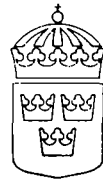


Regeringens skrivelse

1990/91: 77

om invandrar- och flyktingpolitiken



Skr.
1990/91: 77

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 20 december 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Maj-Lis Lööv

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken och invandringen till Sverige. Redovisningen avser i huvudsak budgetåret 1989/90. Vidare beskrivs migrations- och flyktingsituationen i världen samt Sveriges roll i det internationella samarbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööv, Persson, Molin, Sahlén, Larsson, Åsbrink.

Föredragande: statsrådet Lööv

Skrivelse om invandrar- och flyktingpolitiken

Inledning

Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet och statsrådet Hjelm-Wallén anhåller jag att få lämna följande redovisning för invandrar- och flyktingpolitiken att föreläggas riksdagen. Innehållet avser huvudsakligen budgetåret 1989/90. En hel del uppgifter omfattar dock hela kalenderåret 1990. Avsikten är att redovisningen skall kunna användas som underlag och bakgrundsmaterial i anslutning till regeringens budgetproposition för budgetåret 1991/92.

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

Invandrapolitiken omfattar sådana åtgärder som samhället vidtar för att underlätta invandrades, dvs. även flyktingars, introduktion och integration i det svenska samhället.

Den svenska invandrapolitiken kan sammanfattas i de tre invandrapolitiska mål som riksdagen antog år 1975 och som behandlades på nytt år 1986.

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. Invandrapolitiken 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 med 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 anknyter även till valet mellan att stanna i Sverige eller att återvända till ursprungslandet.

Samverkansmålet innebär att en 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. Målen 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 prägla 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 bestått av flyktingar och anhöriga till personer som redan bor här.

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

- agerande i FN och andra internationella sammanslutningar för att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses och för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls,
- 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 asylslagstiftning som i vissa avseenden ger med flyktingar jämförbara grupper ett starkare skydd än vad 1951 års Genèvekonvention 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,
- särskilda insatser, bland annat opinionsbildande verksamhet, för att ge flyktingar och andra invandrare lika villkor 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, huvudsakligen avseende budgetåret 1989/90.

Som ett instrument för invandrapolitikens förverkligande har invandrarministern ett *invandrarråd* med 28 ledamöter som består av representanter för invandrarorganisationer. Vid sidan härav förekommer

konsultationer med företrädare för invandrarnas trossamfund. Under år 1990 hölls ett invandrarpolitiskt rådslag, på samma sätt som för tre år sedan.

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 FNs flyktingkommissaries representant i Norden. Under perioden den 1 juli 1989 – den 31 december 1990 har rådet mötts fem gånger.

I Sverige och omvärlden

1. Migration i ett globalt perspektiv; befolkningsutvecklingen

Befolkningsutvecklingen, framväxten av allt bättre kommunikationer och en bestående politisk oro i stora delar av världen talar för fortsatt stor internationell migration. I samma riktning verkar det förhållandet att stora ekonomiska och sociala orättvisor mellan olika delar av världen fortfarande består. Det är inte omöjligt att även otjänliga miljöförhållanden kan ge fler människor ännu en anledning att vilja söka en utkomst och ett bättre liv i något annat land än sitt eget.

Enligt FNs uppskattningar uppgår jordens befolkning nu (1990) till ca 5,25 miljarder människor och väntas öka till 6 miljarder före år 2001. Någon gång mellan år 2006 och 2018 passeras 7-miljardersgränsen. I de mest långsiktiga prognoserna räknar man med att jordens befolkning skall stabiliseras kring 14 miljarder på ungefär 100 års sikt.

Befolkningstillväxten sker framförallt i underutvecklade länder medan befolkningarna i de flesta länder i Europa stagnerar eller rent av skulle minska i storlek utan fortsatt invandring. I Sverige har nativiteten ökat kraftigt de senaste åren, men inte mer än att nästa generation blir ungefär lika stor som den nuvarande.

Samtidigt som de europeiska länderna har en mycket restriktiv invandringspolitik, förekommer det i flera länder en diskussion om nödvändigheten av fortsatt invandring för att undvika befolkningsminskning eller för att söka uppnå en bättre åldersmässig sammansättning av befolkningen. Det råder emellertid mycket delade meningar om i vilken mån det är praktiskt möjligt att med hjälp av invandring påtagligt och bestående påverka befolkningens ålderstruktur. Det finns de som hävdar att man i så fall skulle behöva ha en så stor invandring under så lång tid, att det inte skulle kunna genomföras utan allvarliga sociala störningar och stora svårigheter med integration etc.

Under 1980-talet skapades stora migrationsströmmar av politiska oroligheter och naturkatastrofer i utvecklingsländerna. Det finns anledning att räkna med fortsatt invandringstryck från sådana länder. Samtidigt har den politiska utvecklingen i Östeuropa och Sovjetunionen medfört betydande flyttningsrörelser. Kanske kan åtskilliga hundratusentals människor i dessa länder komma att vilja söka sig en ny tillvaro i ett annat land.

Beroende på den politiska och ekonomiska utvecklingen kan detta komma att medföra ett ökat invandringstryck gentemot Västeuropa. Dessa frågor behandlas vidare i ett senare avsnitt.

Så länge stora skillnader i levnadsvillkor och politisk instabilitet består i världen kommer det att finnas människor med behov eller önskan att söka sig bort från sina hemländer. I en situation där flertalet europeiska länder för en politik där invandring i princip bara tillåts av flyktingar eller personer med nära personlig anknytning till landet, kommer många av dem som drivs till att flytta till vår del av världen att behöva åberopa flyktingskäl, även om de bakomliggande orsakerna huvudsakligen är av annan art. Passivitet inför dessa och andra grundorsaker bakom migrationen kommer att leda till oönskade flyktningsrörelser, såvida man inte, i internationell samverkan kan påverka dessa bakomliggande faktorer i preventivt syfte.

2. Vem är flykting?

Den grundläggande konventionen om flyktingar är 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). Till denna ansluter 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (New York-protokollet). Sverige har tillträtt både konventionen och protokollet.

Genèvekonventionen innehåller bl. a. en definition av vem som skall anses vara flykting och stadgar förbud mot avvisning eller utvisning av flykting till land där han riskerar förföljelse – eller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han riskerar förföljelse – samt innehåller bestämmelser om att flykting skall jämföras med medborgare i det egna landet när det gäller sociala förmåner m. m. I en bilaga till konventionen lämnas närmare anvisningar för utfärdande av resedokument till flyktingar.

I konventionen och protokollet definieras en *flykting* som en person som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av hemlandets skydd". Varken konventionen eller protokollet ger någon närmare definition av vad som skall förstås med "förföljelse". – Den flyktingdefinition, som är intagen i UNHCRs stadga, och därmed reglerar hans mandat, sammanfaller nära nog helt med den citerade.

Konventionens flyktingdefinition är den enda universellt godtagna, men täcker inte personer som flyr på grund av naturkatastrofer, misär, väpnad konflikt eller allmänt våld. På *regional* basis har emellertid enighet nåtts om ett vidare flyktingbegrepp än konventionens.

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

accepterades ett snarlikt flyktningbegrepp i den deklaration, som berörda regeringar antog i Cartagena år 1984. Såvitt gäller *Asten* har — med stöd av första-asylländer i Sydostasien — godtagit en bestämmelse om att alla asylsökande, i vart fall temporärt, skall tas emot av första-asyl-staterna och att tvångsrepatiering (refoulement) inte skall ske.

3. Flyktingsituationen i världen

Inledning

Vanligen anges antalet flyktingar i världen till ca 15 miljoner. Detta avser enbart de flyktingar som anses falla under UNHCRs mandat och omfattar inte de drygt 2,5 miljonerna Palestinaflyktingarna. Biståndet till dessa förvaltas av UNRWA, som dock inte har någon skyddsfunktion.

Under 1980-talet har antalet flyktingar ökat, och många flyktingsituationer tycks mer eller mindre ha permanentats. Under de senaste två åren har vi dock sett öppningar mot politiska lösningar i t. ex. Afghanistan, Kambodja, Centralamerika och Namibia som förväntas innebära att miljoner flyktingar kommer att kunna återvända till sina hemländer. Hittills är det emellertid bara till Namibia som ett större antal flyktingar återvänt.

Nagot som har utmärkt flyktingsituationerna under perioden efter andra världskriget är en allt starkare involvering av stormakterna. Flyktingsituationerna har på olika sätt utnyttjats i det politiska maktspellet. Exempel på detta är bl. a. flyktingarna vid gränsen mellan Kambodja och Thailand, Vietnamflyktingarna samt flera flyktingsituationer i Afrika, bl. a. Mocambique och Afrikas horn. Den förändring i relationerna mellan stormakterna som vi ser i dag kan därför vara ett steg i riktning mot lösningar av svåra flyktingproblem.

Man räknar med att ca 80% av världens flyktingar finns koncentrerade till sju områden: Afghanistanflyktingarna i Västasien, Indokinaflyktingarna i Sydostasien, Palestinaflyktingarna i Mellersta östern, olika flyktinggrupper (framför allt från Mocambique, Angola och Sydafrika) i Södra Afrika, flyktingarna från Etiopien och Somalia på Afrikas Horn, Liberiaflyktingarna i Västafrika samt de centralamerikanska flyktingarna i Centralamerika.

Den överväldigande majoriteten av världens flyktingar är fattiga människor vilkas flykt är en del av en massrörelse. Den klassiska bilden av "den politiske flyktingen från Centraleuropa" är i dag bara representativ för en liten del av världens flyktingar. Möjligheterna att på ett meningsfullt sätt lösa dessa människors problem utanför deras egen region är ytterst begränsade.

Till helhetsbilden hör också internflyktingarna — människor som har tvingats lämna sina normala bostättningsområden men som formellt inte är flyktingar eftersom de inte lämnat sina hemländer. De är däremot potentiella flyktingar i de områden där de finns.

De är alltså flyktingar i sina egna hemländer. Dessa människor är ekonomiskt, politiskt, psykologiskt och socialt lika mycket flyktingar som de 17,5 miljonerna UNHCR- och UNRWA-flyktingarna, men de omfattas

inte av det internationella skydds- och hjälpsystemet för flyktingar eftersom de inte har lämnat sina hemländer. Ofta befinner de sig i en mycket utsatt situation, fortfarande utlämnade åt den regering eller de krafter i landet som är upphovet till deras situation.

Det finns inget alternativt skydds- eller hjälpsystem för att nå dessa människor, som ofta lever i svar misär, och det är vanligen endast frivilliga organisationer – nationella och internationella – som förmedlar hjälpen.

Om man i denna grupp inkluderar människor som flytt på grund av svåra brott mot de mänskliga rättigheterna, väpnad konflikt, rädsla för förföljelse enligt Genèvekonventionen samt sådana som blivit förflyttade mot sin vilja av sina regeringar kan man beräkna deras antal till ca 14 miljoner människor.

Flyktingsituationen i tredje världen

Asien (inklusive Mellersta Östern)

Det största antalet flyktingar finns fortfarande i Asien med den största enskilda flyktinggruppen i världen i dag, nämligen de mer än fem miljonerna afghaner i Pakistan och Iran. En viss återvandring sker emellertid nu. Man räknar med att ca 200 familjer återvänder per dag, men med tanke på det stora antalet flyktingar är detta ett mycket blygsamt antal. Det kan knappast heller förväntas att det blir någon återvandring i större skala så länge ingen reell politisk lösning uppnåtts och stridigheterna i landet pågår.

Det andra stora problemet i Asien är flyktingarna och migranterna från Indokina. Det finns i dag ca 160 000 flyktingar från Vietnam, Laos och Kambodja i olika länder i Sydostasien under UNHCRs mandat. Majoriteten av flyktingarna finns i läger i Thailand och Hongkong, medan de övriga återfinns i Filippinerna, Indonesien, Malaysia och Singapore. Många har vistats i läger under flera år och har små utsikter att bli mottagna i tredje land. De lever under mycket svåra förhållanden.

Den aktionsplan (CPA) för en totallösning av Indokina-flyktingproblemet som antogs vid en internationell konferens år 1989 har ännu inte genomförts helt. Det beror på meningsskiljaktigheter mellan å ena sidan USA och å vissa mån Vietnam och å andra sidan övriga berörda länder angående återsändandet av icke-flyktingar till Vietnam. Förhoppningen är dock att planen skall komma att fungera under år 1991.

Sveriges åtagande, att inom ramen för en gemensam nordisk kvot under tre år ta ut sammanlagt 1 200 flyktingar från Sydostasien, fullgörs redan under budgetåret 1990/91. Det kommer emellertid att finnas ett visst behov av fortsatt uttagning, särskilt av nytillkomna asylsökande som bedöms vara flyktingar. Man befarar också att det kommer att bli kvar grupper av svårplacerade människor i lägren, för vilka någon slags lösning måste utarbetas i internationell samverkan.

Utöver flyktingarna under UNHCRs mandat finns fortfarande nära 300 000 kambodjanska flyktingar i gränsområdet mellan Kambodja och Thailand. Efter det vietnamesiska truppåterdragandet och i och med de

framsteg i fredsförhandlingarna som gjorts, hoppas man att ett återvändningsprogram snart skall komma igång. Oroande är dock de tendenser som finns till en tvångsmässig återvandring, organiserad av de olika fraktionerna i Kambodja i syfte att skapa väljarunderlag inför de planerade valen.

I Sydostasien finns även ett antal mindre flyktinggrupper från Burma, Filippinerna, olika delar av Indonesien, Kina (särskilt efter massakern på Himmelska Fridens Torg) Thailand med flera länder. En del av dessa flyktingar anses falla under UNHCRs mandat, andra inte.

Majoriteten av de ca 200 000 tamiler som flytt från Sri Lanka, huvudsakligen till Indien, befinner sig fortfarande i exil, även om en viss återvandring skett. Det av UNHCR planerade återvändningsprogrammet har fortfarande inte genomförts.

Det palestinska flyktingproblemet är det äldsta, fortfarande olösta i världen. Fortfarande flyr eller förvisas palestinier från de av Israel ockuperade territorierna. I lägren växer en fjärde generation flyktingar upp till ett liv i exil. Palestinierna är den största enskilda flyktinggruppen i Mellersta Östern med 2,5 miljoner människor. Det totala antalet palestinska flyktingar är emellertid ännu större.

Den libanesiska statens sönderfall 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 men fortfarande lämnar människor landet och söker politisk asyl. I gengäld har situationen i Irak, framför allt när det gäller den irakiska regimens agerande gentemot den kurdiska befolkningen, lett till en ökning av antalet flyktingar. Det finns ett stort antal irakiska kurdiska flyktingar i Iran. I Turkiet finns en grupp på uppemot 30 000 personer fördelade på tre olika läger.

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

Härutöver finns också ett antal flyktingar bland de människor som tvingats lämna Kuwait efter den irakiska ockupationen.

Afrika

De afrikanska länderna har fortsatt att föra en uttalat generös flyktingpolitik trots att en stor del av kontinentens cirka fem miljoner flyktingar finns i några av världens fattigaste länder.

I södra Afrika finns flyktingar dels till följd av Sydafrikas inrikespolitik, dels till följd av Sydafrikas stöd till mot regeringarna fientliga väpnade grupper i Angola och Mocambique. Det finns över en miljon flyktingar från Mocambique 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. Utvecklingen i Sydafrika kan också komma att innebära en möjlighet för återvandring för de tiotusentals sydafrikanska flyktingarna i olika länder i Afrika och Europa.

Stora flyktinggrupper kommer från Etiopien, Sudan och Somalia och återfinns i huvudsak i dessa länder. En annan stor grupp 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.

En ny flyktinggrupp är de mer än 500 000 flyktingarna från inbördeskriget i Liberia, som finns i angränsande länder.

Många gamla flyktingproblem förblir olösta och stora flyktinggrupper från olika länder finns därför i bl. a. Burundi, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zaire, Zambia och Zimbabwe. Uppskattningsvis mer än hälften av den afrikanska kontinentens stater är mottagare av flyktingar i någon omfattning.

Latinamerika

Demokratin har nu återupprättats i Chile och chilensare har redan börjat återvända i ökande omfattning. Sverige har haft ett antal överläggningar med Chiles regering och med berörda chilenska grupper om återvändningsfrågorna.

Situationen i Colombia fortsätter att ge människor där anledning att bege sig i exil.

De stora koncentrationerna av flyktingar finns fortfarande i Centralamerika. Detta beror på de väpnade konflikterna i framför allt Guatemala och El Salvador, samt i viss mån till följd av situationen i Nicaragua. I både El Salvador och Guatemala finns också betydande grupper av internt hemlösa människor.

Av de totalt mer än två miljoner flyktingarna och hemlösa i olika länder i Centralamerika – Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico och Nicaragua – betraktas bortemot 500 000 som flyktingar i formell bemärkelse. Liksom i Sydostasien har UNHCR sökt en helhetslösning på problemet inom ramen för en internationell överenskommelse, Cifrefca-processen. Påtagliga resultat är en ökad återvandring samt en mer generös politik i asylländerna.

Flyktingar och asylsökande i Europa, Nordamerika och Oceanien

Antalet asylsökande i Europa och Nordamerika har ökat successivt under 1980-talet, från ca 100 000 år 1983 till ca 440 000 år 1989 – den högsta siffran sedan andra världskriget. Prognosen för år 1990 pekar i riktning mot 550 000–600 000 personer. Sverige är fortfarande ett av de länder i Europa som mottar det största antalet asylsökande per capita.

En minskande andel av de asylsökande bedöms vara flyktingar enligt Genèvekonventionen. Det hindrar inte att många kan ha starka sociala och ekonomiska skäl att flytta. Många asylsökande får avslag på sina ansökningar efter en ofta mycket lång och nedbrytande väntan. Stora summor pengar spenderas på till stor del improduktiva förläggings- och administrationskostnader för att ta hand om människor med svaga skyddsbehov. De europeiska länderna och Canada använder tillsammans

omkring 30 miljarder kronor per år på mottagandet av asylsökande, av vilka i genomsnitt inte mer än 20% får rättslig status som flyktingar.

En stor andel asylsökande har även under 1989–1990 anlänt utan dokument eller med falska sådana. I Norge uppskattas detta antal till 80%, i Sverige till 70%, i Belgien till 60%, i England till strax under 50% osv. En särskild arbetsgrupp, knuten till UNHCR och tillsatt på svenskt initiativ, studerar för närvarande dokumentlöshetsproblemet och diskuterar tänkbara lösningar.

I Sverige fick tidigare ca 80% av de asylsökade uppehållstillstånd men under år 1990 har andelen, som en följd av regeringens beslut om ändrad asylpraxis, minskat till omkring 50%. Medan man i Sverige aktivt försöker verkställa negativa beslut, dvs. de som inte får uppehållstillstånd i Sverige måste lämna landet, gäller det motsatta i de flesta andra europeiska länder utanför Norden. Majoriteten av dem som får avslag, 75–85%, blir kvar men lever då i samhällets marginal utan sociala skyddsnät och utanför lagens rättigheter och skyldigheter.

I bil. I redovisas i största korthet situationen avseende asylsökande och flyktingar m. m. i tre nordiska länder. Uppgifter från ytterligare ett antal OECD-länder finns hos arbetsmarknadsdepartementet. Uppgifterna bygger på rapporter från våra beskickningar.

4. Utvecklingen i Central- och Östeuropa

Demokratiseringsprocessen i Central- och Östeuropa är glädjande. Den har lett till att allt fler länder där respekterar rätten att fritt få lämna och sedan återvända till sitt land.

Förändringarna innebär att människor från Ungern, Tjeckoslovakien och Polen inte längre kan anses löpa risk för förföljelse. I dessa länder bör också flyktingar från tredje länder kunna påräkna skydd.

Den politiska målsättningen är generellt sett *att* genomföra demokrati, *att* tillförsäkra mänskliga rättigheter och *att* bygga upp en sund och fungerande ekonomi.

Det råder emellertid en svår ekonomisk situation i bl. a. Sovjetunionen. Det kommer att ta tid att där, men också i andra länder i regionen, få till stånd en ekonomisk utveckling som skapar möjligheter till ett bättre liv för hela befolkningen. Situationen i Sovjetunionen är särskilt svårbedömbart. Det som kan se ut att vara stora brister i produktionen av t. ex. livsmedel kan mycket väl snarare vara uttryck för allvarliga brister i infrastruktur och distribution.

Det har aviserats att gällande passlagstiftning i Sovjetunionen, på samma sätt som skett i flera länder i Central- och Östeuropa, kan komma att liberaliseras nästa år. Ny lagstiftning ger medborgarna rätt till ut- och inresor. Detta är en mänsklig rättighet. Det är däremot *inte* någon given rättighet att få inresa, bosätta sig och arbeta i något annat land än hemlandet.

I massmedier över hela Europa förekommer spekulationer om förestående massutvandring från Sovjetunionen. Det är inte uteslutet att åtskilliga sovjetmedborgare – liksom medborgare i andra länder i regionen –

kan vilja söka sin utkomst i något annat land. Men det bör betonas att det rör sig om spekulationer. Man får inte förlora proportionerna. De krafter som verkar återhållande på benägenheten att utvandra – bundenheten till hemlandet genom språk, kultur, familjeband etc. – är starka.

Det måste också ligga i allas intresse att den arbetskraft som behövs för återuppbyggnaden och omläggningen av ekonomin i de tidigare centralt styrda länderna kan stanna kvar. Därför måste största vikt läggas vid insatser som kan *förebygga* en omfattande utvandring.

Den debatt som förts i medierna under hösten 1990 illustrerar vikten av att det internationella samfundet gemensamt angriper grundorsakerna till varför människor flyr/migrerar t.ex. genom utvecklingsinsatser i ursprungsländerna. Vår solidaritet med utsatta människor kräver att flykting- och migrationsfrågorna placeras högt på dagordningen i alla de sammanhang där flykt eller migration blir en följd av passivitet inför grundorsakerna. Just dessa frågor är nu föremål för utredningen (A 1990:05) rörande en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik, något som har väckt både uppmärksamhet och efterföljd internationellt. Detta arbete kommenteras närmare i avsnitt VII.

En särskild arbetsgrupp har bildats inom regeringskansliet med representanter för utrikes- och arbetsmarknadsdepartementen. Den har till uppgift att följa och bedöma utvecklingen i Öst med avseende på invandring.

Den ekonomiska krisen i Sovjetunionen är alltså djup. Unionens politiska framtid är osäker. Sovjetunionens utveckling är naturligtvis av stor betydelse för omvärlden. I många internationella fora diskuteras vad som kan göras. Sverige deltar aktivt i dessa diskussioner.

Samtidigt stärks de bilaterala kontakterna med Sovjetunionen och särskilt med de baltiska republikerna. Näringslivet, folkrörelser och universitet har engagerat sig aktivt i detta arbete. Regeringen har inlett ett samarbete som syftar till ökad kontakt och aktiv kunskapsöverföring på en lång rad områden. Ett praktikprogram för ungdomar från de baltiska republikerna har inrättats. Vidare har regeringen beslutat att ge bidrag via frivilligorganisationer för livsmedelstransporter.

Från svensk sida finns det alltså ett aktivt deltagande i det internationella samarbetet. Av särskild vikt är här den ministerkonferens om Öst-Västmigration i Europarådets regi som, med Österrike som värd, skall hållas i Wien i januari 1991. Frågan uppmärksammades även inom den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK) vid dess möte i Paris hösten 1990.

Det viktigaste är alltså att arbeta för en ordning som gör det möjligt för människorna i de berörda länderna att kunna stanna kvar. Ändå kommer säkert personer från Sovjetunionen och från Central- och Östeuropa att söka sig till Väst för att söka arbete. De är hänvisade till att söka asyl, eftersom det i de flesta länder i Västeuropa – liksom hos oss – saknas möjligheter till arbetskraftsinvandring annat än i mycket begränsad omfattning.

Regeringen avser inte att göra avsteg från tillämpningen av gällande

utlänningslagstiftning som innebär att arbetstillstånd skall föreligga före inresan för dem som vill invandra.

Asyl skall förbehållas den som är flykting enligt Genèvekonventionen eller som i övrigt har starka skyddsbehov. En prövning av asylbehovet måste alltid göras individuellt. Mot bakgrund av den positiva utvecklingen mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa och i Sovjetunionen, bör man kunna anta att endast få sökande från dessa länder har tillräckliga skäl att få stanna i Sverige. De allra flesta sökande från dessa länder kommer, såvitt det nu kan bedömas, efter en individuell prövning, att kunna sändas tillbaka till hemlandet.

Regeringen följer med stor uppmärksamhet utvecklingen i Sovjetunionen och i Central- och Östeuropa. Det finns en beredskap för den händelse utvecklingen skulle visa tecken på ökad invandring. Statens invandrarverk (SIV) har huvudansvaret på den statliga sidan för att mottagandet av asylsökande och flyktingar fungerar. Detta gäller även i kris och i krig, även om man då kan behöva använda helt andra samverkansformer än normalt.

Invandrarverket och polisen kan snabbt sätta in resurser där de bäst behövs för att klara av utredning och beslut i tillstånds- och asylärenden liksom för att kunna avvisa dem som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd.

Det kommunala flyktingmottagandet har lett till att huvuddelen av Sveriges kommuner idag har erfarenhet av att ta emot flyktingar, ett faktum som självfallet förstärker vår beredskap.

5. Framtidsprognoser

Det är alltid svårt att förutsäga in- och utvandring. Detta gäller såväl de icke reglerade flyttningarna inom Norden som invandringen från utomeuropeiska länder av framförallt flyktingar. Den nya situationen i Central- och Östeuropa, Sveriges närmande till EG och fortsatt politisk oro i stora delar av världen gör det svårt att bedöma utvecklingen även på kort sikt.

När det gäller flyttningarna inom Norden har det tidigare omfattande invandringsöverskottet från Finland ersatts av ett jämnviktsläge med ungefär lika stor in- som utvandring av finska medborgare. Det finns ingen anledning att i dag räkna med någon större förändring i detta förhållande. De senaste åren har däremot Sverige tagit emot en väsentligt ökad invandring från Norge och delvis även från Danmark. Många av dessa personer tycks emellertid ha återutvandrat efter en relativt kort tids vistelse i Sverige och det är möjligt att den relativt omfattande invandringen från Norge under åren 1989–1990 kommer att bli en parentes. Men man kan inte utesluta en fortsatt invandring från Norden under början av 1990-talet. Denna kommer att vara starkt konjunkturberoende.

Sverige kan inom några år bli en del av en fri västeuropeisk arbetsmarknad, antingen som en följd av ett s. k. EES-avtal om rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer eller genom att Sverige blir medlem av EG. Den inom-europeiska arbetskraftsrörligheten kommer att vara i viss utsträckning konjunkturbetingad, men antagligen inte i samma grad som

den inom-nordiska. Det är osäkert hur omfattande rörligheten kan bli, men genomförda analyser tyder på att den blir relativt begränsad.

Antalet personer i Central- och Östeuropa liksom i andra världsdelar som vill utvandra till Väst, inklusive Sverige, kommer under de närmaste åren att förmodligen vara mycket stort. Hur omfattande utvandringen i realiteten blir kommer i hög grad att bestämmas av hur man genom internationellt samarbete kan bidra till att undanröja de grundläggande problem som ligger bakom de stora flyttningsrörelserna.

Det är förmodligen realistiskt att framöver räkna med ett fortsatt betydande invandringstryck från länder utanför Norden. Man kan naturligtvis inte utesluta mycket omfattande flyttningsrörelser, t. ex. som en följd av utvecklingen i Sovjetunionen.

Men lika lite som det för några år sedan var möjligt att förutse att Iran skulle bli ett dominerande utvandringsland för invandringen till Sverige, är det i dag möjligt att säga varifrån eventuella nya stora invandringsvågor kan komma.

Det är emellertid regeringens ambition att söka förbättra förmågan att analysera och bedöma skeenden i vår omvärld utifrån ett migrationsperspektiv. En sådan ökad beredskap bör som ett syfte ha att ge större möjligheter än hittills att — i samverkan med andra länder — tidigt reagera med åtgärder som kan förebygga flyttningsrörelser i fall där detta är möjligt och lämpligt.

II Invandringen till Sverige budgetåret 1989/90

1. Inledning

Den utomnordiska invandringen till Sverige består numera sedan 5–10 år till mycket stor del av flyktingar eller personer som får bosätta sig här av flyktingliknande eller humanitära skäl.

Bland de utomnordiska invandrarna finns också nära anhöriga till redan här bosatta personer, s. k. anknytningsfall. I många fall är det inte fråga om tidigare splittrade familjer utan om nybildade sådana, dvs. personer som gifter sig med (eller börjar sammanbo med) en i Sverige bosatt person som kan vara en infödd svensk eller en som har invandrat tidigare.

Den utomnordiska arbetskraftsinvandringen har de senaste åren uppgått till endast ett par hundra personer om året.

2. Invandringens omfattning

Invandringen av utländska medborgare till Sverige under år 1990 uppgår preliminärt till 54 000 personer, vilket är mindre än året innan. Utvandringen har däremot ökat och uppgår till 16 000 personer (året innan utvandrade 13 000), något som beror på att nyligen invandrade norska och danska medborgare flyttar tillbaka. Invandringsöverskottet har således minskat i förhållande till år 1989.

Utvecklingen under den senaste tioårsperioden framgår av följande tabell (siffrorna är avrundade och uppgifterna för år 1990 preliminära):

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor-diska	Övriga	Totalt	Nor-diska	Övriga	Totalt	Nor-diska	Övriga
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	58,8	18,9	40,0	13,1	9,7	3,4	45,7	9,2	36,5
1990	53,6	16,2	37,4	16,1	12,3	3,8	37,5	3,9	33,6

Anm. I tabellen anges antalet under åren invandrade och kyrkobokförda utländska medborgare. Tabelluppgifterna i avsnitt 6. Enskilt tillresta asylsökande, avser däremot *meddelade uppehållstillstånd*. De olika tabellerna är därför inte sinsemellan jämförbara.

In- och utvandringen av finska medborgare år 1990 var av ungefär samma omfattning som året innan och resultatet blev en nettoutvandring av ca 1 300 personer. Stora förändringar har emellertid skett med flyttningarna i förhållande till Norge och Danmark. Framförallt från Norge har det skett en omfattande invandring de senaste två åren. Denna verkar nu avta.

Återutvandringen av nordbor har ökat starkt som ett resultat av den stora invandringen under förra året. Nettoinvandringen av nordbor blev därför under år 1990 ca 4 000 personer, en minskning med mer än hälften jämfört med året innan.

3. Arbetskraftsinvandring

Upphålls- och arbetstillstånd av rena arbetsmarknadsskäl beviljas i princip bara om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom Sverige. (Budgetåret 1989/90 gavs 186 sådana tillstånd). Det kan gälla t. ex. nyckelfunktioner inom näringslivet och anställningar som utgör ett led i internationellt utbyte. Dessutom beviljas tillfälliga arbetstillstånd för exempelvis montörer, vikarierande läkare, artister och idrottsmän. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller vissa krav.

Tillstånd beviljas numera vanligen av statens invandrarverk efter samråd med arbetsmarknadsverket och efter hörande av arbetsmarknadens parter. Delegering till utlandsmyndighet förekommer i vissa fall.

4. Anhöriginvandring

Svensk praxis vad gäller invandring av anhöriga till personer bosatta här är generös i jämförelse med många andra länders. Make/maka och sammanboende, samt ogifta barn under 20 år till personer bosatta här, beviljas regelmässigt uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Homosexuella förhållanden jämställs med heterosexuella. Äktenskap med minderåriga liksom manggifte ger däremot inte rätt till bosättning här.

En ordning med uppskjuten invandringsprövning under i princip två år tillämpas när det gäller nyligen ingångna äktenskap eller samboförhållanden. Om förhållandet upphör före tvåårsperiodens utgång tar man hänsyn till samtliga omständigheter i ärendet när man bedömer om utlänningen ändå skall få stanna. Sådana omständigheter kan vara att utlänningen är väl etablerad i arbetslivet, att det finns barn i förhållandet, att utlänningen kan ha råkat i en utpressningliknande situation eller löper risk att bli socialt utstött vid en avvisning till hemlandet.

Både ensamstående förälder och föräldrapar kan under vissa förutsättningar få bosätta sig hos barn i Sverige. Även andra anhöriga kan få bosätta sig här. Det kan gälla t. ex. "sista länk", dvs. en person, undantagsvis flera, vars samtliga nära släktingar är bosatta i Sverige.

Anhöriga till politiska flyktingar bedöms något generösare.

5. Övrig invandring

Den övriga invandringen består huvudsakligen av personer som tidigare varit bosatta här och som 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.

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 1989/90 sökte ca 38 600 personer inkl. barn asyl. Budgetåret 1988/89 var antalet asylsökande ca 19 050.

I det följande redovisas de största nationsgrupperna som sökt asyl i Sverige och som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda. Upphållstillstånden omfattar även flyktingar som överförts till Sverige genom flyktingkvoten. De kan dessutom avse beslut i fråga om asylansökningar som lämnats in tidigare budgetår. Siffrorna är avrundade.

Nationalitet	Budgetåret 1988/89		Budgetåret 1989/90	
	Asylansökningar	Uppehållstillstånd	Asylansökningar	Uppehållstillstånd
Bulgarien	100	50	5 200	380
Chile	1 600	4 640	72	1 900
Etiopien	1 300	1 430	2 500	1 710
Irak	1 100	1 400	2 000	1 870
Iran	4 000	5 800	5 100	2 750
Jugoslavien	1 300	430	2 100	600
Libanon	870	1 000	4 700	1 740
Polen	650	350	400	220
Rumänien	900	870	2 500	2 410
Sovjetunionen	250	200	700	120
Statslösa	1 400	2 000	2 000	2 240
Turkiet	1 000	600	1 400	600
Ungern	900	400	500	380
Övriga	3 680	2 930	9 428	930
Totalt	19 050	22 100	38 600	17 850

Under budgetåret 1989/90 beviljades sammanlagt ca 17 850 personer uppehållstillstånd enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) (konventionsflyktingar, krigsvägrare) samt enligt 2 kap. 4 § andra punkten (humanitära skäl). Uppehållstillstånden fördelar sig enligt följande:

Skäl	Bå 1988/89		Bå 1989/90	
Konventionsflyktingar				
– Flyktingkvoten	1 476	6,7%	1 324	7,4%
– Övriga	3 478	15,8%	2 827	15,8%
Krigsvägrare	431	1,9%	55	0,3%
De facto-flyktingar	6 312	28,5%	5 047	28,3%
Humanitära skäl	4 490	20,3%	8 596	48,2%
Tillfälligt ändrad asylpraxis	5 923	26,8%	–	–
Totalt	22 110	100,0%	17 849	100,0%

Härtill kommer anhöriga till flyktingar och därmed jämställda personer, vilka inrest tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som i bidragshänseende jämställts med dem. Antalet sådana anhöriga som fick uppehållstillstånd uppgick budgetåret 1988/89 till 4 375 och budgetåret 1989/90 till 5 652 personer.

Den utomnordiska invandringen till Sverige under budgetåren 1988/89 och 1989/90 (vuxna och barn) framgår av följande tabell, som även redovisar grunderna för uppehållstillstånden.

Skäl	Bå 1988/89		Bå 1989/90	
Flyktingar m. fl. Tillfälligt ändrad asylpraxis	16 187	40,6 %	17 849	46,0 %
Nära anhöriga varav – Anknnytning till	5 923	14,9 %	—	—
	16 638	41,7 %	19 916	51,3 %
– Övriga anknnytningar	flykting (12 273)	(4 365) (14 264)	(5 652)	
Arbetsmarknadsskäl	225	0,6 %	186	0,5 %
Adoptivbarn	881	2,2 %	798	2,1 %
Totalt	39 854	100,0 %	38 749	100,0 %

7. 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. Fr. o. m. år 1973 har kvoten varit generell (dvs. icke nationalitetsbestämd) och uppgår sedan år 1976 till ca 1 250 personer per år.

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

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

Kvoten fastställs budgetårsvis av regeringen. Antalet faktiskt överförda flyktingar varierar från år till år, eftersom uttagningsbeslut inte alltid omedelbart kan följas av utresa från det land där vederbörande vistas.

SIV har ansvaret för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige. 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. dossieruttagning). Ärenden kan också initieras på ansökan av flyktingar eller någon organisation i Sverige. UNHCRs önskemål avseende de svenska insatserna presenteras två gånger årligen för SIV och motsvarande organ i de övriga nordiska länderna gemensamt. Dessa organ samråder också samsammellan om uttagnings- och mottagningsfrågorna. Från och med år 1989 samråder regeringarna regelmässigt i policyfrågor. Flertalet enskilda uttagningar sker i samråd med UNHCR. Undantag är uttagning 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 International Organisation for Migration (IOM).

Vid sitt beslut om flyktingkvoten för budgetåret 1990/91 angav regering-

en att uttagning i första hand bör ske i länder i sydvästra och mellersta Asien, Central- och Sydamerika samt från Sydostasien. Därutöver får i enstaka fall flyktingar föras över från övriga delar av världen.

Sverige skall, tillsammans med andra länder i Norden, även i fortsättningen stödja FNs försök att finna en långsiktig lösning på det indokinesiska flyktingproblemet, inom ramen för den s.k. CPA-planen. Som redan nämnts kommer Sverige att ha uppfyllt sitt åtagande för denna plan redan under budgetåret 1990/91.

Vidare angav regeringen i sitt kvotbeslut för budgetåret 1990/91 att, inom ramen för de ca 50 platser som avsatts för handikappade, särskild uppmärksamhet bör ges åt tortyroffer.

Under budgetåret 1989/90 överfördes 1 175 kvotflyktingar till Sverige, vilket är något färre än föregående budgetår. Däremot är antalet beviljade inresetillstånd 1 324.

Uttagningen från Asien omfattade främst flyktingar från Vietnam (445, varav 104 s.k. båtflyktingar), Iran (234) och Irak (172). Från Latinamerika har uttagning skett främst från El Salvador (185), Chile (75) och Colombia (26).

Antalet iranska kvotflyktingar under budgetåret 1989/90 var avsevärt lägre än närmast föregående budgetår. Av de 234 iranska kvotflyktingarna överfördes flertalet från Turkiet, Pakistan och Irak. Från Turkiet och Pakistan togs 183 iranier och 152 irakier emot.

Flyktingkvotens sammansättning under budgetåret 1989/90

Ursprungsland	Inresta	Beviljade inresetillstånd
LATINAMERIKA	289	317
Chile	75	63
Colombia	26	29
El Salvador	185	220
Peru	3	4
Guatemala	—	1
ASIEN	861	980
Irak	172	157
Iran	234	301
Vietnam	455	514
Kina	9	8
Afghanistan	1	—
AFRIKA	24	26
Etiopien	19	14
Kenya	1	6
Zaire	1	1
Somalia	3	5
EUROPA	1	1
Rumänien	1	1
TOTALT	1 175	1 324

Totalt har 36 handikappade flyktingar under budgetåret överförts inom ramen för kvoten. De kom i första hand från Vietnam (17) och Iran (13) samt några enstaka från El Salvador, Etiopien, Afghanistan och Rumäni-

en. Åtskilliga har under någon period vårdats på regionsjukhuset i Linköping.

Kostnaderna för den organiserade överföringen av flyktingar budgetåret 1989/90 uppgick till 8,3 milj. kr.

8. Anhörigresor

SIV kan lämna ett behovsprövat bidrag när anhöriga till flyktingar som är bosatta i Sverige skall resa hit. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigresor. De anhöriga som omfattas är maka/make och ogifta barn under 20 år. Bidrag får även lämnas för andra anhöriga om synnerliga skäl föreligger.

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

Under budgetåret 1989/90 beviljades 329 ansökningar avseende resor för 1203 personer. De anhöriga kom främst från Rumänien (504), Vietnam (292), Iran (124), Irak (76) och Etiopien (61). Antalet avslagna ansökningar var ca 260.

III Invandrapolitiken (integrationsfrågor)

1. Inledning

Det finns mycket positivt att peka på vad gäller invandrarnas integration i det svenska samhället. Sverige har under senare år kunnat ta emot ett relativt sett mycket stort antal invandrare från praktiskt taget hela världen. Detta har kunnat ske utan att det lett till allvarlig polarisering av samhällsdebatten på det sätt som blivit fallet i en del andra länder i Europa.

Även om det positiva alltså dominerar bilden, finns det emellertid brister som måste uppmärksammas. Invandrare har t. ex. en högre arbetslöshet, bor ofta sämre och det förekommer att de utsätts för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Under år 1990 har en rad attentat riktats mot flyktningförläggningar runt om i landet. Invandrarfientliga flygblad har spridits på arbetsplatser och i skolor.

Sverige skall 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 invandera och bosätta sig i Sverige. Långsiktig invandrapolitik är i stora stycken liktydigt med generell välfärdspolitik, inte sällan med inslag av sådan positiv särbehandling. Ett bra exempel härpå finns inom arbetsmarknadspolitiken med särskilda, riktade insatser som gjorts till förmån för invandrare och flyktingar.

Skiljelinjen mellan "flyktningpolitiska" och "invandrapolitiska" åtgärder är inte skarp. De som får stanna som flyktingar här får en särskild introduktion, med hänvisning till att den som flytt och inte kan återvända till sitt hemland anses ha ett särskilt behov av stöd i början av sin vistelse. Därefter är "flyktingar" också "invandrare" och omfattas i stort sett inte av andra samhällsinsatser än som normalt gäller dessa.

Parallellt med systemförändringarna inom ramen för flyktingmottagandet har flera reformarbeten bedrivits under åren 1989 – 1990 med inriktning på långsiktig integration. Det är regeringens ambition och förhoppning att de nämnda systemförändringarna inom flyktingmottagandet skall kunna öka möjligheterna till fortsatt sådan reformverksamhet i den utsträckning som samhällsekonomin tillåter.

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 departement.

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 under budgetåret 1990/91 är:

- invandrare och flyktingar på arbetsmarknaden,
- svenskundervisning för invandrare,
- tillgången på bostäder,
- äldre invandrares särskilda behov,
- invandrar- och flyktingbarns och -ungdomars sociala situation,
- opinionsfrågor/etniska relationer.

Många frågor med anknytning till invandrapolitiken behandlas, i enlighet med den gällande arbetsfördelningen, huvudsakligen under andra huvudtitlar/politikområden. I det följande redovisas samlat några sådana huvudfrågor, där *förändringar* på ett eller annat sätt är aktuella. För en del av dem gäller att förslag lämnas i årets budgetproposition.

2. Invandrarrådet; stöd till invandrarnas organisationer m. m.

Invandrarrådet inrättades år 1975 som ett forum för samråd i frågor rörande invandrapolitiken och invandrarnas situation i Sverige. Rådet, som under perioden den 1 juli 1989 – den 31 december 1990 möttes två gånger under invandrarministerns ordförandeskap, består numera i huvudsak av representanter för samtliga de invandrarorganisationer, som är berättigade till statsbidrag. Under år 1990 hölls dessutom ett invandrar-rådslag (mer om detta längre fram).

Nuvarande ordning för stöd till invandrarnas riksorganisationer beslutades av riksdagen år 1986. De grundläggande villkoren finns i förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer.

Ett grundläggande problem under de senaste åren har varit att medeltilldelningen inte kunnat hållas på en nivå som behövts för en regelrätt tillämpning av förordningen. Särskilt nytillkommande förbund och de som ökat sitt medlemstal har inte kunnat beviljas stöd enligt förordningen.

Statskontoret har under år 1990 på regeringens uppdrag gjort en kartläggning av det anslagsfinansierade statliga stödet till föreningslivet. I uppdraget, som kommer att redovisas i början av år 1991, ingår även att lämna förslag om hur en fördjupad prövning av stödet kan göras.

En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet har samtidigt gjort en preliminär översyn av systemet med statsbidrag till invandrarorganisationer och redovisat alternativ till nuvarande ordning. Något nytt system föreslås emellertid inte nu i avvaktan på behandlingen av det som kommer ut av statskontorets utredningsuppdrag. För budgetåret 1991/92 föreslås emellertid en betydande höjning av anslaget till stöd för invandrarorganisationernas verksamhet. SIV skall därmed väsentligt bättre än under innevarande budgetår kunna stödja invandrarorganisationerna i deras roll som samlingspunkt och kontaktorgan för invandrarna och som företrädare för invandrarintressen.

SIV kan därutöver ge projektbidrag till utveckling av mindre riksförbund bland invandrarna samt ge publikationsstöd till nya och eftersatta språkgrupper. Vidare bör särskilt nämnas att trossamfunden bland invandrare här kan få bidrag till sin sociala och kulturella verksamhet. Verksamhetsstöd till trossamfunden utgår över civildepartementets huvudtitel.

3. Invandrarrådet 1990; invandrapolitikens valfrihetsmål

Under tiden den 29 november – den 1 december 1990 hölls ett invandrarrådslag i Göteborg. Invandrarrådslag arrangeras vart tredje år. Avsikten är att företrädare för invandrarorganisationer, regering, myndigheter och frivilligorganisationer skall få tillfälle att under ett antal dagar diskutera invandrarernas situation i samhället och olika aspekter på invandrapolitiken.

Omkring 120 delegater deltog i årets rådslag, vars tema var "90-talets invandrapolitik". Regeringen fäste stor betydelse vid rådslaget. Fyra statsråd deltog som föredragshållare.

En viktig punkt under rådslaget var invandrapolitikens valfrihetsmål och frågan om "valfrihetens gränser". Diskussionen tog här sin utgångspunkt i de uttalanden invandrarministern gjorde i propositionen om åtgärder mot etnisk diskriminering. Hon pekade där på riskerna med otydlighet om hur valfrihetsmålet skall tolkas och framhöll att det därför behövs en precisering. Debatten vid rådslaget på denna punkt utvidgade frågan till att avse hela komplexet om ett mångkulturellt samhälle och dess konsekvenser.

Den ökande insikten om religionens och invandrarorganisationens betydelse vid invandrarintegration i samhället medförde att dessa frågor för första gången togs upp och diskuterades vid ett rådslag, bl. a. av företrädare för invandrarorganisationerna.

Långa och ingående diskussioner fördes också på många andra områden, t. ex. vad gäller invandrarboende, arbete, utbildning och kultur samt diskriminerings- och relationsfrågor.

Rådslaget kommer att dokumenteras och utvärderas. De förslag och

synpunkter som kom fram, kommer att utgöra värdefullt underlag för det fortsatta arbetet att ytterligare förbättra invandrares förhållanden i vårt samhälle.

4. Åtgärder mot etnisk diskriminering m. m.

Det finns inga belägg för någon fundamentalt ökad främlingsfientlighet eller diskriminering av invandrare i Sverige. Tvärtom visar det mesta på att den stora allmänheten fortfarande har en positiv grundinställning till invandrare. Det finns dock oroande inslag.

I den senaste större attitydundersökningen fanns vissa tecken på att toleransen bland yngre åldersgrupper minskar. Man vet också att det förekommer etnisk diskriminering på flera håll i samhället nästan aldrig åtalbar, oftast subtil och smygande – på både individuella grunder och i institutionella former. Detta måste kraftfullt motverkas.

Regeringen ser mycket allvarligt på de attacker mot flyktingförläggningar som ägt rum under året. Det finns vidare vissa mindre grupper som på offentliga möten, i tidningar eller i närradio visat en alltmer öppen främlingsfientlighet. Detta kan inte heller tolereras.

I regeringens proposition (1989/90:86, SfU18, rskr. 283) om åtgärder mot etnisk diskriminering m. m. har utvecklats hur goda etniska relationer bör främjas. Riksdagen ställde sig genom beslut våren 1990 bakom regeringens överväganden och förslag. Den grundläggande hållningen omfattar nu liksom tidigare:

- människors likaberättigande oavsett etnisk tillhörighet,
- nödvändigheten av tolerans och respekt mellan olika befolkningsgrupper i samhället,
- att etnisk diskriminering är oacceptabel och skall motarbetas.

Att arbeta för bättre etniska relationer är mångas ansvar. Inte minst viktigt är att föreningar, organisationer och religiösa samfund m. fl. deltar i ett sådant arbete. Därför har SIV, genom riksdagens beslut med anledning av den nämnda propositionen, fått väsentligt ökade resurser för bidrag till projekt som syftar till att främja goda etniska relationer. Till hjälp i detta arbete har SIV en samrådsgrupp där folkrörelser m. fl. är representerade. Gruppen diskuterar principiella frågor om riktlinjer och prioriteringar för bidragsgivningen.

Det mångkulturella samhällets möjligheter och problem är ett huvudtema för de svenska insatserna inom ramen för FNs kulturårtionde. En del av de ökade medlen för projektbidrag som syftar till att främja goda etniska relationer har reserverats för sådana insatser. Den kommitté som ansvarar för kulturårtiondets genomförande i Sverige förfogar över dessa medel.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen vidare att verksamheten hos ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) varit av stor betydelse i arbetet för etnisk rättvisa och att den skulle fortsätta i allt väsentligt som tidigare. DOs kansli fick ökade resurser.

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet – vars rapport

(SOU 1989:13) Mångfald mot enfald utgjorde ett av underlagen för propositionen om åtgärder mot etnisk diskriminering — förfogade under år 1988 över ca 12 milj. kr. för projekt som skulle motverka rasism och främlingsfientlighet. Medlen fördelades av regeringen på förslag av kommissionen till ca 200 olika initiativ. Under år 1990 har en utvärdering gjorts av ett urval av dessa projekt. Utvärderingen kommer att redovisas i en rapport under våren 1991.

5. Arbetsmarknaden

Det är väsentligt för invandrades och flyktingars integration i det svenska samhället att de så snabbt som möjligt får en reguljär sysselsättning och en egen försörjning. Trots en stark efterfrågan på arbetskraft under slutet av 1980-talet har många flyktingar och andra utomnordiska invandrare haft betydande svårigheter att hitta lämpliga arbeten. Mot bakgrund av att arbetsmarknadsläget har försämrats snabbt under hösten 1990 är det naturligtvis synnerligen angeläget med fortsatta insatser, både för de invandrare som kan komma att slås ut på arbetsmarknaden och för dem som är nyttillträdande.

Arbetslösheten är fortfarande hög bland utländska medborgare, jämfört med befolkningen i övrigt. Budgetåret 1989/90 var arbetslösheten bland utländska medborgare 4,5%. För de utomnordiska medborgarna var arbetslösheten för samma period 6,3% vilket kan jämföras med 1,8% för samtliga invånare.

Arbetsmarknadsverket har ett primärt ansvar för att människor får arbete eller en utbildning som leder fram till ett arbete. En grundläggande princip är att invandrades och flyktingars situation på arbetsmarknaden skall lösas inom ramen för den allmänna arbetsmarknadspolitiken, vid behov kompletterad med särskilda, riktade insatser.

Invandrare och flyktingar är en högt prioriterad grupp inom arbetsmarknadspolitiken. Både sociala och ekonomiska skäl motiverar detta. Detta gäller inte minst invandrar- och flyktingungdomarna, som har en betydligt större arbetslöshet än svenska ungdomar. Den prioritering av flyktingar och invandrare som görs i riktlinjerna för arbetsmarknadsverket måste på ett bättre sätt än hittills få genomslag i hela förmedlingsorganisationen och komma till uttryck i den reguljära verksamheten. Budgetåret 1990/91 disponerar arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) 130 milj. kr. i särskilt avsatta medel till insatser för flyktingar och andra invandrare. I extra förvaltningsmedel har AMS för samma tid fått 40,9 milj. kr. Regeringen föreslår nu att AMS på motsvarande sätt skall få disponera 140 milj. kr. för särskilda insatser för flyktingar och invandrare under budgetåret 1991/92.

I maj 1990 kom SIV och AMS överens om ökade insatser för att flyktingar och invandrare snabbare skulle få en egen försörjning och komma bort från ett för många långvarigt bidragsberoende.

AMS har i september 1990 redovisat effekterna av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för flyktingar och invandrare som gjordes budgetåret 1989/90. Under det första halvåret 1990 skedde en markant förbättring beträffande arbets- och utbildningsplacering av flyktingar och invandrare.

Drygt 2 800 fler än samma period föregående år placerades i arbete eller utbildning, vilket är en ökning med 18 %.

Sedan den 1 januari 1989 har länsarbetsnämnderna kunnat ge förmedlingsservice direkt på flyktingförläggningarna för flyktingar med tillstånd. Budgetåret 1989/90 resulterade det i att 640 flyktingar fick arbete i omedelbar anslutning till utflyttningen till en kommun. Undervisning i svenska planeras vanligtvis in för dem som fått arbete. Samma period kunde 360 personer anvisas direkt till utbildning. Samtidigt har 1 000 flyktingar/invandrare placerats i arbete med hjälp av förhöjt rekryteringsstöd, en ökning med 800 personer jämfört med föregående budgetår.

Medvetenheten om och engagemanget för att ta tillvara flyktingars/invandrades kompetens har ökat, även om mycket återstår att göra. Numera kan man statistiskt ta fram utbildningsbakgrund bland utomnordiska medborgare anmälda på arbetsförmedlingen. Strävan att ta tillvara kompetensen har blivit särskilt utvecklad inom vårdområdet. Detta har skett i samverkan med landstingen. Elva län fortsätter med att erbjuda s.k. medicinalsvenska för vårdutbildade, läkare, sjuksköterskor och andra, varvad med olika inslag av praktik. Andra yrkesgrupper för vilka det görs mer omfattande insatser för att i ökad utsträckning ta tillvara invandrades tidigare kompetens är tekniker, ekonomer, socialarbetare m. fl.

Den 1 januari 1991 träder den ordning med samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m. m. som beslutats av riksdagen i kraft. En av de bärande tankarna bakom det nya systemet är att stimulera kommunerna att satsa resurser på aktiva åtgärder som leder till att flyktingarna snabbt skall kunna komma ut i arbetslivet. Samtidigt sker en reformering av svenskundervisningen för invandrare (SFI).

De individuella introduktionsplaner som fr. o. m. den 1 januari 1991 skall upprättas för alla flyktingar förutsätter arbetsförmedlingens aktiva medverkan för planering av arbetsmarknadsservice, utbildning och arbete. Några av de arbetsmarknadspolitiska insatser, som kommer att ha stor betydelse under tiden i svenskundervisning, är vägledning, fördjupad vägledning på arbetsmarknadsinstitut, vidgad arbetsprövning, beredskapsarbete i kombination med utbildning, jobbsökaraktiviteter, arbetsplatsorientering, utbildningsinsatser i övrigt samt yrkesprövning för invandrare.

Frågan om arbete och arbetstillstånd för asylsökande under väntetiden har aktualiserats vid åtskilliga tillfällen under året. Det har skett i form av frågor och interpellationer i riksdagen och debatterats intensivt i massmedier.

Det är regeringens fasta övertygelse att Sverige inte bör införa en ordning som tillåter asylsökande att ta regelrätt anställning med marknadsmissig ersättning under väntetiden. Det finns många skäl för detta. Grundläggande för den ordning som vi nu har är att vi vill att de människor som redan är fast bosatta i Sverige – invandrare såväl som svenskar – först bör få ett arbete. Ett stort antal utländska medborgare med arbets- och uppehållstillstånd är anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Våra ansträngningar måste inriktas på att skaffa arbete åt dem i första hand, särskilt nu när vi kan se en nedgång i efterfrågan på arbetskraft.

Ett annat skäl är att ett system med möjlighet att ta anställning mot betalning under väntetiden i sig gör det lockande för arbetssökande i andra länder att ta sig hit under förevändning att söka asyl. Det skulle innebära en stor risk för att organisationen för flyktingmottagandet skulle överbelastas eller t. o. m. blockeras av ansökningar från människor som önskar tillfälligt arbete i Sverige.

Frågan om att ge asylsökande en meningsfull tillvaro under väntetiden är angelägen och man behöver absolut finna former för detta. Ett arbete pågår i detta syfte med deltagande från arbetsmarknadsdepartementet och SIV.

En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet undersöker för närvarande olika frågor med anknytning till arbetskraftsinvandringen. I detta arbete ingår att överväga hur riktlinjer och kriterier för arbetskraftsinvandringen eventuellt skall kunna förändras. När det gäller korttidsanställningar har arbetsgruppen redovisat förslag om att de nuvarande olika tillståndsformerna slås samman till en ny tillståndstyp, s. k. säsongarbets-tillstånd. Det nya förenklade tillståndet skall endast innefatta ett begränsat antal tillståndskriterier och göras mer generellt. Vidare föreslås att säsongarbets-tillstånden handhas av länsarbetsnämnderna i stället för av SIV. Dessa frågor bereds för närvarande i regeringskansliet med inriktning på beslut tidigt år 1991.

6. Skol- och kulturfrågor

Hemspråksundervisning och svenska som andraspråk i grundskolan och gymnasieskolan

I budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 10) har skolministern föreslagit vissa förändringar av reglerna för anordnandet av hemspråksundervisning. Dessa förslag ska ses mot bakgrund av dels propositionen om ansvaret i skolan (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr. 76), dels den förvaltningsrevision av invandrarundervisningen som riksrevisionsverket (RRV) nyligen genomfört. Syftet med förslagen är att åstadkomma en pedagogisk och ekonomiskt rationell verksamhet.

De nyligen beslutade principerna för sektorsbidraget till skolväsendet innebär att kommunerna fortsättningsvis inte kommer att erhålla ett för hemspråksundervisningen resp. svenska som andraspråk specialdestinerat statsbidrag. Därmed upphör den styrning som hittills skett genom statsbidragets utformning. Kommunerna får också ett större ansvar för organisationen av undervisningen och för fördelningen av skolans resurser.

Elevens rätt till hemspråksundervisning föreslås vara oförändrad. Detta innebär att sådan undervisning även fortsättningsvis skall anordnas för barn som har annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk med någon av vårdnadshavarna och som har grundläggande kunskaper i språket samt önskar detta i undervisningen.

Redan i 1985 års riksdagsbeslut (prop. 1984/85:100 bil. 10, UbU12, rskr. 149) framhölls att det är önskvärt att undervisningen i hemspråk i så stor utsträckning som möjligt bedrivs utanför timplanebunden tid. Så sker emellertid i allmänhet inte. Därmed går dessa elever miste om delar av den

övriga undervisningen. Kommunerna föreslås att utnyttja möjligheten att förlägga undervisningen i hemspråk utanför timplancbunden tid för att därigenom bl. a. kunna åstadkomma större undervisningsgrupper. Inga förändringar föreslås för s. k. hemspråksklasser.

Tidigare har länskolnämnderna kunnat befria kommunerna från skyldigheten att anordna undervisningen. Sådana beslut ankommer det fr. o. m. den 1 juli 1991 på kommunen att fatta. Svårigheter att rekrytera kompetenta lärare eller svårigheter att sätta samman undervisningsgrupper om minst 5 elever föreslås kunna att utgöra motiv för sådana beslut.

De föreslagna förändringarna innebär att kommunerna förutsätts anordna undervisningen mer rationellt bl. a. genom större undervisningsgrupper. Sektorsbidraget till skolan föreslås därför minskas med 300 milj.kr.

Den pedagogiska utvecklingsverksamheten för finskspråkiga elever har under året bedrivits i 16 kommuner. För verksamheten föreslås även för nästa år utgå särskilt bidrag. Hittills inkomna delrapporter visar på i huvudsak positiva erfarenheter bl. a. vad gäller övergången till gymnasieskolan.

Kultur och medier

Det har länge ansetts som en självklar uppgift för folkbiblioteken att eftersträva en god litteraturförmedling med hänsyn till olika invandrargruppers skiftande behov. Frågan är emellertid i dag mer komplicerad än tidigare och den decentraliserade flyktingmottagningen ställer stora krav på bibliotekens hantering av betydligt fler och mindre språkgruppers behov. Vid omstruktureringen av depåbiblioteksverksamheten kommer därför en lånceutral att inrättas särskilt för invandrarlitteratur. Statens kulturråd föreslås besluta om lämplig lokalisering.

Den treåriga försöksverksamheten genom riksteatern med professionell barn- och ungdomsteater på finska, Finska Riks, fortsätter budgetåret 1991/92. Riksteatern har anvisats 2,1 milj.kr. för vart och ett av försöksåren. Verksamheten bedrivs i nära samarbete med Sverigefinska riksförbundet och kommer att utvärderas efter försöksperiodens slut.

Sändningarna av finländska TV-program över Stockholmsområdet kommer inom kort att kompletteras med möjligheter till mottagning i kabelnät på 24 orter i landet. Flera finsktalande bosatta i Sverige kommer därmed att ges tillgång till TV-sändningar på det finska språket.

7. Svenska för invandrare (SFI)

Genom riksdagens beslut om reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare (prop. 1989/90:102, UbU27, rskr. 279) upphör den tidigare uppdelningen i grundläggande svenskundervisning och påbyggnadsundervisning. Fr. o. m den 1 januari 1991 sker SFI-undervisningen i stället i en ny sammanhållen utbildning, som motsvarar en tid av i genomsnitt 700 undervisningstimmar om 45 minuter. Undervisningstiden skall varieras

beroende på deltagarnas individuella behov av undervisningstid för att uppnå den kunskapsnivå som regeringen har fastställt i läroplanen för grundläggande svenskundervisning.

Kommunernas skyldighet att anordna grundläggande svenskundervisning har utvidgats till att gälla också dem som har rätt till grundutbildning för vuxna (grundvux) eller har tagits in i vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux).

Fr. o. m. år 1991 anvisas statsbidrag till grundläggande svenskundervisning för invandrare över utbildningsdepartementets huvudtitel endast till den undervisning som kommunerna är skyldiga att erbjuda dem som inte omfattas av flyktingmottagandet. Statsbidrag för undervisning av flyktingar och andra som omfattas av flyktingmottagandet ingår i den schabloniserade ersättning som utgår till kommunerna över arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Den lägre timersättningen, som tidigare utgick till icke-förvärvsarbetande deltagare i grundläggande svenskundervisning för invandrare, upphörde den 1 juli 1990.

Genom reformen förlängs den period inom vilken kommunen är skyldig att erbjuda undervisning till två år fr. o. m. kyrkobokföringen i Sverige. Om en invandrare av särskilda skäl inte har kunnat påbörja undervisningen inom den tiden, gäller kommunens skyldighet under ytterligare ett år.

Genom en ändring i förordningen (1986:207) om grundläggande svenskundervisning för invandrare har regeringen nyligen beslutat att kommunen, i samarbete med arbetsförmedlingen, skall verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska.

Inom utbildningsdepartementet utarbetas nu ett förslag om svenskundervisning för invandrare som kommit till Sverige före år 1985, eller som kommit senare, men som av olika skäl inte fått sin SFI-undervisning därför att den tid då kommunen har skyldighet att erbjuda undervisning löpt ut.

8. Bostäder och boende

Bostadsbristen i vissa kommuner har — trots ett kraftigt ökat bostadsbyggnad — varit och är delvis fortfarande en betydelsefull orsak till att flyktingar med uppehålls- och arbetstillstånd under långa perioder tvingas bo kvar på SIVs förläggningar. De mindre kommunerna kan relativt snabbt få fram bostäder till flyktingar medan den stora bostadsbristen i storstadsregionerna och universitetsstäderna för närvarande gör det svårare för dessa kommuner att ta emot flyktingar.

Under budgetåret 1990/91 har invandrarverket anvisats 250 milj. kr. för att stimulera kommunerna att anordna tillfälliga genomgångsbostäder för flyktingar med uppehållstillstånd. Avsikten har inte varit att tillfälliga lösningar skall bli permanenta utan att flyktingarna så snart som möjligt skall få en permanent bostad. Ett 40-tal kommuner har också utnyttjat denna stödordning. I det nya system för statliga ersättningar till kommunerna för flyktingmottagandet som träder i kraft den 1 januari 1991

kommer SIV att kunna fortsätta att i viss utsträckning ge sådant, specialdestinerat stöd (se vidare om ersättningssystemet i avsnitt V).

Under år 1990 har företrädare för arbetsmarknadsdepartementet, bostadsdepartementet, boverket, statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet gjort en genomgång av möjligheterna att inom bostadspolitikens ram finna boendelösningar som kan underlätta utflyttningen i kommunerna och därmed minska förläggningstiderna för utlänningar med uppehållstillstånd.

En slutsats hittills är att utrymmet för riktade åtgärder inom bostadspolitikens ram, för att öka tillgången på bostäder för flyktingar och invandrarer är mycket begränsat. Det viktigaste är att generellt öka antalet bostäder genom ökat byggande. Det är nödvändigt att kommunerna verkligen tar hänsyn till invandringen som en faktor i sina bostadsbyggnadsplaner.

Redan inom ramen för gällande regler bl. a. avseende statlig belåning, finns möjligheter för kommunerna att på kort sikt öka tillgången på bostäder. SIV och boverket har gemensamt spridit information till kommunerna om dessa möjligheter.

I en rapport (SOU 1989:111) Invandrare i storstad har storstadsutredningen särskilt uppmärksammat invandrarnas levnadsvillkor i storstaden. Storstaden ger invandrarna större valfrihet att kunna leva utifrån sina egna kulturella preferenser och det mångkulturella kan dessutom leva mer ostört i storstadens anonymitet. I det lilla samhället ges visserligen större möjlighet till närmare bekantskap med svenskar, men samtidigt minskar möjligheten att "värja sig" mot den svenska omgivningen. Känslorna av utanförskap kan bli starkare i det lilla samhället på grund av täta möten med svenskar, vilka kanske sällan leder till verklig vänskap och närhet.

Ett annat storstadsfenomen är *boendesegregationen*. Anledningen till att så många nyanlända invandrare bosätter sig i invandrartäta områden är oftast en samverkan mellan frivilliga och påtvingade faktorer. Även om det vore möjligt för invandraren att bosätta sig var han/hon vill, så är det troligt att han/hon till en början söker sin bostad i närheten av personer som kommer från samma land eller talar samma språk. I samband med utvandringen väcks ofta medvetenheten om etnisk tillhörighet och identitet. I mötet med det nya landet ökar därmed insikten om gemenskapen med egna landsmän. Den information som de nyanlända invandrarna kan få av sina landsmän, släktingar och vänner har ofta stor betydelse för den första tiden i Sverige.

En annan faktor som påverkar de nyanlända flyktingarnas val av bostadsform och bostadsområde är att många invandrare till en början förenas utifrån en låg position i det nya landets socioekonomiska struktur. Det finns emellertid ytterligare en påtvingande faktor som kan medverka till att etnisk koncentration uppstår i vissa bostadsområden. Det är vanligt att etablerade hushåll flyttar ifrån eller undviker vissa bostadsområden. Detta i sin tur medför att det är i dessa områden som nyanlända invandrarer anvisas lägenhet. Det är inte heller ovanligt att det finns en stor koncentration av människor med sociala problem i dessa områden.

Statliga bostadslån och i vissa fall även tilläggsloan kan lämnas för att

förbättra boendemiljön i många av dessa områden, ofta områden inom det s. k. miljonprogrammet.

I storstädernas invandrantäta miljonprogramområden bor många barn och ungdomar som befinner sig i en utsatt position. För att kunna främja en utveckling av såväl individuella insatser som allmänt förebyggande insatser krävs särskilda åtgärder. Regeringen gav i augusti 1990 barn- och ungdomsdelegationen i uppdrag att genom särskilda överenskommelser med kommuner, föreningar och andra organisationer stimulera till ett lokalt utvecklingsarbete avseende utsatta ungdomar (se även följande avsnitt).

Storstadsutredningens olika förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

9. Invandrarbarn och -ungdomar

I december 1989 uppdrog regeringen åt socialstyrelsen att närmare följa utvecklingen av det psykiska och fysiska hälsoläget för flyktingbarn och flyktingungdomar i Sverige. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 mars 1991.

I sitt arbete med uppdraget genomför socialstyrelsen ett antal delstudier. Bl. a. görs en genomgång av den forskning om flyktingbarn och -ungdomar som hittills har gjorts i Sverige och i samband därmed överväganden om möjligheterna att stimulera till ökad sådan forskning. Man gör också en sammanställning av hur primärvården, skolhälsovården, tandvården samt barn- och ungdomspsykiatrien följer de nyanlända flyktingbarnens psykiska och fysiska hälsa och uppmärksammar eventuella behov av kompletterande insatser.

En särskild studie avser mottagandet av flyktingbarn med handikapp. Socialstyrelsen har vidare lämnat bidrag till ett antal försöksverksamheter om hur barns och ungdomars hälsa uppmärksammas på flyktingförläggningar och slussar. I det sammanhanget kan också påpekas, att socialstyrelsen utreder om barn- och ungdomsverksamheten på förläggningarna skall vara ett ansvar för invandrarverket eller för socialtjänsten. En annan viktig studie rör frivilligorganisationernas insatser för flyktingbarn och -ungdomar. Slutligen kan nämnas en studie om ensamstående flyktingbarns situation.

Det arbete som nu har påbörjats av socialstyrelsen, bör kunna bli en god grund för det fortsatta arbetet på olika håll för att ytterligare förbättra situationen för flyktingbarn och -ungdomar.

I årets budgetproposition har socialministern föreslagit att 8 milj. kr. ställs till socialstyrelsens förfogande för en samlad satsning för att i det sociala arbetet öka kompetensen att arbeta med och för utsatta barn. I denna satsning bör även fortsättningsvis flykting- och invandrarbarn ägnas särskild uppmärksamhet.

Ungdomsutredningen (C 1989:06) som tillsattes hösten 1989 med uppdrag att bl. a. 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 kommer att presentera sitt slutbetänkande under våren 1991.

En arbetsgrupp för samordning av regeringens insatser för utsatta ungdomar har under våren 1990 gjort en inventering av problem och ansvarsområden som främst berör polisen, socialtjänsten, skolan och fritidssektorn. Arbetsgruppen har konstaterat att det utvecklingsarbete som idag pågår, när det gäller barn och ungdomar, är fokuserat på att med olika åtgärder förstärka och utveckla det lokala samarbetet mellan berörda myndigheter i bostadsområdena. I verksamheten med utsatta ungdomar krävs emellertid en intensifiering av det utvecklingsarbete som pågår.

Regeringen gav, som tidigare nämnts, i augusti 1990 barn- och ungdomsdelegationen i uppdrag att genom särskilda överenskommelser med kommuner, föreningar och andra organisationer stimulera ett lokalt utvecklingsarbete avseende utsatta ungdomar. Inspiration till åtgärden har hämtats bl. a. från storstadsutredningen. Syftet skall vara att främja en utveckling av såväl individuella som allmänt förebyggande insatser för ungdomar. Verksamheten skall hos delegationen bedrivas som ett särskilt projekt och en projektansvarig har utsetts. De bostadsområden som främst berörs är de s. k. miljonprogramområdena i storstäderna som ju samtidigt är invandrartäta.

Av de medel ur allmänna arvsfonden som ställs till delegationens förfogande får under en treårsperiod 10 milj. kr. per år användas för stöd till föreningar som deltar i projekten. Vid fördelningen av barn- och ungdomsdelegationens arvsfondsmedel hör föreningsbundna projekt bland invandrar- och flyktingungdomar till de prioriterade.

I propositionen (1989/90:86) om åtgärder mot etnisk diskriminering m. m. föreslås även att SIVs anslag för projektbidrag skall kunna användas till projekt som bedrivs av både ungdomsorganisationer och generationsöverbyggande organisationer. Dessa projekt skall vara socialt förebyggande med tyngdpunkt på gemenskap i bostadsområdena.

10. Äldre invandrare

De äldre invandrararnas särskilda problem uppmärksammas allt mer, inte minst i kommuner och landsting. Fortfarande saknar man dock på många håll kunskaper om och erfarenheter av de äldre invandrararnas situation. Regeringen har därför nyligen uppdragit åt socialstyrelsen och statens invandrarverk att gemensamt kartlägga frågor kring äldre invandrare. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 1991.

Arbetsmarknadsdepartementet och socialdepartementet arrangerade i december 1990 ett seminarium, där bl. a. representanter för invandrarorganisationer, kommuner och landsting belyste erfarenheter från projekt för äldre invandrare.

Kommunförbundet planerar att under våren 1991 ge ut en idéskrift, som skall kunna vara kommunerna till hjälp i deras planering av insatser för äldre invandrare.

11. Invandrare och HIV

I regeringens aids-delegation aktualiserades i början av år 1990 frågor som rör invandrare och flyktingar. En särskild arbetsgrupp hos delegationen tillkallades. Ordförande är invandrarministerns statssekreterare och i arbetsgruppen ingår representanter för myndigheter och organisationer.

Gruppen arbetar främst med frågor som rör information och utbildning, rutiner för HIV-testning av asylsökande och andra som söker uppehållstillstånd i Sverige samt insatser för att motverka etnisk diskriminering. Arbetet skall avslutas senast den 30 juni 1991.

12. Återvandring

Återvandrande flyktingar kan av invandrarverket få bidrag för reskostnaden samt ett visst begränsat kontantbelopp, för närvarande 1 500 kr. per person. Under de senaste åren har drygt 200 personer årligen, främst från länder i Latinamerika, fått sådant bidrag.

Därutöver utgår svenskt stöd över biståndsbudgeten för insatser för återvandrare i Latinamerika.

Den politiska utvecklingen i Chile har gjort det möjligt för chilensare i Sverige att återvända till sitt hemland. I praktiken har dock hittills ganska få av dem återvandrat. Detta beror ofta på att man kommit att rota sig i Sverige. Men många har också valt att tills vidare stanna i Sverige på grund av osäkerheten om de aktuella förhållandena i Chile.

För att underlätta dessa personers beslut om återvandring arrangerade arbetsmarknadsdepartementet i september 1990 en konferens för bl. a. representanter för chilenska organisationer från hela landet. Vid konferensen informerade särskilt inbjudna experter, varav fyra från Chile, om den aktuella situationen på olika samhällsområden.

I samband med konferensen gav departementet ut en informationsskrift på spanska och svenska om exil och återvandring till Chile. Tillsammans med invandrarverket kommer departementet också att ge ut en liknande skrift för återvandrare. I broschyren redovisas bl. a. det svenska systemet för stöd till återvandrare.

Frågor om återvandring kommer också att tas upp av de särskilda utredare (A 1990:05) som har tillsatts för att utreda förutsättningarna för en sammanhållen svensk flykting- och immigrationspolitik.

13. Invandrapolitisk forskning

Den 1 juli 1990 inrättades det socialvetenskapliga forskningsrådet. Invandrarforskning blir ett särskilt programområde i forskningsrådets verksamhet. Rådet och dess kansli har därför tillförts invandrapolitisk expertis. I samband därmed fördubblades resurserna för invandrarforskning. Därefter kommer stödet till invandrarforskning genom forskningsrådet att öka med ytterligare 1 milj. kr. under vardera av budgetåren 1991/92 och 1992/93.

I samband med inrättandet av forskningsrådet avvecklades delegationen

för invandrarforskning (DEIFO). Vissa av de funktioner som funnits hos DEIFO och som inte övertagits av forskningsrådet har överförts till arbetsmarknadsdepartementet. Ett särskilt utvärderingssekretariat för invandringsfrågor har inrättats. Härigenom ökar möjligheterna att bl. a. initiera och bedriva utvärderings- och utredningsverksamhet och därmed få bättre underlag till långsiktiga överväganden.

IV Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning

1. Asylrätten

Den svenska lagstiftningen beträffande flyktingar står i överensstämmelse med 1951 års Genèvekonvention 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. finns de särskilda reglerna om asyl samlade. I 2 § återfinns en definition och en skyddsbestämmelse rörande flyktingar som överensstämmer med Genèvekonventionens.

Det svenska flyktingbegreppet består i praktiken av ytterligare tre delar, nämligen krigsvägrare (3 kap. 1 § 2), de facto-flyktingar (3 kap. 1 § 3) samt de som av humanitära skäl anses vara i behov av skydd här (2 kap 4 § första stycket 2).

Konventionsflyktingar *skall* ges asyl om ej *synnerliga skäl* (3 kap. 4 § andra stycket 1) talar däremot. Till synnerliga skäl hör bl. a. grövre kriminalitet och terrorism. Krigsvägrare och de facto-flyktingar *skall* ges asyl om inte *särskilda skäl* (3 kap. 4 § andra stycket 2) talar däremot. Till särskilda skäl räknas att det är förenat med stora svårigheter för det svenska samhället att på ett adekvat sätt ta hand om dessa grupper. Till särskilda skäl hänförs också omständigheter direkt knutna till utlännings person, såsom t. ex. brottslighet. Bestämmelsen om särskilda skäl i 3 kap. 4 § andra stycket 2 är tillämplig i varje enskilt asylärende.

Sedan det svenska flyktingmottagandet utsatts för stora påfrestningar under en längre tid bedömde regeringen i december 1989 att bestämmelsen om "särskilda skäl" var tillämplig. Regeringens beslut innebär alltså inte något avsteg från de av riksdagen antagna riktlinjerna för vår flyktingpolitik, även om möjligheterna att få asyl inskränkts. Upphållstillstånd ges efter regeringens beslut endast till konventionsflyktingar och till sådana personer som har ett särskilt starkt behov av skydd.

För den som inte är flykting enligt Genèvekonventionen, men ändå har sådana starka skäl för sin önskan att stanna i Sverige som avses med "särskilt starkt skyddsbehov" finns ingen legal definition. Skulle det vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att återsända en sådan person till hemlandet, så får han/hon tillstånd att stanna här, oavsett om den asylsökande är att hänföra till gruppen de facto-flyktingar och krigsvägrare eller skulle kunna omfattas av den praxis som utvecklas vid tillämpning av humanitära skäl (jfr. prop. 1983/84: 144 s. 36). Skyddsbehovet uppkom-

mer många gånger på grund av flera sammanhängande omständigheter, vilka var för sig inte alltid kan anses motivera asyl, t. ex. svåra materiella förhållanden, inbördes stridigheter i hemlandet, viss politisk verksamhet och osäkerhet om hemlandets skydd vid en återkomst.

Det är svårt att entydigt mäta vilken effekt inskränknungen i asylbestämmelserna har haft. Klart är emellertid att andelen avslagsbeslut hos SIV har ökat. Denna andel var under år 1989 genomsnittligt 27,5%. För år 1990 är den runt 55%.

2. Dokumentlösheten

Dokumentlösheten är ett internationellt problem och delvis en följd av att möjligheten att söka asyl är den enda dörr som står öppen för personer som vill lämna sina hemländer av andra skäl än att de är förföljda. Asylsökande kommer hit utan vare sig identitets- eller färdhandlingar trots att de uppenbarligen måste ha haft sådana när de startade resan. Genom att asylsökande saknar dokument försvåras i hög grad utredningarna i asylärenden. Handläggningstiderna förlängs och i många fall försvåras eller omöjliggörs avvisning till ett första asylland.

Regeringen beslutade den 2 november 1989 att dokumentlöshet räknas som en nackdel för den sökande i tillståndsprövningen, såvida han eller hon inte kan ge rimliga skäl härför.

Under hösten 1990 har hållits två möten i en av UNHCR och konsultationsgruppens sekretariat tillsatt arbetsgrupp under svenskt ordförandeskap. I gruppen ingår regeringsrepresentanter för några europeiska länder och även företrädare för olika frivilligorganisationer. Gruppen har bl. a. till uppgift att analysera olika åtgärder för att komma till rätta med dokumentlösheten.

Det är vidare känt att en hel del av missbruket av asylrätten sker i organiserade former. I utlänningslagstiftningen 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 utlännningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa hit kan dömas till böter eller fängelse. Straffmaximum har höjts från ett till två års fängelse.

Straffbestämmelsen har tillämpats i flera fall. Det har emellertid visat sig vara svårt att bevisa att gärningsmannen handlat i vinningssyfte. Högsta domstolen har dock i två fall fällt en person som tidigare frikänts av hovrätt.

3. Förvar

Den 1 juli 1990 trädde de av riksdagen i maj 1989 vilandeförklarade delarna av utlänningslagen (1984:524) i kraft. Dessa delar rör bestämmelser om kroppsvisitation och förvarstagande av identitets- och/eller utredningsskäl och syftar till att komma tillrätta med den ökande dokumentlösheten.

Rikspolisstyrelsen har under perioden den 1 juli — den 30 september

1990 redovisat att 243 personer tagits i förvar av utredningsskäl samt 160 personer av identitetsskäl. Det bör anmärkas att en person som tas i förvar av identitetsskäl därefter kan omfattas av ett beslut om förvar av utredningsskäl.

Bestämmelser om att ta en utlänning under 16 år i förvar har inskränkts. Förvar av identitets- eller utredningsskäl får ej ske. Barn får endast tas i förvar under de i 6 kap. 3§ angivna förutsättningarna, bl.a. då fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning.

4. Bulgarieturkar

Under senare halvåret 1989 kom närmare 5 000 människor av turkiskt ursprung från Bulgarien till Sverige och sökte asyl på grund av etnisk diskriminering.

Bulgarien återinförde i december 1989 de konstitutionella rättigheterna för den turkiskspråkiga gruppen och våren 1990 hölls allmänna val i landet där också företrädare för den turkiska minoriteten kandiderade och valdes. Regeringen i Bulgarien har visat politisk vilja att erkänna och angripa problemen för den turkiskspråkiga gruppen i landet.

Majoriteten av denna grupp asylsökande beviljas inte uppehållstillstånd i Sverige.

5. Praxis avseende barnfamiljer

Den 20 september 1990 beslöt regeringen genom beslut i ett enskilt ärende rörande en barnfamilj att barnfamiljspraxis skulle förändras. I beslutet uttalade regeringen bl.a. följande.

”Bakgrunden till att barnfamiljspraxis infördes i maj 1989 var att den nya utlänningslagen skulle träda i kraft. Det huvudsakliga syftet med lagen var att förkorta handläggningstiden till högst sex månader i asylärenden hos invandrarverket och regeringen. En handläggningstid om totalt tolv månader och således också en tillämpning av schablonregeln förmodades förekomma endast i undantagsfall.

Trots utökade resurser hos polismyndigheterna, invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet har den angivna målsättningen om kortare handläggningstider inte kunnat uppnås för alla asylsökande. Orsaken till detta är den kraftigt ökade tillströmningen av asylsökande, främst under hösten 1989. Detta ledde i sin tur till regeringens beslut den 13 december 1989.

Tillämpningen av schablonregeln för barnfamiljer har i den uppkomna situationen resulterat i att människor, som kommer till Sverige och åberopat s. k. flyktingliknande skäl för att få stanna här, blir avvísade, under det att barnfamiljer, som åberopat mycket svaga eller ens några asylskäl, beviljas uppehållstillstånd. Vidare förekommer det att barnfamiljer som kommit samtidigt och med så gott som identiska skäl får helt olika beslut enbart beroende på lokala variationer i fråga om utredningstidens längd.”

En schablonregel av detta slag riskerar att bli djupt orättvis och en snabb handläggning kan dessutom upplevas negativt. Regeringen beslutade där-

för att schablonregeln skulle knytas till SIVs beslut i det enskilda ärendet. Detta innebär att schablonregeln skall tillämpas utan särskild undersökning av barnens förhållanden. Kan SIV inte besluta i ett barnfamiljsärende inom ett år från det att ansökan gjordes, får uppehållstillstånd meddelas med stöd av schablonregeln. Denna skall dock inte tillämpas om det finns avgörande skäl som talar emot eller det annars framstår som orimligt. Regeringens beslut innebär ingen förändring i bedömningen av flykting-skäl eller skyddsbehov.

I överklagade ärenden skall inte schablonregeln tillämpas. I stället beaktas lång väntetid liksom barnens individuella skäl.

6. Viseringskrav

Beslut om förändringar i 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.

Viseringsfrihet infördes den 1 augusti 1990 för tjeckoslovakiska medborgare. Sedan dåvarande Östtyskland förenats med Västtyskland finns inte längre något viseringskrav för tyska medborgare. Viseringsfrihet för medborgare från Chile och Namibia införs vid årskiftet 1990–1991.

Då nya riktlinjer för invandringpolitiken antogs år 1984 gjordes uttalanden bland annat för en generösare viseringspraxis, framför allt i fråga om släktbesök. När det gäller 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. Invandrarverkets styrelse bör leda utvecklingen av viseringspolitiken.

Sedan "avhoppsfrekvensen" för iranska medborgare gått ned med drygt tio procent beslutade SIV den 30 mars 1990 om en mer generös praxis för besöksviseringar. Numera gäller att föräldrar beviljas visering för besök hos barn som haft permanent uppehållstillstånd i tre år. Syskon får visering för besök hos syskon som haft permanent uppehållstillstånd i fem år. I övriga fall tillämpas de riktlinjer som SIV beslöt 1987, dvs. att sökanden själv får göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inget annat. Dessa riktlinjer 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.

För att underlätta för de Sovjetjudar som vill utvandra till Israel eller andra länder, har SIV bemyndigat utlandsmyndigheterna i Sovjetunionen att bevilja sovjetiska medborgare av judisk börd inreservisering i Sverige högst en vecka eller, om särskilda omständigheter föreligger, högst tre veckor s. k. transitvisering.

Bl. a. i syfte att påskynda handläggningstiderna i viseringsärenden har

invandrarverket bemyndigat omkring 15 utlandsmyndigheter att själva fatta beslut i viseringsfrågor. Skr. 1990/91:77

Inom arbetsmarknadsdepartementet pågår även ett arbete för att ytterligare förenkla systemet för hur man ger viseringar.

V Asylsökande och flyktingar i Sverige – tillståndsprövning och mottagande

1. Asylprövning m. m.

Ny organisation för statens invandrarverk

Statens invandrarverk började den 1 juli 1989 att arbeta i en ny decentraliserad organisation och under delvis nya förutsättningar. Den nya organisationens syfte var att åstadkomma effektivare handläggning av utlänningsärenden och därmed kortare handläggningstider, ett bättre flyktingmottagande och förbättrad samverkan mellan verket, andra berörda myndigheter och kommunerna.

Asylsökande tas normalt emot för asylutredning på en utredningssluss, där polis och invandrarverket samarbetar. Som riktmärke gäller att polisen skall utreda asylansökningarna inom två veckor och att invandrarverket omedelbart därefter skall kunna fatta beslut i klara fall. 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 slutförts. I ärenden som överklagas hos regeringen skall, enligt riktlinjerna, beslut normalt kunna fattas inom sex månader från det att asylutredningen påbörjades hos polisen.

Invandrarverkets nya organisation dimensionerades för ca 20 000 asylsökande per år. Invandrarverkets anslag för budgetåret 1989/90 utgick vidare från ca 150 000 tillståndsärenden (viseringar, uppehålls- och arbets-tillstånd etc.) och ca 22 000 medborgarskapsärenden.

Under budgetåret 1989/90 kom närmare 39 000 asylsökande. Även antalet tillståndsärenden låg väsentligt över vad som beräknats och uppgick under budgetåret 1989/90 till ca 202 000. Antalet medborgarskapsärenden var mindre än beräknat och uppgick till ca 18 600.

Utvecklingen av handläggningstider och ärendebalanser; resursförstärkningar

Den kraftiga ökningen av antalet asylsökande under hösten 1989 har medfört att de mål i fråga om handläggningstider som statsmakterna har angett inte har kunnat uppnås. Jämfört med tidigare budgetår har den genomsnittliga totala handläggningstiden minskat, men samtidigt har balanserna av icke avgjorda ärenden ökat i samtliga led i asylproceduren.

Det stora antalet asylsökande ökade först trycket på polisens utredningsresurser och gjorde att ärendebalanserna hos polismyndigheterna ökade kraftigt under andra halvåret 1989. I syfte att arbeta av de balanser som uppstått uppdrog regeringen den 15 februari 1990 åt länsstyrelserna i de

län där invandrarverket har sina utredningsslussar att vidta samordningsåtgärder förande handläggningen av asylärenden.

Den 30 juni 1990 fanns ca 6 500 öppna asylärenden hos polismyndigheterna. I juni var den genomsnittliga utredningstiden för polisen ca 3,8 månader. I november 1990 har, enligt uppgift från rikspolisstyrelsen, målet att asylutredningarna vid slussarna skall ske inom två veckor i huvudsak uppnåtts.

Regeringen beslutade den 15 februari 1990 också att invandrarverket under resten av budgetåret 1989/90 skulle få disponera 3,2 milj. kr. i tillfälliga resurser vid verkets tillståndsbyråer.

Denna förstärkning av invandrarverkets organisation kunde inte förhindra att balansen av öppna asylärenden hos verket mer än fördubblades under budgetåret 1989/90. Antalet öppna asylärenden den 30 juni 1990 var ca 18 700, varav drygt 14 000 avsåg första instans. Totalt under budgetåret 1989/90 avgjorde emellertid invandrarverket väsentligt fler asylärenden än under budgetåret innan — nära 37 400 jämfört med knappt 29 000.

Polisens ökade arbetsinsats under hösten 1990 har lett till att balansen hos invandrarverket har ökat ytterligare. Den 1 oktober 1990 var antalet öppna asylärenden i första instans drygt 20 000.

I takt med att invandrarverket fått allt fler ärenden har också verkets handläggningstider ökat. Under september 1990 tog ett asylärende i första instans i genomsnitt fyra månader hos invandrarverket. Ett överklagande ärende tog i genomsnitt sju veckor.

För att invandrarverket skall kunna fatta beslut i asylärenden snabbare föreslog regeringen i tilläggsbudgeten för budgetåret 1990/91 en kraftig förstärkning av verkets resurser för detta ändamål (prop. 1990/91:25 bil.6). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (SfU8, rskr 96). Beslutet innebär att invandrarverket får disponera 62 milj.kr. utöver tidigare anvisat anslag för förvaltningskostnader. Förläggningsskostnaderna beräknas härigenom kunna minska med ca 400 milj.kr.

Genom det beslutade resurstillskottet beräknas invandrarverket under budgetåret 1990/91 kunna klara av 55 000—60 000 asylärenden, inkl. omprövningar efter överklaganden och sådana nya ansökningar om uppehållstillstånd, som inlämnas efter det att ett avlägsnandebeslut vunnit laga kraft.

För att kunna nå de uppsatta målen för handläggningstiderna i asylärenden — förutsatt att antalet asylsökande kommer att ligga på ca 30 000 det närmaste året — måste invandrarverket under budgetåret 1991/92 behålla resurstillskottet från innevarande budgetår. I budgetpropositionen har regeringen därför föreslagit en höjning av verkets förvaltningskostnadsanslag som i stort sett är en omräkning till helår av innevarande budgetårs förstärkning. En utgångspunkt vid resursberäkningen har varit att invandrarverket kan höja sin produktivitet i asylhandläggningen med ca 3% under nästa budgetår.

Praktiskt taget alla asylsökande som får avslag av invandrarverket på sina ansökningar överklagar besluten. Under budgetåret 1989/90 har huvuddelen av de ärenden som förts vidare till regeringen avgjorts inom några månader. För att kunna möta den ökade ärendemängd som följer av

avarbetningen i tidigare led i handläggningsprocessen, kommer det att ske en successiv uppbyggnad av resurserna inom regeringskansliet. För nästa budgetår föreslås i budgetpropositionen ytterligare 4,6 milj. kr. till arbetsmarknadsdepartementet för handläggning av utlänningsärenden.

I och med att fler asylsökande får avslag på sina ansökningar ökar också trycket på polisen att verkställa avvísningar. I slutet av september 1990 hade polisen drygt 1 600 avvísningsärenden som inte var verkställda. I drygt en tredjedel av fallen var personerna efterlysta av polisen.

Regeringen har som mål att ärendebalanserna om möjligt skall ha arbetats av till den 30 juni 1991. Genom beslut den 11 oktober 1990 har regeringen därför uppdragit åt länsstyrelserna i de län där invandrarverket har utredningsslussar att sinsemellan och i samråd med invandrarverket och kriminalvårdsstyrelsen planera och samordna de lokala polismyndigheternas verksamhet beträffande verkställighet av avlägsnandebeslut och asylutredningar så att detta mål nås.

Överföring av utredningsansvaret i asylärenden från polisen till invandrarverket

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utrett möjligheterna att överföra utredningsansvaret i asylärenden från polisväsendet till invandrarverket. I en rapport (1990:23) har statskontoret föreslagit att invandrarverket övertar ansvaret för utredningar i asylärenden. Polisen bör dock liksom idag utföra grundutredningen när en utlänning begär asyl. Statskontoret har vidare föreslagit att invandrarverket skall överta ansvaret för förvarslokaler vid utredningsslussarna. Polisen föreslås svara för delgivning och verkställighet av avlägsnandebeslut på samma sätt som för närvarande.

Rikspolisstyrelsen och invandrarverket har i samrådsyttranden i princip anslutit sig till statskontorets förslag. Vad gäller vissa enskildheter har emellertid de båda myndigheterna avvikande meningar.

Regeringen har i budgetpropositionen för budgetåret 1991/92 föreslagit att utredningsansvaret i asylärenden och ansvaret för förvarslokalerna vid utredningsslussarna förs över till invandrarverket den 1 juli 1992. Huvudmotivet för en överföring av utredningsansvaret är att invandrarverket därigenom får ett samlat ansvar för tillståndsverksamheten och ökade möjligheter till rationell samordning av handläggningen av asylärenden, vilket skapar bättre förutsättningar för att nå målen för handläggningstiderna. Ytterligare ett skäl är att polismyndigheternas uppgifter renodlas till andra mer polisiärt inriktade arbetsuppgifter.

Avsikten är också att initiera en närmare utredning av om ytterligare uppgifter i asylärendehantering som idag ligger hos polisen bör föras över till invandrarverket. Det gäller bl. a. den första grundutredning som görs i samband med gränskontrollen samt delgivning och verkställighet av avlägsnandebeslut.

Asylprövningskommittén (A 1989:02) har i betänkandet (SOU 1990:79) Utlänningsnämnd föreslagit att en särskild nämnd inrättas för överprövning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Nämnden bör enligt förslaget i princip överta den överprövning enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som i dag faller på regeringen. Särskilt viktiga eller känsliga ärenden skall dock liksom nu överlämnas till regeringen, antingen direkt från invandrarverket eller också från utlänningsnämnden.

Till skillnad från nuvarande handlägningsordning i regeringskansliet skall, enligt kommitténs mening, muntlig handläggning tillämpas i viss utsträckning.

Kommittén anser att den nya ordningen med en nämnd bör tillämpas på försök under förslagsvis tre år och därefter utvärderas.

Asylprövningskommitténs förslag remissbehandlas för närvarande. Enligt planerna skall ett förslag lämnas till riksdagen under våren 1991.

2. Förlägningsverksamheten

Invandrarverkets nya organisation innebär att det skall finnas en fast förlägningsorganisation som omfattar fyra utredningsslussar och 18 fasta förläggningar. Kapaciteten i den fasta organisationen är beräknad för ett mottagande av ca 20 000 asylsökande per år och en genomsnittlig beläggning med 4 600 personer. Härutöver kan den fasta organisationen vid behov kompletteras med tillfälliga förläggningar.

När den nya organisationen genomfördes den 1 juli 1989 fanns det ca 12 900 personer på de fyra utredningsslussarna och ett 60-tal förläggningar. Sedan dess har förlägningskapaciteten utökats som en följd av det stora antalet asylsökande under budgetåret 1989/90.

Under hösten 1989 var det nödvändigt att snabbt öka kapaciteten vid utredningsslussarna. Det skedde i första hand genom att annex knöts till de fasta utredningsslussarna. Vidare öppnades en ny tillfällig utredningssluss i Sundsvall. Den 31 december 1989 var totalt ca 11 000 asylsökande inskrivna på utredningsslussar. På förläggningarna fanns vid samma tidpunkt ca 15 000 personer. Totalt fanns det således ca 26 000 personer i förläggningssystemet vid årskiftet 1989–1990, vilket var ungefär dubbelt så många som ett halvår tidigare.

Efter en viss fortsatt utbyggnad av slusskapaciteten i början av 1990, minskade behovet av slussplatser därefter successivt under våren. I takt med att de asylsökande blivit polisutredda har i stället behovet av förläggningsplatser ökat. Den 1 juli 1990 var ca 9 700 asylsökande inskrivna vid utredningsslussar. Totalt fanns det den 1 juli 1990 ca 29 800 personer på utredningsslussar och förläggningar.

Sommaren 1990 fanns fem utredningsslussar med ett 50-tal annex samt 85 förläggningar för inkvartering av asylsökande och flyktingar. Av förläggningarna drevs ca 70 direkt av invandrarverket. De övriga och flertalet av slussannexen drevs i annan regi, bl. a. har Röda korset fyra förläggningar.

Den 1 december 1990 hade antalet personer på slussar och förläggningar ökat till ca 30 500. Därav fanns ca 7 000 på utredningsslussar och ca 23 500 på andra förläggningar. Merparten av dem som fanns på utredningsslussarna var polisutredda och skall så snart som möjligt flytta till förläggning.

Ett stort problem under budgetåret 1989/90 var att personer som beviljats uppehållstillstånd fick vänta lång tid på förläggning innan de kunde tas emot i en kommun. Den 1 januari 1990 fanns det närmare 7 000 personer med uppehållstillstånd inskrivna på förläggning. Under år 1990 har situationen i detta avseende förändrats väsentligt. Av de personer som fanns inskrivna på förläggning den 1 december var det knappt 2 800 som hade uppehållstillstånd. Med nuvarande relation mellan avslag och bifall i asylärenden kan kommunerna snabbare än tidigare ta emot dem som beviljas uppehållstillstånd. Den avgörande faktorn för förläggningstidens längd är för närvarande i stället hur lång tid asylärendets handläggning tar.

Den 1 juli 1990 ändrades lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl. till att gälla även för utlännning som fått uppehållstillstånd men som alltjämt vistas på en förläggning. Biståndet till flyktingar med tillstånd som vistas på invandrarverkets förläggningar var tidigare endast reglerad i invandrarverkets föreskrifter.

Verksamheten vid förläggningarna skall bedrivas så att vistelsen där så långt möjligt återspeglar hur det är att leva i Sverige. På flertalet förläggningar svarar de asylsökande själva för hushållsgöromålen (tvätt, städning, inköp, matlagning etc.). Undantagna är några förläggningar som har hel pension och där matlagning därför inte blir aktuell. Barn i skolpliktig ålder går i skolan och vuxna uppmanas att delta i svenskundervisning med samhällsorientering.

Den svenska lagstiftningen tillåter inte personer utan upphålls- och arbetstillstånd att förvärvsarbeta under den tid som myndigheten behöver för handläggning av deras ansökningar. Regeringen har inga planer på att ompröva den nuvarande ordningen.

På många förläggningar har man försökt att inom ramen för gällande lagstiftning öka möjligheterna till meningsfull sysselsättning under förläggningstvisten. Bl. a. har flera kommuner ordnat verksamheter där asylsökande har kunnat göra värdefulla arbetsinsatser som annars kanske inte hade blivit av. Med utgångspunkt i bl. a. dessa goda exempel arbetar nu regeringskansliet och invandrarverket med att söka utveckla formerna för meningsfull verksamhet för asylsökande, utan att detta kommer i konflikt med gällande arbetsrätt.

Inom invandrarverket har under år 1989 bedrivits ett särskilt projekt för att utveckla verksamheten för barn och barnfamiljer vid utredningsslussar och förläggningar.

Barn utan egna vårdnadshavare tas normalt om hand på grupphem med särskild personal. Under budgetåret 1989/90 fanns det åtta sådana grupphem, varav ett ligger i anslutning till utredningsslussen i Carlsund och ingår i den fasta förläggningsorganisationen. Den 1 juli 1990 bodde ca 130 barn utan egna vårdnadshavare på invandrarverkets anläggningar. Det var 50% fler än ett år tidigare.

För mottagandet av sjuka och handikappade flyktingar har invandrar-

verket tillgång till en mottagningsenhet inom Regionsjukhuset i Linköping (RIL). Under budgetåret 1989/90 överfördes 36 handikappade flyktingar till Sverige. De flesta av dessa har under någon period vårdats på RIL. Sedan RIL-kliniken öppnades i januari 1986 har ca 125 flyktingpatienter vårdats där vid ca 170 vårdtillfällen.

De totala kostnaderna för förlägningsverksamheten uppgick under budgetåret 1989/90 till ca 2 730 milj. kr.

3. 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	Avtalade kommunplatser	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	18 297	21 143	276
1990	22 330	¹⁾	278

¹⁾ T. o. m. tredje kvartalet hade kommunerna tagit emot 17 105 personer. Detta pekar på ett mottagande för hela 1990 som är högre än föregående år.

Under de första åren omfattade en stor del av det kommunala mottagandet asylsökande vars ansökningar om uppehållstillstånd fortfarande behandlades. Riktlinjerna för mottagandet har emellertid ändrats genom riksdagens beslut och numera skall normalt endast personer med uppehållstillstånd tas emot i kommunerna.

Kommunerna får statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar samt för bistånd som lämnas enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl. Ersättningssystemet för flyktingmottagandet förändras den 1 januari 1991. Regeringen har i proposition (1989/90:105, Sfu21, rskr. 281) om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m. m. dels redovisat ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv, dels lämnat ett förslag till ett nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet.

I programmet för aktivt och samordnat flyktingmottagande betonas särskilt att det behövs en helhetssyn och en samordning mellan olika myndigheter i arbetet med flyktingar. Vidare understryks vikten av att de fackliga organisationerna, arbetsgivarna och frivilligorganisationerna får en mer aktiv roll än hittills. Såvitt gäller de sistnämndas medverkan i flyktingmottagandet lämnar en särskild arbetsgrupp förslag i januari 1991. Detta behandlas i ett senare avsnitt.

Kommunerna skall fr. o. m. den 1 januari 1991 göra individuella planer

för flyktingarnas introduktion i det svenska samhället. Planen skall alltid göras i samråd med flyktingen och arbetsförmedlingen.

Huvudsyftet med förändringen av ersättningssystemet har varit att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

Det nuvarande ersättningssystemet har inte gett incitament till kommunerna att aktivt verka för att flyktingarna blir självförsörjande så snabbt som möjligt. Det är snarare så att det har inbjudit till ett bidragstänkande. I det system som avvecklas ersätter staten bl. a. socialbidragskostnaderna under det år då uppehållstillstånd beviljats och de därpå följande tre åren. Aktiva åtgärder för att flyktingarna skall bli självförsörjande har däremot kunnat medföra kostnader för kommunen som den inte fått ersättning för.

Kostnaderna för ersättning till kommunerna uppgick under budgetåret 1989/90 till ca 2,1 miljarder kr.

Det nya systemet för ersättning till kommunerna innebär att kommunerna – utom för vissa kategorier flyktingar – i stället får en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting. Den statliga ersättningen kommer i fortsättningen att bestå av följande delar:

- grundersättning,
- schablonersättning,
- ersättning för vissa särskilda kostnader,
- ersättning för extraordinära kostnader,
- ersättning av kostnader för asylsökande,
- ersättning för sjukvårdskostnader m. m.

Grundersättningen skall utges till kommuner som träffat överenskommelser med invandrarverket om mottagande av flyktingar. Ersättningen, som är oberoende av hur många flyktingar kommunen tar emot, skall utges med ett belopp som motsvarar schablonersättning för tre vuxna flyktingar.

Schablonersättningen skall täcka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd till flyktingar och huvuddelen av övriga bidrag som hittills lämnats till kommunerna för flyktingmottagandet. Den skall även inkludera kommunernas kostnader för lagstadgad svenskundervisning för vuxna flyktingar. För år 1991 är den nya schablonersättningen 126 500 kr. för flyktingar som fyllt 16 år och 77 000 kr. för barn under 16 år. Beloppen skall justeras årligen med hänsyn till bl. a. kostnadsutvecklingen.

Särskilda regler finns för flyktingar som flyttar under introduktionsperioden, vilka är avsedda att ge en rättvis ersättning åt såväl den första inflyttningskommunen som den nya.

Ersättning för kostnader för vissa handikappade och äldre flyktingar kan beviljas för att ersätta kommunerna för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, social hemhjälp och färdtjänst. Förutsättningen för att få ersättning för ekonomisk hjälp är att flyktingen som en följd av handikapp eller hög ålder inte bedöms kunna stå till arbetsmarknadens förfogande eller på annat sätt kunna bli självförsörjande. I dessa fall utgår endast ett halvt schablonbelopp till kommunerna.

Ersättning för vissa kostnader för ensamma flyktingbarn beviljas för faktiska kostnader för sådan vård av ensamma flyktingbarn under 18 år

som sker med stöd av socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Ersättning av extraordinära kostnader kan efter prövning i varje enskilt fall lämnas till kommuner som har vissa typer av extraordinära kostnader för flyktingmottagandet.

Ersättning för kommunala kostnader för asylsökande skall lämnas enligt samma principer som nu gäller för kommunernas kostnader för bistånd enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl. samt för vissa kostnader för vård av barn och transporter.

Ersättning till sjukvårdshuvudmännen lämnas för akut- och förlossningsvård samt för vård vid abort som har givits till utlänningar som sökt uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och som inte är kyrkobokförda i riket. För vissa handikappade flyktingar ersätts även varaktig vård. Vidare lämnas ersättning för hälsoundersökningar av flyktingar. Särskilda bidrag kan också lämnas för vårdinsatser för flyktingar med särskilda behov.

För närvarande får flertalet flyktingar socialbidrag till hemutrustning vid bosättning i en kommun. Den 1 januari 1991 införs i stället *ett nytt system med lån till hemutrustning för flyktingar*. Lånen kommer att administreras av *centrala studiestödsnämnden*. Lånen skall kunna beviljas till flyktingar m. fl. som fyllt 18 år, som tas emot i en kommun från förläggning eller som i övrigt omfattas av flyktingmottagandet. Lånen kommer att vara ränte- och amorteringsfria under de första två åren efter utbetalningen. Därefter skall ränta utgå med en räntesats som fastställs för varje år av regeringen. Amorteringstidens längd bestäms med utgångspunkt i lånets storlek. Låntagare med låga inkomster skall kunna få anstånd med återbetalning eller nedsättning av det belopp som skall betalas. Vid långvarig oförmåga att betala tillbaka lånet skall skulden kunna avskrivas. Med de relativt förmånliga villkor som kommer att gälla, bör det normalt sett inte finnas något behov av socialbidrag till möbler och annat bohag.

En informell arbetsgrupp inom regeringskansliet och med företrädare för arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet ser över förutsättningarna för att kunna införa någon form av *enhetlig introduktionsersättning* för flyktingar som deltar i ett introduktionsprogram. En sådan ersättning skulle minska behovet av socialbidrag. För att få denna enhetliga introduktionsersättning skulle man kunna ställa tydligare krav än annars på att flyktingen fullföljer den gemensamt upprättade introduktionsplanen.

VI Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll

1. Inledning

Migrationen är en internationell företeelse. Migrations- och flyktingpolitiska frågor står därför på dagordningen i en rad internationella fora. Sverige verkar sedan länge aktivt för att internationellt bidra till varaktiga lösningar på både de problem som orsakar folkomflyttningarna och dess konsekvenser.

Detta arbete får olika inriktning beroende på karaktär och ansvarsområde för respektive internationellt organ. Inom FNs ram behandlas flyktingpolitiska frågor, med avseende på såväl åtgärder för dem som tvingats på flykt (UNHCR, UNRWA) som insatser för att komma åt grundorsakerna bakom flykten.

Inom FN diskuteras även frågor med anknytning till invandrades sociala och rättsliga situation i invandringsländerna. FNs generalförsamling antog hösten 1990 en konvention om skyddet av rättigheter för alla migrerande arbetare och deras familjer.

Inom OECD är det naturligt nog den ekonomiska politiken i medlemsländerna, arbetskraftsfrågorna etc. som bestämmer infallsvinkeln för det migrationspolitiska arbetet.

Europarådet är sedan länge ett viktigt forum för mellanstatlig dialog kring integration av invandrare i medlemsländerna. Där har man också under en följd av år arbetat med asylrättsliga spörsmål. Demokratiseringsprocessen i Central- och Östeuropa har under år 1990 satt nya frågor på Europarådets dagordning.

Den västeuropeiska integrationen har även immigrationspolitiska aspekter. Inom ramen för förhandlingarna om ett s.k. EES-avtal mellan EFTA och EG har Sverige, såsom medlem av EFTA, markerat sitt intresse av att delta i och bidra till det arbete som EG bedriver i syfte att avveckla eller förenkla gränskontrollen för personer. Utvecklingen har här under år 1990 kommit in i ett avgörande skede, även om detta inte skett som en del av EES-förhandlingarna.

Det nordiska samarbetet i migrations- och flyktingpolitiska frågor har även under år 1990 varit en mycket betydelsefull plattform för avstämning inför gemensamt eller samordnat nordiskt agerande internationella sammanhang.

Det internationella arbetet med att söka konstruktiva lösningar på grundläggande migrations- och flyktingpolitiska problem har fortsatt inom ramen för de s.k. 15-landskonsultationerna i UNHCRs regi. Arbetet har fått inspiration av den idéskiss till en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik som under år 1990 gjorts inom regeringskansliet. Det svenska arbetet har fått uppmärksamhet och efterföljd i flera andra länder.

2. Aktuella trender i det internationella flyktingsamarbetet

Det finns en växande medvetenhet bland länder och organisationer om behovet av att finna lösningar av bestående natur som kan förändra de statiska och alltmer utdragna flyktingsituationerna i världen. Sådana lösningar kräver beslut och initiativ av politisk, ekonomisk och administrativ karaktär på olika nivåer och från många olika parter.

Behovet av att angripa grundorsakerna till flykt har kommit att allt mer betonas i det internationella samarbetet. Här finns en nära koppling mellan demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, fredliga lösningar av konflikter och den ekonomiska och sociala utvecklingspolitik som förs i landet.

Men samtidigt krävs ökade utvecklingsinsatser i områden med hög

flyktingkoncentration. Dessa måste riktas både till den lokala befolkningen och till flyktingarna. Den sociala infrastrukturen, exempelvis hälsovård och utbildning, måste förstärkas. Biståndet till flyktingar kan göras mer effektivt. Begränsande faktorer är asyllandets politik, samarbetsförmåga och samordningskapacitet. FN-organens administrativa struktur och kapacitet, främst UNHCR och FNs program för livsmedelsbistånd ses för närvarande över i syfte att göra dem effektivare. Andra FN-organ, inriktade på utveckling, förbiser ofta flyktingfrågorna. En ökad samordning inom FN-systemet behövs. Sverige verkar för att en sådan samordning skall komma till stånd.

Resurserna för flyktingprogram är otillräckliga. UNHCRs årliga inkomster har legat på strax under tre miljarder kr. sedan år 1980 trots att antalet flyktingar fördubblats mellan åren 1980 och 1990. Det innebär att hjälpen motsvarar ca 50 öre per flykting och dag.

Flyktingarna från tredje världen som kommer till europeiska länder kostar å andra sidan ofta hundra gånger mer än vad program för samma flyktingar skulle ha kostat om de stannat kvar i närmaste asylland. Nära sitt hemland har de vanligtvis de bästa förutsättningarna att anpassa sig till lokala förhållanden, om de får den möjligheten. Bristen på utvecklingsmöjligheter tvingar i en del fall de bättre utbildade att söka alternativ längre bort.

Sammantaget behövs en ökad internationell dialog kring flyktingfrågorna och konkreta initiativ till lösningar. Detta är också underliggande orsaker till den tidigare nämnda utredningen om förutsättningarna för och inriktningen av en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. Parallellt med utredningsarbetet har Sverige presenterat tankarna i en skrift – ”En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik” – som översatts till engelska, franska och tyska och som blivit mycket uppmärksammat internationellt. Den ingår i underlaget för arbetet i UNHCRs arbetsgrupp om varaktiga lösningar och skydd för flyktingar (”durable solutions and protection”).

Fattigdom och sysselsättningsproblem kan utgöra grogrunden för framtida massiva migrationsflöden. Ökad fattigdom kommer att tvinga fler på flykt från fattigdom snarare än till välfärd. Det internationella samfundet måste söka konstruktiva – inte restriktiva – lösningar på problemen. Dialogen kring dessa frågor har just börjat.

3. Sveriges roll i det internationella flyktingsamarbetet

Sveriges agerande i det internationella flyktingsamarbetet har under de senaste åren fått en allt mer markerad profil såväl vad gäller flyktingsarbetets innehåll och genomförande som dess finansiering.

Under år 1990 har Sverige deltagit aktivt i reformarbetet inom UNHCRs styrelse. Sverige kom att spela en medlande roll mellan u-länder som önskar ökade resurser för flyktingprogram och en del i-länder som vill förbättra resursanvändningen utan att öka bidragen. Statsministern uppmade i ett brev till 64 stats- och regeringschefer till förnyade ansträng-

ningar kring flyktingproblemen. Det kom i hög grad att bidra till enighet kring 1990 års UNHCR-budget.

Under vissa perioder av året har UNHCR bara tillgång till medel för knappt en vecka framåt i tiden. Det är nödvändigt med en stabilare finansiering av flyktingprogrammen. Som ett led i detta har Sverige föreslagit att UNHCR skall få en reservfond att ta till under året i väntan på förutsedda bidrag. En sådan fond skulle även medverka till snabbare insatser i nya flyktingsituationer.

Inom styrelsen för FNs livsmedelsprogram (WFP) pågår för närvarande förhandlingar om reformer, som på sikt skall möjliggöra ökad effektivitet. WFP förser de flesta flyktingar med baslivsmedel. Sverige har bidragit till skapandet av en fond för flyktingprogram, Protracted Refugee Operations, som kommit igång under år 1990. Vidare verkar Sverige för ökade bidrag från övriga givare för transportkostnaderna av livsmedel till flyktinglägren.

SIDA har genom sin katastrofsektion fortsatt att öka sina insatser i olika regioner, ofta i nära samarbete med enskilda organisationer. Samarbetet med UNHCR har också fördjupats genom kontakter mellan UNHCRs och SIDA:s regionavdelningar. Exempel på detta är det aktiva svenska deltagandet i uppföljningen av konferensen för centralamerikanska flyktingar (Cirefca). Humanitära insatser för flyktingar görs även genom enskilda organisationer i både Central- och Sydamerika. Det humanitära samarbetet kring flyktingfrågorna i Södra Afrika har pågått i många år. Utvecklingen under senaste året kan leda till förändringar, såsom medverkan till återvandring. Afghanistanflyktingprogrammen får också stora svenska bidrag, dels genom enskilda organisationers verksamhet, dels genom FN-samarbetet både i Pakistan och inom Afghanistan.

I programländer med flyktingproblem har bevakningen av flyktingfrågor ökat. Femton av Sveriges nitton programländer har antingen tagit emot flyktingar eller givit upphov till flyktingflöden – i några fall båda delarna. Åtta av dessa har tagit emot eller har givit upphov till över hundra tusen flyktingar. Det innebär att flyktingproblemen i högre grad behöver beaktas inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Sveriges finansiella bidrag till flyktingprogram är betydande. Sverige är den tredje största bidragsgivaren till UNHCR och den näst största till UNRWA. De svenska bidragen till FNs livsmedelsprogram (WFP) för flyktingar, är bland de största och – vilket är det viktigaste – utgör de mest flexibla bidragen, eftersom de utbetalas kontant för upphandling där man får ut det mesta möjliga för pengarna. Medlen täcker även transportkostnaderna fram till flyktinglägren eller centrala distributionspunkter i asyllandet. Vidare utgår bidrag till internationella organisationer som Internationella Rödakorskommittén och Rödakorsföreningars förbund, där många av insatserna görs till förmån för flyktingar.

Dessutom utgår bidrag till flyktinginsatser som genomförs av, eller i samarbete med, svenska enskilda organisationer.

De totala svenska bidragen till flyktingprogram och för internflyktingar under kalenderåret 1990 uppgår till (milj. kr.):

UNHCR	335
UNRWA	130
WFP (budgetåret 1990/91)	85
Genom andra FN-organ och internationella organisationer	85
Genom enskilda organisationer	735
Totalt	1 370

4. Flyktingfrågorna i FNs generalförsamling m. m.

UNHCRs verksamhet behandlas varje höst i FNs generalförsamling. I ett svenskt anförande i november 1990 framhöll statsrådet Maj-Lis Lööv att problemet med flykting- och migrationsströmmar måste få en framträdande plats i det internationella samarbetet. Vidare pekade hon på nödvändigheten av att angripa orsakerna till flykt och migration. Främjandet av respekten för mänskliga rättigheter, utvecklingsbistånd, generös asylpolitik och främjandet av frivillig repatriering är viktiga komponenter för en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. För närvarande kan det internationella samfundet inte tillmötesgå flyktingarnas elementära behov. UNHCR liksom andra FN-organ måste få ett brett stöd.

Generalförsamlingen antog som nämnts en resolution till stöd för UNHCRs verksamhet med bl. a. de nordiska länderna som förslagsställare. Resolutionen bekräftar UNHCRs grundläggande uppgift att svara för internationellt skydd av flyktingar och understryker behovet av gemensamma internationella insatser till förmån för det ökande antalet flyktingar och hemlösa. Vidare antogs resolutioner om uppföljningen av flyktingkonferenserna om södra Afrika och Centralamerika samt resolutioner om flyktingsituationen i enskilda länder i Afrika.

Även UNRWAs verksamhet behandlas årligen av generalförsamlingen. I ett gemensamt nordiskt anförande framhölls betydelsen av UNRWAs verksamhet i de ockuperade områdena och i Libanon, där våldet alltjämt ökar och lägger allvarliga hinder i vägen för organisationens arbete. De nordiska länderna lägger särskild vikt vid UNRWAs utbildningsprogram och anser det angeläget att detta får finansiellt stöd. UNRWAs finansiella situation ger anledning till fortsatt oro. De nordiska länderna avser att fortsätta sitt politiska och finansiella stöd till UNRWAs verksamhet.

Generalförsamlingen antog som nämnts en internationell konvention om skydd för migrerande arbetare och deras familjer. I utarbetandet av konventionen, som tagit tio år, har Sverige spelat en aktiv roll.

Konventionen spänner över ett mycket stort område och omfattar bestämmelser om såväl mänskliga rättigheter som tillämpning av t. ex. sociala skyddsregler.

5. UNHCR

UNHCR inrättades år 1950 för att under en treårsperiod finna nya hem åt de europeiska flyktingarna efter andra världskriget. Sedan dess har nya flyktinggrupper tillkommit och UNHCRs mandat har successivt förlängts med fem år i taget. UNHCRs främsta uppgift har sedan starten varit att ge

rättsligt skydd åt flyktingar, men inslaget av materiellt bistånd har ökat kraftigt med åren. Flyktingproblemen har under den senaste tioårsperioden nått en mycket stor omfattning och komplexitet. De större flyktingströmmarna har främst rört sig mellan u-länder. I flera av de krislägen som uppstått har UNHCR betraktats som den mest lämpliga organisationen för akuta hjälpinsatser för såväl flyktingar som andra hemlösa.

UNHCR har samarbete med flertalet av världens länder. Till följd av demokratiseringar i Östeuropa har nu även Ungern anslutit sig till UNHCR. Flera andra central- och östeuropeiska länder har närmat sig organisationen.

UNHCRs 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 2 000 anställda. Arbetet 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. Hjälpen 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 1990 berördes hur UNHCR året innan befann sig i en svår förtroendekris och hade brist på resurser. Det fick negativa konsekvenser för flyktingarna.

Tidigare under året enades slutligen medlemsländerna om behovet av gemensamma åtgärder för att förbättra villkoren för flyktingar. Det kräver insatser från alla parter: ursprungslandet, asylländer, givare och UNHCR. En bättre samordning med andra FN-organ och enskilda organisationer efterlystes också.

Dessa beslut behöver nu förverkligas. UNHCR saknar fortfarande resurser för att möta flyktingarnas mest elementära behov. Återvändningsprogram har förhindrats eller avstannat på grund av bristande resurser. Det påverkar UNHCRs skyddsfunktion för flyktingar negativt.

Perspektivet av ökande migration, utöver flyktingflödena, behöver uppmärksammas i syfte att finna konstruktiva lösningar.

Sverige föreslog en fond inom UNHCR som kunde öka dess handlingsförmåga i svåra finansiella lägen. Förslaget godkändes i december 1990 och gäller fr. o. m. januari 1991.

Vid 1989 års reguljära exekutivkommittémöte tillsattes en särskild arbetsgrupp för att studera skydds- och lösningsfrågor i ett sammanhang. Gruppen kunde inte omedelbart börja sitt arbete på grund av UNHCRs administrativa och finansiella problem, men är nu i gång med inriktning på att rapportera till 1991 års reguljära exekutivkommittémöte. Enkelt uttryckt kan gruppens uppgift sägas vara att göra en översyn av innehållet och inriktningen på UNHCRs mandat och verksamhet.

Sverige har som UNHCRs andra största givarland drivit frågan om bättre fördelning mellan länderna i ansvaret för flyktingarna.

Skr. 1990/91:77

6. UNRWA

UNRWA kom till 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 flyktingkaror tillkommit, framför allt efter kriget år 1967 mellan Israel och arabstaterna. De höga födelsetalen 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, Libanon och i Syrien. Någon lösning på detta flyktingproblem kan knappast förväntas så länge Palestinakonflikten förblir olöst.

UNRWAs 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.

7. FNs livsmedelsprogram (WFP)

FNs livsmedelsprogram skapades år 1962 för att förmedla livsmedelsbistånd till utvecklingsprojekt främst i de fattigaste länderna.

Genom åren har WFP kommit att få en allt större roll som förmedlare av livsmedelsbistånd till flyktingar. Det har i första hand gällt basföda. Samarbetet mellan WFP och UNHCR har därför kommit att utvecklas betydligt under de senaste åren.

Efter beslut i WFPs styrelse år 1989 skapades en ny fond inom WFP för långvariga flyktingsituationer (Protracted Refugee Operations, PRO) som ett komplement till WFPs katastroflager. Sverige bidrar under budgetåret 1990/91 med 25 milj. kr. till denna fond. Dessutom användes även större delen av Sveriges bidrag till katastroflagret för flyktinginsatser, 60 milj. kr.

WFPs personal står även bakom FNs program för kambodjanska flyktingar längs Thailand's och Kambodjas gräns (United Nations Border Relief Operation, UNBRO), som bistår närmare 300 000 flyktingar som inte faller under UNHCRs mandat.

8. OECD

Under OECDs kommitté för arbetsmarknads- och sociala frågor sorterar den särskilda arbetsgruppen för migrationsfrågor (Working Party on Migration). Arbetet tar sikte på att studera migrationens betydelse för den ekonomiska utvecklingen i medlemsländerna med särskild tonvikt på arbetsmarknadsfrågor.

Planering pågår för närvarande av ett brett upplagt projekt under tre år

49

om migrationens betydelse för den framtida arbetskraftsförsörjningen. Prognoser över befolkningsutvecklingen i världen kommer därvidlag att utgöra viktiga ingångsvärden. Under det möte som arbetsgruppen hade i februari 1990 framhölls från svensk sida, med starkt stöd av bl. a. Norge och Italien, vikten av att en sådan studie inte får ett alltför snävt arbetskraftspolitiskt perspektiv. Avsikten är att projektet skall inledas under år 1991.

De frågeställningar som tas upp i det nämnda projektet kommer också att belysas vid en internationell konferens i Rom i mars 1991, på inbjudan av italienska myndigheter och i samarbete med OECD.

OECDs permanenta rapporteringssystem avseende uppgifter om migrationsströmmar m. m. (SOPEMI) fyller fortsatt en viktig funktion för att förse det politiskt inriktade arbetet med underlag. Det svenska korrespondentskapet har under år 1990 förts över från Delegationen för invandrarforskning (DEIFO), som avvecklades fr. o. m. den 1 juli 1990, till arbetsmarknadsdepartementet.

9. Europarådet

Bland Europarådets medlemsländer finns ett starkt uttalat intresse för samverkan i frågor angående asylrätt och asylrelaterad migration. Frågor av denna art handhas i en expertkommitté (CAHAR), som är direkt underställd ministerkommittén. CAHAR har arbetat fram skilda rättsliga instrument och har underställt ministerkommittén ett förslag om tillämpningen av den s. k. första asyllandsprincipen. Kommittén håller regelbundna möten för utbyte av synpunkter och för att utveckla en enhetlig syn på aktuella problem inom sitt ansvarsområde.

I januari 1991 anordnas, som tidigare nämnts, i Wien i Europarådets regi och med Österrike som värd en ministerkonferens angående Öst-Västmigration. Det är regeringens förhoppning att man här skall kunna diskutera praktisk tillämpning av en sådan helhetspolitik, med viktiga inslag av förebyggande insatser, som man från svensk sida har velat främja i andra internationella sammanhang. Slutsatserna från den nämnda ministerkonferensen kan på sikt komma att starkt påverka Europarådets fortsatta arbete på detta fält.

Europarådets arbete med avseende på *invandrares integration* i invandringsländerna måste anses vara av central politisk betydelse. Frånvaron av en ansvarsfull invandrapolitik som så långt möjligt tillförsäkrar invandrare lika villkor på arbetsmarknaden, i utbildningen och i samhället i övrigt, kan leda till att miljontals människor i Europa marginaliseras och tvingas leva ett liv helt utan delaktighet och normala sociala kontakter med det samhälle där de vistas.

Från svensk sida har det sedan flera år varit en strävan att söka vitalisera detta samarbete, bl. a. genom att koncentrera verksamheten till de frågor som idag ter sig som de verkliga utmaningarna för Europas invandringsländer: kampen mot rasism och främlingsfientlighet, flyktingars sociala situation, de "nya invandrarnas" behov av särskild uppmärksamhet inom arbetsmarknadspolitiken etc.

Det förstnämnda frågekomplexet har också varit föremål för ett omfattande projektsamarbete sedan flera år. Det s.k. Community relationsprojektet har studerat en lång rad aspekter på etniska relationer. Den expertgrupp som på regeringarnas vägnar ansvarar för projektet gjorde i september 1990 ett studiebesök i Stockholm med omnejd. Syftet var att studera svensk invandrapolitik så som den förverkligas på kommunal nivå, med särskild betoning på åtgärder till förmån för goda etniska relationer.

Arbetet skall slutföras under år 1991, bl.a. genom en internationell konferens i Haag sent på hösten. Dessförinnan skall slutsatserna från projektet vara ett av de viktigaste underlagen för den konferens med Europas invandrarministrar som skall äga rum i Luxemburg i september 1991. Planeringen av denna konferens har varit ett viktigt inslag i arbetet för den styrkommitté för migrationsfrågor (CDMG) som håller samman regeringssamarbetet rörande invandrares integration.

Den särskilda expertgrupp för frågor om *dubbelt medborgarskap* som sedan några år arbetat under svenskt ordförandeskap avslutar sitt arbete under våren 1991. En tankegång i arbetet är att den Europarådskonvention som skall förhindra uppkomsten av dubbla medborgarskap skulle kunna mjukas upp i vissa avscenden. Konventionen skulle därmed bättre än nu kunna svara mot den aktuella situationen, där bl. a. antalet blandäktenskap gjort dubbla medborgarskap tämligen vanligt förekommande.

Styrkommittén för kommunala och regionala frågor har under år 1990 slutfört arbetet på en konvention avseende *invandrares rätt att delta i det lokala politiska livet*. Det gäller bl. a. frågan om rösträtt i de kommunala valen. Konventionsförslaget bereds för närvarande i ministerkommittén.

10. EFTA-EG

I det föregående (avsnitt I.5) har kortfattat berörts konsekvenserna för invandringen till Sverige av en fri västeuropeisk arbetsmarknad. Sveriges eventuella deltagande härvidlag hänger samman med EGs arbete med att förverkliga den s.k. inre marknaden. Detta arbete innefattar också avveckling eller i varje fall förenkling av den inre gränskontrollen för personer. Frågor om visumregler, ansvarsfördelningen i fråga om asylansökningar och andra aspekter på den *yttre* gränskontrollens utformning aktualiseras därmed.

Som tidigare nämnts har EFTA-länderna, inom ramen för förhandlingarna om ett s.k. EES-avtal med EG, deklarerat sin beredskap och önskan att delta i och bidra till EGs arbete i dessa frågor. Som det nu ser ut kommer gränskontrollfrågorna emellertid inte att ingå i EES-förhandlingarna, eftersom EG-kommissionen – som är EFTAs förhandlingsmotpart – saknar formell kompetens att föra förhandlingar på detta område.

I stället sker EGs eget arbete inom särskilda samarbetsorgan direkt under regeringarnas ledning och överinseende. Utvecklingen under år 1990 har varit snabb och lett fram till två konventionsutkast – ett om ansvarsfördelningen avseende behandlingen av asylärenden och ett om gränskontroll. Det förstnämnda utkastet färdigställdes och underteckna-

des av elva EG-länder i juni 1990. Det tolfte landet – Danmark – har ännu inte undertecknat Dublinkonventionen.

Konventionen kan komma att öppnas för tillträde även av länder utanför EG-kretsen. De flesta EFTA-länder, däribland Sverige, liksom Canada och USA har förklarat sig principiellt intresserade av att ansluta sig. Ett samrådsmöte med deltagande av representanter för de berörda länderna och för EG-sidan hölls i Genève i slutet av november 1990. Sverige fick deltagarnas uppdrag att i direktkontakt med EG understryka ländernas fortsatta intresse och att å deras vägnar få vissa förhållanden av betydelse för den fortsatta analysen klargjorda.

EGs arbete med gränskontrollfrågorna har stor betydelse inte minst för de nordiska länderna och för den passfrihet som råder dem emellan sedan mer än 30 år. Det har därför varit naturligt att under år 1990 ha täta kontakter på nordiskt plan i hithörande frågor, huvudsakligen inom ramen för den nordiska samrådsgruppen i flyktingfrågor. Under hösten 1990 togs också kontakter mellan Norden och det italienska ordförandeskapet i EGs olika samarbetsorgan på området.

Inför det fortsatta arbetet med EGs gränskontrollkonvention, som på bästa sätt måste samordnas med den nordiska passkontrollöverenskomsten (PÖK), har flera överläggningar hållits mellan företrädare för de nordiska regeringarna. Flera olika tänkbara tekniska lösningar har diskuterats. Valet mellan dem bör emellertid göras först när man vet mer om den slutliga utformningen av gränskontrollkonventionen. Det är en nordisk ambition att, i så nära samarbete med EG-sidan som möjligt, snarast klara ut förutsättningarna för sammankopplingen av de båda passunionerna.

11. IOM

International Organisation for Migration (IOM) är den enda mellanstatliga organisation som specifikt sysslar med migrationsfrågor. IOM är mest känt för sina transportprogram – inklusive hälsoundersökningar – för flyktingar och migranter, vilka också utnyttjas av Sverige.

IOM har emellertid också ett antal program avseende återvandring för flyktingar och asylsökande, återanpassning, social rådgivning m. m. Vidare har man flera program av mer biståndsinriktad natur som skall hjälpa u-länder att få hem kvalificerad personal som befinner sig i utlandet och/eller få tillgång till nödvändig expertis från andra länder.

Under de senaste åren har IOM börjat spela en allt mer aktiv roll i anslutning till diskussionerna om hur nya strategier skall utvecklas för att hantera de växande migrations- och flyktingproblemen. Det anses allmänt att IOM här kan komma att utgöra ett viktigt komplement till UNHCR.

IOM har också kommit att spela en viktig roll, bl. a. med hjälp av biståndsmedel från Sverige, när det har gällt att ta hand om de hundratusentals gästarbetare som blivit strandsatta till följd av Iraks invasion av Kuwait. IOM har fortsatt att utvidga sin medlemskrets och den svenska regeringen har nu beslutat att ansöka om fullt medlemskap, efter flera år av observatörsstatus.

12. Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt USA, Australien och Canada

Under året har också Italien gått med i konsultationsprocessen kring frågor rörande asylsökande, flyktingar och migranter i Västeuropa, Nordamerika och Australien. Gruppen omfattar därför nu: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA och Österrike samt UNHCR. Konsultationernas koordinerande sekretariat är knutet till UNHCR och leds av svensken Jonas Widgren.

Sedan processens början i november 1985, har nära ett femtiotal möten, konferenser och expertseminarier anordnats. Konsultationerna har utvecklats till ett mycket värdefullt forum för dialog mellan länderna samt mellan länderna och UNHCR.

För närvarande ligger tyngdpunkten i konsultationernas arbete dels i en arbetsgrupp för långsiktiga strategier som förhoppningsvis kommer att presentera sina förslag under våren 1991, dels i en arbetsgrupp för öst-väst migration, dels i ett antal expertseminarier avsedda att bidra till förbättrade och snabbare asylprövningsprocesser. I sistnämnda avseende kan nämnas att den europeiska sammanslutningen av frivilligorganisationer ECRE lämnat ett bidrag till diskussionen genom skriften "Fair and efficient procedures", utgiven under år 1990.

Nästa plenarmöte i konsultationerna kommer troligen att hållas i slutet av våren eller början av sommaren år 1991.

13. Det bilaterala migrationssamarbetet

Den stora flyktinginvandringen till vårt land har inneburit att vi fått stora grupper flyktingar från länder, som tidigare bara har haft ett begränsat antal medborgare i Sverige. Det gäller inte minst Chile och Iran.

Detta minskar inte den vikt regeringen lägger vid det traditionellt goda bilaterala samarbetet på migrationsområdet med främst Finland, Jugoslavien och Grekland.

Finländska invandrares situation berörs mellan länderna i flera olika sammanhang, bl. a. inom den svensk-finska arbetsgruppen rörande de finskspråkiga invandrarnas situation inom den svenska hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. En översyn av de år 1986 antagna riktlinjerna för det migrationspolitiska samarbetet mellan Sverige och Finland genomförs för närvarande.

Vidare har en arbetsgrupp tillsatts med företrädare för arbets- och undervisningsministerierna i Finland och arbetsmarknads- och utbildningsdepartementen i Sverige för att biträda Stiftelsen Finlands Hus i Stockholm med visst utredningsarbete om stiftelsens framtida verksamhet.

Hösten 1990 anordnades det nionde nordiska migrationsforskningsseminariet på Hanaholmens kulturcentrum utanför Helsingfors av Sverige och Finland gemensamt.

I de svensk-jugoslaviska och svensk-grekiska migrationskommittéerna

diskuteras förhållanden för jugoslaviska resp. grekiska invandrare i Sverige. Möten med kommittéerna kan komma att hållas under år 1991.

Skr. 1990/91: 77

14. Det nordiska samarbetet

Flykting- och invandrarfrågor har även under budgetåret 1989/90 stått på *Nordiska rådets* dagordning. Samrådsmöten mellan rådets juridiska utskott och flyktingansvariga ministrar har hållits i samband med rådets s. k. "minisessioner" hösten 1989 resp. hösten 1990.

I samband med den ordinarie råds-sessionen vårvintern 1990 framförde utskottets talesman viss kritik mot att resultatet av regeringarnas samarbete under året, enligt utskottets mening, inte riktigt motsvarat förväntningarna. Detta gällde bl. a. regeringarnas uppföljning av rådets rekommendation nr 18/1989 angående vissa projekt på flyktingområdet. Nordiska rådet antog ett uttalande som uppmanar regeringarna att lägga fram en handlingsplan för sitt framtida samarbete. Regeringarna har i samband med "minisessionen" i november 1990 redovisat läget i samarbetet och avisat en heltäckande redogörelse om vad som uppnåtts och om planerna för framtiden. Det är regeringarnas övertygelse att denna redogörelse kommer att ligga väl i linje med de motiv som Nordiska rådet lagt till grund för sitt uttalande.

Den *nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor (NSHF)* är fortsatt det viktigaste organet för det nordiska flyktingpolitiska samarbetet på regeringsnivå. Under kalenderåret 1990 har Danmark innehaft ordförande- och sekreterarskapet och gruppen har haft fyra reguljära möten i Köpenhamn, ett extramöte i samband med Nordiska rådets "minisession" i Helsingör samt ett antal möten i samrådsgruppens särskilda arbetsgrupp för EG-frågor.

Samrådsgruppen fyller en viktig funktion för informationsutbytet mellan de nordiska länderna liksom när det gäller att samordna det nordiska agerandet internationella sammanhang. Samrådsgruppen har under året arbetat vidare på ett svenskt initiativ från år 1989 och till slut enats om en modell för hur de nordiska ländernas flyktingkvoter, med bibehållen nationell suveränitet, skall presenteras och användas som en gemensam nordisk kvot. Fr. o. m. januari 1991 övergår ordförande- och sekreterarskapet till Norge.

Det nordiska utlänningsutskottet, som primärt ansvarar för övervakningen av hur den nordiska passkontrollöverenskommelsen (PÖK) tillämpas, har regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna, senast i november 1990. I dessa möten deltar även representanter för berörda departement.

I *den nordiska migrationsgruppen* behandlas frågor om samarbete mellan de nordiska länderna om integration av flyktingar och invandrare. Gruppen tar på detta område initiativ till och driver ett antal olika gemensamma projekt för erfarenhetsutbyte och metodutveckling.

Bland projekten kan nämnas seminarier för och med invandrarkvinnor, ett planerat projekt om nordiska erfarenheter av "kriscentra" för invandrarkvinnor, ett projekt rörande mottagandet av tortyroffer och ett annat

om ökat samarbete direkt mellan nordiska kommuner om integrering av flyktingar. På arbetsmarknadssidan drivs ett projekt om arbetsmarknads-politiska insatser för flyktingar i de nordiska länderna och ett annat planeras om arbetsplatsens funktion som mötesplats mellan invandrare/flyktingar och värdsamhället. Det nyss nämnda nionde nordiska migrationsforskar-seminariet i oktober 1990 arrangerades inom ramen för migrationsgruppens verksamhet.

Vid sidan härav förekommer årligen direkta kontakter och överläggningar mellan SIV och motsvarande organ i de nordiska länderna. 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. År 1990 behandlade detta barn- och ungdomsfrågor.

15. De internationella frivilligorganisationerna

Ett stort antal internationella frivilligorganisationer är aktiva inom såväl flyktingbiståndet 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. 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 principerna i Genèvekonventionerna (den grupp av avtal som gäller behandlingen av sjuka, sårade, krigsfångar och civilpersoner under krig). ICRCs arbete omfattar skydd och bistånd till krigsfångar och civila internerade, efterforskning av saknade personer, förmedling av familjemeddelanden samt informationsspridning om Genèvekonventionerna och numera också materiellt bistånd till nödlidande. Sverige bidrog år 1989 med sammanlagt 119 milj. kr. till ICRCs budget.

Kyrkornas världsråd (WCC) får sedan drygt tio år tillbaka SIDA-medel för att främja skyddet av de mänskliga rättigheterna i Latinamerika. WCC samarbetar i första hand med kyrkliga organisationer i Latinamerika. Totalt har WCC fått 120 milj. kr. i svenskt stöd under perioden 1983/84–1989/90.

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 12 milj. kr. under budgetåret 1989/90.

I juni 1990 tillsatte regeringen utredningen (A 1990:05) om förutsättningarna för och inriktningen av en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. Utredningen redovisar ett principförslag i februari 1991.

Utredningens förslag är tänkt att ingå i underlaget för en principproposition om flykting- och invandrarpolitiken som är planerad till våren 1991.

Utredningen skall göra prognoser om flykting- och migrationsströmmarna under 2000-talet och utifrån dessa analysera effekterna för det internationella samfundet och för Sverige, såväl vad avser mottagande av flyktingar i Sverige som biståndsinsatser och internationellt agerande. Ett huvudsyfte med utredningen är att göra den globala situationen för flyktingar och migranter tydlig samt att bedöma vilka konsekvenser den har för Sverige.

En andra huvuduppgift är att, med beaktande av det internationella samarbetet och Sveriges internationella förpliktelser i dessa frågor, lämna förslag till hur de olika elementen i en sammanhållen svensk flykting- och immigrationspolitik bör utformas. Man skall också redovisa vilka förändringar som behöver företas i den svenska utlänningslagstiftningen för att förslagen skall kunna genomföras.

Ett tredje huvudsyfte är att definiera och analysera frågor som Sverige bör driva internationellt. Det bör ske mot bakgrund av de trender i det internationella samarbetet som redovisats tidigare. Detta inkluderar de slutsatser som bör dras när det gäller utformningen av det svenska biståndet inom migrations- och flyktingområdet.

Utgångspunkten för en utveckling av ny politik är att förebyggande insatser av bistånds- och diplomatisk karaktär, bistånd till flyktingar i tredje världen samt mottagande och skydd av flyktingar i Sverige är delar av en helhet. Det övergripande målet är att se till att insatserna når de mest behövande. En sådan sammanhållen politik kräver en nära samordning av utrikes-, bistånds-, flykting-, invandrings- och invandrarområdena och att migrationens betydelse i skilda politiska sammanhang klargörs.

Tänkbara element i en sådan politik är:

- stöd till kampen för mänskliga rättigheter,
- åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska och demografiska obalanser,
- stöd till kampen mot miljöförstöring och naturkatastrofer,
- främjande av handeln med utvecklingsländerna,
- stöd till insatser som främjar nationell försoning,
- stöd till flyktingmottagande länder eller regioner,
- möjligheter att erbjuda asyl till personer med skyddsbehov,
- uttagning av kvotflyktingar och andra personer i behov av skydd,
- mottagande av flyktingar i organiserade former,
- en målinriktad integrationspolitik som ger flyktingarna reella förutsättningar att nå likvärdiga villkor med majoritetsbefolkningen,
- medvetet, genomtänkt och väl avstämt stöd vid återvandring.

En samordnad flykting- och immigrationspolitik blir effektiv först om den

omfattas av det internationella samfundet. Sverige kan inte åstadkomma en nyordning på egen hand, men för att Sverige skall kunna vara pådrivande i det internationella samarbetet måste det finnas en nationell förankring för principerna för en ny flykting- och immigrationspolitik. Härvidlag är dialogen med de frivilliga organisationerna av central betydelse.

Parallellt med utredningsarbetet har Sverige, som tidigare nämnts, fört upp dessa långsiktiga strategiska frågor i de nordiska, europeiska och andra internationella organ, bl. a. UNHCR, där flykting- och migrationspolitiska frågor diskuteras.

VIII De svenska frivilligorganisationernas roll

1. Inledning

En rad svenska frivilliga organisationer är aktiva inom invandrar-, flykting- och biståndspolitik. De mest framträdande av dessa deltar som ledamöter i det flyktingpolitiska råd, som är knutet till invandrarministeren: Amnesty Internationals svenska sektion, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd (Diakonia). Dessa organisationer samverkar tillsammans med ytterligare några inom frivilligorganisationernas samrådsgrupp i invandrar- och flyktingfrågor (FOSIF).

En viktig roll spelar härvidlag givetvis också invandrarnas egna organisationer. Det gäller både de organisationer som representerar etablerade ("gamla") invandrargrupper och de med många flyktingar bland sina medlemmar, vilka gör värdefulla insatser inom ramen för flyktingmottagandet. Här medverkar aktivt även svenska organisationer, bl. a. genom att ta konkret ansvar för t. ex. förläggningsverksamhet.

En arbetsgrupp med företrädare för myndigheter, för Svenska kommunförbundet och för frivilliga organisationer som ingår i flyktingpolitiska rådet, har under år 1990 arbetat med att söka utveckla samverkan mellan det offentliga och de frivilliga organisationerna/folkrörelserna. En rapport med principiella överväganden och förslag lämnas i början av år 1991.

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 1990 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 juridiska ombud.

Förutom det centrala sekretariatets två flyktingsamordnare, som får

hjälp av ett antal frivilliga medarbetare, bl. a. juridikstuderande, 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 AIs landmaterial. På motsvarande sätt har flera av sektionens, för närvarande 317 arbetsgrupper valt att också lokalt arbeta med bl. a. dessa frågor.

3. Rädda barnen

Rädda Barnen är en partipolitisk 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 barnets rättigheter. Rädda barnen lämnar i begränsad utsträckning juridiska råd i asylärenden 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 Rädda barnen opinionsbildningsarbete kring flyktingfrågor framför allt i frågor som berör barns rättigheter. Opinionsbildningen bedrivs bl. a. genom utredningar som publiceras i skrifter och rapporter samt lokalt via organisationernas länsförbund och lokalföreningar.

4. Svenska flyktingrådet

Svenska flyktingrådet (SvFR) har till ändamål bl. a. att verka för en solidarisk och human flyktingpolitik samt att verka 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 i flyktingrätt, om kulturmöten samt i opinionsbildningsfrågor. Särskild vikt läggs vid flyktingbarnens rätt och situation. SvFR ger också råd åt asylsökande och flyktingar. Samverkan sker med svenska och internationella organisationer. Verksamheten bedrivs i huvudsak genom frivilliga insatser.

5. Svenska kyrkans församlingsnämnd

Svenska kyrkans församlingsnämnd har tillsatt en kommitté för invandrar- och flyktingfrågor (KIF). KIF medverkar i opinionsbildning, t. ex. genom remissvar och genom aktioner i samverkan med andra organisationer och samfund. KIF förmedlar information och erfarenheter inom kyrkan. KIF har med andra organisationer bl. a. engagerat sig i verksamhet vid statens

invandrarverks utredningsslussar och förläggningar. För detta arbete har KIF utarbetat särskilda riktlinjer. Vidare har KIF startat arbetet med en policy för Svenska kyrkans invandrar- och flyktingarbete.

Svenska kyrkans stift har utsett ansvariga för invandrar- och flyktingfrågor. KIF håller regelbunden kontakt med dessa. Stiftens kan i sin tur stödja församlingarnas flyktingarbete med personella eller ekonomiska resurser. De stiftsansvariga ger information och stödjer också med idéer och utbildning. Stiftens medverkar till att samordna frivilliga organisationers verksamhet vid slussar och förläggningar. KIF har under året lämnat särskilt stöd till ett flyktingprojekt i Lunds stift.

Svenska kyrkans församlingar skall integrera arbetet för invandrare och flyktingar i församlingens ordinarie planering och verksamhet. Församlingen skall erbjuda pastoral och diakonal omsorg. Församlingar kan också stödja enskilda asylsökande/flyktingar i deras angelägenheter.

Internationellt samverkar kyrkan i dessa frågor med Kyrkornas världsråd och Churches Committee for Migrants in Europe (CCME). CCME höll en generalkonferens i Södertälje sommaren 1990. Kyrkan deltar också i Nordisk Ekumeniska institutets numera årligen återkommande konsultationer kring flyktingfrågor.

6. Svenska röda korset

Svenska röda korsets (SRK) arbete med och för flyktingar har utvecklats såväl nationellt som internationellt under år 1990. De internationella insatserna görs i första hand genom samarbete med den Internationella Rödakorskommittén, den Internationella Rödakorsfederationen och FNs flyktingkommissarie. Stora insatser har på detta sätt gjorts i Västafrika, Sudan, Kenya, Malawi och Pakistan. Speciella insatser från SRK har gjorts i Polen och för kurdiska flyktingar i Iran, Irak och Turkiet. I samband med den s. k. Gulfkrisen har SRK gjort en mycket betydelsefull repatrieringsaktion av civil befolkning från framförallt Jordanien till Bangladesh.

I Sverige fortsatte det omfattande stöd- och rådgivningsarbetet till ett växande antal asylsökande och flyktingar. Under året har antalet ärenden vid centralstyrelsen rörande råd och stöd i asylprocessen stigit till mer än 250 fall. Dessutom har rådgivning och familjeåterföreningsärenden förekommit i ett 150-tal fall. Ännu fler personer har sökt liknande hjälp vid SRKs 24 distriktkanslier. Under året har närmare 500 personer erhållit ekonomiskt bidrag för familjeåterförening. De 2 milj. kr. som används för detta ändamål har samlats in bland Röda kors-medlemmarna.

Familjemeddelanden som utväxlades mellan anhöriga i Sverige och krigsfångar och politiska fångar i olika länder, främst Iran, Irak och Libanon, ökade under året till ca 800. Antalet ärenden rörande efterforskning av anhöriga som försvunnit till följd av krig, konflikt eller flykt uppgår till ca 550 personer.

Arbetet med det lokala flyktingmottagandet har fortsatt med ett ökat intresse och engagemang. Det är fler och fler frivilliga Röda kors-medlemmar som på olika sätt gör värdefulla insatser i syfte att underlätta flyktingars liv i det svenska samhället. Internationella träffpunkter, vänkontakter

och vänfamiljer, opinionsbildningsinsatser, utflykter, besök på flyktingförläggningar, m. m. är exempel på sådan lokal verksamhet.

Samarbetet med andra frivilliga organisationer har fortsatt, både i Sverige och Europa, under hela året. Seminarier och konferenser har organiserats för att utveckla kunskaper om olika aspekter som berör flyktingarbete.

Röda korsets flyktingförläggningsverksamhet i Sandviken, Hagfors, Söderfors och Sävsjö, har fortsatt i enlighet med RKs intentioner, dvs. att former och metoder utvecklas som gör vistelsen på förläggningen meningsfull och värdig. Antalet platser har utökats till drygt 1 200 personer.

SRK driver två rehabiliteringscentra för torterade flyktingar, ett i Stockholm och ett i Malmö. Eftersom behovet av sådan kvalificerad hjälp ökar konstant, kommer ytterligare ett rehabiliteringscentrum att startas i Skövde.

Frivilliggruppen för stöd till torterade asylsökande i Stockholms län fortsatte med sitt arbete under hela året. Efterfrågan är fortfarande mycket stor. Nya frivilliga krafter integreras ständigt i denna verksamhet.

7. Sveriges frikyrkoråd/Diakonia

Sveriges frikyrkoråd (SFR) och De fria kristna 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). I INFLU finns även de ortodoxa och österländska kyrkornas ekumeniska råd (OÖKER) och Romersk-katolska kyrkan representerade samt Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST). SST fördelar statsbidrag till 36 trossamfund, av vilka ett 25-tal har medlemmar med i huvudsak invandrar- och flyktingbakgrund.

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

Diakonia samverkar med Sociala missionen, Svenska missionsförbundets Stockholmsdistrikt, i ett projekt till stöd för frivillig återvandring, främst till Latinamerika. Projektet har pågått sedan år 1983. Av dem som deltagit i projektet hade i januari 1990 ca 450 personer återvänt till Latinamerika. Under året har ca 1 000 personer haft kontakt med programmet.

”Församlingen som internationell mötesplats” är ett projekt som pågått under tre år för att förmedla kunskap i flyktingfrågor samt stödja och stimulera till engagemang i församlingar och ekumeniska grupper. I projektet har församlingar i sju kommuner deltagit. Genom förmedling av erfarenheter från de olika orterna och framställning av material får projektet stå som modell för hur arbete kan växa fram i enskilda församlingar och ekumeniska grupper runtom i landet.

I samverkan med Amnesty International, Rädda barnen, Röda korset, Svenska flyktingrådet och Svenska kyrkan har SFR deltagit i verksamhet för att ge inspiration och stöd till frivilliginsatser för asylsökande vid SIVs

fyra utredningsslussar. Arbetet har resulterat i inrättandet av hittills två projektjänster på halvtid som samordnare av frivilliginsatserna vid utredningsslussarna, nämligen vid Carlslund och i Malmö.

Samfundens arbetsgrupp för minoriteters ställning i Sverige (SAMS) har vidareutvecklat sitt arbete kring främlingsrädsla, främlingsfientlighet och rasism. En arbetsmetod och ett material under benämningen MOD (Mångfald och dialog) har i samarbete med Frikyrkliga Studieförbundet (FS) framtagits. En första grupp deltagare har utbildats för att arbeta vidare med attityder och värderingar i dessa frågor.

IX Hemställan

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

X Beslut

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

1. Flyktingar och asylsökande i Danmark, Norge och Finland

Redovisningen bygger på rapporter från vissa utlandsmyndigheter. Det måste understrykas att de statistiska uppgifterna ofta inte är helt jämförbara. Dels skiljer sig lagstiftningen åt mellan länderna, dels kan statistiken avse snarlika men inte identiska begrepp. Även mätperioderna kan skilja sig åt.

Danmark

- Under månaderna januari – september 1990 sökte 15 413 personer asyl, varav 11 381 lämnade in sina asylansökningar utomlands. De stora nationalitetsgrupperna var:
 - 11 191 afghaner
 - 1 167 palestinier
 - 590 iranier
 - 436 somalier
 - 426 rumäner och
 - 1 603 av andra nationaliteter.
- Under samma period fick 984 personer flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention. 1 086 personer fick stanna av andra skäl. Vid periodens utgång väntade 4 000 asylsökande på att få sina ansökningar pröva-
- Mot bakgrund av att EG antagit en asylkonvention, som ännu inte undertecknats av Danmark, pågår en debatt om eventuell omprövning av dansk flyktingpolitik.

Norge

- Under år 1989 sökte 4 433 personer asyl, en minskning från år 1988 då det kom 6 602 asylsökande. De största nationalitetsgrupperna bestod år 1989 av:
 - 905 jugoslaver
 - 605 iranier
 - 451 lankeser
 - 419 polacker och
 - 362 somalier.
- Under samma år fick 338 personer flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention. 3 667 fick stanna av andra skäl. Vid årets utgång väntade 1 697 asylsökande på att få sina ansökningar prövade.
- Regeringen har under år 1990 tagit ställning till en utredningsrapport som föreslår ett effektiviserat flyktingmottagande. Förslaget innebär att de asylsökande först tas emot i en primärmottagning för att sedan – vid positiva beslut – flytta över till en sekundärmottagning för att gå igenom ett undervisnings- och integrationsprogram. Detta finansieras ge-

nom att kommunerna får ett rambelopp för varje flykting under tre år. Systemet avses träda i kraft under år 1991.

Enligt ett beslut från mars månad 1989 får en asylsökande som väntat i 15 månader utan att ha fått sitt ärende avgjort automatiskt stanna. Vid utgången av år 1989 hade detta inträffat i ca 1 300 fall.

Den norska regeringen antog våren 1989 en särskild handlingsplan för minderåriga asylsökande som bl. a. ger dessa förtur i asylprocessen.

En ny utlänningslag med föreskrifter beräknas träda i kraft före utgången av år 1990.

- Under år 1989 förekom många invandrarfientliga yttringar, varav 22 grova våldshandlingar. Det grova våldet avtog mot slutet av året. Den norska strafflagen har fått ett tillägg som kan medföra skärpt straff för rasistiskt motiverade förbrytelser.

Finland

- Under år 1989 sökte 179 personer asyl. Under år 1990 har antalet asylsökande ökat kraftigt och uppgick efter tio månader till 2025 personer, varav hälften var somalier.
- Under år 1989 fick 10 personer flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention. 46 personer fick stanna av andra skäl.
- Riksdagen behandlar nu ett förslag till ny utlänningslag som avses förkorta handläggningstiderna och öka de asylsökandes rättssäkerhet. En asylnämnd skall inrättas för att som sista instans avgöra asylärenden.

2. Förkortningar

AI	Amnesty International
AMI	Arbetsmarknadsinstitutet
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AT	Arbetsstillstånd
CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingar
CDMG	Steering Committee on Migration/Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
CPA	Comprehensive Plan of Action/Övergripande plan för lösning av Indokina-flyktingarnas situation
CSN	Centrala studiestödsnämnden
DISERO/	
RASRO	Disembarkation resettlement offers/Rescued at sea resettlement offers/UNHCRs särskilda program för omplacering av s. k. båtflyktingar från Indokina räddade till havs
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
ECOSOC	FNs 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 katastrofinsatser
ILO	International Labour Organisation/Internationella arbetsorganisationen
IOM	International Organization for Migration/Internationella migrationsorganisationen
NSHF	Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor
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
RRV	Riksrevisionsverket
SFR	Socialvetenskapliga forskningsrådet
SIV	Statens invandrarverk
SvFR	Svenska flyktingrådet
SRK	Svenska röda korset
SST	Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfunden
UNBRO	United Nations Border Relief Operation/FNs hjälporganisation för flyktingar vid den thai-kambodjanska gränsen
UNICEF	United Nations children's Fund/FNs barnfond
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/FNs flyktingkommissarie
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/FNs 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>	
1. Migration i ett globalt perspektiv; befolkningsutvecklingen	4
2. Vem är flykting?	5
3. Flyktingsituationen i världen	6
– Inledning	6
– Flyktingsituationen i tredje världen	7
– Flyktingar och asylsökande i Europa, Nordamerika och Oceanien	9
4. Utvecklingen i Central- och Östeuropa	10
5. Framtidsprognoser	12
II <i>Invandringen till Sverige budgetåret 1989/90</i>	
1. Inledning	13
2. Invandringens omfattning	13
3. Arbetskraftsinvandring	14
4. Anhöriginvandring	14
5. Övrig invandring	15
6. Enskilt tillresta asylsökande	15
7. Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten)	17
8. Anhörigresor	19
III <i>Invandrapolitiken (integrationsfrågor)</i>	
1. Inledning	19
2. Invandrarrådet, stöd till invandrarnas organisationer m. m.	20
3. Invandrarrådslaget 1990; invandrapolitikens valfrihetsmål	21
4. Åtgärder mot etnisk diskriminering m. m.	22
5. Arbetsmarknaden	23
6. Skol- och kulturfrågor	25
– Hemspråksundervisning och svenska som andraspråk i grundskolan och gymnasieskolan	25
– Kultur och medier	26
7. Svenska för invandrare (SFI)	26
8. Bostäder och boende	27
9. Invandrabarn och -ungdomar	29
10. Äldre invandrare	30
11. Invandrare och HIV	31
12. Återvandring	31
13. Invandrapolitisk forskning	31
IV <i>Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning</i>	
1. Asylrätten	32
2. Dokumentlösheten	33
3. Förvar	33
4. Bulgarienturkar	34
5. Praxis avseende barnfamiljer	34
6. Viseringskrav	35

V	<i>Asylsökande och flyktingar i Sverige – tillståndsprövning och mottagande</i>	
	1. Asylprövning m. m.	36
	– Ny organisation för statens invandrarverk	36
	– Utvecklingen av handläggningstider och ärendebalan- ser; resursförstärkningar	36
	– Överföring av utredningsansvaret i asylärenden från polisen till invandrarverket	38
	– Förslag att inrätta en utlänningsnämnd	39
	2. Förläggningsverksamheten	39
	3. Det kommunala flyktingmottagandet	41
VI	<i>Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll</i>	
	1. Inledning	43
	2. Aktuella trender i det internationella flyktingsamarbetet .	44
	3. Sveriges roll i det internationella flyktingsamarbetet	45
	4. Flyktingfrågorna i FNs generalförsamling m. m.	47
	5. UNHCR	47
	6. UNRWA	49
	7. FNs livsmedelsprogram (WFP)	49
	8. OECD	49
	9. Europarådet	50
	10. EFTA-EG	51
	11. IOM	52
	12. Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt USA, Australien och Canada	53
	13. Det bilaterala migrationssamarbetet	53
	14. Det nordiska samarbetet	54
	15. De internationella frivilligorganisationerna	55
VII	<i>En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik</i>	56
VIII	<i>De svenska frivilligorganisationernas roll</i>	
	1. Inledning	57
	2. Amnesty Internationals svenska sektion	57
	3. Rädda barnen	58
	4. Svenska flyktingrådet	58
	5. Svenska kyrkans församlingsnämnd	58
	6. Svenska röda korset	59
	7. Sveriges frikyrkoråd/Diakonia	60
IX	<i>Hemställan</i>	61
X	<i>Beslut</i>	61
XI	<i>Bilagor</i>	
	1. Flyktingar och asylsökande i Danmark, Norge och Fin- land	62
	2. Förkortningar	63