

De 22 100 utländska medborgare som fick uppehållstillstånd enligt 3, 5 och 6 §§ i den då gällande utlänningslagen, enligt regeringens beslut om tillfälligt ändrad asylpraxis, enligt humanitära skäl samt de som tagits ut på kvoten, fördelar sig procentuellt enligt följande i jämförelse med åren 1987 och 1988:

	1987		1988		Bå 1988/89	
	antal	%	antal	%	antal	%
Kvoten	1 457	10,4	1 476	9,2	1 476	6,7
3 § UtIL	2 326	16,6	3 698	22,9	3 478	15,8
5 § UtIL	1 679	12,0	1 170	7,3	431	1,9
6 § UtIL	5 374	38,2	5 984	37,1	6 312	28,5
Hum. skäl	3 206	22,8	3 797	23,5	4 490	20,3
Tillfälligt ändrad asylpraxis					5 923	26,8
Summa	14 042	100,0	16 125	100,0	22 110	100,0

Härtill kommer de anhöriga till flyktingar och därmed jämställda personer vilka inrest tillsammans med eller i nära anslutning till dessa samt i bidragshänseende jämställts med dem.

	2 503	3 692	4 365
Totalt	16 545	19 817	26 475

Den utomnordiska invandringen till Sverige under åren 1986, 1987, 1988 samt under budgetåret 1988/89 (vuxna och barn). Personer som har fått uppehållstillstånd:

	1986	1987	1988	Bå 1988/89
A				
Flyktingar m. fl. enligt 3, 5 och 6 §§ i UtIL och enligt 31 § i UtIF (Hum. skäl)	11 486 (49,9%)	14 042 (49%)	16 125 (48,4%)	16 187 (40,6%)
Tillfälligt ändra asylpraxis	—	—	—	5 923 (14,9%)
Nära anhöriga (anknytningar)	9 670 (42%)	12 387 (43,2%)	15 093 (45,3%)	16 638 (41,7%)
därav: 1) Anknytning till flyk- ting	1 491	2 503	3 692	4 365
2) övriga an- knytningar	8 179	9 884	11 401	12 273
Arbetsmarknadsskäl	171 (0,7%)	222 (0,8%)	257 (0,8%)	225 (0,6%)
Gäststuderande	464 (2%)	678 (2,4%)	855 (2,5%)	1)
Adoptivbarn	1 244 (5,4%)	1 319 (4,6%)	1 003 (3,0%)	881 (2,2%)
Summa	23 035 (100%)	28 648 (100%)	33 333 (100%)	39 854 (100%)

¹ Tidigare har dessa oegentligt räknats in i invandringsciffran i tillståndstatistiken trots att de förväntas utresa efter avslutade studier.

7. Utvecklingen under sista halvåret 1989

Skr. 1989/90: 68

Perioden juli–december 1989 har uppvisat de högsta inströmningssiffrorna av asylsökande sedan andra världskriget. Under perioden ankom totalt 19 310 asylsökande. Siffran är preliminär och förväntas öka med ca 1 000 registrerade (januari 1990) ärenden. De asylsökande fördelade sig på följande nationaliteter:

Asylsökande perioden augusti–december 1989

	<i>Bulgarien</i>	<i>Etiopien</i>	<i>Irak</i>	<i>Iran</i>
juli	130	150	130	150
aug	26	233	168	446
sept	988	227	211	503
okt	241	250	243	638
nov	1 328	234	385	473
dec	795*	123*	184*	380*
	<i>Jugoslavien</i>	<i>Libanon</i>	<i>¹Statslösa</i>	<i>¹Ökänd medborgarskap (Mellersta Östern)</i>
juli	120	245	87	62
aug	212	431	168	27
sept	299	485	177	38
okt	367	452	187	114
nov	216	296	215	72
dec	82*	170*	115*	18*
	<i>Polen</i>	<i>Rumänien</i>	<i>Somalia</i>	<i>Sovjet</i>
juli	50	60	50	56
aug	47	97	50	58
sept	47	115	88	62
okt	29	105	146	57
nov	16	82	119	70
dec	12*	46*	86*	37*
	<i>Syrien</i>	<i>Tjeckoslovakien</i>	<i>Turkiet</i>	<i>Ungern</i>
juli	30	30	70	80
aug	70	74	121	128
sept	49	59	129	96
okt	96	53	148	85
nov	100	65	99	38
dec	95*	11*	86*	11*

* Siffrorna är preliminära på grund av eftersläpning vad gäller registrering.

¹ huvudsakligen personer från Libanon.

Totalt beräknas ca 29 000 asylsökande ha kommit till Sverige under år 1989.

8. Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten)

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 genrell (dvs. icke nationalitetsbestämd) och sedan år 1976 har den uppgått till ca 1 250 personer per år.

Kvoten är avsedd att användas för uttagning av flyktingar eller andra personer 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 flyktingar i ordets formella bemärkelse. Den kan nämligen också användas för personer, som är förföljda och befinner sig i fara, men ännu inte kunnat lämna sitt land. Kvoten har också kommit att användas för att

utverka frigivning och utresa för personer som hålls som politiska fångar i sina hemländer. För dessa kategorier har kvoten bl. a. vid olika tillfällen använts i länder som Chile, El Salvador, Uruguay och Polen samt sedan år 1988 även i Colombia.

En mindre del av kvoten används för handikappade och, under senare år, krigsskadade flyktingar samt tortyroffer.

Kvoten fastställs och används per budgetår. Antalet faktiskt överförda flyktingar varierar 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 flyktingläger i olika länder eller genom att UNHCR eller svensk utlandsmyndighet för SIV presenterar enskilda fall som behöver en fristad i tredje land (s. k. dossier-uttagning). Ärenden kan också initieras på ansökan av flyktingar eller någon organisation i Sverige. UNHCR:s önskemål avseende de svenska insatserna presenteras två gånger årligen gemensamt för SIV och motsvarande organ i de övriga nordiska länderna. Dessa samråder också samses emellan om uttagnings- och mottagningsfrågorna. Från och med år 1989 samråder regeringarna regelmässigt i policyfrågor. Flertalet enskilda uttagningar sker i samråd med UNHCR. Undantag är uttagningen av personer som fortfarande befinner sig i hemlandet. Svenska utlandsmyndigheter ombesörjer mycket av det praktiska arbetet i samband med resan till Sverige, ofta i samarbete med IOM.

Vid sitt beslut om flyktingkvoten för budgetåret 1989/90 angav regeringen att uttagning i första hand bör ske i länder i sydvästra och mellersta Asien, i Syd- och Centralamerika samt i Sydostasien. Från Sydostasien skall, som en del av ett gemensamt nordiskt åtagande visavi FN:s särskilda handlingsprogram för Indokina (CPA), ca 400 flyktingar tas ut inom kvoten. Därutöver får i enstaka fall uttagning ske i övriga delar av världen.

Vidare angav regeringen att, inom ramen för de ca 50 platser som avsatts för handikappade, särskild uppmärksamhet bör ges åt tortyroffer.

Under budgetåret 1988/89 överfördes 1 482 personer till Sverige inom ramen för flyktingkvoten, vilket i stort sett är samma antal som föregående budgetår.

Uttagningen från Asien var störst av personer från Iran (641), Irak (187) och Vietnam (237). Från Latinamerika har uttagning skett främst från El Salvador (210), Chile (95) och Colombia (72).

Av de 641 iranska kvotflyktingar, som reste in under budgetåret 1988/89, överfördes flertalet från Turkiet, Irak och Pakistan. Från Turkiet och Pakistan togs 417 iranier och 156 irakier emot.

Totalt togs 237 flyktingar från Vietnam emot på flyktingkvoten. 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 år 1988 tillstånd för 75 flyktingar från Vietnam. Under första halvåret 1989 har tillstånd inom detta program beviljats för 13 flyktingar.

Ursprungsland	Inresta	Beviljade inresetillstånd
LATINAMERI- KA	380	424
Chile	95	133
Colombia	72	72
El Salvador	210	213
Honduras	3	6
ASIEN	1 088	1 024
Irak	187	206
Iran	641	563
Libanon	6	—
Pakistan	10	2
Vietnam	237	243
Indonesien	1	1
Kambodja	6	3
AFRIKA	3	14
Etiopien	—	11
Kenya	—	—
Zaire	3	3
EUROPA	11	14
Bulgarien	4	4
Rumänien	6	9
Tjeckoslovakien	1	1
Totalt:	1 482	1 476

Totalt har 48 handikappade flyktingar under budgetåret överförts inom ramen för kvoten. De kom i första hand från Iran (drygt 40) samt några enstaka från Colombia och Etiopien. De flesta har under någon period vårdats på regionsjukhuset i Linköping.

9. Anhörigresor

SIV kan med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige bevilja bidrag till flyktingar enligt 3 kap 1 § 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 i fråga. Bidraget är behovsprövat.

När beslut om bidrag fattas ordnas resorna hit på samma sätt som för kvotflyktingar, dvs. genom svensk utlandsmyndighet eller genom IOM.

Under år 1988 beviljades resor för totalt 573 personer. De kom främst från Rumänien (188), Iran (148), Turkiet (47), Vietnam (40) och Etiopien (40).

Under 1:a halvåret 1989 beviljades resor för 377 personer. De kom främst från Rumänien (131), Iran (89), Turkiet (14), Vietnam (44) och Etiopien (26). Detta innebär en ökning jämfört med föregående år. Kostnaderna för beviljade bidrag till flyktingar för anhörigas resor uppgick år 1988 till 1,8 milj. kr. och för 1:a halvåret 1989 till 1,3 milj. kr.

1. Asyllagstiftningen

Den svenska lagstiftningen beträffande flyktingar står i överensstämmelse med 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning. Den 1 juli 1989 trädde en ny utlänningslag (1989:529) i kraft. Den nya lagen syftar främst till att åstadkomma en snabbare och rationellare beslutsordning i framför allt asylärenden.

I 3 kap. har de särskilda reglerna om asyl samlats. I 2§ återfinns en definition och en skyddsbestämmelse rörande flyktingar som överensstämmer med flyktingkonventionens.

Bestämmelserna i 3 kap. 1§ 1 och 3 om skydd åt krigsvägrare och åt personer som, utan att vara flyktingar, kan åberopa starka flyktingliknande skäl för att få stanna i Sverige (de facto-flyktingar), ger skydd även åt personer som inte omfattas av flyktingkonventionen. Denna vidare asylrätt har Sverige som ett av få länder infört i sin utlänningslag.

För att få uppehållstillstånd som krigsvägrare krävs att risken för att uttas till krigstjänstgöring är påtaglig. En förutsättning bör därför i allmänhet vara att utlänningens hemland befinner sig i krig eller står i begrepp att inleda krigshandlingar. Utlänningen skall också löpa risk för att bli inkallad till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. Lagstiftningen är emellertid inte avsedd att ge skydd åt vapenvägrare i allmänhet.

Som exempel på en kategori som kan omfattas av bestämmelserna om de facto-flyktingar kan nämnas utlänningar som åberopar skäl av samma art som flyktingar men där skälen inte är tillräckligt starka för att de skall omfattas av flyktingkonventionen och utlänningslagens flyktingdefinition. Vidare kan uppehållstillstånd beviljas personer vars trovärdighet kan ifrågasättas genom att de åberopar politiska skäl som förefaller starkt överdrivna, men där uppgifterna ändå visar att utlänningen har utsatts för trakasserier i olika former. Bestämmelserna har också ansetts kunna tillämpas i fråga om krigsvägrare som inte riskerar att sändas till en krigsskådeplats men kan räkna med att straffas för krigsvägran samt i fråga om värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran.

Flyktingar, krigsvägrare och de facto-flyktingar har alltså i princip rätt till asyl och därmed uppehållstillstånd i Sverige. I vissa fall får dock asyl vägras. Detta framgår av 3 kap. 4§ andra stycket utlänningslagen som i fem punkter uttömmande reglerar när en i och för sig asylberättigad utlänning ändå inte kan anses ha ett berättigat behov av att få skydd i Sverige.

Asyl får vägras om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns "synnerliga skäl" att inte bevilja asyl (punkt 1). Undantaget gäller såväl för flyktingar som för krigsvägrare och de facto-flyktingar. Begreppet är hämtat från flyktingkonventionen och motsvarar möjligheten att vägra en flykting fristad. Det är fråga om situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet framstår som omöjligt att bevilja asyl eller då flyktingen begått brott mot

mänskligheten eller gjort sig skyldig till krigsförbrytelser och liknande gärningar. Det gäller också grova icke-politiska brott som utlännigen begått innan han kom till Sverige.

Krigsvägrare och de facto-flyktingar kan dessutom vägras asyl om det finns "särskilda skäl" (punkt 2). Till sådana skäl räknas att förhållandena är sådana att det bedöms vara nödvändigt för att reglera invandringen. Det förutsattes inte att det skulle vara helt omöjligt att ta emot dessa utlänningar i Sverige; för att skydd skall få vägras skall det dock vara fråga om så pass många personer att det skulle medföra stora påfrestningar för det svenska samhället och det svenska flyktingmottagandet att ta emot dem i Sverige.

Asyl får också vägras en utlännings person som på vägen till Sverige har befunnit sig i ett s. k. första asylland, dvs. ett land där han är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas vidare till krigsskådeplats, hemlandet eller annat land där han kan utsättas för förföljelse. Detta är innebörden av vad som benämns första asylprincipen (punkt 4).

Vid sidan av sådana utlännings personer som hittills har berörts tillåts även andra att stanna av humanitära skäl. Denna grund för uppehållstillstånd har tidigare framgått av en bestämmelse i 1980 års utlänningsförordning men är numera lagstadgad (2 kap. 4 § första stycket 2 utlänningslagen). Enligt denna bestämmelse får uppehållstillstånd meddelas, om utlännings personen av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige.

I praxis har uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl beviljats personer som har flytt undan krig eller krigsliknande förhållanden som de riskerat att drabbas av utan att ingå i någon krigsmakt. Upphållstillstånd på denna grund har också beviljats personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden bör få stanna i landet. Bestämmelsen kan vidare omfatta personer som inte är flyktingar men där förhållandena i det land till vilket utlännigen skulle behöva resa ändå är sådana att det ter sig inhumant att tvinga honom att återvända dit eller personer som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. I vissa fall har uppehållstillstånd beviljats personer som i och för sig borde avvisas eller utvisas men där en verkställighet inte kan ske därför att det inte finns något land där utlännigen kan tas emot. En kombination av humanitära skäl och släktanknytning, som i sig inte har varit tillräcklig, har också i vissa fall lett till att uppehållstillstånd har beviljats.

2. Tillämpningsfrågor

Vid årsskiftet 1988/89 ändrade regeringen praxis i vissa asylärenden. Förändringen innebar att den som ansökt om asyl före den 1 januari 1988 fick stanna i Sverige, om inte särskilda skäl i det enskilda fallet talade däremot.

Samtidigt med riksdagsbehandlingen den 31 maj 1989 av den nya lagen ändrade regeringen praxis för vissa barnfamiljer eftersom lång väntetid är särskilt påfrestande för dessa då barnen i många fall hunnit rota sig i det svenska samhället. Förändringen innebär att familjer där någon medlem är under 17 år och som ansökt om uppehållstillstånd och därefter vistats

mer än ett år i Sverige får stanna om inte avgörande skäl i det enskilda fallet talar emot. Ändringarna i praxis tillämpas i de ärenden där frågan om avvisning eller utvisning inte slutligt avgjorts. I s. k. verkställighetsärenden enligt den äldre lagstiftningen, dvs. där det redan föreligger ett slutligt beslut i avlägsnandefrågan, tillämpas inte denna praxisändring.

Regeringen har även vidtagit åtgärder mot det ökande missbruket av asylrätten. Det är vanligt att personer söker sig till Sverige med åberopande av asylrätten trots att asylskälen är mycket svaga. Vid den prövning som sker i det enskilda ärendet kan ofta konstateras att sådana asylsökande väsentligt överdriver sina farhågor mot att återvända till hemlandet. Sökanden åberopar inte sällan falska handlingar och berättar uppduktade historier. Detta har kunnat konstateras genom länderkunskap, asylsökandes egna uppgifter samt utredningar i det enskilda ärendet.

Detta är ett internationellt problem och delvis en följd av att asylinvandringen är den enda dörr som står öppen också för personer som vill lämna sina hemländer av andra skäl än att de är förföljda. Detta är en del av förklaringen till den s. k. **dokumentlösheten**, dvs. att asylsökande kommer hit utan vare sig identitets- eller färdhandlingar trots att de uppenbarligen måste ha haft sådana vid resans anträdande. Genom att asylsökande saknar eller undanhåller sina dokument försvåras i hög grad utredningarna i asylärendena. Handläggningstiderna förlängs och i många fall försvåras eller omöjliggörs avvisning till ett första asylland.

I proposition 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m. m. finns förslag som tar sikte på att komma tillrätta med det ökande problemet med dokumentlöshet. Det gäller bl. a. förvar av utredningsskäl och möjlighet för polis och tull att undersöka handbagage och kläder. Dessa delar av lagförslaget har vilandeförklarats av riksdagen enligt 2 kap. 12§ tredje stycket regeringsformen.

Under hösten 1989 antog UNHCR:s exekutivkommitté rekommendationer i syfte att genom internationella och nationella åtgärder komma till rätta med det missbruk av asylrätten som förekommer. Regeringen har därför den 2 november 1989 i ett enskilt asylärende uttalat sig för en skärpning vid prövning av en dokumentlös asylsökandes skäl för att få uppehållstillstånd i Sverige. Skärpningen innebär att en dokumentlöshet som har till syfte att vilseleda skall medföra att minskad tilltro sätts till de åberopade asylskälen om inte starka skäl talar emot en sådan bedömning.

Under senare tid har stora positiva förändringar inträffat i Östeuropa. Förändringarna innebär att människor i bl. a. Polen och Ungern generellt sett inte längre löper risk för förföljelse. Detta utesluter givetvis inte att enskilda personer från Östeuropa kan ha rätt till asyl i Sverige. Förändringar i demokratiserande riktning har även skett i Chile.

Mellan Iran och Irak föreligger inte längre något krigsförhållande i den mening utlänningslagen tar sikte på. Detta innebär att asylsökande från dessa länder inte kan beviljas uppehållstillstånd enligt det särskilda skyddet för krigsvägrare.

Det är vidare känt att en hel del av missbruket av asylrätten sker i organiserade former. I utlänningslagen finns därför sedan några år en straffbestämmelse som innebär att den som i vinningssyfte planlägger eller

organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa hit kan dömas till böter eller fängelse. Straffmaximum höjdes nyligen från ett till två års fängelse.

Straffbestämmelserna har tillämpats i flera fall. Det har dock visat sig vara svårt att bevisa att gärningsmannen handlat i vinningssyfte. Högsta domstolen har för närvarande att ta ställning till två frikännanden från Svea hovrätt. Utgången av högsta domstolens prövning har stor betydelse för regeringens fortsatta agerande. Regeringen överväger dock redan nu möjligheterna att föreslå en skärpning av lagstiftningen mot människosmuggling.

3. Viseringskrav

Beslut om förändringar av viseringsreglerna innefattar en mängd olika avväganden av såväl utrikespolitisk, handelspolitisk, turistpolitisk som invandrarpolitisk karaktär. Sverige strävar också, i enlighet med den nordiska passöverenskommelsen, efter nordisk harmonisering i dessa frågor.

Danmark införde den 1 januari 1989 viseringstvång för rumänska medborgare. Den svenska regeringen valde att avvakta den fortsatta utvecklingen för de rumänska flyktingarna i Ungern. Sedan Ungern anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention och även inlett samarbete med UNHCR, som upprättat ett kontor i Budapest, kan de rumänska flyktingarna i Ungern anses ha ett fullgott skydd där. Sverige införde därför krav på visering för rumänska medborgare den 1 juli 1989.

Krav på visering har också fr.o.m.den 1 oktober 1989 införts för bulgariska medborgare, vilket också Danmark och Norge har gjort. Liksom i fallet Rumänien var det en kombination av skäl som ledde till detta beslut.

Vilka konsekvenser den senaste tidens utveckling kan få härvidlag, är det för tidigt att uttala sig om.

Då nya riktlinjer för invandringsspolitiken antogs år 1984 gjordes uttalanden bland annat för en generösare viseringspraxis, framför allt i fråga om släktbesök. När det gäller mycket nära anhöriga, och när omständigheterna är mycket ömmande, bör visering ges om det inte framstår som uppenbart att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna. I mindre behjärtansvärda fall bör regeln vara att visering beviljas om det inte framstår som sannolikt att syftet är ett annat än det uppgivna. SIV:s 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. Denna praxis ligger fast och har tillämpats under åren 1988 och 1989, vilket lett till att "avhoppsfrekvensen" för iranska medborgare har minskat. Innebörden är i princip att sökanden själv får göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inget annat. De nya riktlinjerna för besöksvisering tillämpas för närvarande också för medborgare i Libanon, Turkiet, Pakistan, Bangladesh och Syrien. I särskilt ömmande fall tillämpas dock en mer

liberal praxis. 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 har visat att visering för besök av nära släkting praktiskt taget alltid beviljats.

4. Beslut om ändrad asylpraxis

I december 1989 blev problemen i flyktingmottagandet så akuta att regeringen fann sig föranlåten att i ett enskilt asylärende fatta beslut att asyl endast kommer att ges till asylsökande som uppfyller kraven enligt FN:s flyktingkonvention samt till dem som i övrigt har särskilt starka skyddsbehov.

Bakgrunden till beslutet var att tillströmningen av asylsökande ökat dramatiskt under andra halvåret 1989. Under denna period anlände ungefär lika många asylsökande som under hela år 1988. Mot slutet av år 1989 fanns det sammanlagt 23 000 människor i invandrarverkets förläggningar. Närmare 7 000 av dessa har fått arbets- och uppehållstillstånd och vistas på förläggningar i avvaktan på kommunplatser.

Förändringen innebär att det inte längre är möjligt att få asyl som krigsvägrare eller av s.k. de facto-flyktingskäl om inte särskilt starka skyddsbehov föreligger.

Beslutet fattades med stöd av bestämmelserna om "särskilda skäl" som anges i utlänningslagen (3 kap. 4§ andra stycket 2). För att dessa särskilda skäl skall kunna tillämpas krävs "att förhållandena är sådana att det bedöms vara nödvändigt för att reglera invandringen". Det skall "vara fråga om så pass många personer att det skulle medföra stora påfrestningar för det svenska samhället och den svenska flyktingmottagningen att ta emot dem i Sverige" (prop. 1988/89:86, s. 156).

Förändringen gäller tills vidare. När en omprövning kan ske går för närvarande inte att bedöma.

Den särskilda praxis för barnfamiljer som regeringen tillkännagav den 31 maj 1989 berörs emellertid inte.

IV De svenska frivilliga organisationernas roll i flyktingpolitiken

1. Allmänt

De frivilliga organisationer som är mest aktiva inom flyktingpolitikens och flyktingbiståndets områden deltar i det av regeringen tillsatta flyktingpolitiska rådet. Dessa är: Amnesty Internationals svenska sektion, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkan genom Nämnden för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd (Diakonia). I Sverige samarbetar dessa organisationer regelbundet inom frivilligorganisationernas samarbetsgrupp i invandrar- och flyktingfrågor. 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.

Under året har dessa organisationer genomfört en s. k. Ja-kampanj med målet att söka skapa en bredare uppslutning kring flyktingmottagandet i Sverige. Regeringen har tagit detta som utgångspunkt för att föreslå tillsättandet av en gemensam arbetsgrupp med uppgift att söka utforma förslag till hur de frivilliga organisationerna skall kunna spela en mer aktiv roll i det svenska flyktingmottagandet.

Invandrарorganisationens i Sverige, särskilt de riksorganisationer som har många flyktingar bland sina medlemmar, medverkar i flyktingmottagandet. Det kan ske t. ex. genom information till landsmän i förläggningarna eller genom lokalföreningars aktiviteter i samarbete med det lokala flyktingmottagandet.

I det följande redovisar de organisationer som deltar i regeringens flyktingpolitiska råd sin verksamhet.

2. 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 1989 till svenska myndigheter med en vädjan om att asylsökande inte skulle utvisas till länder där ovannämnda risker enligt AI inte kunde uteslutas. Detta arbete skedde i nära samråd med den asylsökandes advokat.

Förutom det centrala sekretariatets två flyktingsamordnare, som får hjälp av ett antal frivilliga medarbetare, bl. a. juris studerande, finns ett regionalt kontaktnät med 20 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 AI:s landmaterial. På motsvarande sätt har flera av sektionens, för närvarande 330, arbetsgrupper valt att också lokalt arbeta med bl. a. dessa frågor.

3. Rädda barnen

Rädda barnen är en partipolitiskt och religiöst 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).

Rädda barnen är en folkrörelse som kämpar för barns rättigheter. Rädda barnen arbetar med bistånd i en rad utvecklingsländer och med opinionsbildning för barns rätt utifrån grundtankarna i Förenta Nationernas deklaration om barnens rättigheter. I linje härmed verkar Rädda barnen för att försvara barnens rättsliga ställning och skydd vid asylprövning.

Rädda barnen lämnar i begränsad utsträckning juridiska råd i asylären-

den och bevakar flyktingbarnens rättigheter. Organisationen söker också genom sociala insatser underlätta flyktingbarns anpassning till det svenska samhället så att deras möte med Sverige blir så positivt som möjligt. Härutöver bedriver Rädna barnen opinionsbildningsarbete kring flyktingfrågor, framför allt i frågor som berör barns rättigheter.

4. Svenska flyktingrådet

Svenska flyktingrådet (SvFR) är en obunden riksorganisation med ändamål bl. a. att verka för en solidarisk och human flyktingpolitik samt för goda etniska relationer. SvFR skall öka kunskapen om och förståelsen för flyktingkapet och de förhållanden som tvingar människor på flykt. Medlemmar är riksorganisationer, lokalavdelningar av sådana samt enskilda. Kommunalt flyktingarbete sker genom lokala arbetsgrupper. SvFR arrangerar kurser och seminarier samt medverkar i utbildningsverksamhet anordnad av andra. SvFR ger råd åt asylsökande och flyktingar. Samverkan sker med svenska och internationella organisationer. Verksamheten bedrivs till största delen genom frivilliga insatser. Centralt finns en flyktingsekreterare anställd.

5. Svenska kyrkan (Nämnden för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, fr. o. m. 1990 församlingsnämnden)

Ansvar för Svenska kyrkans invandrar- och flyktingarbete i Sverige kommer fr. o. m. år 1990 att handhas av en kommitté (KIF) inom den nyinrättade församlingsnämnden. Till sin hjälp i dessa frågor kommer nämnden att ha en invandrar- och en flyktingsekreterare.

På regionalplanet, motsvarande kyrkans stift, finns invandrar- och flyktingkommittéer, stiftsadjunkter o. d. som ansvarar för arbetet med kontakter, utbildning, information m. m.

Svenska kyrkan har som målsättning att socialt och medmänskligt stödja invandrare och flyktingar i alla led, från den inledande tillståndsprövsprocessen till integrationen i det svenska samhället. Ambitionen är också att särskilt stödja flyktingarna under förläggningstiden. En stiftsadjunkt finns på Arlanda flygplats och besök görs på alla orter som kommer att ha permanenta förläggningar. Årligen distribueras till stiftet vissa medel från Lutherhjälpen för t. ex. bidrag till repatriering, rättshjälp eller projekt.

I samarbete med frikyrkorådet har Svenska kyrkan tagit fram en handbok i flyktingmottagande.

Svenska kyrkan samarbetar med andra samfund. Internationellt samverkar kyrkan i dessa frågor med Kyrkornas världsråd och Churches Committee for Migrants in Europe (CCME).

6. Svenska röda korset

Svenska röda korset har under år 1989 fortsatt och intensifierat arbetet med och för flyktingar över hela världen. På det internationella planet skedde samarbetet liksom tidigare med bl. a. den internationella Röda-

korskommittén, den internationella Rödakorsfederationen och FN:s flyktingkommissarie. Särskilda insatser har under år 1989 gjorts för att hjälpa kurdiska flyktingar i Iran, Irak och Turkiet. Andra stora projekt under året har gällt stöd till afghanska flyktingar i Pakistan.

I Sverige fortsatte SRK:s arbete med råd och stöd till enskilda asylsökande och flyktingar. Under år 1989 registrerades vid centralstyrelsens sekretariat mer än 200 ärenden angående råd och stöd i asylprocessen. Ett betydligt större antal asylsökande vände sig dessutom till något av SRK:s 24 distriktskanslier. Vid samtliga dessa finns såväl anställd som frivillig personal med uppgift att på olika sätt assistera asylsökande och flyktingar. Samtidigt handlades närmare 700 ärenden rörande familjeåterförening. Förutom den praktiska hjälp som SRK kan bistå med eller förmedla i dessa ärenden så har ca 1,3 miljoner kronor utbetalats i form av ekonomiskt bidrag för resekostnader till splittrade flyktingfamiljer så att de har kunnat återförenas i Sverige. Under året behandlades 440 ärenden rörande efterforskning av anhöriga som till följd av flykt från konflikter eller katastrofer tappat kontakten med varandra. Därutöver utväxlades 775 familjemeddelanden mellan anhöriga i Sverige och krigsfångar och politiska fångar i olika länder, främst Iran och Irak.

Under år 1989 har en ökad vikt lagts vid frågor som rör mottagandet av flyktingar. Kampanjen JA – Rum för medmänsklighet avslutades i februari men därefter har många av de ca 200 lokala arbetsgrupper som då bildades levt vidare på olika sätt. SRK har strax före årsskiftet tagit initiativ till ett återupptagande av Ja-kampanjen för att få allmänhetens medverkan och hjälp även i fortsättningen, när det gäller att förmå kommunerna att ta emot de flyktingar vilka har sina tillstånd klara men som fortfarande är kvar på förläggningar i väntan på kommunplacering.

Runt om i landet har SRK ca 50 internationella träffpunkter där verksamheten ständigt utvecklas och på flera håll i landet påbörjades andra former för frivilligmedverkan genom t. ex. kontakt- och vänfamiljer.

Under året utökades antalet platser på SRK:s förläggningar (Sandviken, Hagfors, Söderfors och Sävsjö) och de uppgår nu till drygt 1 100. Ett nytt kontrakt har tecknats med SIV för ytterligare två år från och med 1990.

SRK driver numera två rehabiliteringscenter för torterade flyktingar. Ett i Stockholm och ett i Malmö.

7. Sveriges frikyrkoråd/Diakonia

Sveriges frikyrkoråd (SFR) och De fria samfundens råd (SAMRÅD) består av elva, från staten fristående trossamfund. Dessa kyrkors gemensamma insatser bland invandrare och flyktingar sker genom invandrar- och flyktingavdelningen, som leds av ett utskott (INFLU) med representanter även från invandrarnas trossamfund och SST (samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfunden).

De internationella insatserna förmedlas genom Diakonia, som är samfundens gemensamma organ för biståndsinsatser i tredje världen. Genom Diakonia genomfördes under året omfattande flyktingprogram, framför allt i Centralamerika och Mellersta Östern.

Diakonia samverkar med Sociala Missionen, Svenska missionsförbundets Stockholmsdistrikt, i ett projekt till stöd för frivillig återvandring, främst till Latinamerika.

Genom SST, som är en speciell nämnd utsedd av regeringen, fördelas statsbidrag till 36 trossamfund, av vilka ett 25-tal har medlemmar med i huvudsak invandrar- och flyktingbakgrund. Dessa samfund har en nära samverkan, både organisatoriskt och praktiskt, med SFR:s invandrar- och flyktingutskott.

I samband med SIV-89:s genomförande initierade SFR/INFLU en konferens om "Folkrörelseinsatser vid de fyra utredningsslussarna".

En särskild konsultationsgrupp – Samfundens arbetsgrupp för minoriteters ställning i Sverige (SAMS i Sverige) – bearbetar frågor kring rasism, främlingsfientlighet och minoriteters rättigheter.

En handbok i flyktingmottagande med rubriken "Församlingen som mötesplats" har producerats tillsammans med Svenska kyrkan. Handboken har tryckts i 6000 exemplar och tillställts församlingar.

V Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll

1. Inledning

Regeringens inställning är att grundläggande migrations- och flyktingpolitiska frågor endast kan lösas genom ett aktivt internationellt samarbete.

Mot den bakgrunden verkar Sverige aktivt i flera olika samarbetsorgan på globalt, europeiskt och nordiskt plan. Arbetet sker med olika utgångspunkter beroende på samarbetsorganens karaktär och målsättningar: utrikespolitiska (FN), ekonomiska (OECD), sociala/rättsliga (FN och Europarådet) etc.

Tyngdpunkterna i det **invandrarpolitiska** samarbetet på internationellt plan har under år 1989 legat huvudsakligen på OECD:s arbetsgrupp för migrationsfrågor (Working Party on Migration under OECD:s Manpower and Social Affairs Committee), på Europarådets migrationskommitté (CDMG) och på den nordiska kontaktgruppen i migrationsfrågor (formellt under Nordiska arbetsmarknadsutskottet).

Bevakningen av den internationella utvecklingen av **flyktingfrågorna** har varit intensiv och Sverige har både politiskt och genom biståndsinsatser kunnat reagera på nya och/eller förvärrade flyktingsituationer.

Det totala svenska biståndet för flyktingar och katastrofer, som skapar flyktingliknande situationer, 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 fortsatt och utvecklats i positiv riktning. Grunden för Sveriges agerande är strävan att även fortsättningsvis föra en generös och solidarisk flyktingpolitik. Sveriges reella möjligheter att påverka andra länder i en sådan riktning har dock visat sig begränsade.

Särskild vikt fästs självfallet vid det nordiska samarbetet, både inom och

2. 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 frivilligt har kunnat återvända till sina hemländer eller bli självförsörjande i mottagarländerna. Under år 1989 har man dock i ett antal konfliktområden kunnat konstatera möjligheter till lösningar, ofta tack vare FN:s insatser.

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.

Frågan om sambandet mellan flyktinghjälp och utvecklingsbistånd diskuterades vid UNHCR:s exekutivkommittémöte i oktober 1989. Frågan togs också upp i den årliga generalförsamlingsresolutionen till stöd för UNHCR:s verksamhet. Det råder nu ett brett samförstånd om att UNHCR bör ha fortsatt huvudansvar för nya flyktingsituationer men att organisationer inriktade på utvecklingsarbete, 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 UNDP.

3. Sveriges internationella bistånd till flyktingar

UNHCR:s budget för 1989 års reguljära program uppgick till 389 milj. dollar. Med anledning av att UNHCR befinner sig i en finansiell kris med ett budgetunderskott för år 1989 har exekutivkommittén inte fastställt en slutlig budget för verksamhetsåret 1990. 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 reguljära bidrag till UNHCR för år 1989 uppgick till 120 milj. kr. och höjs år 1990 till 145 milj. kr. Sverige är en av de största bidragsgivarna till UNHCR:s verksamhet.

1989 års budget för UNRWA uppgick till 227 milj. dollar. För år 1990 förutses en budget på 242 milj. dollar. Det svenska reguljära bidraget till UNRWA för år 1989 uppgick till 100 milj. kr., varav 10 milj. kr. för UNRWA:s särskilda program på Västbanken och i Gazaområdet.

Från anslagsposten Katastrofer m. m. har under budgetåret 1988/89 ca 580 milj. kr. tagits i anspråk för flyktingar och hemlösa. Medlen har kanalisierats genom FN-organ (UNHCR, UNRWA, UNICEF, WFP), Röda korset (Svenska röda korset, Rödakorsföreningarnas förbund och Internationella rödakorskommittén) samt genom svenska frivilligorganisationer som Evangeliska Fosterlandsstiftelsen, Diakonia, Rädda barnen och Lutherhjälpen.

Från anslagsposterna Humanitärt bistånd i Latinamerika och Regionala insatser i Centralamerika har under budgetåret 1988/89 ca 65 milj. kr. gått till flyktingar och hemlösa. Biståndet har lämnats genom UNHCR, 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 budgetåret 1988/89 uppskattningsvis 200 milj. kr. använts för flyktingprogram av olika slag. En större del har gått till befrielseströrelsernas 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.

Enligt WFP:s beräkningar användes drygt två tredjedelar av det Internationella beredskapslagret av livsmedel för katastrofinsatser (IEFR) för flyktinghjälp. Det svenska bidraget till IEFR för budgetåret 1988/89 uppgick till 60 milj. kr.

Sveriges samlade bidrag under år 1989 till flyktingar och hemlösa världen över (utanför Sverige) kan därmed uppskattas till över 1 miljard kr. I siffran ingår bistånd till såväl flyktingar som hemlösa i en flyktingliknande situation, inom eller utom det egna landet.

4. Flyktingfrågorna i FN:s generalförsamling m. m.

UNHCR:s verksamhet behandlas varje höst i FN:s generalförsamling. I ett anförande vid det 44:e mötet med generalförsamlingen i november 1989, välkomnade Sverige bl. a. utvecklingen i Östeuropa vilken lett till ökad rörelsefrihet för medborgarna där. På sikt borde denna utveckling leda till att flyktingströmmar från denna region minskar. Med hänvisning till flyktingsituationen i Sydostasien bekräftades Sveriges utfästelse till FN att ta emot ytterligare 400 vietnamesiska flyktingar. I anförandet behandlades också flyktingproblemen i södra Afrika, särskilt Moçambique, samt uppföljningen av den internationella konferensen om centralamerikanska flyktingar. Vidare framhölls UNHCR:s viktiga roll när det gäller flyktingkvinnornas och barnens utsatta situation. Med anledning av UNHCR:s finansiella kris betonades vikten av att stödja den tillfälliga arbetsgrupp som inrättats av UNHCR:s exekutivkommitté i syfte att bl. a. komma till rätta med de finansiella problemen.

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

samhet. Resolutionen hade bl. a. de nordiska länderna som medförslagstäl-
lare. Resolutionen bekräftar UNHCR:s grundläggande uppgift att svara
för internationellt skydd av flyktingar och understryker behovet av gemen-
samma internationella insatser till förmån för det ökande antalet flykting-
ar och hemlösa. Vidare antogs resolutioner om uppföljningen av flykting-
konferenserna om södra Afrika, Centralamerika och Indokina samt resolu-
tioner om enskilda länder i Afrika.

Även UNRWA:s verksamhet behandlas årligen av generalförsamlingen.
I ett gemensamt nordiskt anförande framhölls att organisationens arbete
är av särskild vikt i den svåra situation som råder på Västbanken och i
Gaza samt i Libanon. UNRWA:s finansiella situation ger anledning till
fortsatt oro, även om en tendens till ökat deltagande i finansieringen
välkomnades. De nordiska länderna avsåg fortsätta sitt politiska och fi-
nansiella stöd till UNRWA:s verksamhet.

Inom FN:s ram deltar Sverige i det sedan år 1979 bedrivna arbetet med
att utforma en **internationell konvention om skydd för migrerande arbetare
och deras familjer**. Ett förslag till konventionstext beräknas våren 1990
föreläggas FN för beslut i tredje utskottet under hösten samma år.
Konventionsförslaget spänner över ett mycket stort område och omfattar
bestämmelser om såväl mänskliga rättigheter som tillämpning av t.ex.
sociala skyddsregler.

5. 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 tioårsperi-
oden nått en mycket stor omfattning och komplexitet. De större flykting-
strömmarna har främst rört sig mellan u-länder. I flera av de krislägen som
uppstått har UNHCR betraktats som den mest lämpliga organisationen
för akuta hjälpinsatser för såväl flyktingar som andra hemlösa.

UNHCR har samarbete med flertalet av världens länder. Bortsett från
Ungern står dock de östeuropeiska staterna hittills utanför UNHCR:s
verksamhet och lämnar inte heller några finansiella bidrag till organisatio-
nen.

UNHCR:s högkvarter ligger i Genève. Organisationen har ett 100-tal
fältkontor. Ett av dessa, med Norden som sitt ansvarsområde, är förlagt
till Stockholm. Sammantaget har UNHCR ca 2000 anställda. Efter
schweizaren J-P Hockés avgång som flyktingkommissarie är fr. o. m. den 1
januari 1990 förre norske utrikesministern Thorvald Stoltenberg FN:s
flyktingkommissarie för en fyraårsperiod.

UNHCR:s arbete styrs av en exekutivkommitté som har 43 medlemmar.

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. Hjälpfen 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 det svenska anförandet vid exekutivkommitténs möte i oktober 1989 berördes bl. a. den viktiga roll som UNHCR har spelat för att stödja de återvändande namibiska flyktingarna. Vidare kritiserades det sydafrikanska apartheidssystemet som roten till det mänskliga lidandet och de stora flyktingströmmarna i södra Afrika. Särskilt nämndes flyktingarna från Moambique.

Fredssträvandena i Centralamerika och UNHCR:s roll i sammanhanget berördes också. Vidare bekräftades Sveriges avsikt att under innevarande budgetår ta emot ca 400 vietnamesiska flyktingar som en del av ett nordiskt bidrag till en lösning av den indokinesiska flyktingsituationen.

I anförandet konstaterades att antalet asylsökande i Europa fortsätter att öka. En stigande andel av dessa personer är inte flyktingar eller har redan skydd i ett annat land.

Vidare välkomnades utvecklingen i Östeuropa mot större öppenhet men samtidigt yttrades oro över att människor som i själva verket flyttar av ekonomiska skäl söker politisk asyl. Nya metoder krävs för att hantera denna situation.

UNHCR:s kritiska finansiella situation togs upp i anförandet. Sverige förklarade sig berett att tillsammans med andra länder lämna ytterligare bidrag under förutsättning att reformer skulle genomföras i riktning mot större öppenhet och effektivitet.

Slutligen berördes de förhållanden som leder till att människor lämnar sina hem och länder. Oavsett om det är fråga om naturkatastrofer, miljöförstöring eller undertryckande av grundläggande mänskliga rättigheter, är åtgärder nödvändiga för att förhindra att nya flyktingströmmar uppstår.

6. 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 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 mer än fyra gånger så stor. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, ca 870 000. Övriga finns på Västbanken och i Gazaområdet, i Libanon och i Syrien. Någon lösning på detta flyktingproblem kan knappast förväntas så länge Palestina-konflikten förblir olöst.

I november 1985 tillträdde italienaren Giorgio Giacomelli posten som UNRWA:s generalkommissarie. UNRWA:s högkvarter skall egentligen ligga i Beirut, men administrationen är sedan ett antal år, på grund av

säkerhetsläget i Libanon, lokaliserad till Wien. UNRWA har fältkontor i sitt verksamhetsområde, vilket omfattar Jordanien, Libanon, Syrien, Västbanken och Gaza.

Skr. 1989/90: 68

7. OECD

Under OECD:s kommitté för arbetsmarknads- och sociala frågor finns, som tidigare omtalats, en särskild **arbetsgrupp för migrationsfrågor (Working Party on Migration)**. Verksamheten inom arbetsgruppen inriktas på att studera migrationens betydelse för den ekonomiska utvecklingen inom OECD-området, i synnerhet sett ur ett arbetskraftsperspektiv.

Särskilda ämnen för arbetsgruppen under senare år har varit invandrar-kvinnors situation, återvandringsfrågor sedda ur en ekonomisk synvinkel samt migrationens betydelse för befolkningsutvecklingen. Det sistnämnda var för övrigt tema för en särskild expertkonferens hösten 1988, med uppföljning under år 1989.

Under år 1989 har vidare preliminära diskussioner förts kring uppläggningsen av en studie om invandras situation på arbetsmarknaden i OECD:s medlemsländer och om invandringens betydelse för den framtida arbetskraftsförsörjningen.

En central och viktig del av det migrationspolitiska samarbetet inom OECD är det permanenta rapporteringssystemet SOPEMI, genom vilket de flesta medlemsländer lämnar statistiska data om migrationsströmmar m. m. Svensk korrespondent har under en lång följd av år varit professor Tomas Hammar vid Stockholms universitet. Korrespondentskapet har under år 1989 övergått till Delegationen för invandrarforskning (DEIFO).

8. Europarådet

Inom Europarådet bedrivs ett omfattande arbete som tar sikte på dels att säkerställa och stärka skyddet för flyktingar, dels på samverkan kring integrationsaspekter på invandringen till och inom Europa. Frågor med sådan inriktning behandlas i flera olika samarbetsorgan inom Europarådet.

Ett mycket starkt intresse för frågor som berör flyktingströmmar, asylrätt m. m. har också kommit till uttryck i **Europa-parlamentet** genom ett antal rekommendationer på detta område (nr. 1088, 1105 och 1106). Ställföreträdarkommittén har mot denna bakgrund förklarat sin avsikt att inom ramen för dess politiska dialog hålla ett särskilt möte angående dessa och närbesläktade frågor. Efter initiativ från svensk sida kommer UNHCR jämte experter från deltagarländerna att beredas tillfälle att medverka vid ett sådant möte.

Sedan år 1977 finns inom Europarådet en **expertkommitté för frågor som rör asylrätt och flyktingar (CAHAR)**. Denna är i egenskap av ad hoc-kommitté direkt underställd ministerkommittén. En huvuduppgift för CAHAR har varit att ta fram ett förslag till överenskommelse om tillämpningen av den s. k. första asyllandsprincipen. Ett förslag härom har också överlämnats till ministerrådet och är för närvarande under beredning där.

CAHAR arbetar nu bl. a. med frågor som rör skyddet för s. k. de facto-flyktingar. I kommittén förs vidare ingående diskussioner om situationen för asylsökande i olika länder samt de problem som länderna ställs inför. Ett omfattande utbyte av informationer om tillströmning av asylsökande, ny lagstiftning m. m. sker inom ramen för CAHAR:s arbete.

Bland de överenskommelser till förmån för flyktingar, som har utarbetats inom Europarådet, kan nämnas överenskommelserna om avskaffande av viseringstvång 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. Tillämpningen av dessa överenskommelser följs kontinuerligt av CAHAR.

Expertkommittén för frågor om passbestämmelser och åtgärder mot förfalskning av resehandlingar (CAHCP) har haft till uppgift att föreslå åtgärder av rättslig eller administrativ natur som kan underlätta för medborgare i Europarådsstaterna att förflytta sig mellan medlemsländerna. Ansvaret för dessa frågor inom Europarådet kommer från och med år 1990 att föras över till en styrkommitté för juridiska frågor – **Steering Committee on legal Co-operation (CDCJ)**.

Arbetet på integrationsområdet bygger i viktiga avseenden på de resultat som uppnåddes vid den senaste europeiska migrationsministerkonferensen i Portugal år 1987. Planeringen inför nästa ministerkonferens, som beräknas äga rum hösten 1991, har påbörjats.

Det centrala koordinerande europarådsorganet är dess **styrkommitté för migrationsfrågor (CDMG)**, som fr. o. m. verksamhetsåret 1988 fick ett utvidgat mandat. Till skillnad från tidigare behandlas där nu även frågor med anknytning till invandringen från länder utanför Europa, vilken i stor utsträckning består av flyktingar och personer som lämnat hemlandet av flyktingliknande skäl. Denna utvidgning av mandatet tillkom delvis på svenskt initiativ. Detta följs nu upp med att i arbetsplaneringen för år 1990 söka föra in ett projekt i form av en förstudie om flyktingars sociala villkor.

Vidare kan nämnas att Sverige under flera år innehaft ordförandeskapet i den expertkommitté under CDMG som arbetar med olika typer av aktiviteter för att främja goda relationer mellan invandrare och majoritetsbefolkning ("community relations"). Inom ramen för detta flerårsprojekt arrangerades under året bl. a. ett europeiskt expertmöte om lagstiftningens betydelse som instrument i kampen mot rasism och främlingsfientlighet.

Under året har CDMG, på bl. a. svenskt initiativ, påbörjat en grundläggande diskussion om samarbetets inriktning under kommande år. Denna självprövning sker delvis i ljuset av de övergripande beslut som fattades i samband med Europarådets 40-årsjubileum i maj 1989.

Frågor med anknytning till migrationen behandlas också i en särskild expertgrupp för frågor angående dubbelt medborgarskap, som lyder under styrkommittén för juridiska frågor. Vidare behandlar **styrkommittén för kommunala och regionala frågor (CDLR)** ett initiativ som rör invandrades möjligheter att delta i lokala politiska val.

Arbetet inom EG med att upprätta den s. k. inre marknaden innefattar även avveckling, eller i varje fall förenkling, av gränskontrollen för personer. Detta väcker en rad frågor med anknytning till immigrations- och flyktingpolitik: behovet av likartade visumregler, harmoniserade bestämmelser för behandlingen av asylansökningar etc. Men även andra aspekter aktualiseras, inte minst behovet av gemensamma s. k. kompensande åtgärder i syfte att motverka gränsöverskridande kriminalitet och hälsorisker.

De invandrings- och flyktingpolitiska aspekterna har sålunda under år 1989 varit aktuella i de samtal mellan EFTA och EG om ett mer strukturerat samarbete, som förs inom ramen för den s. k. Oslo – Bryssel-proceduren.

Samtalen rör alla de "fyra friheterna" dvs. ökad rörlighet över inom-europeiska gränder för varor, tjänster, kapital och personer. Området "personers rörlighet" omfattar huvudsakligen frågor om arbetskraftens rörlighet, social trygghet och invandringspolitik/inresekontroll.

EFTA-länderna förklarade under överläggningarna med EG-kommissionen sitt principiella intresse för att en eventuell överenskommelse mellan EFTA och EG om ökad rörlighet för personer skall omfatta även lättnader i gränskontrollen. Man uttryckte därvid sin beredskap att delta i och bidra till EG:s pågående arbete med gränskontrollfrågorna, där EG således ännu inte har något enhetligt regelsystem.

En naturlig utgångspunkt för de svenska övervägandena i hithörande frågor är självfallet den nordiska passfriheten, så som den kommer till uttryck i den nordiska passkontrollöverenskommelsen. De nordiska ländernas regeringar är eniga om att bevara den nordiska passfriheten och kommer att försöka få till stånd en ordning med EG-länderna, som skall innebära att den fria rörligheten i Norden inte kommer att inskränkas.

Dessa och hithörande frågor bereds bl. a. i den nordiska samrådsgruppen i flyktingfrågor. Gruppen arbetar också med att analysera innehållet i de diskussioner som pågår inom EG vad gäller asyl-, viserings- och gränskontrollfrågor, diskutera möjligheterna till en gemensam nordisk hållning i de olika frågorna och överväga förhandlingsstrategier visavi EG-länder.

10. IOM

International Organization for Migration (IOM), som f. d. ICM heter sedan november 1989, är den främsta internationella mellanstatliga organisationen för transport – inkl. hälsoundersökningar, social- och arbetsmarknadsrådgivning – av flyktingar och migranter. Under senare år har IOM också utvecklat en rad program för återvandring av flyktingar och asylsökande, inkl. hjälp i olika former med återanpassningen. IOM bedriver också verksamhet inriktad på att uppmuntra och underlätta återvandringen till utvecklingsländerna av utbildade experter som befinner sig i den industrialiserade världen samt viss hjälp med rekrytering av experter.

Anslutningen av nya observatörer och medlemmar har fortsatt. IOM

(ICM) bildades år 1951 och Sverige var medlem fram till år 1962. Sedan år 1980 innehar Sverige observatörsstatus.

Skr. 1989/90: 68

Sverige anlitar IOM främst som transportorganisation för hitresande kvotflyktingar och deras anhöriga samt för återvandrande flyktingar. Sverige har också i viss mån bidragit till IOM:s återvandringsprogram och till organisationens seminarieverksamhet.

11. Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt Australien och Canada

Konsultationerna kring frågor rörande asylsökande och flyktingar i Väst-europa och Nordamerika har utvecklats till ett forum mellan fjorton länder: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Förbundsrepubliken Tyskland, USA och Österrike samt UNHCR. Initiativet till denna process togs av Sverige i nära samarbete med UNHCR i november 1985, då den första konsultationen hölls i Stockholm. Detta forum är värdefullt för en dialog mellan länderna och med UNHCR. Ett av målen är en uppslutning kring ett bevarande av de principer som 1951 års flyktingkonvention ger uttryck för.

Hittills har fem plenarmöten hållits, och ett betydligt större antal av de olika arbetsgrupper som tillsatts för att studera specifika frågor. För närvarande arbetar konsultationerna med en grupp för långsiktiga strategier, en för asylsökande och flyktingar från Östeuropa, samt en för olika nationalitetsgrupper (iranier, tamiler) samt frågan om hur man skall hantera avslag-na ansökningar.

Man har också påbörjat en serie expertseminarier i frågor som t. ex. asyl- och tillståndsstistik, metoder för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden med bibehållen rättssäkerhet, länderinformation m. m. Verksamheten koordineras av en särskild samordnare inom UNHCR:s kontor, för närvarande svensken Jonas Widgren.

Regeringen lägger stor vikt vid det arbete som görs inom ramen för dessa konsultationer.

12. Det bilaterala migrationssamarbetet

De tre största invandrargrupperna i Sverige är av finländskt, jugoslaviskt och grekiskt ursprung. Sedan lång tid har det därför varit av särskilt vikt för Sverige att ha nära kontakter med de länder varifrån dessa invandrare kommer för diskussioner om förhållandena för dem i Sverige.

När det gäller **finländska invandrares** situation förekommer samtal mellan länderna i flera olika sammanhang. Samarbetet regleras genom år 1986 antagna riktlinjer för det migrationspolitiska samarbetet mellan Sverige och Finland. En översyn av dessa riktlinjer har nyligen påbörjats, efter beslut vid ett finsk-svenskt ministermöte i maj 1989.

I den gemensamma **svensk-jugoslaviska** migrationskommissionen förs diskussioner om förhållandena för jugoslaviska invandrare i Sverige. Kommissionens nästa möte planeras ske under våren 1990.

13. Det nordiska samarbetet

Inom det invandrar- och flyktingpolitiska området förekommer nordiskt samarbete på skilda nivåer och i flera olika samarbetsorgan. Då det samarbete som bedrivs bl. a. inom Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor (se nedan) konsoliderats och fått fastare former har **Nordiska rådet** inte ansett det vara nödvändigt att bibehålla den tidigare rekommendationen 30/86 om det flyktingpolitiska samarbetet. De nordiska regeringarna är eniga om vikten av dialog, samråd och samarbete i dessa frågor. Vid rådets 37:e session i Stockholm våren 1989 antogs i stället en ny rekommendation (18/89) innehållande ett antal förslag till projektsamarbete. De nordiska regeringarnas bedömning med anledning av rekommendationen förutsätts bli behandlad under rådets 38:e session i Reykjavik våren 1990.

Det nordiska flyktingpolitiska samarbetet på regeringsnivå bedrivs företrädesvis i den på svenskt initiativ bildade **nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor**. Under kalenderåret 1989 har Sverige innehaft ordförande- och sekreterarskapet i gruppen, vilken under det gångna året haft fyra möten. Därutöver har en särskild arbetsgrupp för att studera detaljfrågor avseende det europeiska flyktingpolitiska samarbetet mötts tre gånger. Samrådsgruppen är ett forum för ömsesidigt utbyte av erfarenheter och synpunkter i aktuella frågor. Där kan nordiska hållningar i olika internationella frågor stämmas av. Gruppen arbetar också, som redan nämnts, med att analysera konsekvenser och formulera strategier för en nordisk hållning gentemot EG i frågor om visum-, asyl- och flyktingpolitik.

Inom ramen för samrådsgruppen har också, som ett led i det tidigare nämnda europeiska konsultationsarbetet, initiativ tagits till en gemensam nordisk kvot för iranier i Turkiet. Samrådsgruppen tog också initiativ till en gemensam nordisk kvot som del av FN:s program för Indokina-flyktingarna och befinner sig i slutskedet av ett mer omfattande arbete avseende det nordiska flyktingpolitiska samarbetet.

Det **nordiska utlänningsutskottet** – vars ansvar primärt omfattar tillämpningen av den **nordiska passkontrollöverenskommelsen** – har regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna (i Sveriges fall SIV och RPS), senast i november 1989. I dessa deltar också representanter för berörda departement, för Sveriges del arbetsmarknads- och utrikesdepartementen.

I den **nordiska migrationsgruppen**, där Sverige under de senaste två åren haft ordförandeskapet, samarbetar Sverige, Danmark, Finland och Norge på departementsnivå i frågor som rör integrering av invandrare och flyktingar. Arbetet sker i huvudsak genom olika samarbetsprojekt för erfarenhetsutbyte och metodutveckling. Bland aktuella projekt kan nämnas ett där ett antal kommuner i de fyra länderna samarbetar om integrering av flyktingar med främmande kulturbakgrund och ett där metoder skall utvecklas för att stödja tortyroffer.

Vid sidan härav förekommer årligen direkta kontakter och överlägg-

ningar, delvis tämligen operativt inriktade, mellan SIV och de motsvarande organ i de nordiska länderna, som svarar för mottagandet av flyktingar och asylsökande. Under den gångna perioden har detta i stor utsträckning kommit att gälla erfarenhetsutbyte kring de organisatoriska förändringar som företas i de olika länderna. Traditionellt ordnas varje år ett seminarium. För år 1989 behandlade detta arbetsmarknads- och vuxenutbildningsfrågor.

13. De internationella frivilliga organisationerna

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

En sammanslutning av europeiska frivilliga organisationer, **ECRE**, har tidigare presenterat ett flyktingpolitiskt program för Europa, vilket har diskuterats 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. 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 skydd och bistånd till krigsfångar och civila internerade, efterforskning av saknade personer, förmedling av familjemeddelanden samt informationsspridning om Genève-konventionerna och numera också materiellt bistånd till nödlidande.

Sverige bidrog år 1989 med sammanlagt 119 milj. kr. till ICRC:s operativa och reguljära budget.

Kyrkornas världsråd (WCC) erhåller sedan drygt tio år tillbaka 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 106 320 000 kr. under perioden 1983/84 – 1988/89.

World University Service (WUS) har sedan år 1975 mottagit bidrag från SIDA för sitt stipendieprogram för latinamerikanska flyktingar. WUS stipendieprogram bedrivs i 16 länder i Latinamerika. Totalt fick WUS bidrag om ca 15 milj. kr under budgetåret 1988/89.

1. Ny organisation för statens invandrarverk

Statens invandrarverk fick den 1 juli 1989 en ny organisation. Den nya organisationen innebär en regionalisering i syfte att åstadkomma effektivare handläggning av utlänningsärenden och därmed kortare handläggningstider, ett bättre flyktingmottagande och förbättrad samverkan mellan verket, andra berörda myndigheter och kommunerna.

Vid fem – varav en tillfällig – utredningsslussar, där polisen och invandrarverket samarbetar, tas de asylsökande emot för utredning som normalt skall genomföras inom två veckor. I klara ärenden fattas beslut omgående. I ärenden, som inte är så klara att beslut kan fattas omgående, skall invandrarverket normalt kunna fatta beslut inom sex veckor från det att polisens utredning är slutförd. I ärenden som överklagas hos regeringen skall beslut normalt kunna fattas inom totalt sex månader från det handläggningen påbörjades.

När polisens utredning vid utredningsslussen är klar skall den asylsökande normalt inkvarteras på en asylförläggning till dess ärendet är slutligt avgjort. Asylsökande som beviljas uppehållstillstånd skall så snart som möjligt tas emot i en kommun.

Fyra regionkontor svarar för ledningen av förläggningsverksamheten och det direkta samarbetet med kommunerna. Regionkontoren träffar överenskommelser med kommunerna i regionen om flyktingmottagande och samordnar flyktingarnas bosättning i kommunerna.

Regionkontor har inrättats i Sundsvall, Flen, Mölndal och Alvesta.

Invandrarverkets centrala organisation omfattar tre huvudenheter för respektive tillstånds- och medborgarskapsfrågor, invandrar- och flyktingfrågor, samt administration och utbildning. Dessutom finns en mindre planeringsavdelning som fungerar som en verksstab.

För invandrarverkets centrala förvaltning i Norrköping, regionkontoren samt funktionen för tillståndsprövning vid utredningsslussarna har anvisats 279,4 milj. kr. budgetåret 1989/90.

2. Verksamheten vid utredningsslussarna

Utredningsslussar har inrättats i Carlslund, Upplands Väsby kommun, Flen, Mölndal och Malmö.

Vid utredningsslussarna genomförs utredningar i asylärenden. För dessa utredningar svarar polismyndigheten.

Vid utredningsslussarna sker normalt också invandrarverkets handläggning av asylärenden. För ärendehandläggningen svarar en tillståndsbyrå/enhet som ingår i verkets avdelning för tillstånds- och medborgarskapsfrågor.

För inkvartering och mottagande i övrigt finns vid varje utredningssluss ett mottagningscenter som ingår i invandrarverkets avdelning för flykting- och invandrarfrågor. I den fasta kapaciteten vid utredningsslussarna ingår totalt ca 1 400 förläggningsplatser.

Som tidigare har framgått har antalet asylsökande ökat kraftigt under hösten 1989. Detta i kombination med att alla utredartjänster på slussarna inte var tillsatta när den nya organisationen genomfördes den 1 juli 1989 har inneburit att polismyndigheterna på slussorterna haft svårigheter att nå upp till målsättningen att utreda alla asylärenden inom två veckor. Det gäller särskilt vid utredningsslussen i Malmö, eftersom det är i södra Sverige som antalet asylsökande har ökat mest dramatiskt.

Av de ärenden som utreddes av polisen vid utredningsslussarna under tredje kvartalet 1989 avgjordes drygt hälften av invandrarverket inom några dagar. Det ökade antalet asylsökande har dock inneburit att målen vad gäller handläggningstiderna i asylärenden ännu inte har uppnåtts.

Det stora antalet asylsökande under hösten 1989 har också inneburit att den fasta mottagningskapaciteten vid utredningsslussarna har varit otillräcklig. Invandrarverket har fått öppna flera annex i anslutning till utredningsslussarna. Några fartyg och en bostadsplattform har hyrts in som tillfälliga annex till utredningsslussarna. I slutet av oktober 1989 öppnades också en tillfällig utredningssluss i Sundsvall.

Totalt vistades den 1 december 1989 ca 8 800 asylsökande vid utredningsslussar eller annex till dessa. Vid samma tidpunkt fanns ca 1 300 personer i kommuner som väntade på att tas emot på en utredningssluss.

Invandrarverket har i samråd med rikspolisstyrelsen föreslagit att ansvaret för utredningar i asylärenden vid utredningsslussar skall föras över från polisen till verket. Regeringen har gett statskontoret i uppdrag att pröva möjligheterna för detta.

3. Förläggningsverksamheten

Invandrarverkets nya organisation innebär att det skall finnas 18 fasta förläggningar med kapacitet att ta emot ca 3 600 asylsökande. Denna kapacitet beräknas vara tillräcklig när målen i fråga om handläggningstider uppnås, om alla personer som beviljas uppehållstillstånd tas emot omedelbart i en kommun.

När den nya organisationen genomfördes den 1 juli 1989 fanns det ca 11 600 personer på ett 60-tal förläggningar. Sedan dess har förläggningskapaciteten utökats som en följd av det ökade antalet asylsökande. Utökningen har i första hand skett genom att ett stort antal annex har knutits till utredningsslussarna. Den 1 december 1989 var antalet tillfälliga förläggningar 40. Av dessa drevs ca 20 direkt av invandrarverket. De övriga drevs i annan regi, bl.a. drevs fyra förläggningar av Röda korset och en är kommunalt administrerad.

Antalet personer som var inskrivna på förläggningar var år 1989 ca 14 800. Totalt fanns den 1 december år 1989 på utredningsslussar och förläggningar således ca 23 600 personer. Merparten av dessa var asylsökande som ännu inte fått något beslut i sitt ärende. Det finns dock ett ökande antal, för närvarande ca 7 000, personer med uppehållstillstånd, som är kvar på förläggning på grund av svårigheter att finna kommunplatser.

En arbetsgrupp med representanter från arbetsmarknadsdepartementet,

utbildningsdepartementet, statens invandrarverk och arbetsmarknadsstyrelsen har på uppdrag av dåvarande invandrarministern undersökt hur man kan organisera en meningsfull verksamhet för asylsökande under den tid de vistas på förläggning och väntar på besked i fråga om arbets- och uppehållstillstånd. Arbetsgruppen redovisade i maj 1989 en idépromemoria "Meningsfull verksamhet för asylsökande". I promemorian ges bl. a. exempel på hur meningsfull verksamhet organiseras på många förläggningar.

Den svenska lagstiftningen tillåter inte personer utan uppehålls- och arbetstillstånd att arbeta under den tid som myndigheterna behöver för handläggning av deras tillståndsärende. Regeringen har inga planer på att ompröva den nuvarande ordningen.

För mottagandet av sjuka och handikappade flyktingar har invandrarverket tillgång till en mottagningsenhet inom Regionssjukhuset i Linköping (RIL). Under budgetåret 1988/89 överfördes 48 handikappade flyktingar till Sverige. De flesta av dessa har under någon period vårdats på RIL. Vid RIL-kliniken vårdas också personer som har kommit till Sverige som enskilda asylsökande. Under 1989 har omkring 100 flyktingpatienter vårdats där. Antalet vårdtillfällen har varit högre eftersom flera personer har vårdats vid flera tillfällen.

De totala kostnaderna för förläggningsverksamheten uppgick budgetåret 1988/89 till ca 1 325 milj. kr. För budgetåret 1989/90 har ett förslagsanslag om 1 332 milj. kr. använts för mottagningsverksamheten vid utredningsslussar och förläggningar. Mot bakgrund av det ökade antalet asylsökande under hösten 1989 och den utökning av kapaciteten vid utredningsslussar och förläggningar som har skett räknar jag, som följd härav, med ett kraftigt överskridande av förläggningsanslaget under budgetåret. T. o. m. november 1989 har kostnaderna för mottagningsverksamheten vid utredningsslussar och förläggningar totalt uppgått till ca 652 milj. kr.

4. Det kommunala flyktingmottagandet

Kommunernas mottagande av asylsökande och flyktingar har alltsedan det nuvarande systemet för flyktingmottagande infördes den 1 januari 1985 legat på en betydligt högre nivå än vad som då kunde förutses. Nedan ges en överblick över det kommunala mottagandet sedan år 1985.

År	Avtal	Faktiskt mottagna	Antal kommuner
1985	8 737	14 232	137
1986	12 400	14 838	197
1987	14 282	18 686	245
1988	16 934	17 889	265
1989	18 307	ca 20 000	276

Under de första åren omfattade en stor del av det kommunala mottagandet asylsökande vars ansökningar om uppehållstillstånd fortfarande behandlades. Riktlinjerna för mottagandet har emellertid förändrats genom riksdagens beslut och numera skall normalt endast personer med uppehållstillstånd tas emot i kommunerna. Sedan den 1 maj 1988 regleras det bistånd som lämnas till de asylsökande och vissa andra utlännningar som

väntar på beslut i ärende om uppehållstillstånd i en särskild lag, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl. De stödformer som regleras i lagen är kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag.

Kommunerna får ersättning för sådan ekonomisk hjälp som, enligt 6 § socialtjänstlagen, lämnats till flyktingar och andra utlänningar vilka har beviljats uppehållstillstånd av politiskt-humanitära skäl. Ersättning utgår för ekonomiskt bistånd under det år uppehållstillstånd beviljas samt ytterligare tre år. För ekonomiskt bistånd till sjuka och handikappade flyktingar och flyktingar som är över 60 år då de kommer till Sverige kan ersättning lämnas under längre tid än tre år. Biståndet är behovsprövat. I de fall asylsökande har rätt till bistånd enligt lagen om bistånd åt asylsökande m. fl. vid vistelse i kommun lämnas statlig ersättning även för sådant bistånd.

Vidare får kommunerna för varje asylsökande och flykting, som man tar emot, en schablonberäknad summa som skall täcka kommunens normala extra kostnader. Utöver schablonersättningen kan särskilda bidrag också lämnas för vissa speciella ändamål såsom insatser för flyktingar med särskilda behov eller samarbetsprojekt mellan olika kommuner. Statens invandrarverk har vidare möjlighet att ge särskilda bidrag för insatser av projektkaraktär avsedda att bidra till att flyktingar snabbare kan få en egen försörjning. Sjukvårdshuvudmännen får ersättning för akut sjukvård, som lämnas för asylsökande, och för vissa särskilda vårdkostnader för flyktingar.

Kostnaderna för ersättning till kommunerna uppgick under budgetåret 1988/89 till ca 1,9 miljarder kr.

Trots att kommunerna har ökat sitt flyktingmottagande under det senaste året finns som tidigare nämnts för närvarande ett stort antal personer med arbets- och uppehållstillstånd på förläggningar i väntan på en kommunplats. Samtidigt råder brist på arbetskraft i många kommuner.

Mot denna bakgrund har regeringen den 2 november 1989 beslutat om ett åtgärdsprogram för att underlätta och öka det kommunala flyktingmottagandet.

Åtgärdsprogrammet innebär bl. a. att invandrarverket har beviljats 15 milj. kr. i extra medel för särskilda bidrag till kommuner som ökar sitt flyktingmottagande. Bidrag får lämnas för åtgärder för att öka tillgången på tolkar, för opinionsbildning och andra särskilda insatser av projektkaraktär som bidrar till att flyktingar snabbare kan bosätta sig i en kommun. Samtidigt görs kommunerna uppmärksamma på möjligheterna att bygga genomgångsbostäder med bidrag från invandrarverket. För sådana bidrag finns inte någon anslagsram.

Behovet av att snabbt öka det kommunala mottagandet har tagits upp vid särskilda överläggningar med Svenska kommunförbundet. Regeringen har också tagit initiativ till en inventering av resultaten av den s. k. Jakampanjen, som genomförts av frivilligorganisationer, i syfte att skapa utrymme för ett ökat flyktingmottagande i kommunerna.

I åtgärdsprogrammet ingår också en förstärkning av arbetsmarknadsverkets personalresurser och ökade medel för arbetsmarknadsåtgärder på orter som tar emot fler flyktingar. Vidare har arbetsmarknadsdepartemen-

tet haft överläggningar med arbetsmarknadens parter i syfte att underlätta för flyktingar att komma ut i arbetslivet. Därvid har även arbetsgivarnas möjligheter att öka tillgången på bostäder diskuterats.

Med syfte att flyktingarna snabbare skall bli självförsörjande och få en fast förankring i svenskt arbets- och samhällsliv pågår också ett mer genomgripande reformarbete inom regeringskansliet. Reformarbetet består av tre huvuddelar:

- reformering av svenska för invandrare (sfi),
- åtgärder i övrigt för att utveckla lokal samverkan mellan arbetsförmedling och kommun och mellan olika kommunala organ som är engagerade i flyktingmottagandet,
- nytt system för ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar.

Arbetet är inriktat på att en proposition skall kunna överlämnas till riksdagen i februari 1990 och bedrivs i en arbetsgrupp med representanter för berörda departement samt invandrarverket, arbetsmarknadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet.

Det förslag till nytt system för ersättning till kommunerna som övervägs går i korthet ut på att stärka kommunernas ansvar genom att de får ett stort schabloniserat bidrag – en s.k. generalschablon – per mottagen flykting som skall täcka så gott som samtliga kommunala kostnader för mottagandet. En generalschablon skulle innebära en stimulans för kommunerna att satsa resurser på aktiva åtgärder för att flyktingarna skall komma i arbete. Med en generalschablon skulle också flexibiliteten i kommunernas flyktingmottagande kunna öka. En mer schabloniserad ersättning skulle också innebära väsentligt minskade administrationskostnader för såväl stat som kommun.

VII Invandrapolitiken (integrationsfrågor)

1. Inledning

Sverige skall, som tidigare nämnts, enligt riksdagens beslut föra en **invandrapolitik** sammanfattad i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. För att nå dessa mål kan särskilda åtgärder krävas till förmån för dem som tillåtits invandra och bosätta sig i Sverige.

Varje myndighet har inom sitt verksamhetsområde samma ansvar för invandrarna som för den övriga befolkningen. Ansvaret omfattar också att vidta nödvändiga säråtgärder. Statens invandrarverk bevakar och samordnar myndigheternas arbete.

Denna ansvarsfördelning återspeglas inom regeringskansliet. Invandrarministern och hennes medarbetare bevakar och samordnar regeringskansliets arbete, så att det samlade resultatet står i samklang med de mål som statsmakterna ställt upp. Ansvaret för beredning av sakfrågor åvilar respektive fackdepartement.

Detta är den ram som gäller för regeringens och förvaltningsmyndigheternas invandrapolitiska arbete. Inom denna ram tas regelmässigt ett stort antal interdepartementala kontakter i syfte att på olika sätt förverkliga den

fastlagda politiken. Huvudteman för dessa aktiviteter under budgetåret 1989/90 är:

Skr. 1989/90:68

- invandrare och flyktingar på arbetsmarknaden
- svenskundervisning för invandrare
- tillgången på bostäder
- äldre invandrares särskilda behov
- invandrarbarns och -ungdomars sociala situation
- flyktingbarnens situation
- opinionsfrågor/etniska relationer

I det följande redovisas huvuddragen av utvecklingen under motsvarande rubriker.

Invandrapolitiken återspeglas emellertid också i många andra sammanhang i regeringens arbete. I en särskild ungdomsskrivelse redovisar t. ex. ungdomsministern insatser som rör invandrarbarn och -ungdomar.

Skolministern redovisar i budgetpropositionen undervisningen i hemspråk och svenska som andra språk samt gymnasieskolans introduktionskurser för invandrarungdomar. Ett annat exempel är utbildningsministerns förslag i budgetpropositionen om inrättande av en särskild lånecentral för invandrarlitteratur till stöd för bibliotekens bokförmedling till invandrare. Dessa är exempel på de åtskilliga andra områden där insatser för invandrare redovisas utan att mera i detalj återges här.

2. Arbetsmarknaden

Det är väsentligt för invandrares och flyktingars anpassning och integration i det svenska samhället att de så snabbt det är möjligt får ett arbete och kan försörja sig. Trots att stark efterfrågan har präglat arbetsmarknaden under den senaste tiden har flyktingar och andra utomnordiska invandrare haft betydande svårigheter att hitta lämpliga arbeten. Deras arbetskraftsdeltagande har minskat relativt kraftigt under 1980-talet. Orsakerna bakom det minskade arbetskraftsdeltagandet kommer delvis att belysas i en studie som nyligen påbörjats.

Arbetslösheten är fortfarande hög bland utländska medborgare jämfört med befolkningen i övrigt. För år 1988 var arbetslösheten bland utländska medborgare 3,8 %, vilket kan jämföras med 1,6 % för samtliga invånare. Det har visat sig att många flyktingar och andra invandrare blivit beroende av socialbidrag under lång tid.

Utomnordiska invandrare och flyktingar har rätt till full förmedlings-service, dvs. platsförmedling, arbetsvägledning och tillgång till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna så snart de fått uppehålls- och arbetstillstånd. Huvudprincipen är att invandrares och flyktingars situation på arbetsmarknaden skall lösas inom ramen för den allmänna arbetsmarknadspolitiken, kompletterad vid behov med särskilda insatser. Flyktingar och andra invandrare är en högt prioriterad grupp inom arbetsmarknadspolitiken. Både sociala och ekonomiska skäl motiverar detta. De utgör ett betydande tillskott till arbetskraften som det är utomordentligt viktigt att ta till vara, särskilt i den nuvarande arbetskraftssituationen med stor efterfrågan av arbetskraft.

I den översyn av gällande ordning för ersättning till kommunerna för mottagande av flyktingar m. m., som tidigare nämnts, är en av de bärande tankarna att stimulera kommunerna att satsa resurser på aktiva åtgärder som leder till att flyktingarna snabbt skall kunna komma ut i arbetslivet. Detta förutsätter ett individinriktat arbetssätt med samverkan mellan arbetsförmedling och kommunala myndigheter, i synnerhet kommunens flyktingmottagande, socialtjänst och sfi-ansvariga organ samt arbetsmarknadens parter.

Särskilda resurser har under budgetåret 1989/90 anslagits till arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar och andra invandrare. Av medelsramen om 72 milj. kr. får högst 50 milj. kr. användas till otraditionella åtgärder som underlättar för flyktingar och andra invandrare att snabbt komma ut i arbete. Tillgången på sådana extraordinära medel har lett till att en mängd olika projekt har startats på skilda håll i landet. Flera av dem innebär att svenskstudier varvas med arbete eller praktik.

Inom AMS pågår vidare ett intressant arbete med att bygga upp en s. k. kunskapsbank. Syftet med denna är att underlätta för invandrare att få ett någorlunda adekvat arbete med hänsyn till utbildning och yrkeserfarenhet från hemlandet. I kunskapsbanken, som är databaserad, noteras uppgifter om olika utländska utbildningars innehåll, liksom vilka typer av kompletteringar som eventuellt kan behövas för att anpassa den aktuella utbildningen till svenska yrkeskrav. Den främsta vinsten – både för invandraren och för samhället – är att invandraren kan ges bättre möjligheter att fortsätta i sitt tidigare yrke eller i annat arbete där hans eller hennes tidigare yrkeserfarenheter kan komma till nytta.

Den 2 november 1989 presenterade regeringen ett åtgärdsprogram för att bl. a. underlätta flyktingars inträde på arbetsmarknaden. Regeringens åtgärder omfattade bl. a. en förstärkning av universitets- och högskoleämbetets (UHÄ:s) resurser för värdering av avslutade utländska högskoleutbildningar. Dessutom beslutades om en förstärkning om sex milj. kr. till arbetsmarknadsverkets personalresurser. Vidare anslogs 50 milj. kr. för arbetsmarknadsåtgärder på orter som tar emot fler flyktingar än kommunens överenskommelse med invandrarverket förutsätter.

I anslutning till regeringsbeslutet den 2 november 1989 överlade jag och arbetsmarknadsministern gemensamt med arbetsmarknadens parter i syfte att få deras medverkan i strävandena att snabbare få ut flyktingarna i arbetslivet.

Den nordiska arbetsförmedlingsverksamheten har förstärkts, särskilt vad beträffar samarbetet med Norge. Möjligheten att få ersättning för sökanderesor till Sverige har underlättat för norska arbetssökande att finna arbeten i Sverige. Motsvarande möjlighet har redan tidigare funnits för sökande från Finland och Danmark. Invandrare från de nordiska länderna möter sällan lika svåra problem på arbetsmarknaden i Sverige som de utomnordiska grupperna drabbas av.

3. Svenska för invandrare – sfi

En grundläggande förutsättning för invandrarnas integrering i det svenska samhället är att de kan få en god och effektiv undervisning i svenska. Det nuvarande systemet med svenskundervisning för invandrare (sfi) trädde i kraft budgetåret 1986/87 och har sedan dess genomgått vissa förbättringar. Bl. a. har statsbidragskonstruktionen ändrats för att bättre än i inlednings-skedet svara mot kommunernas skyldighet att erbjuda undervisning i ett läge med ökande invandring.

Sfi-systemet har under år 1989 granskats av skolöverstyrelsen (SÖ) och riksrevisionsverket (RRV). Därutöver har diskrimineringsombudsmannen (DO) lämnat synpunkter på verksamheten. Frågan om en ändring i det nuvarande sfi-systemet bereds inom regeringskansliet. Statsrådet Göran Persson, som inom regeringen svarar för sfi-frågorna, har i anslutning till sina förslag för 1990/91 års statsbudget aviserat att förslag kommer att föreläggas riksdagen om en reformering av svenskundervisningen för invandrare.

I RRV:s och SÖ:s utvärderingar framförs bl. a. förslag om en sammanlagning av grund-sfi och påbyggnads-sfi. Myndigheterna förordar kommunalt huvudmannaskap för den sammanhållna utbildningen. Den s. k. tvåårsregeln, dvs. regeln om att kommunernas skyldighet att erbjuda nya invandrare grund-sfi under det år de anländer till Sverige och ett kalenderår därefter, bör slopas och kommunernas skyldighet att anordna sfi utsträckas över längre tid. Möjligheten att anordna studier också på heltid bör enligt RRV komma ifråga. Generellt framhålls behov av större flexibilitet, individualisering och möjlighet till undervisning efter deltagarnas behov. Särskilt RRV betonar behovet av samordning av svenskundervisningen med övriga insatser och samarbete mellan bl. a. kommunen och arbetsförmedlingen.

För budgetåret 1989/90 budgeteras nära 550 milj. kr. för undervisning i svenska för invandrare, inkl. grund-sfi och timersättning samt påbyggnads-sfi inom studieförbunden och AMU men exkl. kostnaderna för sfi inom grundvux.

4. Bostäder

I den högkonjunktur som för närvarande råder är det i hög grad bristen på bostäder som tvingar flyktingar med arbets- och uppehållstillstånd att under lång tid bo kvar på förläggningar. I slutet av december 1989 vistades som tidigare nämnts ca 7000 flyktingar i förläggningar trots att de hade färdiga tillstånd.

I syfte att bidra till en ökning av det kommunala flyktingmottagandet och en minskning av antalet personer med uppehållstillstånd på förläggningar har invandrarverket fr. o. m. budgetåret 1988/89 fått möjligheter att försöksvis ge kommunerna viss ersättning för kostnader för genomgångsbostäder för flyktingar med uppehållstillstånd. Invandrarverket och boverket har i en gemensam skrift redovisat flera exempel på kommuner som genom tillfälliga bostadslösningar ökat sitt flyktingmottagande. Dessa bor-

de kunna följas i fler kommuner. Invandrarverket arbetar kontinuerligt med att söka påverka kommunala bostadsansvariga i den riktningen och med att söka nya lösningar på bristproblemen.

Avsikten är inte att tillfälliga lösningar skall bli permanenta. Målsättningen är att flyktingen så snart som möjligt får en permanent bostad. Samtidigt är det i ett så akut och ansträngt läge som nu råder nödvändigt att i en del fall ge avkall på en mer normal boendestandard.

Det stora antalet flyktingar med uppehållstillstånd som vistas på förläggning har, som nämnts tidigare, lett till att regeringen den 2 november 1989 har beslutat om det åtgärdsprogram som syftar till att underlätta för kommunerna att ta emot fler flyktingar. I anslutning till och som ett led i detta åtgärdsprogram togs flera kontakter från regeringens sida i syfte att indirekt söka påverka tillgången på bostäder. I samband med den tidigare nämnda överläggningen med företrädare för arbetsmarknadens parter diskuterades också arbetsgivarnas möjligheter att bidra härtill.

Vidare har överläggningar hållits med de frivilligorganisationer som ingår i flyktingpolitiska rådet om möjligheterna att genom organisationernas medlemmar erbjuda inackordering och andra former av boende till flyktingar, i syfte att skapa utrymme för ett ökat flyktingmottagande i kommunerna.

Inom regeringskansliet görs för närvarande en genomgång av möjligheterna att på kortare eller längre sikt påverka utbudet av bostäder för flyktingar och andra bostadsbehövande.

5. De äldre invandrarna

I takt med att allt flera invandrare har blivit pensionärer har äldre invandrarars särskilda problem kommit att uppmärksammas. Det är t. ex. väl känt att när en person åldras finns en tendens att det sist inlärd språket glöms. Äldre invandrare som vistas på en institution – eller anlitar hemtjänst eller hemsjukvård – kan då bli språkligt isolerade om det saknas tvåspråkig personal eller landsmän. Men även den främmande kulturbakgrund som många invandrare har ställer ofta särskilda krav på personalen för att de äldre invandrarna skall få den vård och service de är berättigade till. Hithörande frågor behandlas i den äldreproposition som regeringen lade fram år 1988 och som sedermera antogs av riksdagen.

För att de enskilda kommunerna ska kunna tillmötesgå de äldre invandrararnas särskilda behov krävs planering på många olika områden. Kommunförbundet arbetar med en "idéskrift" som beräknas vara klar under år 1990 och som bör kunna vara till stor hjälp för kommunerna vid denna planering.

6. Invandrabarn och -ungdomar

Någon helt skarp gräns mellan begreppen flyktingbarn och invandrabarn går inte att dra. I detta sammanhang avses med invandrabarn sådana barn som själva invandrat och är bosatta i Sverige eller här i Sverige födda barn till invandrar eller flyktingar.

När det gäller invandrabarn finns det, lika litet som när det gäller flyktingbarn, anledning att kategorisera dem som i generellt behov av stödåtgärder. I huvudsak klarar de flesta sig lika bra som svenska barn. Det finns emellertid tecken på att invandrabarn och -ungdomar i vissa avseenden har svårare att anpassa sig till vuxensamhället med dess normer än vad andra har. Det kan vara en orsak till att invandrabarn och -ungdomar synes vara överrepresenterade inom den psykiatriska vården. Det går givetvis inte att ge några enkla förklaringar till detta. Det finns anledning att förmoda att det finns ett nära samband med ungdomarnas sociala situation.

Den nyligen tillsatta ungdomsutredningen har givits särskilt i uppdrag att utreda invandrar- och flyktingungdomars situation och – om så bedöms nödvändigt – föreslå åtgärder som kan motverka att dessa ungdomar missgynnas, särskilt i fråga om utbildning, arbete, bostäder och fritidssysselsättning.

För närvarande pågår en del arbete som i vissa delar rör invandrar- och flyktingungdomars sociala situation. Det gäller för det första en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet som ser över frågan om unga lagöverträdare och vad som kan göras för att minska ungas brottslighet. Härvid berörs bl. a. invandrarungdomar. Invandrarungdomar kommer särskilt att uppmärksammas i gruppens arbete. För det andra gäller det den av regeringen tillsatta aktionsgruppen mot narkotika som har i uppdrag bl. a. att föreslå åtgärder mot narkotikamissbruk.

I årets budgetproposition har regeringen föreslagit att ytterligare två milj. kr. ställs till socialstyrelsens förfogande för försöks- och utvecklingsverksamhet inom socialtjänsten för barn och ungdomar vars föräldrar är flyktingar eller invandrare.

7. Flyktingbarn

I 1989 års budgetproposition har regeringen redovisat sin syn på flyktingbarnens situation på ett antal olika områden. Utgångspunkten var en rapport "Flyktingbarns behov av stödinsatser från socialtjänsten samt hälso- och sjukvården". Där framhölls att det är en given utgångspunkt att det är de enskilda kommunerna och landstingen som ansvarar för att flyktingbarn ges de stödinsatser de behöver.

Omfattande insatser för flyktingbarn med särskilda behov genomförs redan i ett stort antal kommuner och landsting.

Det faktum att många flyktingbarn har svåra upplevelser bakom sig medför inte att de generellt kategoriseras som i behov av särskild omvårdnad. Tonvikten i samhällets åtgärder måste ligga inom den förebyggande verksamheten i förskolan, skolan, fritidsverksamheten och inom barnhälsovården. En viktig princip bör därvid vara att stödåtgärderna så långt som möjligt integreras i ordinarie verksamhet inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

I maj 1989 har invandrarverket redovisat vad som bör gälla för barn på utredningsslussar och på förläggningar. Redovisningen berör bl. a. barnomsorg, familjeverksamhet, förläggningslokalernas kvalitet och hur bar-

nens situation skall uppmärksammas i tillståndsärenden. Redovisningen bör kunna fungera som riktlinjer för berörd personal och kunna bidra till att barns förhållanden ytterligare förbättras på slussar och förläggningar.

Samtal med barn som sker med hjälp av tolk ställer särskilda krav på såväl tolk som utredare och behandlingspersonal. Detta har invandrarverket särskilt behandlat i sina återkommande överläggningar och konferenser om tolkning på olika nivåer.

Invandrarverket arbetar också tillsammans med socialstyrelsen med att ta fram allmänna råd om barn på förläggning och med att revidera socialstyrelsens meddelandeblad om barn utan vårdnadshavare.

Det finns tecken på att många invandrar- och flyktingbarn är i stort behov av psykiatrisk vård. Samtidigt har det visat sig att personalen ibland saknar nödvändig kunskap om de för oss ofta mycket främmande kulturer som många av dessa barn kommer från. Sådan kunskap är viktig för att man ska kunna närma sig barnen på ett riktigt sätt och vinna deras och deras föräldrars förtroende. Men det rör sig ofta också om att man saknar metoder att behandla patienter från en främmande kultursfär. Svensk psykiatri har ibland sin begränsning till svenska förhållanden. Det finns ett behov av utvecklingsarbete på området.

Invandrarverket har därför givit bidrag till vissa landsting för försöksverksamhet på detta område. En förutsättning för bidrag har varit att landstingen utfäst sig att efter försöksperiodens slut integrera verksamheten i den ordinarie verksamheten. I oktober 1989 arrangerade invandrarverket och socialstyrelsen en konferens där erfarenheterna från ett antal projekt redovisades.

För asylsökande, särskilt flyktingbarn är det givetvis viktigt att förkorta handläggningstiden i tillståndsärenden. De förändringar i utlänningslagen och den omorganisation av invandrarverket som genomfördes den 1 juli 1989 har lagt grunden till en sådan förkortning av handläggningstiden. Den kraftigt ökade inströmningen av asylsökande under andra halvåret 1989 har visserligen lett till att förkortningen ännu inte har kunnat märkas fullt ut.

Arbetet för flykting- och invandrarbarn inom socialtjänsten, barnomsorgen och primärvården fortsätter bl. a. genom metodutveckling eller utvecklings- och försöksverksamhet med stöd av statliga medel.

Invandrarverket och socialstyrelsen fortsätter sitt arbete med att ge berörd personal utbildning och fortbildning.

I sammanhanget måste också nämnas det stora arbete som många frivilligorganisationer utför för flyktingbarn. Som exempel kan nämnas Rädda barnens uppföljning av en tidigare rapport om ensamma flyktingbarn och den konferens som Svenska flyktingrådet arrangerade inom ramen för European Consultation on Refugees and Exiles.

I november 1989 genomfördes en konferens om flyktingbarnens situation. Konferensen hölls inom ramen för flyktingpolitiska rådet, där företrädare för myndigheter, organisationer och riksdagspartierna ingår. Regeringen har vidare givit socialstyrelsen i uppdrag att följa utvecklingen av det psykiska och fysiska hälsotillståndet hos flyktingbarn och -ungdomar i

8. Opinionsfrågor/etniska relationer

Betänkandet (SOU 1989:13 och 14) Mångfald mot enfald presenterades i mars 1989 av den kommission mot rasism och främlingsfientlighet som tillsattes år 1987. Kommissionens förslag rör bl. a. förbud mot rasistiska organisationer, lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet, insatser för bättre etniska relationer inom skolan och stöd till folkrörelsernas arbete inom detta område. Betänkandet Mångfald mot enfald har under våren 1989 varit föremål för en omfattande remissbehandling.

I februari 1989 tillkallade regeringen en särskild utredare för att göra en utvärdering av verksamheten hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering. Utredaren lämnade sitt betänkande (SOU 1989:57) DO och nämnden mot etnisk diskriminering – de tre första åren den 1 september 1989. Utredningen ansåg att DO uträttar ett värdefullt arbete och föreslår bl. a. att myndighetens resurser förstärks.

Kommissionens rapport och DO-utvärderingen ligger som grund för den särproposition som regeringen avser att förelägga riksdagen i februari 1990.

Under sin verksamhetsperiod disponerade kommissionen 12 milj. kr. för projekt som hade till syfte att motverka rasism och främlingsfientlighet. På kommissionens förslag har regeringen beviljat bidrag till en stor mängd projekt som rört t.ex. information, teater och film, forskning, utvecklingsarbete och gemensamhets- och kunskapsskapande föreningsinsatser.

Under år 1989 har invandrarministern liksom tidigare år med hjälp av särskilda medel kunnat stödja olika former av opinionsbildande verksamhet.

SIV följer löpande opinionsbildningen i landet och sprider kunskaper och erfarenheter om olika sätt att bearbeta främlingsfientliga attityder bl. a. till kommuner, landsting och olika personalgrupper. Detta har skett genom konferenser, studiedagar, seminarier etc. I stor utsträckning har insatserna rört skolans område.

I arbetet med etniska relationer har SIV också regelbundna kontakter med folkrörelser för att bl. a. med ekonomiska bidrag stimulera dessa till opinionsbildande och kontaktskapande aktiviteter.

Även DO har en viktig roll i den opinionsbildande verksamheten. DO ger ut skriftlig information inom området och medverkar i kurser, konferenser, seminarier och debatter.

9. Återvandring

I 1989 års budgetproposition formulerade regeringen för första gången uttryckligen en svensk återvandringspolitik. Politiken utgår från att återvandringen skall vara frivillig och noga planerad. Genom att ta tillvara de möjligheter till en positiv integration i det svenska samhället som invand-

rarpolitiken erbjuder ges flyktingen bästa möjliga förutsättningar för framtiden, vare sig han stannar i Sverige eller väljer att återvändra. Stöd åt flyktingar som har återvandrat bör ses som en del av det svenska humanitära biståndet.

I praktiken har det visat sig att bara en mindre del av flyktingarna i Sverige har återvandrat. Under senare år har förhållandena i flera länder i Latinamerika dock möjliggjort för många flyktingar därifrån att återvändra. De politiska förändringarna i Chile har i särskilt hög grad aktualiserat frågan om återvandring för många chilensare. Sverige lämnar stöd till fem olika återvändandeprogram i Chile.

I den nya politiska situation som Chile befinner sig i kommer Sverige att på flera sätt lämna stöd till den demokratiska utvecklingen. Detta gäller också stöd till återvandrare.

Sociala Missionen i Stockholm bedriver ett arbete med syfte att bistå i första hand chilensare i Sverige när det gäller psykosocial förberedelse inför återvandringen. Verksamheten, som i viss omfattning också berör städer utanför Stockholm, bedrivs med stöd bl. a. av invandrarverket.

VIII Hemställan

Jag hemställer

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

IX Beslut

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

AI	Amnesty International
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
CAHCP	Expertkommittén för frågor om passbestämmelser och åtgärder mot förfalskning av resehandlingar
CDCJ	Steering Committee on legal Co-operation/Europarådets styrkommitté för juridiska frågor
CDCR	Steering Committee on Local and Regional Co-operation/Europarådets styrkommitté för lokala och regionala frågor
CDMG	Steering Committee on Migration/Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
CPA	Comprehensive Plan of Action/ Övergripande plan för lösning av Indokina-flyktingarnas situation
DISERO/ RASRO	Disembarkation resettlement offers/Rescued at sea resettlement offers/ UNHCR:s särskilda program för omplacering av s. k. båtflyktingar från Indokina räddade till havs
DO	Ombudsmannen mot diskriminering
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EG	De europeiska gemenskaperna
ECRE	European Consultation on Refugees and Exiles/Europeiska konsultationen om flyktingar och andra personer i exil
EFTA	European Free Trade Association/ Europeiska frihandelsförbundet
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 katastrofin-satser
ILO	International Labour Organization/ Internationella arbetsorganisationen
IOM	International organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
OAU	Organization of African Unity/ Organisationen för afrikansk enhet
ODP	Orderly Departure Programme/ Programmet för organiserad utresa
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

SIV	Statens invandrarverk
SvFR	Svenska flyktingrådet
SRK	Svenska röda korset
SST	Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfundenn
UNBRO	United Nations Border Relief Operation/ FN:s hjälporganisation för flyktingar vid den thai-kambodjanska 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 arbetstillstånd
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

	Sid
Inledning	2
I <i>Sverige och omvärlden</i>	4
1. Migration och befolkningsutveckling	4
2. Flyktingsituationen i världen	5
– Antalet flyktingar	5
– Flyktingsituationen i tredje världen	7
– Flyktingar och asylsökande i Europa, Nordamerika och Oceanien	10 20
3. Framtidsprognoser	
II <i>Invandringen till Sverige budgetåret 1988/89</i>	21
1. Inledning	21
2. Arbetskraftsinvandring	21
3. Anhöriginvandring	22
4. Övrig invandring	22
5. Invandringens omfattning	23
6. Enskilt tillresta asylsökande	24
7. Utvecklingen under sista halvåret 1989	27
8. Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten)	27
9. Anhörigresor	29
III <i>Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning</i>	30
1. Asyltagstiftningen	30
2. Tillämpningsfrågor	31
3. Viseringskrav	33
4. Beslut om ändrad asylpraxis	34
IV <i>De svenska frivilligorganisationernas roll i flyktingpolitiken</i>	34
1. Allmänt	34
2. Amnesty Internationals svenska sektion	35
3. Rädda barnen	35
4. Svenska flyktingrådet	36
5. Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser	36 36
6. Svenska röda korset	36
7. Sveriges frikyrkoråd/Diakonia	37
V <i>Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll</i>	38
1. Inledning	38
2. Sambandet mellan utvecklingsbistånd och flyktinghjälp	39
3. Sveriges internationella bistånd till flyktingar	39
4. Flyktingfrågorna i FN:s generalförsamling m. m.	40
5. UNHCR	41
6. UNRWA	42
7. OECD	43
8. Europarådet	43
9. EG	45
10. IOM	45
11. Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt Australien och Canada	46 46
12. Det bilaterala migrationssamarbetet	46
13. Det nordiska samarbetet	47

14. De internationella frivilliga organisationerna	48
VI <i>Asylsökande och flyktingar i Sverige – tillståndsprövning och mottagande</i>	49
1. Ny organisation för statens invandrarverk	49
2. Verksamheten vid utredningsslussarna	49
3. Förläggningens verksamheten	50
4. Det kommunala flyktingmottagandet	51
VII <i>Invandrapolitiken (integrationsfrågor)</i>	53
1. Inledning	53
2. Arbetsmarknaden	54
3. Svenska för invandrare – sfi	56
4. Bostäder	56
5. De äldre invandrarna	57
6. Invandrarbarn och -ungdomar	57
7. Flyktingbarn	58
8. Opinionsfrågor/etniska relationer	60
9. Återvandring	60
VIII <i>Hemställan</i>	61
IX <i>Beslut</i>	61
Förteckning över förkortningar	62

