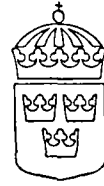


Regeringens skrivelse

1986/87:134

om flyktingpolitiken



Skr.
1986/87:134

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 mars 1987.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Georg Andersson

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas flyktingsituationen i världen, de internationella organisationernas arbete med flyktingfrågor och Sveriges agerande i dessa organisationer. Vidare redovisas mottagningen av asylsökande och flyktingar i Sverige, med tonvikt på år 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1987

Närvarande: statsminister Carlsson, ordförande, och statsråden Sigurd-
sen, Gustafsson, Leijon, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson,
Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Lindqvist, G.
Andersson, Lönnqvist.

Föredragande: statsrådet Georg Andersson

Förteckning över förkortningar (i bokstavsordning)

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
CAHAR	Committee ad hoc of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyk- tingar
CDMG	European Committee on Migration Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
DISERO/RASRO	Disembarkation resettlement offers/Rescued at sea re- settlement offers UNHCR:s särskilda program för omplacering av s. k. båtflyktingar från Indokina
ICM	Intergovernmental Committee for Migration Mellanstatliga migrationskommittén
ICRC	International Committee of the Red Cross Internationella rödakorskommittén
ICVA	International Council of Voluntary Agencies Internationella rådet för frivilliga organisationer
ILO	International Labour Organisation Internationella arbetsorganisationen
OAU	Organization of African Unity Organisationen för afrikansk enhet
SAMS-gruppen	Invandrarverkets arbetsgrupp mot etnisk diskrimine- ring
SIV	Statens invandrarverk
SRK	Svenska röda korset
UNBRO	United Nations Border Relief Operations FN:s hjälporganisation för flyktingar vid den thai-kam- puchianska gränsen
UNICEF	United Nations Children's Fund FN:s barnfond
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees FN:s flyktingkommissarie
UNRWA	United Nations Relief And Works Agency for Palestine Refugees in the Near East FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar
WFP	World Food Programme Internationella livsmedelsprogrammet
WHO	World Health Organization Världshälsoorganisationen

Invandrarpolitiska kommittén (A 1980:4) föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1983:29) Invandrarpolitiken – Förslag att en redovisning av Sveriges flyktingpolitik årligen skall överlämnas till riksdagen. Regeringen anslöt sig till förslaget och riksdagen gav sitt bifall (prop. 1983/84:144, SfU 30, rskr 410.) Den senaste redovisningen, som avsåg år 1985, lämnades i mars 1986 (skr. 1985/86:129) och behandlades av riksdagen (SfU 1985/86:21) i maj 1986. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet, chefen för utrikesdepartementet och statsrådet Hjelm-Wallén anhåller jag att få lämna följande redovisning för år 1986, avsedd att föreläggas riksdagen. Ärendet har beretts under viss medverkan av den år 1984 tillsatta flyktingpolitiska beredningen.

Den redovisning som jag lämnar avser på samma sätt som tidigare år den samlade flyktingpolitiken, dvs. åtgärder som Sverige vidtar inom flera olika områden i syfte att bidra till att flyktingproblemen i världen minskas. Jag avser att inför kommande år se över formerna för redovisningen för att möjliggöra en mer fullständig presentation av utlänningslagens tillämpning.

Den svenska flyktingpolitiken består främst av följande delar:

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

I det följande redovisas den praktiska tillämpningen av dessa principer med tonvikt på år 1986.

2 Flyktingsituationen i världen

Antalet flyktingar

De siffror som finns tillgängliga om flyktingsituationen i världen är med nödvändighet ungefärliga och bygger på delvis olika definitioner. Enligt FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning av år 1951 (Flyktingkonventionen SÖ 1954:55, 1961:33, 1966:27, 1970:62) och 1967 års protokoll (SÖ 1967:45) är den att betrakta som flykting ”som befinner sig

utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands beskydd".

Flyktningbegreppet har emellertid på det internationella planet med åren ofta kommit att omfatta även människor som av andra skäl, exempelvis interna strider, tvingats lämna sitt land och som befinner sig i en flyktingliknande situation. Organisationen för afrikansk enhet (OAU) har år 1969 antagit en egen flyktingkonvention som tar hänsyn till förhållandena på den afrikanska kontinenten. Som flykting räknas enligt denna konvention även människor som har tvingats lämna sitt land på grund av extern aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser som allvarligt stört den allmänna ordningen. Denna konvention tillämpas allmänt i det internationella flyktingarbetet i Afrika.

Det är ofta svårt att få fram korrekta uppgifter om antalet flyktingar i ett område. Befolkningsstatistik saknas eller är otillförlitlig i många utvecklingsländer. I det kaos som ofta uppstår i en massflyktingsituation kan registreringen, om den alls fungerar, bli bristfällig. Uppgifter om flyktingantal får därför i många fall betraktas som ungefärliga. UNHCR skall enligt sin stadga inhämta information om antalet flyktingar hos värdlandet, men kan också i samråd med lokalt verksamma hjälporganisationer göra egna uppskattningar av hjälpbehovet.

Enligt uppskattningar inom FN uppgår det sammanlagda antalet flyktingar till 14 miljoner, varav 2 miljoner under UNRWA:s mandat. Till detta skall emellertid läggas det stora antal människor som befinner sig i flyktingliknande situationer i grannländer eller i sina egna hemländer.

Flyktingrörelserna under 1970-talet och början av 1980-talet var exceptionellt stora. Den för västvärlden mest påtagliga flyktingströmmen kom från Indokina, främst i samband med Vietnams återförening. Sedan år 1975 har över en miljon människor lämnat området och sökt sig en fristad i andra länder. Antalet båtflyktingar från Vietnam har minskat under senare år. I Sydostasien finns idag under UNHCR:s mandat ca 150 000 flyktingar, främst från Laos men även från Vietnam och Kampuchea. Flertalet befinner sig i läger i Thailand medan mindre grupper finns i Hongkong, Filippinerna, Malaysia och Indonesien. Omkring 280 000 vietnameser av kinesisk härkomst har integrerats i Kina. Många av de indokinesiska flyktingarna har vistats flera år i läger och har begränsade utsikter att bli mottagna i tredje land. Flyktingströmmen i regionen har minskat något under senare år, men genom dels minskad avresetakt, dels naturlig befolkningstillväxt, är antalet flyktingar i regionen i stort sett oförändrat. Nämnas bör även de ca 250 000 kampucheaner som vistas under flyktingliknande förhållanden i gränsområdet mot Thailand. För deras försörjning ansvarar en särskild organisation, United Nations Border Relief Operations (UNBRO). Även internationella rödakorskommittén (ICRC) är verksam bland flyktingar i detta gränsområde.

Det land som i dag hyser det största antalet flyktingar är Pakistan. Som en följd av Sovjetunionens väpnade invasion i Afghanistan beräknas för

närvarande 3 miljoner afghaner befinner sig i Pakistan och 1,9 miljoner i Iran. Internationella organisationer som WFP, WHO, ILO och UNICEF samarbetar med UNHCR i hjälparbetet. Sedan år 1984 drivs ett sysselsättningssskapande utvecklingsprojekt av UNHCR och Världsbanken för konstruktion av vägar, kanaler och skogsplantering som innefattar såväl flyktingar som lokalbefolkning.

Den största flyktinggruppen i mellanöstern är fortfarande palestinaflyktingarna. Det palestinska flyktingproblemet, som uppstod i samband med stridigheterna efter staten Israels bildande år 1948, är ännu i dag det äldsta aktuella flyktingproblemet i världen. Den fjärde generationen flyktingar börjar nu växa upp i de palestinska flyktinglägren.

Kriget mellan Irak och Iran är inne på sjunde året. En halv miljon människor uppskattas ha blivit dödade och över en och en halv miljon ha sårats. Kriget har även medfört att antalet flyktingar från regionen stadigt växer. Många av dessa söker sig till Västeuropa och Nordamerika.

Flyktingproblemen i Afrika är av komplicerad natur. Flyktingar blandas här med personer som flytt från krig, torka och svält. UNHCR beräknar att det i dag finns 4 miljoner flyktingar i Afrika och uppskattningsvis 5 miljoner, om man inkluderar dem som lever som flyktingar i sitt eget land. Mer än hälften av alla afrikanska länder har tagit emot ett stort antal flyktingar. Merparten finns på Afrikas Horn och i Sudan. En miljon kommer från Etiopien. Situationen har dock förbättrats under år 1986 efter en kulmen under torkkatastrofen 1984–1985. Förbättringar har bl. a. lett till att ett stort antal flyktingar återvänt från östra Sudan till Tigray. Spontant har ett stort antal flyktingar från Tchad återvänt till sitt hemland från Centralafrikanska republiken. Likaledes har ugandiska flyktingar återvänt till Uganda från södra Sudan. Strömmen av etiopiska flyktingar till Somalia ökade under början av år 1986.

Flyktingarna i södra Afrika, ca 300 000, kommer huvudsakligen från Namibia, Angola, Moçambique och Sydafrika. De interna oroligheterna i kombination med torka, har medfört en dramatisk ökning av flyktingströmmen från Moçambique (närmare 200 000) under år 1986. Antalet flyktingar från Angola har också ökat. Även om antalet flyktingar i denna region är lägre än på Afrikas Horn och i Sudan, är situationen för den enskilde flyktingen särskilt kritisk på grund av de starka politiska motsättningar som råder i regionen. Den sydafrikanska attacken i Zambia i maj 1986 som delvis förstörde ett flyktingläger, är ett exempel på detta. Andra afrikanska länder som hyser stora flyktinggrupper är Zaire, Burundi, Tanzania och Uganda. Många afrikanska länder visar av tradition stor generositet gentemot flyktingar trots stora egna ekonomiska svårigheter.

Situationen för flyktingar och hemlösa i Centralamerika fortsätter att försämrats. Totalt uppskattas dessa till 2 miljoner, varav dock endast ca 320 000 räknas som flyktingar. Av dessa bistår UNHCR ungefär hälften. Ca 150 000 flyktingar finns i Mexico, där merparten utgörs av flyktingar från El Salvador som har vistats i Mexico under lång tid. UNHCR:s bistånd utgörs i första hand av katastrofhjälp till nyanlända och förnödenheter till flyktingar i läger i Mexico, Honduras, Nicaragua, Costa Rica och Belize. Viss frivillig repatriering har skett under året till Nicaragua, El

Salvador och Guatemala. Den ekonomiska och politiska utvecklingen i Centralamerika ställer krav på omfattande hjälpinsatser för ett växande antal flyktingar och hemlösa. UNHCR söker också öka flyktingarnas självförsörjning genom olika projekt, ofta administrerade av enskilda organisationer, varav flera svenska.

I Sydamerika har antalet flyktingar minskat under senare år. Tusentals flyktingar har återvänt till Argentina och Uruguay. Det största antalet flyktingar i Latinamerika utgörs av chilensare som fortsätter att lämna landet samtidigt som andra ber om UNHCR:s hjälp för att återvända.

Asylsökande i Västeuropa och Nordamerika

År 1986 uppskattas antalet asylsökande som anlände till Västeuropa till 185 000 mot 165 000 under år 1985. Uppskattningen av antalet asylsökande är gjord på grundval av nationell statistik i varje enskilt land. Det kan emellertid förekomma att en person sökt asyl i flera länder, vilket snedvrider statistiken. Ett särskilt problem är den ökande andelen personer som saknar identitetshandlingar eller använder förfälskade dokument. Ökningen av antalet asylsökande har föranlett flera mottagarländer att se över sina utlänningslagar och mottagningsbestämmelser.

Totalt tog *Danmark* emot 9 300 asylsökande under år 1986 mot 8 700 år 1985. I oktober 1986 ändrades den danska utlänningslagen. Bl. a. medges att asylsökande som anländer till Danmark utan erforderliga inresehandlingar direktavvisas. En förutsättning är dock att avvisningen kan ske till ett land bundet av 1951 års flyktingkonvention. Lagändringen har medfört att antalet asylansökningar minskat kraftigt.

Antalet asylsökande i *Förbundsrepubliken Tyskland* ökade under år 1986 med 35 % till nära 100 000. Den största andelen (21 000) kom från Iran, medan antalet från Östeuropa uppgick till 15 000. Till antalet östeuropeiska flyktingar skall läggas antalet tyskbördiga (Aussiedler) som söker sig till Förbundsrepubliken Tyskland och som år 1986 uppgick till 65 000 personer. Asyiltillströmningen dämpades under årets sista månader, sedan Tyska Demokratiska Republiken (DDR) efter samtal med de västtyska myndigheterna skärpt kontrollen av visuminnehav för personer som ämnar söka asyl i Förbundsrepubliken Tyskland. Förbundsrepubliken Tyskland har dessutom skärpt 1982 års lag om asylförfarande med verkan från januari 1987. Reglerna innebär bl. a. hot om sanktioner för transportbolag som befordrar asylsökare, förlängt arbetsförbud för asylsökare och hårdare kriterier vid prövningen av asylansökan.

I *Frankrike* minskade antalet asylsökande under år 1986 till 26 300 mot 28 900 året innan. De nya besluten om visumkrav och skärpta regler för medborgarskap anses inte ha inverkat på antalet asylsökande då de flesta som ansöker om asyl tar sig in i landet olagligt. Merparten av de asylsökande kommer från Zaire och Turkiet. Andelen beviljade asylansökningar i första instans uppgår till ca 40 %.

Även i *Belgien* övervägs ändringar i utlänningslagstiftningen som syftar till snabbare handläggningsrutiner, möjligheter till avvisning vid gränsen samt sanktioner mot transportbolag som befordrar personer utan inresevi-

sum. Antalet vuxna asylsökande till Belgien uppgick år 1986 till 7 500 mot 6 200 året dessförinnan, merparten från Ghana.

I *Schweiz* antogs år 1985 ett åtgärds paket som bl. a. skärpte kraven för att uppnå flyktingstatus. Under år 1986 har vidare beslutats om ändringar i handlägningsproceduren som innebär färre beslutsinstanser. Under år 1985 kom nära 10 000 asylsökande till Schweiz medan antalet år 1986 var 8 550 varav hälften från Turkiet. Andelen beviljade asylansökningar i första instans uppgår till 10–20%.

Antalet asylsökande till *Nederländerna* uppgick år 1986 till 5 870 mot 5 640 året innan. Sökande från Turkiet och Surinam är de största grupperna. Från och med år 1987 höjs den nederländska flyktingkvoten från 250 till 500 flyktingar vartill kommer ett åtagande att under året ta emot 100 vietnamesiska båtflyktingar.

Till *Norge* kom under år 1986 ca 2 700 asylsökande mot 830 året dessförinnan. Därutöver har Norge ökat antalet kvotflyktingar från 500 till 1 250.

I *Finland* beslöt regeringen år 1985 om en flyktingkvot på minst 100 personer per år. Under år 1986 togs 130 flyktingar emot, huvudsakligen från Sydostasien. En arbetsgrupp har nyligen tillsatts för att bl. a. utreda möjligheterna att ta emot fler kvotflyktingar.

För *Storbritannien* föreligger ingen uppgift om antalet asylsökande under år 1986. Under år 1985 ansökte 4 900 personer om asyl mot 2 900 under år 1984. Tamiler och iranier svarade för 80% av ansökningarna. Merparten av asylansökningarna avslås. I mars 1987 infördes böter för transportföretag som till Storbritannien befordrar personer som saknar pass eller andra identitetshandlingar eller som saknar erforderligt inresevisum.

Österrike är ett viktigt transitland för främst östeuropeiska flyktingar. Andelen som flyttar vidare har dock sjunkit från 90% till 75–80% under senare år. År 1986 ansökte 8 600 personer om asyl i Österrike mot 6 700 år 1985. Omkring 1/3 av ansökningarna beviljades. Merparten kom från östeuropa, främst Tjeckoslovakien.

Flyktingpolitiken i *Australien* skiljer sig från vad som gäller i Europa. Endast ett fåtal personer beviljas politisk asyl och antalet s. k. spontanflyktingar som ansöker om uppehållstillstånd uppgår till ca 400. Merparten av de ca 12 000 flyktingar som anländer till Australien är uttagna i organiserade former enligt en särskild kvot. Nära hälften är indonesier medan huvudsakligen östeuropeer, latinamerikaner och flyktingar från mellanöstern svarar för resten av kvoten.

Canada tog under år 1986 emot nära 18 000 s. k. spontanflyktingar. Merparten kom från Portugal, Sri Lanka, El Salvador och Turkiet/Iran. Vid slutet av år 1986 väntade omkring 20 000 asylsökande på de kanadensiska myndigheternas beslut. I februari 1987 skärptes bestämmelserna för asylprövningen. Bland annat kommer asylsökande som inreser från USA att temporärt återsändas i avvaktan på intervju med de kanadensiska myndigheterna.

I *USA* har ett "flyktingtak" på 70 000 människor fastställts för år 1987, en höjning med 3 000 jämfört med år 1986. Över hälften av kvotantalet är reserverat för indonesiska flyktingar. Under år 1986 anlände 62 500 flyktingar till USA, varav 2/3 kom från Sydostasien. Andra stora flyktinggrup-

3 De internationella organisationerna

Inom FN-systemet finns två organisationer som bistår flyktingar: FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA) och FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).

UNRWA

UNRWA upprättades år 1949 för att bistå de palestinska flyktingarna med oundgängliga förnödenheter och samhällsservice. UNRWA har med tiden kommit att få särskild betydelse för skolundervisningen bland palestinska barn. Under åren har nya flyktingskaror tillkommit, framför allt efter juni-kriget mellan Israel och arabstaterna år 1967. Det höga födelsetalet har därtill gjort att denna flyktinggrupp, som år 1948 uppgick till en halv miljon, i dag är fyra gånger så stor. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, ca 800 000. Övriga finns på Västbanken och i Gazaområdet, Libanon och Syrien. Någon lösning på detta flyktingproblem kan inte skönjas så länge konflikten mellan Israel och arabländerna består.

UNRWA har sedan starten haft stora problem med att finansiera sin verksamhet. Nedskärningar i budgeten har blivit regel varje år. Under 1980-talet har UNRWA:s insamlade medel uppgått till ca 180 milj. dollar per år.

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

UNHCR

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

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

UNHCR:s arbete styrs av en exekutivkommitté som har 41 medlemmar:

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

Ytterligare ett 40-tal stater – varav flertalet är u-länder – skickar observatörer till exekutivkommitténs årsmöten som brukar äga rum ett par veckor varje år i oktober. Kommittén möts därutöver informellt ett par gånger per år, vanligen i januari och juni. UNHCR tar vidare initiativ till en rad andra möten under året med berörda regeringar och organisationer för att diskutera angelägna frågor. Flera möten om omplacering till tredje land och om integrationen av flyktingarna i mottagarländerna har hållits under senare år.

UNHCR:s högkvarter ligger i Genève. Ett 90-tal fältkontor har upprättats. Sammantaget har UNHCR ca 1600 anställda. Sedan år 1986 är schweizaren Jean-Pierre Hocké FN:s flyktingkommissarie.

UNHCR brukar ange tre möjliga lösningar på ett flyktingproblem.

– Frivillig repatriering

Allmänt anses frivillig repatriering vara den bästa lösningen, om förutsättning härför finns eller kan skapas; en sådan är även den enda realistiska, på lång sikt, för det stora flertalet flyktingar. Ofta krävs åtgärder för att de återvändande skall kunna försörja sig vid hemkomsten. Säkerheten för de återvändande är givetvis en förutsättning.

– Integration i första asyllandet

Integration i första asyllandet kan vara temporär i avvaktan på frivillig repatriering. Åtgärderna syftar till ekonomiskt oberoende eller bidrag till självförsörjning så att flyktingarna kan leva på ungefär samma standard som lokalbefolkningen.

– Omplacering till tredje land

Omplacering till tredje land eller kvotöverföring har alltmer kommit att tillämpas när övriga lösningar inte kan komma i fråga. Traditionella mottagarländer har emellertid minskat antalet platser och lagt ökad vikt vid familjeanknytning. Länder i Europa har visat ökad beredskap att motta flyktingar om detta kan ske under ordnade former.

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

lade resurser till insatser med denna inriktning. Denna siffra sjönk drastiskt i samband med de många samtidiga flyktingströmmarna kring år 1980. Den senaste utvecklingen har lett till att endast ca 39% av UNHCR:s resurser för år 1986 kunde användas för bestående lösningar.

En viktig uppgift för UNHCR är även att verka för flyktingarnas rättsliga skydd. 1951 års konvention, respektive 1967 års protokoll, om flyktingars rättsliga ställning har ratificerats av mer än 100 stater. UNHCR har att övervaka att konventionen följs och försöker även få nya stater att ansluta sig till denna. UNHCR:s exekutivkommitté granskar flyktingkommissariens verksamhet och ger råd bl. a. om hur dennes mandat bör tillämpas. Internationellt skydd för flyktingar behandlas sedan flera år i en särskild underkommitté, där Sverige ingår, som möts på expertnivå omedelbart före exekutivkommittén. På förslag av denna underkommitté antar exekutivkommittén varje år rekommendationer för staternas handlande.

Exekutivkommitténs verksamhet under de gångna åren har i mycket hög grad inriktats på att stärka flyktingarnas rättsliga ställning. En av de frågor som kommittén ägnat särskilt intresse är tillämpningen av förbudet mot att återsända en asylsökande till ett land där han riskerar att bli utsatt för förföljelse. De stater som har ratificerat flyktingkonventionen är förpliktade att iakttä detta förbud. Kommittén har i hög grad bidragit till att förbudet dessutom kommit att alltmer betraktas som en folkrättslig regel.

Kommitténs insatser har också varit av stor betydelse när det gäller proceduren för att bestämma flyktingstatus. Kommittén betonade i sina rekommendationer år 1977 vikten av att polisen vid gränsen har klara instruktioner för behandlingen av asylsökande så att en flykting inte skickas tillbaka till ett land där han riskerar förföljelse. Exekutivkommittén har också understrukit den asylsökandes rätt att få vägledning och råd, att få sitt fall omprövat liksom rätten att få stanna i landet till dess att ett beslut har fattats av centrala myndigheter. Det kan också nämnas att exekutivkommittén år 1982 uttalade att klara regler behövs för att garantera att en ansökan betraktas som uppenbart ogrundad endast om den är bedräglig eller om de åberopade skälen inte kan utgöra grund för asyl.

Exekutivkommittén har vidare framhållit att en stats beslut att ge en person flyktingstatus inte skall kunna ifrågasättas i en annan stat annat än när alldeles särskilda skäl föreligger. Slutligen har exekutivkommittén under år 1986 antagit en rekommendation som anger förutsättningarna för att ta en asylsökande i förvar.

Inom exekutivkommittén har utarbetats rekommendationer om skyldighet för en stat att vid omfattande inströmning bereda de asylsökande i vart fall tillfälligt skydd i avvaktan på en eventuell omplacering till annat land. Däremot har försöken att nå fram till en internationell överenskommelse om asylrätten hittills misslyckats.

Exekutivkommittén har under de senaste åren gjort stora ansträngningar för att åstadkomma ett dokument med allmänt fördömande av militära attacker på flyktingar i läger. Någon överenskommelse har emellertid ännu inte nåtts.

Det är flyktingkommissariens bedömning (oktober 1986) att flyktingsituationen är ett globalt fenomen i vår tid, ofta oskiljbart från de många

problem som påverkar den politiska, sociala, kulturella och ekonomiska utvecklingen i tredje världen. Dessa problem har alltför ofta lett till oroligheter och orsakat folkomflyttningar inom och mellan u-länder och från u-länder till i-länder. Av världens alla flyktingar har en överväldigande majoritet funnit en fristad i u-länder. Därmed har också dessa u-länders redan existerande problem ytterligare förvärrats. Ändå har flyktingarna mottagits i några av världens fattigaste länder. Att hjälpa dessa flyktingar är en utmaning för det internationella samfundet.

Europarådet

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

En särskild kommitté, CAHAR, arbetar inom Europarådet med frågor rörande flyktingars skydd. CAHAR, där Sverige f. n. innehar ordförandeskapet, har under de senaste åren ägnat speciell uppmärksamhet åt att få en lösning på det s. k. första asyllandsproblemet. Första asyllandsprincipen innebär att ett land kan vägra att behandla en asylansökan från en person, om denne redan fått skydd i ett annat land. CAHAR tillsatte år 1986 en särskild arbetsgrupp för denna fråga. CAHAR arbetar sedan år 1985 även med en konvention om asylrätt.

Sedan år 1986 kan CAHAR på begäran av en medlemsstat extrainkallas för att diskutera aktuella problem. Ett sådant möte ägde rum i oktober 1986.

Delvis till följd av den diskussion som förts under år 1986 i Europarådet om flyktingpolitiska frågor har mandatet för Europarådets särskilda styrkommitté för migrationsfrågor (CDMG) ändrats att fr. o. m. år 1987 gälla även utomeuropeisk migration och flyktingars sociala villkor.

ICM

Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) upprättades år 1951 för att ombesörja transport av flyktingar och migranter från Europa till andra världsdelar. Verksamheten har med åren fått en global inriktning varför ordet European i organisationens namn slopades år 1980. Beteckningen är därefter ICM. Sverige var medlem under de första tio åren men utträdde år 1962. År 1980 fick Sverige observatörsställning i organisationen.

Sverige har under åren deltagit i flera av ICM:s seminarier i flykting- och migrationsfrågor.

Ökningen av antalet asylsökande i Danmark, Norge och Sverige är föremål för diskussion och samråd mellan de nordiska länderna. Vid Nordiska rådets session i Köpenhamn i mars 1986 antogs en rekommendation – formellt riktad till regeringarna – om ett närmare nordiskt flyktingsarbete.

Ett av elementen i rekommendationen gäller åtgärder som har att göra med beredskapen hos respektive land att ta emot flyktingar, storleken av flyktingkvoter, balansen mellan dessa och den s. k. spontaninvandring som respektive land har. Rekommendationen tar även upp samarbete rörande integration av och information till flyktingar, vilket ingår i mandatet för den nordiska kontaktgruppen för migrationsfrågor. Bl. a. planerar kontaktgruppen ett samnordiskt informationsprojekt om flyktingars villkor.

Samarbetet kring frågor om integration och information stod även på dagordningen för det möte som de nordiska migrationsministrarna höll i oktober 1986. Ministrarna uttalade sig då för ett effektivare samarbete och erfarenhetsutbyte ifråga om invandrar- och minoritetsforskning. Den oroande tendensen till främlingsfientlighet lyftes även fram i överläggningarna.

Sedan år 1981 hålls årliga konferenser med de praktiskt ansvariga för mottagning och integration av flyktingar och invandrare i de nordiska länderna. Dessa årskonferenser har kompletterats med en särskild kontaktgrupp, som träffas två gånger om året, för att koordinera samarbetet på myndighetsnivå. Här kan även nämnas det samarbete som äger rum i Nordiska utlänningsutskottet, vars uppgift är att samordna utlänningskontrollen och i övrigt diskutera frågor av myndighetsintresse rörande det nordiska passkontrollområdet.

I samband med Nordiska rådets "minisession" i Helsingör i november 1986 upprättades på svenskt förslag en särskild nordisk samrådsgrupp för flyktingpolitiska frågor. I gruppen ingår företrädare på hög nivå för berörda departement och ministerier i de nordiska länderna. Nordiska ministerrådets sekretariat skall beredas möjlighet att följa arbetet. Gruppen skall mötas vid behov, t. ex. i anslutning till internationella initiativ av intresse för de nordiska länderna eller inför möten som berör flyktingpolitiska frågeställningar. Gruppen har mötts två gånger, dels i Stockholm i december 1986, dels i Köpenhamn i februari 1987.

4 Sverige i det internationella flyktingsarbetet

Inledning

Sverige följer noga utvecklingen på flyktingområdet och har under åren lämnat omfattande stöd till flyktingarnas skydd och bistånd. Snabba förändringar i flyktingströmmarna på olika håll i världen har nödvändiggjort flexibilitet i biståndsformerna och hög beredskap inför nya flyktingsituationer, såväl när det gäller bistånd utanför Sverige som mottagningsplatser här. Sverige har på senare år starkt utvidgat sina kontakter med berörda organisationer och andra stater för att söka åstadkomma en mer aktiv och

bättre samordnad flyktinghjälp och en rättvisare ansvarsfördelning bland länderna. Det redan tidigare nära samarbetet med UNHCR har förstärkts. Ett nordiskt regionkontor upprättades den 1 januari 1986 med placering i Stockholm. I mars 1987 besökte FN:s flyktingkommissarie Sverige. Flyktingkommissarien framhöll den svenska flyktingpolitiken som ett föredöme för andra länder i Västeuropa. Även samordningen av flyktingfrågorna inom regeringskansliet och mellan berörda svenska myndigheter hemma och i utlandet har förstärkts.

Sambandet mellan bistånd och flyktinghjälp

Som redan har nämnts har man endast nått begränsade resultat när det gäller att finna bestående lösningar för flyktingar. Många flyktingsituationer har haft en tendens att permanentas, i synnerhet i u-länderna. Det är inte ovanligt att flyktingar vistas i läger år efter år utan någon lösning i sikte. De blir därför långvarigt beroende av värdlandets ofta knappa resurser och av utifrån kommande hjälp. På många håll pågår samtidigt utvecklingsprogram för landets egen befolkning som ofta har ungefär samma hjälpbehov som flyktingarna. På senare tid har man därför eftersträvat en integration av flyktinghjälp och utvecklingsbistånd. Sverige har i en rad olika sammanhang under senare år verkat för en utveckling i denna riktning.

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

Dessa integrationstankar blev fast förankrade under den andra flyktingkonferensen för Afrika, ICARA II, som hölls i juli 1984 i Genève. Här underströks vikten av att länder med stort antal flyktingar även får resurser för att stärka sin infrastruktur för att dels möta den extra belastning som flyktingarnas närvaro medför, dels förbättra förutsättningarna för fortsatt flyktingmottagande.

UNHCR:s exekutivkommitté

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

I det svenska anförandet vid UNHCR:s styrelsemöte i oktober 1986, framhölls vikten av flyktingars rättsliga skydd. Tillfredsställelse uttrycktes över att mer än 100 länder nu hade anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention och/eller 1967 års tilläggsprotokoll. Samtidigt uttalades besvikelse över att kommittén ännu inte lyckats ena sig om ett gemensamt fördömande av militära attacker på flyktingläger. Flyktingarnas i södra Afrika

särskilt sårbara situation på grund av Sydafrikas militära och ekonomiska destabiliseringspolitik uppmärksammades. Vidare uppmanades FN inta en ledande roll för en ökad internationell beredskap för att möta kommande behov i regionen. De afghanska flyktingarnas situation uppmärksammades. Så länge Sovjetunionen är kvar i Afghanistan kommer detta flyktingproblem att förvärras och fortsatt humanitärt bistånd behövas. Det vore önskvärt att flyktingproblemen i större utsträckning kunde lösas i den region där de uppstod. Då majoriteten av världens flyktingar finns i u-länder, hade det internationella samfundet ett gemensamt ansvar att bistå de u-länder som tagit emot ett stort antal flyktingar. Flyktingkommisariens ökade samarbete med andra organisationer framhölls som speciellt lämpligt i en tid då FN:s finansiella kris framtvängde en bättre koordinering av katastrofbistånd och utvecklingsprogram. Vidare redovisades i talet den i Sverige nyss genomförda kampanjen "Flykting 86", som ett imponerande bevis för de aktiva insatser folkrörelser och frivilligorganisationer gör i flyktingarbetet. Ett extra bidrag på 20 milj. kr. till UNHCR:s reguljära budget tillkännagavs, varigenom det totala svenska bidraget till UNHCR för år 1986 kom att uppgå till 120 milj. kr., en 30-procentig ökning över två år. Avslutningsvis poängterades att oavsett hur mycket det internationella samfundet gör för att bistå flyktingar, måste tyngdpunkten i arbetet ägnas åt att söka undanröja de orsaker som ger upphov till flyktingströmmar.

Exekutivkommittén gör varje år ett antal uttalanden i frågor eller ämnesområden där en hög grad av samstämmighet kommit till uttryck. Vidare fattas en rad beslut som allmänt betraktas som en viljeförklaring från medlemmarna med avseende på UNHCR:s fortsatta verksamhet och dess finansiering.

Bland de uttalanden och beslut som gjordes år 1986 redovisas här några av de viktigaste. UNHCR:s exekutivkommitté

- antog en deklaration som betonar behovet av en universell anslutning till 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll;
- uttryckte uppskattning över asylländers beredskap att ta emot ett stort antal flyktingar, ofta trots egna stora problem och uppmanade andra regeringar att lämna bistånd i en anda av internationell solidaritet och rättvis bördefördelning;
- uppmärksammade att flyktingkommisariens ansvar för skydd av flyktingar blivit alltmer komplext genom det växande antalet och den förändrade sammansättningen av flyktingströmmar och asylsökande;
- upprepade betydelsen av frivilligt återvändande som en lösning på flyktingproblemen;
- uttryckte oro över att flyktingars och asylsökandes grundläggande rättigheter åsidosätts i olika delar av världen genom piratattacker, andra våldsangrepp och återsändande till ursprungslandet;
- uttryckte uppskattning över enskilda organisationers värdefulla insatser;
- fastslog vikten av att skapa större förståelse hos allmänheten för flyktingars och asylsökandes speciella situation och behov;

- uppmanade flyktingkommissarien att även i fortsättningen uppmärksamma den utsatta situation flyktingkvinnor lever i;
- konstaterade att flyktingbarns behov erfordrar speciell uppmärksamhet;
- uppmanade flyktingkommissarien att regelbundet rapportera om befintliga och föreslagna projekt till förmån för barn;
- uttryckte stor oro över att många flyktingar och asylsökande är föremål för frihetsberövanden eller liknande åtgärder på grund av illegal inresa eller i avvaktan på att deras ärenden avgjorts;
- fastslog att frihetsberövande skall undvikas. Om det emellertid framstår som nödvändigt får frihetsberövande tillgripas, dock endast om det är nödvändigt och det finns stöd för detta i lag. Frihetsberövande får t. ex. tillgripas för att fastställa personens identitet eller för att kunna ta ställning till de skäl som en ansökan grundar sig på. Vidare får frihetsberövande tillgripas när flyktingar eller asylsökande förstör sina resehandlingar eller identitetshandlingar eller använder förfalskad dokumentation för att vilseleda myndigheterna i det land som de söker asyl i. Dessutom får frihetsberövande användas för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning;
- rekommenderade att frihetsberövade flyktingar och asylsökande ges möjlighet att kontakta UNHCR:s kontor eller, när sådant saknas, tillgängliga "nationella institutioner till skydd för flyktingar";
- beklagade att det inte varit möjligt att nå enighet om ett gemensamt uttalande mot militära attacker på flyktingläger;
- uttryckte oro över antalet olösta långtidsfall, "long-stayers", bland indokinesiska flyktingar i Sydostasien, och uppmanade de regeringar som inte redan regelbundet deltar i arbetet med omplacering till tredje land, att bl. a. ta emot flyktingar som inte har familjeanknytning i tredje land;
- uppmanade regeringar att beakta den extra börda som vilar på de u-länder som tagit emot ett stort antal flyktingar eller återvändande i de utvecklingsorgan regeringarna är representerade.

FN:s generalförsamling

UNHCR:s verksamhet behandlas varje år i FN:s generalförsamling i dess tredje utskott. I ett anförande vid den 41:a generalförsamlingen i november 1986 konstaterade den svenske delegaten att flyktingsituationen i världen inte förbättrats under de senaste åren och att de stora flyktingproblemen inte kan lösas så länge de grundläggande orsakerna till flyktingströmmarna består. En striktare efterlevnad av de mänskliga rättigheterna skulle tveklöst hjälpa till att förbättra situationen. Omkring 9,5 miljoner flyktingar finns i dag i u-länder med oftast redan hårt ansträngd ekonomi. Världssamfundet har en skyldighet att bistå dessa länder. Detta stöd borde i så stor utsträckning som möjligt samordnas med långsiktigt utvecklingsbistånd. Avslutningsvis utlovades fortsatt svenskt samarbete med UNHCR för att ge asyl till flyktingar. Den svenska regeringen välkomnade slutligen initiativ från flyktingkommissarien för att uppnå ett bättre samarbete mellan berörda mottagarländer i Västeuropa.

Den årliga resolutionen om UNHCR:s verksamhet presenterades av Sverige. I resolutionen bekräftas flyktingkommissariens grundläggande uppgift att svara för internationellt skydd av flyktingar och behovet av regeringars fortsatta fulla samarbete för detta. Kränkningar av flyktingars och asylsökandes rättigheter och säkerhet fördöms. Betydelsen av rättvisa och snabba förfaranden för att fastställa flyktingstatus eller bevilja asyl betonas.

I generalförsamlingen behandlas också frågan om situationen beträffande de mänskliga rättigheterna i olika delar av världen. I ett svenskt anförande hänvisades till att de internationella konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter antogs för tjugo år sedan. Ändå förblev helhetsbilden av läget beträffande de mänskliga rättigheterna i världen dystert. Många rapporter visade att allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna förekom. Särskilt nämndes tortyr, försvinnanden, summariska och godtyckliga rättegångar, religiös ofördragsamhet samt kränkningar av individens rätt att lämna sitt eget land liksom att återvända till det. Sverige var också medförslagsställare till ett antal resolutioner om bl. a. mänskliga rättighetssituationen i El Salvador, Chile och Afghanistan samt om tortyrkonventionen, tortyrfonden och försvinnanden.

Även UNRWA:s verksamhet är ett stående inslag på generalförsamlingens dagordning. Vid dess 41:a möte beklagade Sverige att Palestinaflyktingarnas situation inte hade förbättrats under det gångna året. Särskilt uttrycktes oro över de försämrade förhållandena i Ghaza-området och den tragiska situationen i Libanon. Sverige vädjade om ökade bidrag till UNRWA och betonade samtidigt att stödet för organisationen måste bredas genom att antalet bidragsgivande länder ökar.

Sverige och det nordiska samarbetet

Vid årets session i Helsingfors med Nordiska rådet konstaterade jag i mitt anförande att de nordiska länderna har mycket att vinna på att uppträda enhetligt även i internationella flyktingdiskussioner. Detta är vad människorna i allmänhet och flyktingarna i synnerhet förväntar sig av de nordiska länderna. Jag föreslog att vi nu skulle gå vidare med samarbetet i frågor rörande erfarenhetsutbyte och samordning av tillståndspraxis i asylärenden samt sträva efter större samverkan när det gäller den organiserade överföringen av flyktingar till Norden.

Ordföranden i nordiska rådets juridiska utskott hänvisade i sitt anförande till det särskilda nordiska flyktingseminarium om flyktingpolitiken som arrangeras i april 1987 i Saltsjöbaden. Seminariet kommer bl. a. att tjäna som underlag för behandlingen vid nästa års nordiska rådssession av de nordiska ländernas flyktingpolitik.

Ökningen av antalet asylsökande till Västeuropa och Nordamerika föranledde dåvarande flyktingkommissarien Poul Hartling att i maj 1985 inbjuda ett 40-tal berörda länder till samtal i Genève. Vid mötet stod det klart för de deltagande länderna att det krävdes en fördjupad dialog om flyktingsituationen i Europa, dels mellan de mest inblandade länderna, dels mellan dessa länder och flyktingkommissarien.

I nära kontakt med flyktingkommissarien kallade därför Sverige till en uppföljning av flyktingkommissariens samtal, som ägde rum i Stockholm i november 1985. Utöver Sverige och Danmark deltog Frankrike, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland. Även UNHCR deltog. Syftet med överläggningarna var att få till stånd en ordning där UNHCR:s roll stärks så att omplaceringen av flyktingar kan ske i ordnade former och förtur ges åt dem som är i stort behov av en fristad.

Vid ett andra möte i april 1986 i Haag, hade deltagarkretsen utvidgats till att även omfatta Belgien och Canada. Den nye flyktingkommissarien Jean-Pierre Hocké och de deltagande länderna enades om en aktionsplan, som bl. a. innebär att länderna förbinder sig att även i fortsättningen respektera och följa gällande asylprinciper. Flyktingkommissarien för sin del utlovade att medverka till en bättre ordning vad gäller flyktingströmmarna från första asylländer och en trygg återsändning till ursprungslandet av klart oskäligen asylfall. Två särskilda arbetsgrupper tillsattes, en för iranska asylsökare och en för tamiler.

Inför det tredje mötet som ägde rum i Gerzensee i närheten av Bern, Schweiz i februari 1987 hade flera länder aviserat eller vidtagit skärpningar av inresekontrollen för asylsökande. Flera länder hade givit uttryck för tveksamhet till att över huvud taget fortsätta det inledda flyktingsamarbetet. Sverige hade för sin del aktivt stött ett initiativ från flyktingkommissarien att föra upp diskussionerna på regeringsnivå.

Att Gerzenseemötet kom till stånd kan därför tolkas som ett tecken på återupprättad samarbetsvilja. Utöver tidigare deltagarländer deltog nu även Australien och Norge. Konkreta framsteg gjordes inom fyra områden: ökad, gemensamt organiserad, uttagning från första asylländer; former för bistånd till första asylländer, vidgat praktiskt samarbete med inriktning på hanteringen av asylansökningar och förutsättningar för UNHCR:s medverkan vid återsändning och återintegrering av människor som fått avslag på asylansökan. Vid överläggningarna fastslogs ländernas asylåtaganden och inget land ifrågasatte sina skyldigheter enligt 1951 års konvention om flyktingar. De deltagande länderna accepterade även Norges inbjudan till ett uppföljningsmöte inför eventuella regeringsöverläggningar om flyktingsituationen i Europa.

Sveriges internationella bistånd till flyktingar

UNHCR:s budget för år 1986 uppgick till 470 milj. dollar, en minskning jämfört med år 1985. Anledningen är att de enorma behov av katastrofhjälp

som torkkatastrofen i Afrika medförde under år 1985 har minskat. Endast 5% av budgeten finansieras över FN:s reguljära budget, resten genom frivilliga bidrag från ett 20-tal regeringar. Ett annat utmärkande drag för UNHCR:s budget är den under senare år allt ökande graden av ändamålsbestämning av bidrag för olika länder eller regionala program.

Sveriges totala bidrag till FN:s flyktingkommissarie uppgick år 1986 till 120 milj. kr. Därmed är Sverige den sjunde största bidragsgivaren efter USA, EG, Japan, Förbundsrepubliken Tyskland, Storbritannien och Italien. Räknat efter invånarantal är Sverige den fjärde största bidragsgivaren. Det reguljära bidraget uppgick till 75 milj. kr. Övriga medel utgick i form av extra bidrag till UNHCR:s reguljära program, katastrofprogrammet i Afrika, evakuering av flyktingar från Lesotho och Botswana samt till återvändande i Kampuchea. Vidare har under året specialenheten för katastrofhjälp, som utgör en del av den svenska beredskapsstyrkan för FN-tjänst, inlett en vattenförsörjningsinsats för återvändande flyktingar i Uganda. 1987 års reguljära bidrag är 90 milj. kr. För år 1988 och år 1989 har regeringen föreslagit en höjning till 110 milj. kr.

Det svenska reguljära bidraget till UNRWA för år 1986 uppgick till 70 milj. kr. Sverige är den fjärde störste bidragsgivaren efter USA, EG och Japan. För år 1987 och år 1988 har regeringen föreslagit en höjning av bidraget till 75 milj. kr.

Från tredje huvudtitelns reservationsanslag C 2. Utvecklingssamarbetet genom SIDA, anslagsposten 22. Katastrofer m. m. har under året ca 180 milj. kr. tagits i anspråk för flyktingar och hemlösa. Medlen har kanaliseras genom FN-organ (UNHCR, UNRWA, UNICEF, WFP), Röda korset (Svenska röda korset, Rödakorsföreningarnas förbund och Internationella rödakorskommittén) samt genom svenska frivilligorganisationer som Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen, Diakonia, Rädda Barnen och Lutherhjälpen.

Från anslagsposten 20. Humanitärt bistånd i Latinamerika har ca 145 milj. kr. gått till flyktingar och hemlösa. Biståndet har lämnats genom svenska och internationella organisationer som Diakonia, Kyrkornas världsråd och World University Service till enskilda grupper och organisationer i mottagarländerna.

Vidare har från anslagsposten 21. Humanitärt bistånd i södra Afrika under året uppskattningsvis 100 milj. kr. använts för flyktingprogram av olika slag. En stor del har gått till utbildningsinsatser, rättshjälp och information genom olika frivilligorganisationer. En mindre del har gått till FN:s olika program för södra Afrika.

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

Sveriges samlade bidrag under år 1986 till flyktingar och hemlösa världen över (utanför Sverige) kan därmed uppskattas till över 600 milj. kr. I siffran ingår hjälp till såväl flyktingar som hemlösa i en flyktingliknande situation inom eller utom det egna landet.

Sedan 1950-talet har ett stort antal flyktingar överförts från läger på olika håll i världen till Sverige genom statliga hjälpaktioner. Syftet har varit dels att av humanitära skäl hjälpa flyktingar som befunnit sig i en svår belägenhet, dels att som en internationell solidaritetshandling avlasta de länder som fått bära den största flyktingbördan. Överföringen sker i regel efter samråd med UNHCR. Omfattningen och inriktningen av överföringen bestäms genom årliga beslut av regeringen. Denna del av flyktinginvandringen brukar benämnas flyktingkvoten.

Ansvaret för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige ligger hos statens invandrarverk (SIV). Uttagning kan ske genom delegationer eller genom att UNCHR eller svensk utlandsmyndighet för SIV presenterar enskilda fall som behöver omplaceras till tredje land (s. k. dossieruttagning). Ärenden kan också initieras på ansökan av flyktingar eller någon organisation i Sverige. Under senare år har dossieruttagning varit det vanligaste. Svenska utlandsmyndigheter ombesörjer mycket av det praktiska arbetet i samband med flyktingöverföring, ofta i samarbete med ICM.

Under åren 1950–1970 överfördes till Sverige efter regeringsbeslut sammanlagt drygt 20 000 flyktingar från läger i Europa. Sedan början av 1970-talet har den årliga flyktingkvoten omfattat ca 1 250 personer. I denna ram inräknas även nära anhöriga till flyktingar som förs över hit om de kommer samtidigt med dessa eller omedelbart därefter. Åren 1978–1981 beslöt regeringen om extra kvoter för sammanlagt 3 000 s. k. båtflyktingar från Vietnam och anhöriga till dessa.

Flyktingkvoten för budgetåret 1986/87 skall i första hand utnyttjas för flyktingar från Sydvästasien (mellanöstern) och Syd- och Centralamerika. Vidare bör i viss utsträckning uttagning ske av flyktingar från läger i Sydostasien och Europa. Därutöver får uttagning ske av enstaka flyktingar, från övriga delar av världen. Den angivna ramen omfattar ca 50 handkappade som på ett tillfredsställande sätt kan tas om hand i Sverige.

Under kalenderåret 1986 har totalt 1 387 flyktingar överförts till Sverige inom ramen för flyktingkvoten. (Siffran för kalenderår blir inte helt rättvisande eftersom kvotuttagningen sker per budgetår.)

Av kvotflyktingarna år 1986 kom 414 personer från Latinamerika. De var främst medborgare i Chile (256) och El Salvador (154). Kvotflyktingarna från Asien kom främst från Iran (508) och Vietnam (171). Från Europa kom huvuddelen från Rumänien (197). Från Afrika har 21 flyktingar tagits emot på kvoten.

Inom ramen för en särskild familjeåterföreningskvot för vietnamesiska båtflyktingar, vilken upphörde den 30 juni 1984, hade SIV fram till dess beviljat totalt 2 000 personer tillstånd att komma till Sverige. Antalet ansökningar om familjeåterförening med vietnameser, främst omprövningar av tidigare avslag, har under år 1986 varit stort. Under året har 236 personer från Vietnam och 26 från Kina beviljats tillstånd på denna grund.

Vietnamesiska myndigheter har nu centraliserat tillståndsgivningen för utresetillstånd till Hanoi vilket ytterligare försvårat för dem som fått uppehållstillstånd i Sverige att resa ut. Trots upprepade löften från vietname-

sisk sida om att underlätta för dem som fått tillstånd för familjeåterförening i Sverige är det många som ännu efter flera år inte fått utresetillstånd. Drygt 700 personer från Vietnam har under åren 1980-1986 beviljats tillstånd men inte rest in i Sverige.

Inom ramen för Sveriges åtaganden inom de s. k. Disero/Rasro kvoterna (UNHCR:s särskilda program för omplacering av indokinesiska s. k. båt-flyktingar) har under år 1986 38 personer tagits ut på dessa kvoter.

Vid delegationsuttagning i maj 1986 tog SIV i samråd med FN:s flyktingkommisariat ut 96 flyktingar från läger i Hong Kong.

Vidare har 11 personer med handikapp hittills beviljats tillstånd efter framställan från UNHCR.

Av flyktingkvotens totala antal för budgetåret 1986/87 har mellan 500–550 personer från Sydvästasien planerats föras över till Sverige. Hittills har 330 iranier beviljats inresetillstånd. Till detta kommer planerade uttagningar av ytterligare ca 150 personer. Eftersom antalet faktiska inresor vid budgetårets slut inte motsvarar antalet beviljade tillstånd, kan fler uttagningar komma att ske.

SIV har också möjlighet att bevilja bidrag för resa till Sverige för nära anhörig till sådana flyktingar som avses i 3 § UtIL. Under år 1986 har 169 sådana ansökningar beviljats avscende resor för 390 personer, varav 274 barn. Anhöriga till personer som beviljats tillstånd att stanna i Sverige enligt andra lagrum än 3 § UtIL kan inte få sådant bidrag.

Nämnas bör också de framställningar regeringen gör i vissa fall, främst i Östeuropa, för att söka utverka utresetillstånd för anhöriga till personer som är bosatta i Sverige.

6 Svensk flyktinglagstiftning m. m.

Den svenska lagstiftningen beträffande flyktingar står i överensstämmelse med 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning. I 3 § utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1984:595 – UtIL) återfinns en definition och en skyddsbestämmelse rörande flyktingar som överensstämmer med konventionens. Bestämmelserna i 5 och 6 §§ UtIL om skydd åt krigsvägrare och åt personer som, utan att vara flyktingar, kan åberopa starka politisk-humanitära skäl för att få stanna i Sverige, ger skydd även åt personer som inte omfattas av flyktingkonventionen. Denna vidare asylrätt ligger i linje med vad UNHCR rekommenderar.

Den som på egen hand kommer till Sverige för att söka asyl här skall redovisa sina skäl för polisen redan vid gränsen. Polisen gör en första utredning för att kunna avgöra om asylsökanden skall avvisas eller om ärendet skall överlämnas till SIV för handläggning. Om den asylsökande anför politiska skäl – och dessa inte är uppenbart oriktiga eller inte kan lämnas utan avseende – skall ärendet överlämnas till SIV. Finner polisen däremot att skälen är uppenbart oriktiga kan beslut fattas om avvisning. Detta får emellertid inte verkställas innan SIV underrättats om fallet och beslutat att inte överta ärendet. SIV kan häva polisens beslut om avvisning och i stället undersöka fallet närmare.

Regeringen tillsatte år 1984 den s. k. asylutredningen (A 1984:01) för att undersöka om det var möjligt att genom ändringar i utlänningslagen öka rättssäkerheten för de asylsökande.

Efter ett förslag från utredningen ändrades utlänningslagen fr. o. m. den 1 juli 1986 (prop. 1985/86: 133, SFU 21, rskr. 303). Ändringen innebär att en utlänning kan överklaga vissa av polismyndighetens beslut i verkställighetsärenden. Samtidigt ändrades lagen så att SIV kan ompröva sina avslagsbeslut efter det att dessa överklagats.

Asylutredningen lämnade sitt slutbetänkande (SOU 1986:48) Rättssäkerheten vid direktavvisningar i november 1986. I betänkandet, som f. n. remissbehandlas, föreslår utredningen ändringar rörande polismyndighetens befogenhet att fatta beslut om s. k. direktavvisningar och rörande rättshjälp åt asylsökande.

Regeringen tillsatte i februari 1987 två utredningar i syfte att kraftigt förkorta väntetiderna i utlänningsärenden. Den ena utredningen (Dir 1987:3) skall göra en i första hand teknisk översyn av utlänningslagstiftningen. Framför allt skall utredaren undersöka hur ändringar i lagstiftningen kan bidra till att handläggningstiderna för utlänningsärenden förkortas utan att berättigade anspråk på rättssäkerhet eftersätts. Utredaren bör även bl. a. undersöka om det är möjligt att mer ingående ange skälen för ett beslut utan att äventyra skyddet för den enskilde. I den andra utredningen (Dir 1987:4) skall organisatoriska frågor rörande handläggningen av utlänningsärenden gås igenom i syfte att undersöka möjligheterna till väsentligt kortare väntetider. De båda utredningarna skall arbeta snabbt och i nära samarbete. Arbetet skall vara slutfört vid årsskiftet 1987/88.

7 Asylsökande och flyktingar i Sverige

Kvotflyktingarna utgör för närvarande endast en mindre del av den totala flyktinginvandringen till Sverige. Mångdubbelt fler var under år 1986 de som på egen hand reste hit och sökte asyl vid gränsen eller efter ankomsten till Sverige. Under år 1986 uppgick dessa, inberäknat barn, till närmare 15 000 personer, varav ca 1 700 direktavvisades. Under år 1985 var antalet asylsökande ca 14 500 medan antalet direktavvisade uppgick till ca 2 900.

De största grupperna av asylsökande kom under år 1986 från Iran, Chile, Etiopien och Polen.

Antalet *iranska* asylsökande fortsätter att öka. Under år 1986 ansökte 6 282 iranska medborgare om asyl här. Från att tidigare ha kommit via Tyska demokratiska republiken, kommer de asylsökande nu till Sverige på andra vägar. Även om de åberopade asylskälen generellt sett inte är av samma styrka som tidigare, beslutas det sällan om utvisningar till Iran. Antalet avvisningar till tredje land försvåras också i och med att den asylsökande i de flesta fall gjort sig av med passhandling och andra resehandlingar som visar flyktvägen. Andelen unga män som inte vill delta i det fortsatta kriget mot Irak är oförändrat hög. Under år 1986 beviljades 5 934 iranier uppehållstillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl.

Chile är fortfarande det land i Latinamerika som svarar för den största

invandringen till Sverige. Antalet enskilt inresta har ökat avsevärt under åren 1985–1986. År 1986 sökte 1 825 chilenska medborgare asyl i Sverige. Under år 1986 beviljades ca 1 200 chilenska medborgare uppehållstillstånd på skäl hänförliga till 3 eller 6 §§ utlänningslagen eller av humanitära skäl. Motsvarande siffra för år 1985 var ca 500.

Under år 1986 ökade antalet asylsökande *etiopier* kraftigt. Drygt 1 000 sökte asyl år 1986. I stort sett samtliga saknade passhandling när de sökte asyl.

Under år 1986 har en viss ökad invandring skett av *nordafrikaner*. I övrigt kan noteras att viss ökning skett genomgående från de afrikanska länderna, även från länder som tidigare år varit mycket lågt representerade.

Omkring 5 000 *polska medborgare* besöker Sverige varje månad. Många av dessa ansöker om uppehållstillstånd för bosättning här. Under år 1985 beviljades 385 polska medborgare uppehållstillstånd på grunder som är att hänföra till 3 eller 6 §§ utlänningslagen. Under år 1986 var antalet 414 personer. Även anknytningsinvandringen har ökat under år 1986.

Antalet asylsökande *libaneser* har under år 1986 minskat något. År 1986 ansökte drygt 500 libanesiska medborgare här om uppehållstillstånd på politiska grunder. Därtill kommer ett antal statslösa personer – ca 350 personer – varav många är av palestinsk härkomst och har vistats under en lång följd av år i Libanon. Asylsökande från Libanon utgöres också av personer med ursprung i Syrien och Turkiet. En ökad inströmning från Libanon har kunnat märkas under senare hälften av år 1986; speciellt har andelen kristna asylsökande ökat. I ökad utsträckning anländer de asylsökande utan att inneha passhandlingar. Antalet personer med falska passhandlingar och falska svenska viseringar har också under senare tid ökat markant.

Antalet *irakiska* asylsökande har minskat under år 1986. Den största gruppen är, liksom när det gäller Iran, unga män som inte vill delta i kriget mellan Irak och Iran. Minskningen av antalet asylsökande irakier skedde efter det att Tyska demokratiska republiken skärpt sina visumregler. Endast ett fåtal irakier kommer direkt från hemlandet eller via Iran där de vistats i läger. Flertalet asylsökande är personer som under en längre tid vistats i något östeuropeiskt land för studier. Då studierna avslutas har de inte velat återvända till sitt hemland.

Under år 1986 beviljades 375 *turkiska* medborgare uppehållstillstånd i Sverige av politiska skäl medan 460 personer erhöll tillstånd på grund av anknytning. Under samma period har polisen och invandrarverket fattat 27 avvisningsbeslut samt utvisningsbeslut beträffande 133 vuxna turkiska medborgare.

Antalet asylsökande *jugoslaver* har de senaste två åren ökat och under år 1986 uppgått till ca 350 vuxna personer. Endast ett fåtal har beviljats uppehållstillstånd på skäl hänförliga till 3 eller 6 §§ utlänningslagen. Det stora flertalet kommer från provinsen Kosovo och uppger sig vara förföljda på grund av sitt albanska ursprung.

Antalet asylsökande *ungrare* har under år 1985 och år 1986 uppgått till ca 250 per år. Siffrorna visar en dryg fördubbling jämfört med tidigare år.

Antalet asylsökande *rumäner* har ökat från ca 150 år 1984 till ca 400 år 1985 och 330 år 1986.

Från ett dussintal fall år 1984 ökade antalet asylsökande *tamiler från Sri Lanka* till ett 70-tal fall år 1985 men sjönk under år 1986 åter till ett drygt 20-tal.

Antalet asylsökande *indier* uppgick under år 1985 till ett knappt 100-tal fall. Det är oftast fråga om sikher. Under år 1986 har antalet asylsökande minskat till ca hälften.

Under år 1985 och år 1986 har antalet asylsökande som är medborgare i *Bangladesh* uppgått till ca 60 per år, en minskning jämfört med år 1984 då antalet var ca 340.

Antalet medborgare från *Pakistan* som sökt asyl i Sverige uppgick år 1985 och år 1986 till ett 30-tal per år.

Sammanlagt beviljades under år 1986 ca 13 400 uppehållstillstånd på skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ utlänningslagen eller av politiskt-humanitära skäl. Ett betydande antal av dem som under året beviljats uppehållstillstånd hade ansökt om asyl före år 1986. Den ökade tillströmningen av asylsökande har medfört att många av de enskilt inresta under år 1986 alljämt väntade på beslut vid ingången av år 1987.

Tillståndsgivningen under år 1986 har i huvudsak följt tidigare års praxis. Den undersökning avseende SIV:s och regeringens praxis som redovisades i förra årets skrivelse till riksdagen om flyktingpolitiken (Skr 1985/86:129) visade att ungefär hälften av de asylsökande beräknades ha fått uppehållstillstånd på skäl hänförliga till 3 § UtL, ca 10% på skäl hänförliga till 5 § UtL medan resterande 40% fick stanna med stöd i 6 § UtL. Därutöver hade under år 1985 uppehållstillstånd beviljats 868 personer på humanitära grunder (31 § i utlänningsförordningen).

SIV för från och med fjärde kvartalet 1986 regelbunden statistik över tillståndsgivningen på flykting- och flyktingliknande skäl. Av de ca 3 000 uppehållstillstånd som beviljades av flyktingskäl under perioden 1/10 – 31/12 1986 avsåg 41% 3 § UtL, 23% 5 § UtL och 36% 6 § UtL.

Med barn inräknade fördelas den utomnordiska invandringen under år 1986 på följande sätt:

	1986	1985
Flykting- och flyktingliknande skäl inkl. humanitära skäl	17 400	8 500
Anknytningsfall	8 800	8 300
Arbetsmarknadsskäl	100	100
Adoptivbarn	1 200	1 400
Total utomnordisk invandring	28 000	18 800
(Total utomnordisk utvandring)	6 600	4 900)

Det stora antalet asylsökande har medfört långa handläggningstider i asylärenden. Hos såväl polisen och invandrarverket som inom regeringskansliet (arbetsmarknadsdepartementet) är handläggningstiderna för närvarande väsentligt längre än enligt de mål som angavs i prop. (1983/84: 144) om invandrings- och flyktningpolitiken.

Polisens handläggningstid varierar mellan olika polismyndigheter. Den har under år 1986 uppgått till mellan en och sex månader.

Hos invandrarverket ökade den genomsnittliga handläggningstiden i asylärenden från två till nästan tre månader under år 1985. Under år 1986 ökade handläggningstiden ytterligare och uppgick i genomsnitt till tre och en halv månad.

För den asylsökande som får ett negativt beslut av invandrarverket och överklagar detta hos regeringen överstiger den totala väntetiden från det ansökan görs hos polisen till dess regeringen meddelar sitt beslut i dag i allmänhet ett år. I alltför många fall får de sökande vänta mer än två år på ett slutligt beslut.

De långa handläggningstiderna i asylärenden är ett mycket allvarligt problem. Framför allt medför de stora påfrestningar för dem som söker asyl. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället. Regeringen har därför vidtagit en rad åtgärder för att hålla handläggningstiderna nere.

För att komma till rätta med polismyndigheternas balanser av asylärenden uppdrog justitieministern under hösten 1985 åt en arbetsgrupp inom regeringskansliet att följa de särskilda insatser som polisen då vidtog för att kunna handlägga asylärenden snabbare. I en promemoria i januari 1986 konstaterade arbetsgruppen att polismyndigheternas balanser av asylärenden hade arbetats ned till en godtagbar nivå. I promemorian föreslogs också organisatoriska förändringar som syftade till att polisens handläggning av asylärenden skulle koncentreras till några få utredningsföreläggningar.

Regeringen uppdrog i mars 1986 åt rikspolisstyrelsen och statens invandrarverk att, mot bakgrund av förslagen i promemorian, gemensamt redovisa hur organisationen för förläggning och utredning närmare borde utformas. Uppdraget redovisades i en rapport i maj 1986. En del förslag har invandrarverket och rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att vidareutveckla enligt ett regeringsbeslut den 18 december 1986.

Rikspolisstyrelsen redovisade i oktober 1986 att balanssituationen beträffande asylärenden var otillfredsställande. Regeringen beslöt mot bakgrund av detta att inom polisen inrätta 23 göromålsförordnanden för asylutredningar under innevarande budgetår.

Invandrarverkets resurser för handläggning av utlänningsärenden förstärktes fr. o. m. den 1 januari 1986 permanent med tio årsarbetskrafter. För budgetåret 1987/88 föreslås i årets budgetproposition att invandrarverkets grundbemanning utökas med 44 årsarbetskrafter för att bl. a. möjliggöra ytterligare förstärkningar i tillståndsverksamheten.

Under våren 1986 tillfördes verket därutöver – efter beslut av riksdagen

– temporära resurser för lönekostnader med 1,9 milj. kr. för bl. a. tillståndsverksamheten.

Budgetåret 1986/87 har regeringen genom skilda beslut tillfört verket temporära resursförstärkningar avseende bl. a. lönekostnader motsvarande ca 80 årsarbetskrafter. Av dessa har ca 35 årsarbetskrafter beräknats som förstärkning av resurserna för handläggning av utlänningsärenden. Dessa beslut har anmälts till riksdagen i tilläggsbudget II för innevarande budgetår.

Arbetsmarknadsdepartementets resurser för handläggning av utlänningsärenden förstärktes den 1 januari 1986 långsiktigt med medel motsvarande tio tjänster. Därutöver fick departementet under första halvåret 1986 en tillfällig förstärkning motsvarande fem tjänster.

Under hösten 1986 har arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet förstärkts med en extra insatsstyrka på 25 personer för att arbeta av balansen av utlänningsärenden. Målet att balansen skall ha minskat med ca 2 000 ärenden till april 1987 har uppfyllts.

Som jag tidigare redovisat tillsatte regeringen nyligen två utredningar i syfte att kraftigt förkorta väntetiderna i utlänningsärenden.

9 Flyktingmottagandet

Sedan det nya systemet för att ta emot flyktingar infördes den 1 januari 1985 har antalet flyktingar och asylsökande varit väsentligt högre än vad som beräknades innan reformen genomfördes. De ca 5 000 kommunplatser per år som beräknades vara tillräckliga för att genomföra det nya systemet har inte räckt. Under år 1985 mottogs ca 14 000 asylsökande och flyktingar i 137 kommuner med vilka invandrarverket träffat överenskommelser. Under år 1986 tog 197 kommuner emot flyktingar och asylsökande enligt överenskommelser med invandrarverket. Det totala antalet flyktingar och asylsökande som togs emot i kommunerna under år 1986 var närmare 15 000.

Det stora antalet asylsökande har också inneburit att det har varit nödvändigt att väsentligt öka förläggningsskapaciteten. Den 1 januari 1986 inrättades en ny permanent förläggning i Landskrona. Antalet permanenta förläggningar uppgår därmed till sex. Den 1 januari 1986 fanns därutöver tio tillfälliga utredningsförläggningar och sex s. k. slussförläggningar där asylsökande vistas under en kort period i avvaktan på plats i utredningsförläggning. Antalet flyktingar och asylsökande på invandrarverkets förläggningar var vid årsskiftet 1985/86 omkring 3 300.

Vid årsskiftet 1986/87 fanns 16 tillfälliga utredningsförläggningar och 10 slussförläggningar. Totalt var den 31 december 1986 ca 5 600 personer inkvarterade på förläggningar. Därav var ca 1 700 på slussförläggningar.

Under förläggningstvisten skall enligt nuvarande riktlinjer polisens asylutredning genomföras, hälsoundersökning ske och lämplig bostadsort erbjudas. Målet är att förläggningstvisten inte skall överstiga fyra veckor. Det stora antalet asylsökande och svårigheter att snabbt få fram kommunplatser i tillräcklig omfattning har dock tvingat fram väsentligt längre förläggningstvister. Den genomsnittliga vistelsetiden på förlägg-

ning under år 1986 har varit ca fyra månader. De längre förläggningstiderna har ställt krav på en viss förändring av verksamheten. Barn- och fritidsverksamheten har byggts ut liksom informationsverksamheten och de kurativa insatserna.

Huvuddelen av de asylsökande som tas emot på förläggning har sökt asyl i direkt anslutning till inresan i Sverige. Under år 1986 har emellertid också utläningar som sökt asyl efter en kortare tids vistelse i en kommun tagits emot på förläggning i ökad utsträckning. Totalt har under år 1986 ca 2 800 sådana asylsökande tagits emot på förläggningar.

Under år 1986 har ca 8 000 flyktingar och asylsökande placerats ut från förläggningar i kommuner. Därutöver har kommunerna tagit emot ca 6 900 personer som rest in direkt i kommunerna. Det är främst kommunerna i Stockholmsregionen samt Uppsala, Göteborg och Malmö som har tagit emot ett stort antal direktinresta asylsökande.

Flyktingmottagningen i kommunerna under år 1986 fördelar sig enligt följande:

Län	Kommuner med avtal	Mottagna år 1986
Stockholm	25	4 180
Uppsala	6	884
Södermanland	7	442
Östergötland	7	839
Jönköping	9	583
Kronoberg	7	417
Kalmar	8	379
Gotland	1	50
Blekinge	5	258
Kristianstad	10	334
Malmöhus	16	1 217
Halland	6	271
Göteborg och Bohus	11	1 297
Älvsborg	11	509
Skaraborg	10	312
Värmland	6	274
Örebro	10	512
Västmanland	7	395
Kopparberg	10	369
Gävleborg	6	295
Västernorrland	7	339
Jämtland	4	80
Västerbotten	5	442
Norrbotten	3	154
Summa	197	14 832

De 60 nya kommuner som år 1986 deltagit i flyktingmottagningen är främst små och medelstora kommuner. I var och en av dessa har placerats 25–50 flyktingar. Inom i stort sett alla län utom Stockholms län har fler flyktingar tagits emot under år 1986 än under år 1985. För år 1987 räknar man på invandrarverket med att upprätta avtal med över 250 kommuner.

Brist på bostäder har försvårat och försenat mottagningen av flyktingar i en del kommuner. Vidare har också nytillkomna kommuners behov av planeringstid för att förbereda mottagningen lett till att utflyttningen av flyktingar från förläggningar inte har kunnat ske i önskad takt. Tillgången på bostäder i kommunerna är en central fråga för att flyktingmottagningen

skall fungera. Arbetsmarknads- och bostadsdepartementen anordnade i december 1986 ett särskilt seminarium om bostäder för flyktingar. Vid seminariet konstaterades bl. a. att det är viktigt att behovet av bostäder för flyktingar beaktas särskilt i kommunernas bostadsförsörjningsplaner. För att få fram mer bostäder för flyktingar och asylsökande i kommunerna på kort sikt och för att därmed minska vistelsetiderna på förläggning har invandrarverket försökt stimulera kommunerna att anordna kollektiva genomgångsbostäder.

Kommunerna erhåller statlig ersättning för de faktiska kostnaderna för bostad och uppehälle till asylsökande och flyktingar under de tre första åren. Vidare får kommunerna för varje flykting man tar emot en schablonberäknad summa som skall täcka vissa andra kostnader. Utöver schablonersättningen kan särskilda bidrag också lämnas för vissa speciella insatser. Sjukvårdshuvudmännen får ersättning för akut sjukvård som lämnas för asylsökande och för vissa särskilda vårdkostnader för flyktingar.

Under år 1986 utbetalades ca 800 milj. kr. i ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar och asylsökande. Därav avsåg 535 milj. kr. ersättning för ekonomisk hjälp och bostadskostnader. Ca 265 milj. kr. avsåg schablonbidrag och särskilda bidrag. Till sjukvårdshuvudmännen utbetalades under år 1986 ca 50 milj. kr.

Kostnaderna för förläggningar uppgick under år 1986 till ca 405 milj. kr. De sammanlagda direkta kostnaderna för staten för flyktingmottagningen i Sverige under år 1986 kan därmed uppskattas till ca 1 255 milj. kr.

Insatserna för flyktingar i Sverige omfattar självfallet även andra åtgärder än hjälp till bostad och uppehälle samt annat stöd under den första tiden. En mycket viktig åtgärd är svenskundervisning. En ny lag (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare trädde i kraft den 1 juli 1986 (prop. 1985/86:67, UbU 10, rskr 143). I lagen stadgas om kommunernas skyldighet att svara för att grundläggande undervisning anordnas och att nyinflyttade invandrare erbjuds undervisning.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är också väsentliga för flyktingarnas anpassning och integration i det svenska samhället. Under budgetåret 1986/87 har anvisats extra resurser, 14 milj. kr., för arbetsförmedlingsservice till flyktingar. AMS har under år 1986 utarbetat en praktisk handledning i förmedlingsarbetet med nyanlända flyktingar.

Genom att ett stort antal kommuner utan tidigare erfarenhet av arbete med flyktingar har engagerats i flyktingmottagandet under de senaste åren har det ställts ökade krav på invandrarverket i fråga om informations- och utbildningsinsatser i kommunerna. Ökade krav har också ställts på opinionspåverkande åtgärder i syfte att lokalt förankra den svenska flyktingpolitiken och underlätta kommunernas arbete med flyktingmottagningen. Fr. o. m. den 1 januari 1986 har därför särskilda medel avsatts för dessa ändamål. I årets budgetproposition har föreslagits särskilda medel även för nästa budgetår för information till allmänheten och opinionsbildande verksamhet i flyktingfrågor.

Mottagandet av flyktingar i Sverige har i 1986 års invandrapolitiska proposition och i 1987 års proposition om forskning angetts som ett angeläget forskningsområde. Ett exempel på sådan forskning förtjänar att näm-

nas här. Centrum för invandringsforskning vid universitetet i Stockholm har påbörjat ett projekt om flyktingmottagningen i Sverige. Dels studeras ett urval av de kommuner som sedan år 1985 fått ett ökat ansvar för genomförandet av flyktingmottagningen, dels studeras hur några av de större flyktinggrupperna blivit mottagna i det nya systemet. I projektet ingår även en statsvetenskapligt inriktad studie av genomförandet av det nya mottagningssystemet, alltifrån den första politiska intentionen i början av 1980-talet till den faktiska organisatoriska omläggningen den första januari 1985.

10 Frivilligt återvändande

Sverige ansluter sig till den internationellt vedertagna uppfattningen att frivilligt återvändande är den bästa lösningen på flyktingproblem, om förutsättningarna härför föreligger. I enlighet med det invandrarpolitiska valfrihetsmålet bör den enskilde flyktingen ha reella möjligheter att fritt kunna inrikta sig på en permanent bosättning i Sverige eller på att så småningom återvända.

Återvändande har hittills främst aktualiserats för latinamerikanska f. d. flyktingar sedan en politisk normalisering ägt rum i flera av deras hemländer. Under år 1986 har Sverige från tredje huvudtitelns anslagspost Humanitärt bistånd i Latinamerika bidragit med ca 12 milj. kr till integrationsprogram för återvändande i Latinamerika, främst i Argentina och Uruguay. Stödet har främst utgått genom Diakonia och World University Service.

I början av år 1986 beviljade Sverige Uruguays statliga repatrieringskommission ett engångsbidrag om 2,5 milj. kr. för repatriering av uruguayanska flyktingar från berörda länder, däribland Sverige.

Svenskt stöd till återvandring ges i enlighet med särskild förordning (SFS 1984:980) i form av resebidrag, vilket är avsett för kostnaderna för resa, uppehälle under resan och de första dyggen efter återkomsten samt för transport av bagage. Utöver själva resekostnaden kan bidrag lämnas med 1 000 kr. per person dock högst 5 000 kr. per familj. Bidragen administreras av SIV.

Under år 1986 återflyttade 241 personer på medel från SIV. Därav var ca 111 barn. Resebidrag utbetalades främst för återflyttning till Uruguay (75), Chile (74), Argentina (30) och Bolivia (22).

En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet gör för närvarande en genomgång av olika återvandrarsfrågor. Gruppen kommer att nära samarbeta med berörda departement och ämbetsverk samt invandrar- och flyktingorganisationer och beräknar att kunna framlägga en rapport under sommaren år 1987.

Opinionsbildande verksamhet

I syfte att skapa ett forum för informationsutbyte, diskussion och samråd om aktuella flyktingfrågor inrättade regeringen i juni 1984 en flyktingpolitisk beredning. I denna ingår företrädare för samtliga riksdagspartier, berörda frivilligorganisationer och representanten i Norden för FN:s flyktingkommissarie. Beredningen har under år 1986 sammanträtt fem gånger: i januari, februari, maj, september och december.

Den ökande flyktingströmmen till vårt land kräver ökade insatser från såväl samhällliga instanser som frivilligorganisationer och enskilda människor. Verksamheten mot främlingsfientlighet och diskriminering har skärpts, bl. a. genom utnämningen av en särskild diskrimineringsombudsman. SIV har anvisats särskilda medel, 1 miljon kronor, för att förstärka den opinionsbildande verksamhet m. m. som bedrivs av den s. k. SAMS-gruppen (Arbetsgruppen mot etnisk diskriminering). Förstärkningen av denna verksamhet har bl. a. inneburit ökade satsningar på barn- och ungdomsverksamhet. SIV bedriver också en omfattande informationsverksamhet och har vidare med särskilda bidrag stött opinions- och informationsprojekt i flyktingmottagande kommuner.

Som ett led i arbetet med att öka gemenskapen mellan olika folkgrupper i Sverige anordnas en s. k. vänskapsvecka att äga rum i slutet av maj 1987. Syftet är att infödda svenskar och olika grupper av invandrare skall lära känna varandra närmare på ett personligt plan. Vänskapsveckan sker i ett brett samarbete mellan folkrörelserna, politiska, fackliga och ideella organisationer, invandrarsammanslutningar m. fl. Projektet har erhållit stöd av Olof Palmes minnesfond.

Frivilligorganisationer

Statligt stöd i olika former utgår till en rad svenska frivilligorganisationer som i sin tur stödjer och samarbetar med andra flyktingorganisationer med verksamhet bland flyktingar i främst u-länder. Flera organisationer bedriver även bilaterala flyktingprojekt i Afrika, Asien och i Syd- och Centralamerika.

Svenska röda korset (SRK) kanaliserar sitt bistånd genom internationella röda korset. I Sverige lämnas stöd till asylsökande och flyktingar i form av rådgivning och information. SRK bistår även aktivt bl. a. med bidrag i ett stort antal familjeåterförenings- och efterforskningsärenden. Från år 1987 kommer SRK även att ansvara för verksamheten vid den tillfälliga flyktingförläggningen i Sandviken. SRK driver även ett särskilt rehabiliteringscentrum för tortyrskadade, som är placerat vid Röda korsets sjukhus i Stockholm. Verksamheten, som bedrivs som försöksprojekt, finansieras förutom av SRK bl. a. med stöd från vissa kommuner, Stockholms läns landsting och staten.

Rädda barnen uppmärksammar särskilt barnens rättsliga ställning och skydd vid asylprövning av familjer. Sedan flera år tillbaka driver Rädda

barnen ett aktivt arbete för att stärka de asylsökandes och flyktingars rättsliga skydd.

Rädda barnen arbetar också med olika former av stöd till flyktingbarn och flyktingfamiljer i det lokala flyktingmottagandet. Det sker i samarbete med Rädda barnens lokalföreningar. Målet är att finna olika former av verksamhet för flyktingbarn och deras familjer så att kontakterna med det svenska samhället underlättas och deras möte med Sverige blir så positivt som möjligt.

För dessa ändamål har Rädda barnen i dag två tjänster för arbetet med flykting- och invandrarbarn.

Svenska kyrkan samverkar med kommuner och frivilligorganisationer vid flyktingmottagandet i Sverige och bedriver också ett lokalt samarbete med invandrarsamfund. Församlingar kan också ge stöd till enskilda flyktingar.

Sveriges frikyrkoråd, och *De fria kristna samfundens råd* (SFR/SAM-RÅD) består av 12 kristna, från staten fristående trossamfund. Dessa kyrkors gemensamma insatser bland invandrare och flyktingar sker genom invandrar- och flyktingenheten. De internationella insatserna förmedlas genom Diakonia, som är samfundens gemensamma organ för katastrof-, utvecklings- och biståndsinsatser i tredje världen. Diakonia är således ett bland SFR:s övriga organ.

Genom *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund* (SST), som är en speciell nämnd, utsedd av regeringen, fördelas statsbidrag till 36 trossamfund, av vilka ett 25-tal består i huvudsak av invandrare och flyktingar. Dessa samfund står i nära samverkan, både organisatoriskt och praktiskt, med SFR:s invandrar- och flyktingenhet. Bland annat genomförs kurser och konferenser för förtroendevalda och anställda inom invandrarnas trossamfund, information till svenskar om invandrare och flyktingar, rådgivning och kurativa insatser för flyktingar och asylsökande, liksom utbildning av svenska församlingar, framför allt i kommuner som omfattas av den aktuella flyktingmottagningen. En särskild konsultationsgrupp – "Samfundens Arbetsgrupp för Minoriteters Rätt i Sverige" (SAMS i Sverige) – arbetar med frågor kring rasism och minoriteters rättigheter.

Invandrar- och flyktingenheten samverkar internationellt med en rad organisationer, bland andra Churches Committee on Migrant Workers in Europe (CCMWE), ett organ som tillkommit på initiativ av Kyrkornas Världsråd.

Amnesty International, som finansierar sin verksamhet helt med egna medel, distribuerar fortlöpande genom sin svenska sektion dokumentation om tillämpningen av mänskliga rättigheter i länder varifrån flyktingutvandring äger rum. Förutom ett sekretariat med två handläggare, finns ett regionalt kontaktnät med 18 distriktsombud som sprider information till svenska myndigheter och andra intresserade parter.

Ett kontinuerligt samarbete mellan frivilligorganisationerna sker inom *Frivilligorganisationernas samarbetsgrupp i invandrar- och flyktingfrågor*. Detta samarbete manifesterades bl. a. i den samnordiska kampanjen "Flykting -86" vars syfte var att sprida information om flyktingar och

deras villkor samt samla in pengar för olika flyktinginsatser. Bakom kampanjen, som också fått stöd av regeringen, stod Diakonia, Lutherhjälpen, Rädda barnen och Svenska röda korset. Totalt inbringade kampanjen närmare 70 milj. kr. som skall användas för olika projekt för flyktingar utomlands och i Sverige.

12 Sammanfattning

Flyktingsituationen i världen ger fortsatt anledning till stark oro. Det totala antalet flyktingar beräknas uppgå till ca 14 miljoner. Huvuddelen av flyktingarna finns idag i u-länder, med redan tidigare hårt ansträngda ekonomier.

Sverige har under året aktivt deltagit i det internationella flyktingarbetet inom FN och andra organisationer. Samarbetet med UNHCR är väl utvecklat, vilket bland annat bekräftades i samband med flyktingkommissariens besök i Sverige i mars 1987. Sverige har tagit initiativ till närmare samråd med de nordiska länderna och håller fortsatt nära kontakt med andra europeiska länder för att få till stånd ett samordnat ansvarstagande för flyktingar och asylsökande. De samarbetsformer som diskuteras, innefattar bl. a. ökade insatser från UNHCR:s sida i s. k. första asylländer. UNHCR höll konsultationer härom i maj 1985, vilka följts upp vid möten i Stockholm i november 1985, i Haag i april 1986 och i Bern i februari 1987. Sverige verkar för att föra upp dessa diskussioner på ministernivå.

Sveriges totala bidrag år 1986 till UNHCR uppgick till 120 milj. kr. Sverige ligger därmed på sjunde plats bland givarländerna. Det svenska bidraget till UNRWA uppgick till 70 milj. kr., vilket gör Sverige till den fjärde största bidragsgivaren. Därutöver har under år 1986 ca 425 milj. kr. tagits i anspråk från biståndsanslaget för åtgärder för flyktingar och hemlösa genom andra organisationer med humanitär inriktning. Sveriges samlade bidrag under år 1986 till flyktingverksamhet utanför Sverige uppgick därmed till ca 600 milj. kr.

Trots aviserade eller beslutade skärpningar av utlänningslagarna i flera länder har antalet asylsökande som söker sin tillflykt till Västeuropa fortsatt att öka. Sammanlagt sökte år 1986 över 185 000 personer, främst från länderna i mellanöstern och Asien, asyl i Västeuropa. De största antalen kom till Förbundsrepubliken Tyskland (99 650), Frankrike (26 300), Sverige (15 000), Danmark (9 300), Österrike (8 600), Schweiz (8 550) och Belgien (7 500). Vad gäller Sverige kom merparten av de asylsökande från Iran. Stora grupper asylsökande kom även från Chile, Etiopien och Polen.

En allt ökande andel av de asylsökande anländer utan pass och andra resedokument, vilket försvårar en skyndsam handläggning av deras fall.

Invandrarverket och regeringskansliet förstärktes kraftigt under år 1986 för att klara den ökade arbetsbördan och undvika en förlängning av handläggningstiderna. Omprioriteringar har skett inom polisen, och utrikesförvaltningen har tillförts ökade resurser för handläggning av utlänningsärenden. För budgetåret 1987/88 har i årets budgetproposition föreslagits en permanent förstärkning av resurserna vid invandrarverket för bl. a. handläggningen av asylärenden. Vidare har i årets budgetproposition föreslagits

ett bemyndigande för regeringen att besluta om ytterligare tillfälliga förstärkningar av invandrarverkets resurser, om antalet asylsökande ökar. Regeringen har även tillsatt två utredningar, dels för att göra en teknisk översyn av utlänningslagen, dels för att se över organisationen och rutinererna för handläggningen av asylärenden i syfte att förkorta handläggningstiderna.

Sammanlagt fick år 1986 ca 17 400 utlänningar uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar eller därmed jämställda (3, 5, 6 §§ UtlL), en ökning med ca 8 900 jämfört med år 1985. Därav fördes 1 387 hit inom ramen för flyktingkvoten. Av dessa kom de största grupperna från Iran, Chile, Rumänien, Vietnam och El Salvador.

Det nya systemet med kommunalt mottagande av flyktingar som inleddes under år 1985 har fungerat väl trots att antalet asylsökande har varit väsentligt högre än vad som beräknades innan reformen genomfördes. Under år 1986 har 197 kommuner medverkat i mottagandet av närmare 15 000 flyktingar och asylsökande, inklusive barn. Samtidigt har det varit nödvändigt för invandrarverket att utöka förläggningsskapaciteten. Vid årsskiftet 1986/87 fanns förutom sex permanenta förläggningar sexton tillfälliga utredningsförläggningar och sex s. k. slussförläggningar, där asylsökande vistas kort tid i avvaktan på plats i utredningsförläggning. Den genomsnittliga vistelsetiden på förläggning har under år 1986 varit ca 4 månader. Det ökade antalet flyktingar och asylsökande kommer att öka behovet av bostäder i kommunerna under de kommande åren. Bristen på bostäder försvårar redan nu kommunernas möjligheter att ordna mottagningsplatser.

Under år 1986 utbetalades ca 800 milj. kr. i ersättning till kommunerna för åtgärder till flyktingar och asylsökande. Kostnaderna för förläggningar uppgick under året till ca 405 milj. kr. Tillsammans med övriga bidrag och insatser kan statens sammanlagda kostnader för flyktingmottagandet i Sverige uppskattas till ca 1 300 milj. kr. för år 1986.

Insatserna för att genom information och opinionsbildning verka för en fortsatt solidarisk flyktingpolitik och motverka främlingsfientlighet ges starkt stöd. Frivilligorganisationernas arbete är synnerligen viktigt i dessa avseenden.

Regeringen har sammanfattningsvis genom olika insatser och åtgärder under år 1986 verkat för en fortsatt generös och human flyktingpolitik såväl internationellt som inom landet. Kraftiga resursförstärkningar har beslutats. Ansträngningarna inriktas nu på att dels förkorta handläggningstiderna för asylsökande i Sverige, dels få till stånd internationellt bindande överenskommelser om ett mer samordnat ansvarstagande för flyktingar och asylsökande. Enskilda människors och frivilligorganisationernas engagemang och arbete för flyktingarna och deras villkor utgör ett starkt och nödvändigt stöd för den svenska flyktingpolitiken och bidrar till att motverka tendenser till främlingsfientlighet inom landet.

13 Hemställan

Skr. 1986/87:134

Jag hemställer

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

14 Beslut

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

	Sid
Förteckning över förkortningar	2
1 Inledning	3
2 Flyktingsituationen i världen	3
Antalet flyktingar	3
Asylsökande i Västeuropa och Nordamerika	6
3 De internationella organisationerna	8
UNRWA	8
UNHCR	8
Europarådet	11
ICM	11
Nordiskt samarbete	12
4 Sverige i det internationella flyktingsamarbetet	12
Inledning	12
Sambandet mellan bistånd och flyktinghjälp	13
UNHCR:s exekutivkommitté	13
FN:s generalförsamling	15
Sverige och det nordiska samarbetet	16
Konsultationerna om flyktingfrågor mellan de västeuropeiska länderna, Canada och Australien	17
Sveriges internationella bistånd till flyktingar	17
5 Överföring av flyktingar till Sverige	19
6 Svensk flyktinglagstiftning m. m.	20
7 Asylsökande och flyktingar i Sverige	21
8 Handläggningen av asylärenden	24
9 Flyktingmottagandet	25
10 Frivilligt återvändande	28
11 Opinionsbildning, svenska frivilligorganisationer m. m.	29
Opinionsbildande verksamhet	29
Frivilligorganisationer	29
12 Sammanfattning	31
13 Hemställan	33
14 Beslut	33