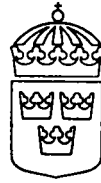


# Regeringens skrivelse

1991/92: 80

om invandrar- och flyktingpolitiken



Skr.  
1991/92: 80

---

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 december 1991.

På regeringens vägnar  
*Carl Bildt*

*Birgit Friggebo*

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken och invandringen till Sverige. Redovisningen avser i huvudsak budgetåret 1990/91. Vidare beskrivs migrations- och flyktingsituationen i världen samt Sveriges roll i det internationella samarbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 1991

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask.

Föredragande: statsrådet Friggebo

---

## Skrivelse om invandrar- och flyktingpolitiken

### Inledning

Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet och statsrådet Svensson anhåller jag att få lämna följande redovisning för invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken att föreläggas riksdagen. Innehållet avser huvudsakligen budgetåret 1990/91. En hel del uppgifter omfattar dock hela kalenderåret 1991. Avsikten är att redovisningen skall kunna användas som underlag och bakgrundsmaterial i anslutning till regeringens budgetproposition för budgetåret 1992/93.

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

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

Den svenska invandrarpolitiken kan sammanfattas i de tre invandrarpolitiska målen jämlikhet, valfrihet och samverkan som antogs av riksdagen år 1975.

År 1986 tog riksdagen ett nytt beslut om den samlade invandrarpolitiken. Då framhölls att de tre invandrarpolitiska 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 för etnisk intolerans.

Den svenska *invandringen* är sedan år 1967 reglerad utom för medborgare i de nordiska länderna som har fri rörlighet och etableringsrätt. Det s. k. EES-avtalet mellan EG och EFTA kommer att ge i princip samma behandling av alla medborgare i EES-området som idag gäller för nordiska medborgare.

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 asylstiftning 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 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 en särskild bilaga redovisas ett antal uppgifter inhämtade från länder i Europa, Nordamerika och Australien som bl. a. avser antal asylsökande, nyligen genomförda lagändringar inom området m. m. Det bör understrykas att uppgifterna i vissa fall avser icke jämförbara tidsperioder. Även andra redovisade förhållanden kan avse snarlika men icke helt identiska begrepp.

Vid sitt tillträde den 4 oktober 1991 gjorde regeringen följande deklARATION angående invandrar- och flyktingpolitiken:

”Sverige skall vara ett öppet land präglad av tolerans och öppenhet. Människor från skilda kulturer och med skilda livsåskådningar skall här kunna leva sida vid sida i god samverkan. Hemspråksundervisningen värnas.

Vi känner tacksamhet för de insatser som gjorts av människor från andra länder för uppbyggnaden och utvecklingen av vårt gemensamma Sverige.

Invandrar- och flyktingpolitiken skall föras i en anda av internationa- lism och humanitet. Främlingsfientlighet och tendenser till rasism skall bekämpas. Ytterligare åtgärder mot diskriminering av invandrare vidtas.

Sverige kommer även i fortsättningen att ha en reglerad invandring. Men flyktingpolitiken förändras.

Systemet för flyktingmottagande läggs om i syfte att motverka långa vistelser i flyktingförläggningar. Asylsökande ges rätt att ta tillfälliga arbe- ten. Rättssäkerheten i flyktingpolitiken stärks. En ny praxis vad gäller behandling av ansökningar om asyl kommer att etableras successivt efter genomgång land för land och efter samråd med de nordiska länderna och

med EGs medlemsstater. Därmed sker en återgång till prövning enligt normala regler”.

Skr. 1991/92: 80

De förändringar som aviserats i regeringsdeklarationen kommer att förverkligas successivt. Vad som hittills genomförts redovisas i det följande i resp. sammanhang.

## I Sverige och världen

### 1. Migration i ett globalt perspektiv

Fortsatt politisk oro i stora delar av världen, stark folkökning och bestående stora ekonomiska och sociala orättvisor mellan folk och länder talar för fortsatt stor internationell migration. Det är inte omöjligt att även otjänliga miljöförhållanden kan ge många människor ännu en anledning att vilja söka en utkomst och ett bättre liv i något annat land än sitt eget. De faktorer som talar för en stor framtida migration understryks av framväxten av allt bättre kommunikationer — det gäller såväl etermedia, som ger potentiella migranter kunskap om levnadsvillkoren i andra länder, som de kommunikationer som kan föra dem dit.

Enligt FNs uppskattningar uppgår jordens befolkning nu (1991) till mellan 5 1/4 och 5 1/2 miljarder människor. Före år 2000 kan siffran vara uppe i 6 miljarder. Befolkningstillväxten sker framförallt i underutvecklade länder. Befolkningarna i de flesta länder i Europa stagnerar. Befolkningen i Europa skulle rent av minska i storlek utan fortsatt invandring.

I Sverige har nativiteten ökat kraftigt de senaste åren. Den ökning av födelsetalen som sålunda ägt rum under 1980-talet verkar nu plana ut. Denna ökning har visserligen lett till att den svenska befolkningens ”åldrande” fördröjts, men sammantaget har det inte betytt mer än att befolkningen ligger på ungefär oförändrad nivå.

Samtidigt som man i de flesta europeiska länder inser nödvändigheten av en viss invandring för att undvika befolkningsminskning, förs i de flesta av dessa länder en mycket restriktiv invandringspolitik. Detta är givetvis ett politiskt dilemma. Å ena sidan behövs befolkningstillskott utifrån för att kunna uppfylla målsättningar om ekonomisk tillväxt. Å den andra inser man att detta kanske inte kan genomföras utan mer eller mindre allvarliga sociala störningar och problem i integrationshänseende. Detta motsatsförhållande kommer att kräva känsliga avvägningar.

Under 1980-talet skapades stora migrationsströmmar av politiskt förtryck och oroligheter, ekonomisk utarmning och naturkatastrofer i utvecklingsländerna. Det finns, om inget sker som snabbt och radikalt verkar i motsatt riktning, anledning att räkna med fortsatt invandringstryck från sådana länder.

Samtidigt har den politiska utvecklingen i Öst- och Centraleuropa och Sovjetunionen aktualiserat möjligheten av betydande flyttningsrörelser inom och från dessa länder eller denna region. Man har kunnat konstatera att den stora ökningen av antalet asylansökningar i västeuropeiska länder, som ägt rum under senare delen av 1980-talet, till betydande del kommit från personer från länder i Öst- och Centraleuropa. Det kan antas att betydande antal av dessa kan komma att vilja söka sig en ny tillvaro i ett annat land. Detta kan självklart öka invandringstrycket gentemot Västeuropa och den nordamerikanska kontinenten.

Det är uppenbart att lösningen på de grundläggande problem – brist på framtidstro, ekonomiska, sociala och ekologiska missförhållanden, mistro mot nya politiska makthavare, bestående brister i rättssystemen i de nya demokratierna – vilka driver eller kan driva människor i Öst att utvandra *inte* kan vara massmigration: Albanien, som ett aktuellt och påtagligt exempel, behöver sin arbetskraft för att utveckla landet. Insikten ökar om att lösningen i stället ligger i intensifierat internationellt samarbete för att angripa och rå på grundproblemen.

Stora skillnader i levnadsvillkor och politisk instabilitet i världen kommer att skapa fortsatta behov och önskemål hos människor att söka sig bort från sina hemländer. När 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 åberopa flyktingskäl, även om de bakomliggande orsakerna huvudsakligen är av annan art. De bakomliggande, grundläggande orsakerna till migrationen kommer att leda till påtvingad flyttning, såvida man inte – i internationell samverkan – kan påverka dessa faktorer i syfte att motverka sådana flyttningsrörelser.

Invandrings-, flykting- och invandrarpolitiken måste sålunda utformas i en anda av *internationalism* och *humanitet*, där länder hjälps åt *för att* skapa långsiktiga lösningar på grundläggande obalanser bakom påtvingad migration och flykt, *för att* därmed säkra internationellt rättsligt skydd för dem som behöver det *och för att* främja framväxten av samhällen utan allvarliga etniska motsättningar med lika villkor för alla oavsett ursprung.

## 2. Vem är flykting?

Efter det andra världskriget har det tillkommit ett betydande antal konventioner och andra internationella instrument som är av betydelse för staternas och därmed Sveriges flykting- och immigrationspolitik.

Den viktigaste internationella överenskommelsen av betydelse för flyktingar är 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning, den s. k. Genèvekonventionen. Konventionen kompletterades år 1967 med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s. k. New York-protokollet.

Genèvekonventionen innehåller bl. a. en definition av vem som skall anses som 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”. Den

flyktingdefinition, som är intagen i UNHCRs stadga, och därmed reglerar mandatet, sammanfaller nära nog helt med den citerade.

Konventionens flyktingdefinition är den enda universellt godtagna. Den tar sikte på personens individuella, subjektiva fruktan att utsättas för förföljelse på grund av vissa objektivt konstaterbara omständigheter. Konventionens flyktingbegrepp täcker dock 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.

1969 års OAU-konvention om särskilda aspekter på flyktingproblemen i **Afrika** omfattar även 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 flyktingbegrepp i den deklaration, som berörda regeringar antog i Cartagena år 1984. Det då överenskomna flyktingbegreppet inkluderar också "personer som har flytt från sitt land därför att deras liv, säkerhet eller frihet hotats av allmänt våld, utländsk aggression, intern konflikt, massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller andra omständigheter som allvarligt stör den allmänna ordningen".

Såvitt gäller **Asien** har UNHCRs exekutivkommitté — med stöd av första-asyllandet i Sydostasien — godtagit en bestämmelse om att alla asylsökande, i vart fall temporärt, skall tas emot av första-asylstaterna och att tvångsrepatriering s.k. "refoulement" inte skall ske. OECD-staterna har inte accepterat en vidare flyktingdefinition än Genèvekonventionens, men åtskilliga OECD-stater har i sina interna lagstiftningar infört bestämmelser om uppehållstillstånd som i vissa avscenden ställer lägre krav än Genèvekonventionen.

Av stor betydelse är att UNHCRs verksamhet — på basis av ett antal resolutioner från FNs generalförsamling — kommit att utvidgas utöver det egentliga mandatet. I många fall av omfattande tvångsflyttningar har UNHCR bistått med skydd och nödhjälp. Det bör emellertid observeras att flyktingkommissariens mandat formellt inte har utvidgats.

Härtill kommer också ett 60-tal betydelsefulla "conclusions" som antagits av UNHCRs exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar bl. a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening.

### 3. Flyktingsituationen i världen

#### *Inledning*

Antalet flyktingar har ökat det gångna året och det finns nu uppskattningsvis 17 miljoner flyktingar i världen. Ungefär ett lika stort antal människor antas vara på flykt inom sitt lands gränser, s.k. internflyktingar. Många av dem befinner sig i en väl så utsatt situation som egentliga flyktingar eftersom de internationella rättsliga instrumenten inte ger ett adekvat skydd.

Händelserna vid Persiska viken har hårt drabbat redan utsatta befolkningsgrupper i en del av världen där antalet flyktingar är stort. Situationen på Afrikas Horn, som redan tidigare varit mycket svår, har i flera avseenden förvärrats under det senaste året, särskilt till följd av händelseutvecklingen i Somalia. Här måste man emellertid uppmärksamma den positiva förändring som skett i Etiopien/Eritrea.

I Europa har inbördeskriget i Jugoslavien tvingat folk på flykt undan striderna. Men det senaste årets politiska utveckling har samtidigt öppnat nya möjligheter till återvandring, inte minst i Afrika (Angola, Etiopien, Sydafrika).

### Asien

I Pakistan och Iran finns mer än fem miljoner afghanska flyktingar vilka utgör den största enskilda flyktinggruppen i världen. Samtal förs genom FNs försorg med representanter för de olika stridande grupperna i Afghanistan för att nå en politisk överenskommelse. Denna måste vara klar innan någon större återvandring kan inledas. Detta försvåras också av att tillgängliga transportvägar till stora delar är minerade. Trots allt har ca 200 000 afghaner återvandrat från Pakistan under år 1991.

För att ta itu med problemen med den stora gruppen indokinesiska flyktingar antogs år 1989 den s. k. "Comprehensive Plan of Action" (CPA) som är en övergripande plan för att söka lösa dessa flyktingars situation. Bl. a. söker man främja frivillig återvandring för de många asylsökande som efter vederbörlig prövning inte fått flyktingstatus. En nyligen nådd överenskommelse mellan USA och Storbritannien kan inom en snar framtid leda till att flyktingar som inte fått asyl sänds tillbaka i större utsträckning än tidigare. Återvandringen till Vietnam i UNHCRs regi omfattar år 1991 ca 13 000 personer.

I oktober 1991 skrev de stridande parterna i Kambodja under ett fredsavtal i Paris och beslöt då att FN skall utföra sitt största fredsbevarande uppdrag hittills vilket bl. a. skulle möjliggöra återvandring för 350 000 vietnamesiska flyktingar i Thailand. Trots fredsavtalet är situationen i landet fortfarande osäker.

I Laos kan nu trepartsdiskussionerna mellan Laos, Thailand och UNHCR förväntas leda till att ungefär 55 000 flyktingar från Laos återvänder under kommande år.

Mellan åren 1987 och 1990 återvandrade ett stort antal flyktingar från Tamil Nadu i Indien till Sri Lanka men har efter återkomsten ånyo drivits på flykt, antingen över eller inom landets gränser eftersom väpnade konflikter har brutit ut igen i den norra delen av Sri Lanka. Ca 200 000 tamiler finns nu kvar i Indien.

### Mellersta Östern

I området kring Persiska viken fick världen i år se det största utflödet på kort tid av flyktingar som skett på lång tid. Händelserna fick en allvarlig inverkan på en redan instabil situation i området. Uppskattningsvis två

miljoner irakier har blivit drivna på flykt. Ca 430 000 flyktingar befann sig på irakisk-turkiska gränsen i provisoriska tältläger. En kortare tid efter ankomsten valde en betydande del att återvända frivilligt, med undantag för ca 7 000 som valt att stanna i ett läger i Turkiet och ca 220 000 som fortsättningsvis befinner sig i Iran.

Men alla de flyktingar som återvänt till Irak har inte återgått till ett normalt liv. Uppskattningsvis 500 000 är fortfarande flyktingar i sitt eget land och väntar på att kunna återvända till vissa områden. I Khuzestan-provinsen i Iran finns 65 000 personer som kan komma att bestämma sig för att återvända till södra Irak inom den närmaste tiden.

Den palestinska flyktingbefolkningen uppgår till ca 2,3 miljoner människor och då räknar man endast dem som står under UNRWAs mandat. Antalet flyktingar här växer. Det finns emellertid många fler Palestinaflyktingar i området än dessa. Många är gästarbetare i olika länder i regionen.

Som en följd av händelserna vid Persiska viken har den palestinska befolkningen i Kuwait, som tidigare uppgick till ca 400 000 personer, i stor utsträckning flytt landet och endast ca 80 000 finns kvar. Den kuwaitiska regeringen strävar efter att väsentligt minska antalet utländska medborgare i landet. Endast ett fåtal av dem som inte kan återvända till Kuwait kan räkna med stöd från UNRWA. Situationen för de övriga är fortfarande oklar och kan komma i ett läge där mottagande i tredje land kan vara den enda lösningen.

## Afrika

Även i Afrika har betydande befolkningsomflyttningar och en ökning av antalet flyktingar ägt rum. Detta gäller särskilt i Västafrika och på Afrikas Horn.

Utvecklingen i länderna på Afrikas Horn utmärks av Mengistu-regimens fall i Etiopien och störtandet av regeringen i Somalia. De befolkningsrörelser som ägt rum under året är mestadels en följd av inbördeskrigen som lett till att tiotusentals soldater, f. d. regeringstjänstemän m. fl. har flytt till grannländerna, särskilt till Kenya och mellan länderna på Afrikas Horn. Svår torka, krig och ödeläggelse i Somalia drev iväg mer än 350 000 etiopier från flyktinglägren och tillbaka in i det ogästvänliga Ogadenområdet. Dessutom tvingade krigets fasor största delen av de 400 000 sudanesiska flyktingarna ut ur deras etiopiska läger in i rysliga omständigheter. Under endast fyra månader, mellan februari och juni 1991, tvingades nära en miljon människor på flykt, de flesta för andra gången.

UNHCR räknar med att den närmaste tiden skall ge möjlighet för återvandrande för drygt en miljon flyktingar på Afrikas Horn. Förslag finns för frivilliga återvandringsprojekt för 430 000 av 600 000 somaliska flyktingar i Etiopien och projekt för att underlätta återvandringen från Somalia för 357 000 etiopier.

I Västafrika, som tidigare har varit relativt lite utsatt för omfattande flyktingrörelser, tredubblades flyktingbefolkningen och stor inströmning ägde rum från Liberia till Elfenbenskusten (228 000), Guinea (439 000) och Sierra Leone (30 000) som resultat av en långdragen konflikt i landet.



Efter en rad FN-initiativ i Västra Sahara finns nu utsikter för en positiv politisk uppgörelse och en lösning av situationen för dem som flytt till Algeriet och Marocko. En folkomröstning skall anordnas under FNs överinseende och flyktingar återvänder nu för att delta i denna.

Antalet flyktingar från Mocambique till Malawi ökade med mer än 100 000 under året. Situationen förvärrades ytterligare av utbredd torka, översvämningar och jordskred.

I september i år undertecknade Sydafrikas regering och UNHCR ett "memorandum of understanding" som möjliggör för UNHCR att närvara i Sydafrika för att administrera återvändandet av de sydafrikaner som lever i exil i randstaterna och resten av världen. Denna överenskommelse innehåller också en bestämmelse om amnesti. Återvandringen kan komma att omfatta inemot 30 000 flyktingar.

Fredsöverenskommelsen i Angola borgar för att ca 300 000 flyktingar kan återvända.

En trepartscommission bestående av representanter för Burundi, Tanzania och UNHCR planerar för att ca 94 000 flyktingar skall kunna återvända till Burundi.

### **Latinamerika**

I Centralamerika har en rad långvariga flyktingsituationer funnit sin lösning tack vare regionala fredsinitiativ och den s. k. CIREFCA-processen som är en överenskommelse mellan Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico och Nicaragua. Under år 1990 har bl. a. över 35 000 nicaraguaner och 8 000 salvadoraner återvänt, främst från Honduras. I Honduras finns nu endast 20% av den ursprungliga flyktingbefolkningen kvar. Flyktingproblemen kvarstår dock i Guatemala.

Den frivilliga återvandringen till Chile har också ökat avsevärt.

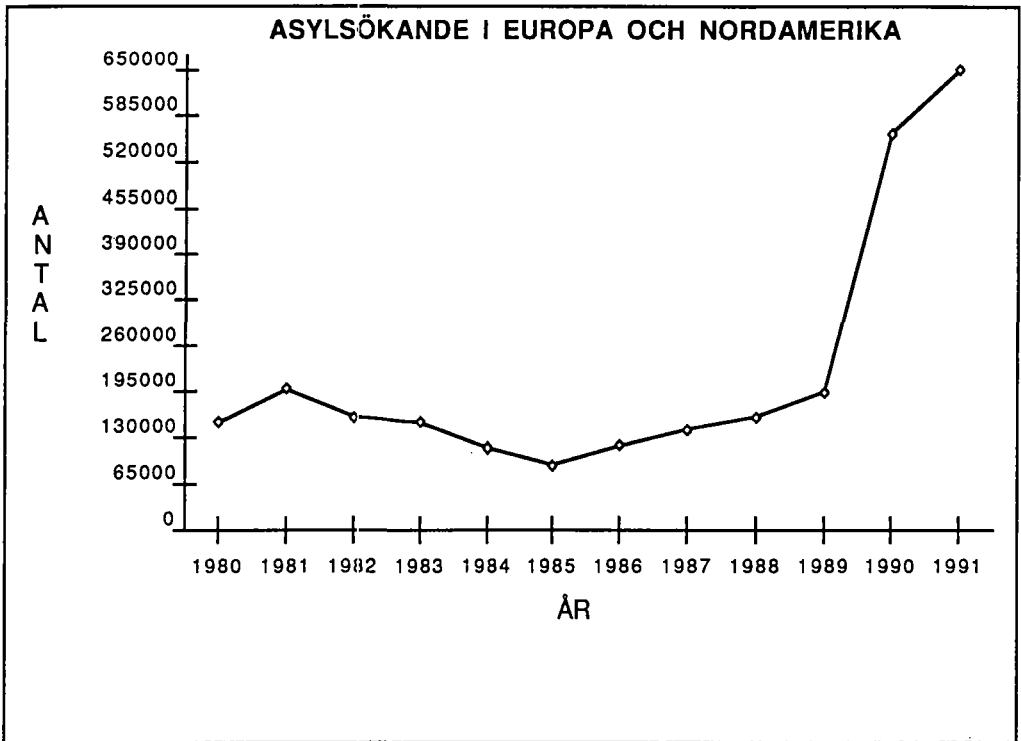
Parallellt med denna positiva utveckling har situationen i Peru resulterat i ett ökat antal asylsökande i omkringliggande länder.

### **Europa; Nordamerika**

I Europa har en delvis ny situation uppstått i och med att flera av länderna i Central- och Östeuropa blivit mottagarländer för asylsökande. Sedan inbördeskriget i Jugoslavien bröt ut har flera tiotusentals flyktingar anlänt till de omkringliggande länderna, främst Ungern. De snabba förändringarna i Sovjetunionen kan också komma att leda till betydande befolkningsrörelser.

Det starkt ökande antalet asylsökande under 1980-talet har ställt de europeiska länderna inför nya problem. Antalet asylansökningar i Europa och Nordamerika ökade från ca 150 000 år 1980, sjönk sedan till under 100 000 fram till år 1983 för att de sista två åren snabbt öka till ca 560 000 år 1990. De existerande systemen för tillståndsprövning och mottagande har visat sig vara otillräckliga för att möta denna ökade belastning.

Den andel av de asylsökande som efter prövning bedömts vara flyktingar har minskat successivt. Omkring hälften av de sökande tillåts till slut stanna, huvudsakligen av humanitära skäl efter en mycket lång väntan.



#### 4. Framtidsprognoser

Förutsägelser om den framtida invandringen till Sverige har nästan alltid kommit på skam. Det ligger närmast i sakens natur att sådana knappast kan göras med någon större träffsäkerhet.

Faktorer, om vilka en viss kunskap måste finnas för att man skall kunna göra prognoser, är:

- den demografiska utvecklingen i världen,
- den ekologiska utvecklingen,
- den ekonomiska utvecklingen i världen,
- den politiska utvecklingen i världen,
- invandringsländernas benägenhet att ta emot och förmåga att hantera ett starkt invandringstryck.
- invandringsländernas invandringspolitik.

Listan visar hur svårt det är att få nödvändig och tillräcklig kunskap till grund för något så när hållbara prognoser om framtida migration och invandring.

##### *Den demografiska utvecklingen*

De europeiska gemenskapernas organisation för statistik (EUROSTAT) har sammanställt följande statistik om befolkningsutvecklingen (miljoner personer)

Region	1970	%	1988	%	2000	%	2020	%
Europa	460	12	496	10	509	8	514	6
EG (nuv 12)	303	8	324	6	332	5	323	4
Sovjetunionen	243	7	283	6	308	5	343	4
Nordamerika	205	6	246	5	266	4	295	4
Latinamerika	285	8	430	8	540	9	719	9
Afrika	363	10	610	12	872	14	1 441	18
Asien	2 101	57	2 996	59	3 698	59	4 680	58
Japan	107	3	122	2	129	2	130	2
Kina	804	22	1 089	21	1 286	21	1 460	18
Indien	555	15	797	16	1 043	17	1 375	17
Oceanien	19	1	26	1	30	0	37	0
Hela världen	3 698	100	5 112	100	6 251	100	8 062	100

De regioner, vars *andelar* av befolkningen beräknas minska fram till år 2020, är Europa och Kina. Europa uppvisar en mycket måttlig befolkningsökning. Kina däremot minskar sin andel av världens befolkning, trots att landets egen befolkning ökar med nästan 500 miljoner mellan åren 1988 och 2020. Den region vars andel ökar mest är Afrika – befolkningen nästan fyrdubblas under åren 1970–2020.

Det finns dock ingenting i dessa siffror som – i sig och enskilt – behöver innebära att befolkningstillväxten leder till sådana förhållanden att människor i de olika regionerna måste lämna dessa. Erfarenheterna genom åren tyder inte på något klart samband mellan befolkningstäthet och benägenhet att flytta utomlands.

### *Den ekologiska utvecklingen*

I vilken utsträckning som försämrade miljöbetingelser driver folk från sina hemländer låter sig knappast bedömas. Skövling av stora skogsområden i världen påverkar naturligtvis livsbetingelserna inom dessa regioner, men i vad mån detta kan tänkas leda till omfattande folkomflyttningar mellan länder har inte kunnat beläggas närmare.

De enda riktigt tydliga miljökatastrofer som diskuteras i migrations-sammanhang är den fortsatta ökenutbredningen på den afrikanska kontinenten, som producerat stora skaror av vad man ibland kallar ekologiska flyktingar. En annan mindre omtalad pågående ekologisk katastrof är försaltningen av stora jordområden i Centralasien, som vissa forskare hävdar kan driva omkring 15 miljoner människor från sina nuvarande områden inom bara 15 år.

På ungefär motsvarande sätt nämns den s. k. växthuseffektens betydelse för höjningen av den allmänna vattennivån och för översvämningar som en tänkbar migrationsdrivande faktor. Både brist på vatten och för mycket vatten kan alltså – liksom en rad andra ekologiska faktorer – komma att bli alltmer betydande omständigheter bakom flykt och migration.

### *Den ekonomiska utvecklingen*

Tvärt emot vad många tycks utgå från finns inte något klart samband mellan graden av ekonomisk utveckling och utvandring från en region eller

från ett land. Utvandringen från Albanien är ett tydligt uttryck för en ekonomiskt betingad massflykt, men det är uppenbart att också andra faktorer – geografisk närhet och kunskapen om förhållandena i angränsande länder – avgjorde att just Italien blev målet för resan för så många. Det finns inga bevis för att de som flyttat från ett land varit de som drabbats hårdast av det ekonomiska läget eller att utvandring i första hand sker från de ekonomiskt hårdast drabbade länderna.

Paradoxalt nog finns det däremot forskning som pekar på att ekonomisk utveckling – t.ex. genom vår utvecklingshjälp – på kort sikt leder till *ökad* migration. Internationella studier om sambandet mellan migration och utveckling bedrivs i ökande omfattning, bl.a. inom ILO och UNHCR i samarbete. Flera internationella konferenser på detta tema planeras under år 1992.

### *Den politiska utvecklingen*

Politisk förföljelse och bristande respekt för mänskliga rättigheter bidrar till att människor måste lämna sina hemländer. Även om man på många håll i världen under senare år har kunnat konstatera en positiv politisk utveckling, måste vi räkna med att dessa grundorsaker till att människor drivs på flykt kommer att vara mycket påtagliga även framöver.

Att göra regelrätta förutsägelser om effekterna av dessa grundorsaker är givetvis inte möjligt. Däremot borde man kunna förbättra förmågan att bedöma potentiella migrationspolitiska konsekvenser av skilda utrikespolitiska scenarier. Inom regeringskansliet diskuteras sålunda former för en analys i migrationspolitiskt hänseende av skeenden i vår omvärld, som är mer systematisk än hittills.

### *Mottagarlandets immigrationspolitik*

Det är en allmän erfarenhet att det råder en besvärande diskrepans mellan de västliga ländernas rättsregler för vilka som skall medges bosättning och den faktiska bosättning som sker. Arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder har i praktiken inte tillåtits till Sverige. Samtidigt har vi fått betydande tillskott till arbetskraften genom flyktinginvandringen. Immigrationskontrollen har i praktiken utövats i form av en asylprövning och en tillämpning av reglerna för familjeanknytning till Sverige. Inom ramen för asylprövningen blir, i praktiken, praxis i fråga om vilka som skall medges asyl utöver vad som stipuleras av Genèvekonventionen i hög grad avgörande för storleken på invandringen.

Europaintegrationen, via EES-avtalet eller genom att Sverige blir medlem i EG, kan givetvis få viss betydelse för storleken på invandringen hit. I mycket lägre grad har diskuterats om integrationen skulle tänkas leda till *utvandring* från Sverige av t.ex. välutbildad arbetskraft. Arbetskraftens rörlighet hittills inom EG, liksom för övrigt inom Norden, är förvånansvärt låg – bara någon procent av arbetskraften i nuvarande EG är medborgare i ett annat land än där de arbetar. Detta leder de flesta bedömare

till slutsatsen att Europaintegrationen för Sveriges del inte leder till en särskilt stor arbetskraftsinvandring från berörda länder. .

En annan fråga som måste bedömas, när man diskuterar invandringslandets möjligheter att med rättsmedel kontrollera invandringen, är den beslutsamhet med vilken man verkligen verkställer fattade negativa beslut. I Tyskland fattades under år 1990 drygt 100 000 avlägsnandebeslut – under samma år kunde dock bara drygt 3 000 utvisningar verkställas. I Sverige verkställs de allra flesta lagakraftvunna utvisningsbeslut.

### *Internationell samverkan*

Under senare år har frågan om internationell samverkan för att på olika sätt bekämpa de grundläggande orsakerna till utvandring diskuterats livligt. Arbetet i internationella fora i detta syfte måste utvecklas och baseras på bättre kunskaper än vad vi i dag har om vad enskildas och grupper beslut att utvandra verkligen baseras på. Med en ökad sådan kunskap kan man internationellt mer effektivt bidra till utformningen av stödet till potentiella utvandringsländer.

När sådana åtgärder har satts in under någon tid kan man sedan göra bättre prognoser om det framtida migrationstrycket. Viktiga frågor härvidlag blir att ta vara på de utvärderingar som gjorts både i fråga om regionala omflyttningar inom länder och de analyser som sker av det traditionella utvecklingsarbetet Nord-Syd, som ju faktiskt ytterst syftar till att bl. a. undanröja skälen för utvandring.

## II Invandringen till Sverige budgetåret 1990/91

### 1. Inledning

Flyktingar och personer som får bosätta sig i Sverige av flyktingliknande eller humanitära skäl samt anhöriga till här bosatta personer (anknytningsar) är de huvudsakliga kategorierna bland utomnordiska invandrare.

Bland de s. k. anknytningsfallen är det i många fall inte fråga om återförning av 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

Enligt preliminära siffror har under år 1991 ca 44 000 utländska medborgare invandrat till Sverige, vilket är en minskning i jämförelse med de två närmast föregående åren. Utvandringen har i jämförelse med föregående år minskat något och uppgår till ca 15 000 (föregående år 16 000). Utflyttningen har främst bestått av norska och danska medborgare som flyttat tillbaka. Invandringsöverskottet har minskat i förhållande till år 1990.

Utvecklingen under den senaste tioårsperioden framgår av följande tabell (siffrorna är avrundade och uppgifterna för år 1991 preliminära):

Skr. 1991/92: 80

**Invandringen av utländska medborgare åren 1981 – 1991 (tusental)**

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor-diska	Övriga	Totalt	Nor-diska	Övriga	Totalt	Nor-diska	Övriga
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	53,3	15,9	37,4	16,1	12,5	3,6	37,2	3,4	33,8
1991	44,0	8,0	36,0	15,0	12,0	3,0	29,0	- 4,0	33,0

Anm: I tabellen anges antalet under åren invandrade och folkhökförda utländska medborgare. Tabelluppgifterna om enskilt tillresta asylsökande, avser däremot meddelade uppehållstillstånd. De olika tabellerna är därför inte sinsemellan jämförbara.

In- och utvandringen av finska medborgare år 1991 var något mindre än föregående år. Detta resulterade i en nettoutvandring av ca 900 personer. Nettoutvandringen av nordbor blev under år 1991 ca 4000 personer.

**3. Enskilt tillresta asylsökande och anhöriga till dessa**

Under budgetåret 1990/91 sökte ca 20 800 personer asyl (inkl. barn). Antalet asylsökande har minskat kraftigt jämfört med budgetåret 1989/90 då det uppgick till ca 38 700 personer. Minskningen under budgetåret 1990/91 började under november 1990 för att fortsätta under första halvåret 1991. Därefter har antalet asylsökande på nytt ökat. Under tredje kvartalet år 1991 kom sammanlagt drygt 9000 asylsökande. Tendensen under sista kvartalet är ökande, men det är helt beroende på förhållandena i Jugoslavien. Därmed skulle det totala antalet asylsökande under första hälften av budgetåret 1991/92 komma att uppgå till ca 19 000.

I det följande redovisas de största nationalitetsgrupperna 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 1989/90		Budgetåret 1990/91	
	Asylan-sökningar	Upphålls-tillstånd	Asylan-sökningar	Upphålls-tillstånd
Bulgarien	5 200	380	120	400
Etiopien	2 500	1 710	1 240	900
Irak	2 000	1 870	1 900	2 220
Iran	5 100	2 750	3 040	1 850
Jugoslavien	2 100	600	2 920	620
Libanon	4 700	1 740	1 690	660
Polen	400	220	200	40
Rumänien	2 500	2 410	1 000	140
Somalia	2 500	560	1 050	870
Sovjetunionen	700	120	940	370
Statslösa/ okänt mb skap	2 000	2 240	1 290	1 120
Syrien	1 500	420	530	490
Turkiet	1 400	600	630	570
Övriga	000	2 230	4 200	2 580
<b>Totalt</b>	<b>38 600</b>	<b>17 850</b>	<b>20 750</b>	<b>12 830</b>

Under budgetåret 1990/91 beviljades sammanlagt ca 12 830 personer uppehållstillstånd (konventionsflyktingar, krigsvägrare) enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) samt enligt 2 kap 4 § andra punkten (humanitära skäl). Upphållstillstånden fördelar sig enligt följande:

Skäl	Bå 1989/90		Bå 1990/91	
Konventionsflyktingar				
– Flyktingkvoten	1 324	7,4%	1 433	11,2%
– Övriga	2 827	15,8%	1 697	13,1%
Krigsvägrare	55	0,3%	4	0,1%
De facto-flyktingar	5 047	28,3%	3 777	29,4%
Humanitära skäl	8 596	48,2%	5 919	46,2%
<b>Totalt</b>	<b>17 849</b>	<b>100,0%</b>	<b>12 830</b>	<b>100,0%</b>

Härtill kommer anhöriga till flyktingar och därmed jämställda personer, vilka inrest tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som omfattas av samma särskilda mottagningsanordning som flyktingar. Antalet sådana anhöriga som fick uppehållstillstånd uppgick budgetåret 1989/90 till 5 652 personer och budgetåret 1990/91 till 5 416 personer.

Den utomnordiska invandringen till Sverige under budgetåren 1989/90 och 1990/91 (vuxna och barn) framgår av följande tabell, som även redovisar grunderna för uppehållstillstånden.

Skäl	Bå 1989/90		Bå 1990/91	
Flyktingar m. fl.	17 849	46,0%	12 830	35,0%
Nära anhöriga (anknytningar)	19 916	51,4%	21 991	61,0%
Varav				
– anknytning till flykting	(5 652)		(5 416)	
– övriga anknytningar	(14 264)		(16 575)	
Arbetsmarknadsskäl	186	0,5%	336	1,0%
Adoptivbarn	798	2,1%	1 023	3,0%
<b>Totalt</b>	<b>38 749</b>	<b>100,0%</b>	<b>36 180</b>	<b>100,0%</b>

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskild flyktingkvot. Fr. o. m. år 1976 till föregående år har flyktingkvoten för varje budgetår fastställts till ca 1 250 personer. Fr. o. m. budgetåret 1991/92 höjdes flyktingkvoten från 1 250 till 2 000 personer. Riksdagen beslöt samtidigt att ytterligare 1 250 personer skulle tas emot i Sverige under budgetåret inom ramen för flyktingkvoten.

Kvoten skall användas för överföring, huvudsakligen i samverkan med UNHCR, av flyktingar eller andra personer som befinner sig i en särskilt utsatt situation. Kvoten är inte begränsad till att användas för flyktingar i ordets formella bemärkelse. Den kan också användas för personer som är förföljda och befinner sig i fara men ännu inte kunnat lämna sitt land.

En mindre del av kvoten används för personer med funktionsnedsättningar och, under senare år, krigsskadade flyktingar och tortyroffer.

Riktlinjer för kvotens användning ges budgetårsvis av regeringen. För budgetåret 1991/92 angav regeringen att uttagning i första hand bör ske i länder i sydvästra och mellersta Asien, Sydostasien samt Central- och Sydamerika. Därutöver får i enstaka fall flyktingar föras över från övriga delar av världen. Statens invandrarverk (SIV) har ansvaret för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige. Själva transporten till Sverige ombesörjs till stor del genom International Organization for Migration (IOM).

Uttagningarna sker i nära samverkan med främst UNHCR. UNHCRs önskemål avseende de svenska insatserna presenteras två gånger årligen för SIV. Från och med år 1989 samråder de nordiska regeringarna regelmässigt i policyfrågor inom ramen för den nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor.

Under budgetåret 1990/91 omfattade kvotuttagningen sammanlagt drygt 1 400 personer, varav nära 1 000 genom uttagning på plats i första asyllandet och resten genom s. k. dossieruttagning. Antalet faktiskt överförda flyktingar varierar från år till år, eftersom uttagningsbeslut inte alltid omedelbart kan följas av utresceillstånd från det land där vederbörande vistas. Faktiskt överförda flyktingar var drygt 1 200 budgetåret 1990/91.



Ursprungsland	Inresta	Beviljade inresetillstånd
<b>LATINAMERIKA</b>	<b>161</b>	<b>177</b>
Chile	5	10
Colombia	24	19
El Salvador	119	125
Honduras	4	—
Guatemala	6	19
Peru	6	4
<b>ASIEN</b>	<b>1 047</b>	<b>1 236</b>
Irak	67	144
Iran	150	212
Vietnam	814	851
Kampuchea	6	6
Libanon	4	11
Afghanistan	1	1
Laos	—	2
Palestina	5	8
Sri Lanka	—	1
<b>AFRIKA</b>	<b>14</b>	<b>19</b>
Etiopien	12	12
Kenya	5	—
Zaire	5	5
Somalia	1	1
Uganda	1	1
<b>EUROPA</b>	<b>—</b>	<b>1</b>
Albanien	—	1
<b>Totalt</b>	<b>1 222</b>	<b>1 433</b>

Kostnaderna för den organiserade överföringen av flyktingar budgetåret 1990/91 uppgick till 12,6 milj. kr.

### 5. Invandring av anhöriga

Under budgetåret 1990/91 uppgick antalet uppehållstillstånd i Sverige för nära anhöriga till nära 22 000 personer.

Med anhöriginvandring avses här bl. a. make/maka, samboende eller barn under 20 år till en svensk medborgare eller en utlänning med gällande tillstånd, som bor i Sverige (som regel ensamstående förälder och i vissa fall föräldrapar). Tillstånd kan också i vissa fall ges andra nära anhöriga till i Sverige bosatt person.

SIV kan lämna ett behovsprövat bidrag för att anhöriga till flyktingar, som är bosatta i Sverige, skall kunna resa hit för att återförenas. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige. 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 IOM eller svensk utlandsmyndighet.

Under budgetåret 1990/91 beviljades 280 ansökningar avseende resor för 957 personer. Detta innebär en minskning jämfört med föregående

budgetår. De anhöriga kom främst från Vietnam (210), Etiopien (165), Irak (163) och Iran (124). Antalet avslagna ansökningar var 392.

Kostnaderna för anhörgresor budgetåret 1990/91 uppgick till 2,6 milj. kr.

## 6. Arbetskraftsinvandring

*Permanent* uppehålls- och arbetstillstånd för bosättning av rena arbetsmarknadsskäl beviljas i princip bara om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom Sverige. Budgetåret 1990/91 gavs 336 sådana tillstånd. Det kan gälla t. ex. nyckelfunktioner inom näringslivet. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller vissa krav.

Dessutom beviljas *tillfälliga* arbetstillstånd för exempelvis montörer, vikarierande läkare, artister och idrottsmän.

Tillstånd beviljas vanligen av invandrarverket i samråd med arbetsmarknadsverket och efter att ha hört arbetsmarknadens parter. Delegering till utlandsmyndighet förekommer i vissa fall.

Invandrarverket och arbetsmarknadsverket har på uppdrag av regeringen genomfört vissa regelförenklingar. Arbetstillstånd för feriearbetande ungdomar samt andra former för kortvariga arbeten har slagits samman till en tillståndstyp – säsongarbetstillstånd – som är mer generellt. Samtidigt har invandrarverket delegerat till länsarbetsnämnderna att besluta om dessa tillstånd. Antalet utlänningar som under år 1990 har haft ett tillfälligt arbete i Sverige uppskattas till drygt 30 000 personer.

Fr. o. m. sommaren 1990 kan unga medborgare från de baltiska republikerna under begränsad tid få praktisera på den svenska arbetsmarknaden. Avsikten är att ge möjlighet för unga människor, uppväxta i ett slutet samhälle, att få inblick i hur den svenska arbetsmarknaden fungerar. Fram till hösten 1991 hade drygt 200 personer prövat den möjligheten.

## 7. Övrig invandring

Den övriga invandringen består huvudsakligen av adoptivbarn, 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 resp. utomlands. Svenskfödda som senare förlorat sitt svenska medborgarskap samt deras barn beviljas regelmässigt tillstånd. Antalet tillstånd uppgick för budgetåret 1990/91 till strax över 1 000.

## III Invandrapolitiken (integrationsfrågor)

### 1. Inledning

Sverige skall enligt riksdagens beslut föra en **invandrapolitik** sammanfattad i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. För att nå dessa mål

kan särskilda åtgärder behövas till förmån för dem som tillåtits invandra och bosätta sig i Sverige. En viktig sådan särskild åtgärd är att erbjuda undervisning i svenska.

Långsiktig invandrarpolitik är i stora delar detsamma som allmän välfärdspolitik. På vissa avsnitt av denna politik och under vissa utvecklingsskeden kan de generella insatserna behöva förstärkas med kompletterande insatser. Ett exempel härpå finns inom arbetsmarknadspolitiken med särskilda, riktade insatser som gjorts till förmån för invandrare och flyktingar.

Skiljelinjen mellan "flyktingpolitiska" och "invandrarpolitiska" 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 här i landet. Därefter är "flyktingar" också "invandrare" och omfattas i stort sett av samma samhällsinsatser som normalt gäller för andra invandrare och infödda svenskar.

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

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

Många frågor med anknytning till invandrarpolitiken behandlas, i enlighet med den gällande arbetsfördelningen, huvudsakligen inom andra politikområden. I det följande redovisas några huvudfrågor som för närvarande är aktuella inom kulturdepartementets och andra departements ansvarsområden.

## 2. Åtgärder mot etnisk diskriminering m. m.

I flera europeiska länder har under året förekommit kraftiga uttryck för fientlighet mot invandrare. Dessa har varit särskilt påtagliga under hösten 1991. Omfattande angrepp, ofta förenade med våld, har förekommit i Tyskland, inledningsvis i de östra delarna men senare också i de västra där bl. a. flyktingförläggningar har attackerats. Även i Sverige har angrepp på flyktingförläggningar gjorts. Under hösten 1991 har också några allvarliga våldsbrott förekommit med anknytning till invandrarfientlighet.

I de högerextremistiska grupper som stärkts och blivit allt högljuddare i några europeiska länder är invandrarfientligheten ett mycket påtagligt inslag. Sådana högerextremistiska grupper har också blivit mer aktiva i Sverige. Ett oroande uttryck för detta är att de tycks särskilt attrahera ungdomar.

Det finns också andra tecken på att invandrarfientligheten förefaller ha ökat hos ungdomar. Vid Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet pågår för närvarande ett forskningsprojekt, med ekono-

miskt stöd från regeringen, som visar att andelen ungdomar som är negativa mot invandringen ökat jämfört med tidigare undersökningar.

Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering, som tillsattes av regeringen våren 1990, lämnade i september 1991 ett delbetänkande (SOU 1991:75) *Organiserad rasism med förslag till åtgärder mot rasistiska organisationer*. I betänkandet föreslås bl. a. att den som deltar i eller lämnar stöd åt en sammanslutning som ägnar sig åt rasistisk förföljelse genom att ligga bakom eller uppmåna till brott med inslag av våld, hot eller tvång skall kunna dömas för organiserad rasism. Detsamma skall gälla den som bildar en sådan sammanslutning. Utredningen föreslår också att rasistiska motiv eller rasistiska inslag i brott skall utgöra en allmän straffskärpningsgrund. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Enligt direktiven skall utredningen även överväga möjligheten att lagstifta mot diskriminering i arbetslivet samt se över lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering.

En av invandrarverkets uppgifter är att främja goda etniska relationer genom kunskapsutveckling, metodutveckling och erfarenhetsöverföring. Verket ger ut informationsmaterial, anordnar och medverkar i olika former av utbildning i dessa frågor samt ger råd till myndigheter, organisationer m. fl. Verket samarbetar också med andra som arbetar inom området och har möjligheter att ge bidrag till organisationer av olika slag som genom projekt vill främja goda etniska relationer.

Medel för sådana projekt kan också beviljas genom den kommitté som ansvarar för FN:s kulturårtondes genomförande i Sverige. Det mångkulturella samhällets möjligheter och problem är nämligen ett huvudtema för de svenska insatserna för kulturårtondet.

Inom ramen för kulturårtondet har verket i samarbete med SIDA utvecklat arbetsmetoder för skolans undervisning i internationella frågor.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har också till uppgift att motverka etnisk diskriminering genom opinionsbildning och utbildningsinsatser samt genom rådgivning till myndigheter och enskilda. Den förste innehavaren av ämbetet, Peter Nobel, lämnade sin befattning den 1 juli 1991 och som ny diskrimineringsombudsman fr. o. m. den 1 januari 1992 har Frank Orton utsetts.

Rapporten *Att främja goda etniska relationer* har under år 1991 getts ut av arbetsmarknadsdepartementet. Den omfattar en utvärdering av projekt som fått bidrag genom den tidigare kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet. Kommissionen hade 12 milj. kr. till sitt förfogande. Efter beslut av regeringen har medel beviljats till ca 200 projekt som hade till syfte att främja goda etniska relationer.

Utvärderingen utfördes i nära samarbete med invandrarverket och omfattade ett 15-tal projekt som studerades relativt noggrant. Huvudmän för projekten var olika organisationer.

Utvärderingen visade att ambitionerna och den goda viljan ofta är stora när det gäller att motverka rasism och främlingsfientlighet men att varken bidragsgivare eller föreningsfunktionärer är medvetna om hur svårt detta är. Alltför många av de utvärderade projekten ledde inte till de resultat som man hade hoppats på. En grundläggande brist var att målet med projekten — att främja goda etniska relationer — var oklart formulerade

både av bidragsgivarna och av dem som sökte bidragen. En annan brist hos många av projekten var att de inte fick någon fortsättning i organisationens ordinarie verksamhet eller på annat sätt påvisbara effekter.

Enligt utvärderingen har vissa slag av projekt bättre förutsättningar än andra att lyckas. Det är projekt

- som präglas av en genomtänkt människo- och samhällssyn grundad på allas lika värde och där denna inställning kommer till faktiskt uttryck i genomförandet,
- där syftet att främja goda etniska relationer är förenligt med organisationens allmänna syften och verksamhet,
- där invandrarna inte betraktas som speciella utan där de är integrerade i en verksamhet som också gäller andra,
- som präglas av samverkan, alltså att de som berörs av frågorna – invandrarna själva – har medinflytande i planering och genomförande,
- som använder sig av olika former av teater som metod.

I årets budgetproposition föreslås att särskilda medel ställs till regeringens disposition för insatser mot främlingsfientlighet och för att främja goda etniska relationer. Medlen bör kunna användas för olika ändamål. De områden som i första hand kan komma i fråga för insatser är t.ex. skolan, lärarfortbildningen, kulturen, arbete bland ungdomar och projekt som initieras av ideella organisationer.

### 3. Arbetsmarknaden

Att så snabbt som möjligt få ett arbete och en egen försörjning är ett par av de viktigaste faktorerna för invandrades och flyktingars integration i det svenska samhället.

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

Budgetåret 1990/91 har präglats av ett mycket svårt arbetsmarknadsläge med en för Sveriges del historiskt hög arbetslöshet. Arbetsmarknadsverket förutspår att arbetslösheten kommer att förbli hög inom alla åldersgrupper samt att den kulminerar under budgetåret 1992/93.

Trots de ökade insatserna ökar den relativa arbetslösheten för utomnordiska medborgare snabbare än för svenskar. I genomsnitt för budgetåret 1990/91 var 1,8% av befolkningen i åldern 16–64 år registrerade som arbetslösa vid arbetsförmedlingen. Motsvarande tal för utländska och utomnordiska medborgare var 3 resp. 3,7%.

Arbetsmarknadsverket och invandrarverket har gemensamt tagit initiativ till att utveckla en *förbättrad redovisning av arbetskraftsundersökningarna (AKU)*. Den utvecklade urvalsundersökningen medger redovisning av **utlandsfödda, utländska medborgare** samt **naturaliserade** och ger förutsättning att djupare och mera nyanserat analysera arbetslöshet och lågt arbetskraftsdeltagande hos vissa grupper.

Invandrare och flyktingar är en högt prioriterad grupp inom arbetsmark-

nadspolitiken. Såväl mänskliga som sociala och ekonomiska skäl motiverar detta. För budgetåret 1990/91 har AMS totalt disponerat 130 milj. kr. som särskilda medel för åtgärder för flyktingar och invandrare samt dessutom drygt 40 milj. kr. som särskilda förvaltningsmedel.

Antalet utomnordiska medborgare placerade i arbete eller utbildning ökade från drygt 31 000 personer under budgetåret 1989/90 till drygt 36 000 personer under budgetåret 1990/91, dvs. en ökning med ca 5 000 personer.

Den överenskommelse som arbetsmarknadsverket, invandrarverket och Svenska kommunförbundet träffade våren 1990 har nu förts ut och förankrats inom respektive verksamhetsområde. Överenskommelsen syftar till att förstärka den s. k. arbetslinjen så att flyktingar och invandrare snabbt integreras i det svenska samhället och kommer bort från ett för många långvarigt bidragsberoende. Ett delmål i överenskommelsen är att alla flyktingar som får uppehålls- och arbetstillstånd på förläggningarna får kartläggnings- och vägledningsinsatser av arbetsförmedlare.

Riksdagens beslut om samordnat flyktingmottagande (prop. 1989/90:105, SfU21, rskr. 281) och om reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare (prop. 1989/90:102, UbU27, rskr. 279) trädde i kraft den 1 januari 1991. Effekten är att ett närmare samarbete mellan berörda myndigheter har utvecklats med kommunala introduktionsprogram och individuella handlingsplaner för varje flykting.

Dessa båda reformer har tillsammans med den tidigare nämnda överenskommelsen mellan AMS och SIV åstadkommit en klar effektivisering av insatserna för att förkorta flyktingars väg till arbete.

Akademiskt utbildade invandrare har svårt att få arbete som motsvarar deras utbildningsbakgrund. Orsakerna till detta är många. För att underlätta för dessa invandrare att få sin utbildning eller sina yrkeskunskaper jämförda med en motsvarande svensk utbildning, kan universitets- och högskoleämnetet (UHÄ) göra en jämförelse och ge ett utlåtande som kan underlätta för svenska arbetsgivare att förstå den sökandes kompetens.

Riksrevisionsverket har av den förra regeringen fått i uppdrag att göra en översyn av UHÄs och andra myndigheters bedömningsverksamhet. En delrapport avseende UHÄs ekvivaleringsverksamhet har lämnats i oktober 1991. Uppdraget skall slutredovisas i april 1992. En av UHÄ jämförd examen är, ur den enskildes perspektiv, ett hinder mindre vid försöken att finna lämplig anställning på den svenska arbetsmarknaden.

Antalet kompletterande utbildningar inom arbetsmarknadsutbildningen för invandrare har utökats under budgetåret. För närvarande finns ca 20 kompletterande kurser med inriktning på teknik, ekonomi, administration etc. Arbetsmarknadsverket bedriver vidare en rad aktiviteter och projekt för att finna metoder att bättre ta till vara den kompetens som finns hos invandrare med god utbildning. Som exempel kan nämnas projekt för särskilda yrkesgrupper (sjuk- och hälsovårdsutbildade, jurister, lärare, sociologer, psykologer och tekniker).

Utvecklingsarbetet med s. k. yrkesprovning för invandrare har fortsatt. Antalet yrkesprovningar under budgetåret 1990/91 uppgick till drygt 200. Likaså har arbetsmarknadsverkets datorbaserade informationssystem

(den s. k. Kunskapsbanken/invandrarinformation) med uppgift om bl. a. utvandrarländernas utbildningsväsen utvecklats ytterligare.

Frågan om arbete och arbetstillstånd för asylsökande har aktualiserats vid åtskilliga tillfällen under året. Socialförsäkringsutskottet har mot bakgrund av ett antal motionsyrkanden som väckts under den allmänna motionstiden år 1991 behandlat frågan om arbete för asylsökande i betänkande 1990/91:SfU13. Utskottet anser att man skall undersöka möjligheterna att ge asylsökande ett temporärt arbetstillstånd, om handläggningen av deras ansökan tar alltför lång tid hos invandrarverket.

Den föregående regeringen har tillsatt en särskild utredare (dir. 1991:86) med uppgift att pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd. Utredaren skall bl. a. ta ställning till om vissa asylsökande bör undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd eller om någon form av temporära arbetstillstånd bör införas. Utredningens arbete skall vara slutfört senast den 30 juni 1992.

Frågan om möjlighet för asylsökande att ta arbete på den reguljära arbetsmarknaden har brutits ut ur utredningen. Den kommer i stället att snabbbehandlas inom regeringskansliet.

#### 4. Skolfrågor

Fr. o. m. den 1 juli 1991 tillämpas ett nytt statsbidragssystem för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Statsbidragen skall inte styra skolans verksamhet. Arbetsgivaransvaret för lärarna övertogs av kommunerna från den 1 januari 1991. Den statliga styrningen sker genom skollag, förordningar och läroplaner.

I budgetpropositionen 1991 föreslogs vissa besparingar i kostnaderna för hemspråksundervisningen. Enligt riksdagens beslut skall besparingar genomföras av kommunerna inom ramen för de totala kostnaderna för det offentliga skolväsendet. Vidare beslutade riksdagen att hemspråksundervisningen kan läggas till tid utanför skoldagen för att rationella undervisningsgrupper skall kunna bildas. Kommunerna fick också möjlighet att avstå från anordnande av undervisningen om inte grupper om fem elever kan åstadkommas. Principerna för elevers rätt till hemspråksundervisning ligger fast. Inom utbildningsdepartementet har en särskild referensgrupp för invandrarundervisningen tillsatts. Gruppen, som består av representanter för invandrarorganisationer, har till uppgift att under budgetåret 1991/92 följa utvecklingen av invandrarundervisningen främst vad gäller organisation och volym.

Riksdagens beslut med anledning av prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper* innebär bl. a. att invandrarungdomar kan erbjudas bättre anpassad utbildning i första hand inom ramen för de individuellt upplagda programmen. Dagens introduktionskurser för invandrare upphör i sin nuvarande form. Gymnasiereformen skall successivt träda i kraft under en fyraårsperiod med början läsåret 1992/93.

Svenskundervisning för invandrare är avsedd för nyanlända vuxna invandrare. Varje kommun är skyldig att se till att SFI erbjuds. SFI är sedan budgetåret 1991/92 en del av det offentliga skolväsendet för vuxna och de grundläggande bestämmelserna finns numera i skollagen. Statsbidrag utgår enligt särskilda bestämmelser i förordningen (1986:207) om grundläggande svenskundervisning för invandrare, för undervisning för nyanlända invandrare. Statsbidrag utgår dock inte för flyktingar m. fl. utlänningar för vilka kommunen i stället får statsbidrag till bl. a. svenskundervisning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m. m.

Invandrare, som av någon anledning har hamnat utanför SFI-systemet men behöver grundläggande svenskundervisning, har sedan den 1 juli 1991 rätt till motsvarande utbildning i komvux. Det särskilda statsbidrag som tidigare fanns för SFI för s. k. tidigare invandrare har därmed upphört.

En ny läroplan för grundläggande svenskundervisning för vuxna invandrare fastställdes av regeringen i december 1990 och är publicerad i serien Läroplaner (1991:1).

## 6. Bostäder och boende

En av förutsättningarna för en positiv integration i det svenska samhället är att behovet av ett tryggt och säkert boende blir tillgodosett.

Under budgetåret 1990/91 förbättrades bostadssituationen i flertalet kommuner. Detta, sammantaget med att antalet personer som fått uppehållstillstånd minskat, medförde att utflyttningen från förläggningar till kommuner kunde påskyndas. I storstadsområdena – där det i regel funnits god tillgång på arbete – och i universitetsstäderna har emellertid bostadsbristen fortfarande varit stor. En stor andel av flyktingarna är dessutom ensamstående och för dem har det ibland varit svårt att hitta bostäder, då tillgången på små lägenheter är begränsad.

Invandrarverket lämnade under budgetåret 1990/91 bidrag med nära 250 milj. kr. för särskilda genomgångsbostäder. Stockholm, Malmö och Göteborg erhöll ca 100 milj. kr. av dessa särskilda bidrag. I det nya systemet för statliga ersättningar till kommunerna för flyktingmottagandet ingår numera de särskilda bidragen i den schablonersättning, som kommunerna erhåller per mottagen flykting. SIV kommer fortfarande att ha kvar en viss möjlighet – om än restriktiv – att ge specialdestinerat stöd till kommuner som måste vidta särskilda kostnadskrävande åtgärder för att få fram fler bostäder till flyktingar.

Utrymmet för riktade åtgärder inom bostadspolitikens ram, för att öka tillgången på bostäder för flyktingar och invandrare, är i övrigt mycket begränsat. Ingen *grupp* bör få förtur framför andra – det *individuella* behovet av bostad måste vara avgörande. Kommunerna tar numera genomgående hänsyn till invandringen som en faktor i sina bostadsförsörjningsprogram. Det kan även påpekas att det inom ramen för gällande



regler bl. a. avseende statlig belåning, finns möjligheter för kommunerna att på kort sikt öka tillgången på bostäder.

Skr. 1991/92: 80

## 7. Invandrarbarn och -ungdomar

Socialstyrelsen redovisade i april 1991 regeringsuppdraget att följa utvecklingen av det psykiska och fysiska hälsoläget hos flyktingbarn och flyktingungdomar i Sverige. I tio delrapporter sammanfattas aktuell kunskap på olika områden. Bl. a. belyses förhållandena för flyktingbarn i hälso- och sjukvården samt för flyktingbarn utan föräldrar i Sverige. Andra områden som behandlas är flyktingbarn med funktionshinder, flyktingbarn på sjukhus, flyktingbarn i barnomsorgen, kommuners mottagande av flyktingbarn, frivilliga organisationers arbete samt forskning avseende flyktingbarn.

Styrelsen konstaterar i en sammanfattande rapport att mottagandet av flyktingbarn fungerat förhållandevis väl med hänsyn till de senaste två årens för svenska förhållanden stora flyktinginvandring.

Förbättringar har skett på många håll, men det finns enligt styrelsens mening fortfarande områden med brister. Socialstyrelsen pekar exempelvis på att flyktingmottagandet inte i tillräcklig utsträckning är uppbyggt för att möta barnens behov.

Enligt socialstyrelsens kartläggning förekommer hos nyanlända flyktingbarn både psykosociala och somatiska problem.

Socialstyrelsen framhåller att det finns rapporter om att gällande regler om asylsökande barns rätt till akut sjukvård tolkas godtyckligt. Styrelsen föreslår därför att regeringen tar initiativ till en närmare utredning om en vidgad rätt till hälso- och sjukvård, inklusive tandvård, för asylsökande barn. Denna fråga bereds i regeringskansliet.

Socialstyrelsen pekar även på en rad otillfredsställande förhållanden vad gäller de barn och ungdomar som kommer till Sverige utan sina vårdnadshavare. I syfte att förbättra situationen för flyktingbarn utan vårdnadshavare har socialstyrelsen inlett ett samarbete med kommunförbundet och invandrarverket bl. a. för att åstadkomma bättre rutiner för handläggning av ärenden som gäller dessa barn.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att genomföra en samlad och systematisk satsning för att utveckla och förändra individ- och familjeomsorgens förhållningssätt och bemötande av utsatta barn och deras familjer. För budgetåret 1991/92 har 8 milj. kr. anvisats för ändamålet.

Som en del i uppdraget skall styrelsen utforma ett särskilt utbildningsmaterial för familjehem, gruppem och andra hem för vård eller boende som tar emot flyktingbarn. Materialet skall utformas så att det underlättar ett adekvat bemötande av reaktioner orsakade av traumatiserande upplevelser. Flyktingbarn med traumatisk bakgrund har i dag små möjligheter att erhålla kvalificerad hjälp.

På några platser i landet har viss försöksverksamhet för flyktingbarn med traumatisk bakgrund bedrivits med stöd av utvecklingsmedel från invandrarverket.

Regeringen har den 7 november 1991 ur allmänna arvsfonden beviljat

Rädda barnen 1,5 milj.kr. för första året av ett treårigt projekt, som kommer att erbjuda flyktingbarn psykosocial och psykoterapeutisk behandling.

Socialstyrelsens kartläggning av flyktingbarnens situation har en stor betydelse som underlag för regeringens, landstingens, kommunernas samt olika myndigheters och organisationers fortsatta utvecklingsarbete med flyktingbarnen i fokus.

Invandrarverket bedriver för närvarande ett arbete med att ta fram ett nytt program för barnverksamheten på slussar och förläggningar. Vad gäller "ensamma flyktingbarn" har verkets arbete lett till snabbare beslut beträffande både förordnande av god man och frågan om uppehållstillstånd. Diskussioner pågår mellan invandrarverket och socialstyrelsen för att avgöra frågan om ansvarsfördelningen mellan slussar/förläggningar och socialtjänsten om "ensamma flyktingbarn". Dessutom arbetar såväl Kommunförbundet som Landstingsförbundet aktivt med förslag i rapporten.

Ungdomskommittén som tillsattes hösten 1989 överlämnade i augusti 1991 sitt slutbetänkande (SOU 1991:60) *Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige*. Enligt kommittén är det inte möjligt att generellt uttala sig om huruvida invandrarungdomar eller andra generationens invandrare missgynnas i det svenska samhället. Den socioekonomiska tillhörigheten kan ha större betydelse än det etniska ursprunget för hur ungdomar klarar sig i det svenska samhället. Kommittén kritiserar den bild som ibland ges av invandrarungdomar som en särskilt problemfylld grupp. I betänkandet betonas att invandrarungdomar med sina erfarenheter, språkkunskaper och kulturella kompetens är en tillgång, som måste tas tillvara på ett bättre sätt än idag. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Under en treårsperiod har 30 milj.kr. anslagits för att stimulera ett intensifierat lokalt utvecklingsarbete avseende utsatta ungdomar. Arbetet skall drivas genom särskilda överenskommelser med kommuner, föreningar och andra organisationer. Målgruppen är ungdomar som av olika skäl är föremål för åtgärder från polis eller socialtjänst eller löper stor risk att bli föremål för sådana åtgärder. Insatserna samordnas av en särskild arbetsgrupp och följs redan från starten av en grupp utvärderare. Utvärderingen och en redovisning av arbetsgruppens arbete skall föreligga senast i februari 1995.

FNs konvention om barnets rättigheter trädde i kraft under hösten 1990. Sverige har ratificerat konventionen och därigenom åtagit sig en internationell, folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser. I konventionen finns bestämmelser om flyktingbarns behandling m. m. En särskild interdepartemental arbetsgrupp inom regeringskansliet följer tillämpningen och genomförandet av konventionen i Sverige.

Regeringen har den 5 december 1991 beslutat att från allmänna arvsfonden anvisa 5 milj.kr. per år under en treårsperiod för att bl.a. ge frivilligorganisationer möjlighet att sprida kunskap om invandrar- och flyktingbarnens situation i Sverige.

## 8. Äldre invandrare

Socialstyrelsen och invandrarverket lämnade i augusti 1991 rapporten *En mångkulturell äldreomsorg*. I rapporten konstateras, att under 80-talet har ansvariga för äldreomsorg inom kommuner och landsting anmärkningsvärt lite uppmärksammat äldre invandrades situation och behov. Detta gäller även statliga myndigheter under senare år.

Samtidigt ökar antalet äldre invandrare och detta kräver en genomtänkt och insiktsfull planering, anpassad till olika gruppers och individers behov samt lokala förutsättningar och resurser.

Socialstyrelsen och invandrarverket ger i en anslutande skrivelse till rapporten förslag hur förhållandena skall kunna förbättras och redovisar även insatser som planeras.

Svenska kommunförbundet har i oktober 1991 gett ut en skrift, *Moderne Pionjärer*. Skriften har tillkommit i syfte att ge inspiration och vara ett stöd för kommunerna i deras arbete med uppbyggnaden av en service och vård som också tar hänsyn till äldre invandrare.

## 9. Invandrarkvinnor

Invandrarkvinnors förhållanden kräver särskild uppmärksamhet. Det gäller i synnerhet flyktingkvinnorna. Nästan hälften av de totalt 480 000 utländska medborgarna som vid årsskiftet 1990–1991 var folkbokförda som bosatta i Sverige var kvinnor. Drygt 47% av nyinvandringen år 1990 var kvinnor.

Det finns ett behov av ökad kunskap om de invandrade kvinnornas förhållanden. Självfallet varierar invandrarkvinnors förhållanden på motsvarande sätt som svenskfödda kvinnors, både vad beträffar t.ex. ålder, utbildningsbakgrund och social tillhörighet. Det finns också stora inbördes skillnader i olika invandrargrupper i fråga om familjemönster, sociala relationer, deltagande i arbetslivet och t. ex. innehållet i kvinnorollen.

Statens invandrarverk har under hösten 1991 fått i uppdrag att med hänsyn till bl. a. ovan redovisade förhållanden belysa hur invandrarkvinnors liv förändras i det nya landet när det gäller arbete, utbildning och familjemönster samt relationer till samhället i övrigt. Verket skall lämna förslag om vad som behöver göras för att stärka invandrarkvinnors ställning på detta område.

I uppdraget ingår även att närmare undersöka situationen för kvinnor, som efter en kort bekantskap med en i Sverige bosatt man flyttat hit och därefter utsatts för misshandel eller annan kränkande behandling. Särskild uppmärksamhet skall därvid ägnas barnens förhållanden. Också i övrigt bör verket eftersträva ökad kunskap om de svårigheter och det våld som kan drabba utländska kvinnor och föreslå lämpliga medel att förebygga och bekämpa detta.

Verket bör också överväga hur en könsuppdelad periodisk statistik bör läggas upp för den utomnordiska invandringen.

Verket skall genomföra uppdraget i nära samarbete med berörda myndigheter och organisationer och redovisa resultatet senast den 1 september 1992.

I vissa delar av världen har HIV-smitta funnits under lång tid och har en avsevärd utbredning. Personer som kommer till Sverige från dessa områden kan därför vara HIV-smittade utan att själva veta om det. Det gäller både svenska och utländska medborgare. En stor del av de personer som nu rapporteras som smittade utgörs av utländska medborgare.

En särskild arbetsgrupp under AIDS-delegationen med representanter för myndigheter och organisationer har utarbetat ett policydokument rörande HIV och invandring. Dokumentet skall kunna ligga till grund för det fortsatta arbetet på området.

En grundläggande princip är de insatser som görs i Sverige för att bekämpa HIV/aids skall omfatta alla och utformas efter olika gruppers behov. För personer med utländsk härkomst kan kompletterande insatser behövas. Detta gäller inte minst information och utbildning som måste utformas så att den kan förstås av dem som har bristande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

Insatserna förutsätter ett väl fungerande system för HIV-testning. En grundläggande princip är att HIV-testning är frivillig. Den hälsoundersökning som erbjuds personer som reser in i Sverige, svenskar eller andra, bör därför innehålla ett erbjudande om HIV-test. Beslut om uppehållstillstånd påverkas inte av om sökanden är HIV-smittad.

Arbetsgruppen har inom sig utsett en särskild grupp för att utarbeta ett handlingsprogram för informations- och utbildningsfrågor på området.

## 11. Stöd till invandrarnas organisationer och trossamfund

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 de senaste åren har varit att medelstilletdelningen inte alltid kunnat hållas på den nivå som hade behövts för en fullständig tillämpning av förordningen. Detta har inneburit bl. a. att nya riksorganisationer, som i princip uppfyllt kraven och av invandrarverket föreslagits för statsbidrag inte kunnat komma i fråga för statsbidraget. Inte heller har tidigare statsbidragsberättigade organisationer som ökat sitt medlemstal kunnat få den ökning av statsbidraget som förordningen förutsätter. För bidragsåret 1991/92 tillämpas förordningen fullt ut. Detta har kunnat ske efter en omlördelning inom anslaget. Totalt har för budgetåret 1990/91 anslagits 12,3 milj. kr. inklusive stöd till vissa samarbetsorgan.

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en kartläggning av det anslagsfinansierade statliga stödet till föreningslivet och under året redovisat uppdraget till regeringen. I uppdraget ingick att även redovisa förslag om hur en fördjupad prövning av stödet kan göras. Statskontorets rapport (1991:6) bereds för närvarande inom regeringskansliet.

En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet har samtidigt gjort en preliminär översyn av systemet med statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer och redovisat några alternativ till nuvarande ordning. Des-

sa frågor och de alternativa modellerna har under våren 1991 diskuterats med invandrarrådet.

Stöd till invandrarnas trossamfund lämnas över statsbudgeten. Frågor om bidrag till samfunden prövas av samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund. I nämnden ingår företrädare för de frikyrkliga samfunden och invandrarnas trossamfund. Bidrag kan utgå i form av verksamhetsbidrag, lokalbidrag och utbildningsbidrag. Totalt har för budgetåret 1990/91 anslagits 57,7 milj. kr.

## 12. Återvandring

Återvandrande flyktingar kan av invandrarverket få bidrag för resekostnaden samt ett visst kontantbelopp, för närvarande 1 500 kr. per person. Under de senaste åren har några hundra personer årligen, främst från Latinamerika, fått sådant bidrag. Under budgetåret 1990/91 var tre fjärdedelar av de personer som återvandrade med resebidrag chilensare. Kostnaden under perioden för 312 personer var 3,4 milj. kr.

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

Demokratins återinförande i Chile har dock inte lett till någon mera omfattande återvandring från Sverige. Erfarenheterna visar också att många av dem som faktiskt återvandrat mött stora problem i det chilenska samhället. Det har bl. a. varit ytterst svårt att få arbete och bostad. Åskilliga återvandrade chilensare har därför återkommit till Sverige eller överväger att göra det. Detta bekräftar vikten av att den som skall återvändra till sitt ursprungsland nogga överväger och planerar återvandringen.

## 13. Invandrapolitisk forskning

I samband med att det socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) inrättades den 1 juli 1990 förstärktes resurserna till forskningsområdet internationell migration och etniska relationer, vilket är den benämning som rådet valt i stället för den på flera sätt begränsande och inte alltid lyckade benämningen "invandrarforskning". Efter det första budgetårets fördubbling av stödet tillförs ytterligare 1 milj. kr. under innevarande och nästkommande budgetår.

SFR fattade under våren 1991 beslut om att fördela 6,8 milj. kr. till ett femtontal forskningsprojekt, de flesta två- eller fleråriga. Projekten representerar ett brett spektrum av samhälls- och beteendevetenskapliga frågor. Forskarnas intresse är bl. a. fokuserat på ungdomar, kvinnor, arbetsmarknadsfrågor, brottslighet, livsåskådningsfrågor, främlingsfientlighet, invandrades politiska deltagande och frågor om kulturell mångfald och pluralism.

Rådet har tillsatt fem arbetsgrupper, varav en för området internationell migration och etniska relationer, med uppgift att fånga upp forsknings- och kunskapsbehov och intressera forskare för forskningsområdet. I slutet av år 1991 presenterade beredningsgrupperna med utgångspunkt i detta

arbete de program som skall vara underlag för rådets verksamhet på kort och lång sikt.

Skr. 1991/92: 80

Även om SFR har ett särskilt ansvar som initiativtagare och anslagsgivare för forskning om internationell migration och etniska relationer, innebär detta inte att finansiering av sådan forskning är eller bör vara begränsad till detta forskningsråd. Tvärtom är det angeläget att forskning inom hithörande områden utgör en självklar och integrerad del av alla anslagsgivares ansvar.

## IV Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning

### 1. Inledning; redovisning av praxis

Invandrarverket har våren 1991 påbörjat arbetet med praxisredovisning i asylärenden genom att publicera en första sammanställning. Därmed har man fullbordat en första etapp av arbetet med att åstadkomma en samlad redogörelse för praxis inom SIVs hela tillståndsverksamhet.

För varje redovisningsområde kommer man att redovisa följande:

- en "allmän del", som omfattar vad man här betecknar som grundmaterialet, dvs. utdrag ur eller hänvisningar till betänkanden, propositioner, utskottsbetänkanden osv.,
- en "rättslig del", där prejudicerande avgöranden i lagtolkningsfrågor redovisas,
- en "länderdel" med avgöranden i enskilda, länderrelaterade ärenden.

Invandrarverket kommer att se över praxisredovisningen med jämna mellanrum, i ett inledande skede tre gånger per år. Inträffar något som på ett avgörande sätt förändrar praxis avseende tillståndssökande från visst land eller viss del av världen, kan redovisningen komma att justeras eller kompletteras även *mellan* dessa regeljära översyner.

Hittills har redovisats asylpraxis avscende tio länder: Etiopien, Iran, Jugoslavien, Libanon, Rumänien, Somalia, Syrien, Turkiet, Irak och Sovjetunionen. Redovisningen kommer successivt att kompletteras i enlighet med vad som tidigare sagts om dess omfattning.

Sammanställningen är i första hand avsedd för det dagliga arbetet på SIVs olika tillståndsbyråer. Den skall där fungera som vägledning för beslutsfattarna och i förekommande fall ge dem anledning till mer ingående studier av de ärenden som här kortfattat redovisas. SIVs praxisredovisning kan för övrigt köpas av intresserade. Den tillhandahålls också på allmänna bibliotek.

### 2. Asylrätten

Genèvekonventionens bestämmelser om skydd för flyktingar har tagits in i den svenska utlänningslagen. Endast en mindre del av de asylsökande som under senare år beviljats uppehållstillstånd i Sverige har emellertid fått stanna här med stöd av utlänningslagens skyddsbestämmelser för konventionsflyktingar (13% år 1989, 17% år 1990, 12% första halvåret 1991).

Enligt regler som infördes i utlänningslagen 1976 och som numera återfinns i gällande utlänningslag (1989:529) har en utlänning rätt till asyl här också om han är krigsvägrare eller om han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan återropa tungt vägande omständigheter till stöd för detta. Det är den sistnämnda gruppen som i Sverige kallas ”de facto-flyktingar”.

Asylrelaterade uppehållstillstånd ges också inom ramen för tillämpning-  
en av en annan bestämmelse i utlänningslagen (2 kap. 4 § 2), enligt vilken uppehållstillstånd får ges till en utlänning som av humanitära skäl bör tillåtas bosätta sig här. Det rör sig här om s. k. politiskt-humanitära uppehållstillstånd. Det är här inte fråga om någon egentlig skyddsbestämmelse utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl.

Det finns således fyra olika kategorier som kan få uppehållstillstånd på någon form av asylrelaterade skäl, nämligen

1. konventionsflyktingar (3 kap. 1 § 1 UtIL)
2. krigsvägrare (3 kap. 1 § 2 UtIL)
3. de facto-flyktingar (3 kap. 1 § 3 UtIL)
4. politiskt-humanitära skäl (2 kap. 4 § 2 UtIL).

Det bör observeras att uppehållstillstånd även kan ges av rent humanitära skäl, som alltså inte är relaterade till asyl.

Tillstånd får vägras en konventionsflykting om det föreligger *synnerliga* skäl härför, exempelvis vid fall av grov brottslighet eller om hänsynen till rikets säkerhet så kräver. För krigsvägrare och de facto-flyktingar får tillstånd vägras om det föreligger *särskilda* skäl att inte bevilja asyl. Vid bedömning av om särskilda skäl att vägra asyl skall anses föreligga får – till skillnad mot vad som gäller beträffande konventionsflyktingar – hänsyn tas även till Sveriges mottagningsresurser.

Möjligheten att vägra asyl med hänvisning till att det föreligger särskilda skäl gäller endast beträffande de facto-flyktingar och krigsvägrare. Ett beslut om en sådan ordning kommer dock i realiteten även att på motsvarande sätt påverka möjligheterna att få tillstånd av politiskt-humanitära skäl. Möjligheterna att få tillstånd av renodlat humanitära skäl påverkas däremot inte.

Beslut om att inskränka asylrätten med hänvisning till att särskilda skäl föreligger med hänsyn till mottagningsresurserna kan fattas av regeringen utan riksdagens hörande. Detta har skett vid två tillfällen, första gången år 1976. I december 1989 fattade den dåvarande regeringen beslut i några enskilda ärenden av innebörd att – utöver konventionsflyktingar – endast de som hade särskilt starkt skyddsbehov i fortsättningen skulle kunna påräkna asyl. Beslutet avsåg inte någon viss grupp utan gällde asylsökande från alla länder.

Det är svårt att entydigt mäta vilken effekt inskränkningen 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 var den omkring 55%. För första halvåret 1991 redovisas den till runt 58%. I vilken utsträckning denna minskning beror på skärpt asylpraxis eller på andra förhållanden går dock inte att avgöra.

Vid halvårsskiftet år 1991 redovisade invandrarverket en nedgång i handläggningstiden för nya asylsökande. Invandrarverket räknade då med att — om inte någon ny stor oförutsedd inströmning av asylsökande skulle ske — vid årsskiftet 1991 — 1992 komma ned i två à tre månaders genomsnittlig handläggningstid.

Den dåvarande regeringen bedömde genom beslut i augusti 1991 i ett par enskilda ärenden att lång vistelse i Sverige skulle medföra att en asylsökande kunde beviljas uppehållstillstånd på humanitär grund, såvida inte särskilda skäl i det enskilda fallet talade emot. Sådana skäl kunde vara säkerhetsskäl, brottslighet, vandel i övrigt, dokumentlöshet och/eller annan illojalitet.

I regeringsförklaringen den 4 oktober 1991 anfördes alltså att praxis vad gäller behandling av ansökningar om asyl successivt kommer att anpassas till det normala.

Genom beslut den 19 december 1991 har regeringen konstaterat att de förhållanden, som föranledde den dåvarande regeringen att skärpa kriterierna för att få asyl, inte längre föreligger. Regeringen har därför i ett enskilt ärende beviljat asyl till en person, som bedömts vara de facto-flykting, men som inte skulle ha fått stanna här med en så snäv tillämpning av utlänningslagen som gällt under de två senaste åren. Det är *den enskildes skyddsbehov* som bör underställas en strikt tillämpning av utlänningslagens bestämmelser.

Regeringen har samtidigt uttalat att vistelsetiden i Sverige inte bör tillmätas särskild vikt vid bedömningen av en asylansökan. Vistelsetiden bör i fortsättningen beaktas som en av flera omständigheter som kan — men inte nödvändigtvis måste — leda till att uppehållstillstånd beviljas.

Särskilda hänsyn måste emellertid även fortsättningsvis tas till familjer med barn. Om inte särskilda skäl talar däremot, får en ansökan om uppehållstillstånd beviljas medlemmarna i familj, om det i familjen vid beslutstillfället finns ett barn som fullgjort minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande, sedan ansöknings gjordes. Ett tillägg till utlänningsförordningen av denna innebörd har nu beslutats.

Slutligen beslöt regeringen om särskilda övergångsvisa bestämmelser för utlänningar, som vid den nämnda förordningens ikraftträdande vistats i Sverige mer än 18 månader efter det att ansökan om uppehållstillstånd gjorts, men som inte fått slutligt besked. I dessa fall får uppehållstillstånd beviljas, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller familj, med barn som är sex år eller äldre, som vistats mer än ett år i landet.

### 3. Dokumentlöshet

Det förekommer att många asylsökande kommer hit utan vare sig identitets- eller färdhandlingar. Det hör till flyktingskapets natur att en människa som hals över huvud flyr från fängelse och tortyr eller annan akut förföljelse kan ha mycket svårt att förete giltigt pass eller andra erforderliga identitetshandlingar. I många fall är det emellertid uppenbart att de sökande måste haft sådana när de startade resan. Det gäller särskilt biljetter och andra färdhandlingar.



I de fall, där den asylsökande således vid ankomsten saknar såväl identitets- som färdhandlingar, försvaras utredningen starkt. Handläggningstiderna förlängs och avvisning till ett första asylland omöjliggörs inte sällan.

Det förs inte någon samlad statistik över hur många som är utan dokument när de söker asyl. Det är emellertid klart att av asylsökande från vissa länder så gott som alla saknar både pass- och färdhandlingar.

En undersökning som gjordes år 1990 visar att drygt 50% av de asylsökande var dokumentlösa år 1987. Motsvarande andel för åren 1988 och 1989 var drygt 70%.

I en särskild arbetsgrupp med anknytning till UNHCR, i vilken ingår representanter för några europeiska länders regeringar och företrädare för olika frivilligorganisationer, pågår arbete med att analysera olika åtgärder för att komma till rätta med dokumentlösheten. En åtgärd som diskuteras är ett samarbete mellan olika länder i fråga om identitetskontroll.

Det förekommer att dokumentlösheten sätts i system. För sådan organiserad verksamhet finns i utlänningslagstiftningen sedan några år en straffbestämmelse som innebär att den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa hit kan dömas till böter eller fängelse. Straffmaximum har höjts från ett till två års fängelse.

#### 4. Förvar

Den 1 juli 1990 trädde de av riksdagen i maj 1989 vilandeförklarade delarna av utlänningslagen 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 budgetåret 1990/91 redovisat att 540 personer har tagits i förvar av utredningsskäl samt 545 personer av identitets-skäl. Det bör anmärkas att en person som tas i förvar av identitets-skäl därefter kan omfattas av ett beslut om förvar av utredningsskäl.

Intentionerna bakom de nya reglerna i 1989 års utlänningslag har varit att minska utrymmet för förvarstagande av utlänningar under 16 år (prop. 1988/89: 86 s. 99).

Förvar av barn får inte ske av identitets- eller utredningsskäl. Barn får endast tas i förvar i samband med att verkställighet av ett avlägsnandebe-slut skall ske. Under budgetåret 1990/91 har rikspolisstyrelsen redovisat att 595 utlänningar under 16 år tagits i förvar. Med några enstaka undan-tag har dessa tagits i förvar tillsammans med sin/sina vårdnadshavare.

Från den 1 juli 1989 till den 1 juli 1991 har följande *antal* utlänningar under 16 år varit i förvar:

Juli – december 1989	179
Januari – juni 1990	181
Juli – december 1990	294
Januari – juni 1991	301

Det bör anmärkas att ett förvarsbeslut som löper över ett månadskifte redovisas som två beslut i statistiken.

Ökningen av beslut att ta barn i förvar som skett sedan de nya reglerna trätt i kraft var motivet för den förra regeringen att i februari 1991 ge ett uppdrag till rikspolisstyrelsen att belysa de förändringar som skett beträffande myndigheternas bedömning och hantering avseende förvarstagande av utlänningar under 16 år. Rikspolisstyrelsen överlämnade sin undersökning i april 1991.

Undersökningen, som omfattar oktober månad åren 1988, 1989 och 1990, visar att *andelen* barn som tagits i förvar i samband med verkställighet mellan åren 1988 och 1989 beräknas ha minskat från knappt 11 till 8,5 % samt att *andelen* beräknats ha ökat till drygt 15 % år 1990. Andelen barn i samband med avlägsnandebeslut har av rikspolisstyrelsen beräknats efter andelen barn bland det totala antalet asylsökande (mellan 26 och 27 % för de tre angivna åren). Enligt rikspolisstyrelsen kan orsaken till den beräknade ökningen år 1990 vara att många avlägsnandebeslut under senare delen av detta år gällde familjer med många barn.

Det förs inte någon fortlöpande statistik över hur många barn som berörs av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Inom arbetsmarknadsdepartementet har en undersökning gjorts av antalet utlänningar under 16 år som berörts av avlägsnandebeslut under september månad samma år som rikspolisstyrelsens undersökning omfattar. Denna undersökning utvisar att andelen barn bland kosovoalbaner som berörts av ett avlägsnandebeslut uppgick till drygt 70 % och bland bulgarianturkar till drygt 60 % under år 1990.

Rikspolisstyrelsen har genom ett ytterligare regeringsbeslut den 13 juni 1991 fått i uppdrag att göra en fördjupad undersökning när det gäller förvarstagande av utlänningar under 16 år. Denna undersökning skall omfatta en längre tidsperiod. Uppdraget redovisas vid årsskiftet 1991 – 1992, varefter erforderliga åtgärder för att, i enlighet med lagens intentioner, nedbringa antalet förvarstaganden av barn skyndsamt kommer att beredas.

## 5. Invandring av anhöriga

Svensk praxis för invandring av anhöriga till personer bosatta i Sverige 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 månggifte 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 exempelvis vara att utlänningen är väl etablerad i arbetslivet, att det finns barn i förhållandet, att utlänningen kan ha råkat i en utpressningsliknande situation eller löper risk att bli socialt utstött vid en avvisning till hemlandet.

Både ensamstående förälder och föräldrapar kan under vissa förutsätt-

ningar få bosätta sig hos barn i Sverige. Även andra anhöriga kan under vissa förutsättningar 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.

## 6. Visum

Viseringsfrihet infördes den 1 augusti 1990 för medborgare i Tjeckoslovakien och vid årsskiftet 1990–1991 för medborgare i Chile och Namibia. Den 1 juni 1991 togs motsvarande beslut avseende medborgare i Polen.

Då nya riktlinjer för invandringspolitiken antogs år 1984 gjordes uttalanden 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 annat än det uppgivna. Invandrarverkets styrelse leder utvecklingen av denna praxis.

De riktlinjer för viseringar som invandrarverkets styrelse beslutade om åren 1987 och 1990 gäller alltså och avser bl. a. medborgare i Iran och Bangladesh. Riktlinjerna innebär bl. a. att det är sökanden som skall göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inget annat. I riktlinjerna ingår även vissa huvudregler för bedömningen av viseringsansökningar från iranska medborgare.

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

Bl. a. i syfte att påskynda handläggningstiderna i viseringsärenden har invandrarverket bemyndigat ett stort antal utlandsmyndigheter att själva bevilja visering under vissa förutsättningar. Efter ändringar av vissa bestämmelser i utlänningsförordningen (1989:547) har invandrarverket hösten 1991 bemyndigat 15 svenska utlandsmyndigheter att även avslå viseringsansökningar. Detta gäller bl. a. utlandsmyndigheterna i Addis Abeba, Ankara, Damaskus, Kairo, Moskva, Sofia och Teheran.

När det gäller viseringar för sydafrikanska medborgare har regeringen i en ny förordning (1991:836) föreskrivit när visering skall beviljas resp. avslås. Förordningen innebär bl. a. att visering skall vägras om besöket avser deltagande i sport- och idrottsevenemang eller sådan affärsverksamhet som det råder förbud mot.

### 1. Asylprövning m. m.

#### *Statens invandrarverks organisation*

Asylsökande tas normalt emot för asylutredning på en utredningssluss, där polisen 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 är slutförd. I ärenden som överklagas hos regeringen skall, enligt riktlinjerna beslut normalt kunna fattas inom sex månader från det att asylutredningen påbörjades hos polisen. Polisens utredningsansvar kommer fr. o. m. den 1 juli 1992 att överföras till invandrarverket.

Invandrarverkets organisation är numera beräknad för ca 30 000 asylsökande per år. Invandrarverkets anslag för budgetåret 1990/91 utgick vidare från ca 210 000 tillståndsärenden (viseringar, uppehålls- och arbetstillstånd etc.) och ca 20 000 medborgarskapsärenden.

Under budgetåret 1990/91 sökte närmare 21 000 personer asyl. Antalet tillståndsärenden uppgick under budgetåret 1990/91 till ca 195 000. Antalet medborgarskapsärenden uppgick till ca 23 000.

#### *Utvecklingen av handläggningstider och ärendebalanser*

Hos polismyndigheterna fanns vid budgetårets utgång ca 1 100 öppna asylärenden, vilket är ca 5 400 asylärenden färre än föregående budgetår. Under hösten 1991 har därefter antalet öppna asylärenden hos polisen åter ökat i takt med det ökade antalet asylsökande och uppgick den 1 november 1991 till ca 3 000.

Huvuddelen av de asylsökande som kom under första halvåret 1991 fick sitt ärende utrett av polisen inom en månad. I september 1991 var den genomsnittliga utredningstiden ca 1,5 månader.

Antalet inkomna asylärenden till invandrarverket har under budgetåret 1990/91 vida överstigit antalet asylsökande till Sverige. Anledningen till den stora skillnaden är dels eftersläpningen i polisens avarbetning av utredningar, dels ett ökat antal avgjorda grundärenden hos invandrarverket som lett till överklaganden. Ökningen har under perioden januari till juni 1991 varit 68% jämfört med perioden juli till december 1990. Det stora antalet asylsökande under hösten 1989 ökade ju först trycket på polisens utredningsresurser för att därefter flyttas över på invandrarverket och regeringskansliet.

Som en följd av det ökade antalet inkomna ärenden under hösten 1990 ökade också balansen av öppna ärenden. Den var vid årsskiftet 1990—1991 ca 23 000, varav 20 600 avsåg första instans.

Invandrarverket erhöll i tilläggsbudgeten för budgetåret 1990/91 en kraftig förstärkning av resurserna för handläggning av asylärenden. Mot

bakgrund härav har invandrarverket genom nyanställningar, övertidsinsatser samt effektivisering av rutiner klarat av att avgöra närmare 54 000 asylärenden exkl. statusfrågor. Motsvarande antal för budgetåret 1989/90 var ca 31 900 ärenden.

Den 30 juni 1991 fanns ca 17 400 öppna ärenden hos invandrarverket, varav 14 600 avsåg första instans. Minskningen av ärendebalansen har fortsatt under hösten 1991. Den 1 november 1991 var antalet öppna asylärenden ca 14 200, varav ca 12 300 avsåg första instans.

Den genomsnittliga handläggningstiden under september 1991 var 191 dagar i grundärenden, 61 dagar i överklagandearärenden och 15 dagar i de fall den som fått utvisningsbeslut inkommer med förnyad ansökan. Målen för handläggningstider klarades i september 1991 i 34 % av de avgjorda grundärenden och 59 % av de överklagandearärenden som invandrarverket tog ställning till.

Vad gäller verkställda avvísningar hade polisen i slutet av september 1991 drygt 3 400 avvísningsärenden som inte var verkställda. Av dessa var drygt 2 300 personer efterlysta av polisen.

För att kunna möta den ökade tillströmningen av överklagandearärenden i regeringskansliet, ett resultat av de ökade avarbetningar i tidigare led i asylprocessen, tillfördes även utlänningsenheten inom arbetsmarknadsdepartementet ökade resurser. Under budgetåret 1990/91 har huvuddelen av de ärenden som förts vidare till regeringen kunnat avgöras inom några månader. Antalet öppna avvísnings-/utvisningsärenden har dock ökat kraftigt sedan budgetårsskiftet med betydligt längre väntetider som följd. Förstärkningen av resurserna förväntas emellertid motverka detta, särskilt i kombination med inrättandet av utlänningsnämnden den 1 januari 1991.

#### *Överföring av utredningsansvaret i asylärenden från polisen till invandrarverket*

Regeringen uppdrog i maj 1991 åt SIV att i samråd med RPS och berörda polismyndigheter genomföra en överföring av utredningsansvaret i asylärenden från polismyndigheterna till SIV den 1 juli 1992. Uppdraget innefattas inte av någon ändring när det gäller ansvaret för att genomföra en s. k. grundutredning när en utlänning begär asyl. Denna uppgift skall ligga kvar hos polismyndigheterna som liksom hittills också skall svara för gränskontrollen samt delgivning och verkställighet av avlägsnandebeslut.

Genom överföringen av utredningsansvaret får invandrarverket ett samlat ansvar för tillståndsverksamheten och ökade möjligheter till rationell samordning av handläggningen av asylärenden. Därmed inriktas också polismyndigheternas uppgifter på mer polisiära arbetsuppgifter. Uppdraget att överföra utredningsansvaret i asylärenden omfattar också en överföring av ansvaret för de särskilda förvarslokaler som finns vid utrednings-slussarna.

Regeringen har i proposition (1991/92:30) om en särskild nämnd för utlänningsärenden föreslagit att en fristående myndighet, utlänningsnämnden, inrättas för att överpröva vissa utlänningsärenden. Nämnden bör enligt propositionen i princip överta den överprövning enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som idag åvilar regeringen. Särskilt viktiga eller känsliga ärenden skall dock liksom nu överlämnas till regeringen, antingen direkt från invandrarverket eller också från utlänningsnämnden.

Den nya myndigheten skall enligt propositionen starta sin verksamhet den 1 januari 1992. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (SfU04, rskr. 39).

## 2. Förläggningsverksamheten

Som tidigare har redovisats minskade antalet asylsökande kraftigt under budgetåret 1990/91. Genom att antalet asylsökande minskade samtidigt som antalet beslut i asylärenden ökade under slutet av budgetåret och genom att tillgången på kommunplatser var god kunde antalet inskrivna på förläggning minska. Antalet inskrivna på förläggning minskade under budgetåret 1990/91 med ca 5 600 personer och uppgick vid budgetårets slut till ca 24 100 personer varav ca 1 600 var inskrivna på sluss. Vid ingången av budgetåret fanns fem slussar varav en tillfällig samt 51 tillfälliga annex, knutna till de fem slussarna. Den 30 juni 1991 fanns endast fem tillfälliga annex knutna till de fem slussarna. Vid budgetårets början fanns 80 förläggningar och vid utgången fanns 91 stycken.

Kostnaderna för förläggningsverksamheten var under budgetåret 1990/91 ca 3,5 miljarder kr.

Som redovisats tidigare har invandrarverket under budgetåren 1990/91 och 1991/92 fått kraftiga förstärkningar av resurserna för prövning av asylärenden. Genom dessa resursförstärkningar minskas handläggningstiderna och därmed platsbehovet i förläggningssystemet. Fr. o. m. den 18 mars 1991 har förläggningsspersonalen fått till uppgift att underrätta de asylsökande om invandrarverkets negativa beslut samt informera om regeringens negativa beslut. SIV har fastställt en avvecklingsplan för förläggningsverksamheten. Platsbehovet påverkas emellertid också i hög grad av antalet nya asylsökande och av antalet asylsökande som får avslag av SIV och överklagar samt handläggningstiderna i andra instans.

Under hösten 1991 har såväl antalet asylsökande som väntetiden på regeringsbeslut ökat. Antalet personer som bor på invandrarverkets anläggningar uppgick vid utgången av september månad 1991 till 26 100 personer.

Mot bakgrund av den här utvecklingen kommer den planerade avvecklingsplanen av förläggningsverksamheten att få ske i ett långsammare tempo än planerat. Mellan 1 400 och 1 600 anställda inom invandrarverket kommer att beröras av avvecklingen.

Bl. a. har invandrarverket gjort en genomgång av den verksamhet som

bedrivs vid förläggningarna. Genomgången har resulterat i ett antal riktlinjer för verksamheten.

I första hand förutsätts de asylsökande ta ansvar för sitt och sin familjs dagliga liv så långt de praktiska förutsättningarna tillåter, dvs. sköta sin egen matlagning, städning, barnpassning och att själv ta de kontakter med t. ex. sjukvård och samhället i övrigt som kan behövas.

Förläggningen förutsätts erbjuda viss verksamhet i organiserad form: undervisning i svenska, barn- och fritidsverksamhet, studiecirklar eller kurser kring olika ämnen etc. Det eftersträvas också att asylsökande i organiserade former medverkar i drift och förvaltning av förläggningarna.

På många förläggningar finns sedan lång tid tillbaka ett väl utvecklat samarbete med olika organisationer på förläggningssorten – idrottsföreningar och andra intresseorganisationer, ideella föreningar samt kyrkor och religiösa samfund.

I förläggningsskolorna anordnas undervisning för skolpliktiga barn under 16 år, i de flesta fall i s. k. förberedelseklasser. När situationen så tillåter, placeras barnen i reguljära klasser. Invandrarverket har särskilt uppmärksammat de ensamma barnen och utarbetat nya rutiner för att ta emot barnen, utse god man och juridiskt ombud samt för att klara polisutredning och beslut. Barnen skall kunna få besked från verket inom två månader räknat från inresan till Sverige.

Hälsoundersökning erbjuds samtliga asylsökande, så snart som möjligt, när de tas emot på utredningssluss. Uppföljning av de hittills genomförda hälsoundersökningarna förbereds. En revidering av *Allmänna råd från socialstyrelsen (1988:8)*, pågår för att få ett väldefinierat innehåll för hälsovård och akutvård.

Frågan om arbete för asylsökande utreds för närvarande med utgångspunkt i bl. a. uttalandena i socialförsäkringsutskottets betänkande 1990/91:SfU13. Utredaren skall utgå från att asylsökande under vistelse på förläggning bör kunna medverka i det praktiska arbetet på förläggningen. Som tidigare nämnts har frågan om möjlighet för asylsökande att ta arbete på den reguljära arbetsmarknaden brutits ut ur uppdraget för snabbbehandling i särskild ordning. Utredningens arbete skall, som tidigare nämnts, vara slutfört senast den 30 juni 1992.

### 3. Det kommunala flyktingmottagandet

Skr. 1991/92: 80

Det nuvarande systemet för flyktingmottagande infördes den 1 januari 1985.

I nedanstående tabell ges en statistisk 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	22 237	278
1991*	23 000	12 790	273

\*(t. o. m. 1991-09-30)

Under de första åren omfattade en stor del av det kommunala mottagandet även asylsökande, vars ansökningar om uppehållstillstånd fortfarande behandlades. Riktlinjerna för mottagandet har emellertid ändrats genom riksdagens beslut och fr. o. m. maj 1988 skall normalt endast personer med uppehållstillstånd tas emot i kommunerna.

Flyktingmottagandet bygger på att ett flertal av Sveriges kommuner medverkar i flyktingmottagandet, så att inte bara de största och traditionella mottagarkommunerna får bära ansvaret. Många flyktingar har dessutom upptäckt att det finns fördelar med att bo i en liten eller medelstor kommun och att behovet av service, tillgång på utbildning och arbete inte bara finns i storstadsområdena. Under budgetåret 1990/91 medverkade sammanlagt 278 kommuner (av 284) i flyktingmottagandet.

Under budgetåret 1990/91 minskade antalet asylsökande som fick tillstånd att stanna i Sverige, vilket naturligtvis också påverkade kommunernas flyktingmottagande. Under budgetåret togs sammanlagt ca 18 200 personer emot i kommunerna jämfört med 22 800 budgetåret närmast före. Mottagandet beräknas emellertid öka under budgetåret 1991/92.

Invandrarverket har i november 1991 lämnat en första rapport till regeringen om uppföljningen av statsbidragssystemet för kommunalt flyktingmottagande. Rapporten avser perioden den 1 januari till den 30 september 1991. Av rapporten framkommer bl. a. att summan av alla mottagna i kommunerna uppgår till ca 12 800. Härav har ca 8 700 tagits emot från förläggning. Totalt finns 20 132 avtalade kommunplatser år 1991. Vad avser familjetyper för de kommunmottagna återfinns nästan hälften inom kärnfamiljen. Vuxna utan barn utgör drygt 30 % och ensamstående med barn 15 % av de mottagna. Barn utan vårdnadshavare uppgick till ca 130 personer.

Kommunerna får statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m. m. samt för bistånd som lämnas enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl.



Nuvarande ersättningssystem trädde i kraft den 1 januari 1991 och grundar sig på proposition (1989/90:105, SfU21, rskr. 281) om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m. m. I den nämnda propositionen redovisas också ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. Huvudsyftet med förändringen av ersättningssystemet är att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

Kommunerna förutsätts från och med den 1 januari 1991 göra upp individuella planer för flyktingarnas introduktion i det svenska samhället. Planen skall alltid göras i samråd med flyktingen själv och i samverkan med arbetsförmedlingen på orten.

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.

I rapporten (Ds 1991:5) *Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll*, som publicerades i februari 1991, redovisas insatser – centralt, regionalt och lokalt – som görs av frivilligorganisationerna inom flyktingmottagandet. Vidare framhålls att samverkan mellan det offentliga och frivilligorganisationerna bör kunna breddas och fördjupas ytterligare, främst under den period som utgör ramen för det samordnade, lokala flyktingmottagandet.

Kostnaderna för ersättning till kommunerna uppgick under budgetåret 1990/91 till ca 2,4 miljarder kr. Det nya systemet för ersättning till kommunerna innebär, att kommunerna får en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av flyktingmottagandet. Vid sidan härav lämnas också viss annan ersättning. Den statliga ersättningen består av följande delar:

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

**Grundersättning** skall utges till alla kommuner som träffat överenskommelse med invandrarverket om mottagande av flyktingar och är oberoende av hur många flyktingar kommunen tar emot. Beloppet motsvarar schablonersättning för tre vuxna flyktingar.

**Schablonersättningen** skall täcka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd till flyktingar och huvuddelen av övriga bidrag som tidigare lämnades till kommunerna för flyktingmottagandet. Den skall även inkludera kommunernas kostnader för lagstadgad svenskundervisning för vuxna som omfattas av flyktingmottagandet. För år 1992 är schablonersättningen 135 500 kr. för flyktingar som fyllt 16 år och 83 100 kr. för barn under 16 år. Beloppen skall justeras årligen med hänsyn till bl. a. kostnadsutvecklingen.

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

**Ersättning för vissa handikappade och äldre flyktingar** kan beviljas för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, social hemhjälp och färdtjänst. Förutsättningen för 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. Den 1 januari 1992 ändras ersättningsreglerna så att kommunerna — om särskilda skäl motiverar det — kan få ersättning för bistånd till flyktingbarn utan vårdnadshavare även om de inte är placerade i familjehem eller på grupphem (prop. 1991/92:25, SFU06, rskr 57).

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

Den totala ramen för ersättning av extraordinära kostnader under budgetåret 1991/92 omfattar 110 milj. kr. Den tidigare regeringen beslutade i september 1991 att höja ramen från 100 till 110 milj. kr. för att bl. a. kunna bevilja ersättning till kommuner, som fått extraordinära kostnader, på grund av att man under år 1991 endast får ta emot en mindre del av de flyktingar man träffat överenskommelse om med invandrarverket för år 1991.

**Ersättning för kommunala kostnader för asylsökande** skall lämnas 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 asylsökande och flyktingar. Särskilda bidrag kan också lämnas för vårdinsatser för flyktingar med särskilda behov.

Den 1 januari 1991 infördes ett nytt system med lån till hemutrustning för flyktingar. Tidigare erhöll flertalet flyktingar socialbidrag till hemutrustning vid bosättning i en kommun.

Lånen administreras av centrala studiestödsnämnden. Lånen kan 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 är ränte- och amorteringsfria under de första två åren efter utbetalningen. Därefter utgår ränta med en räntesats som fastställs för varje år av regeringen. Amorteringstidens längd bestäms med utgångspunkt från lånens storlek. Låntagare med låga inkomster kan få anstånd med återbetalning

eller nedsättning av det belopp som skall betalas. Vid långvarig oförmåga att betala tillbaka lånet skall detta kunna avskrivas. Med de relativt förmånliga villkor som gäller bör det normalt sett inte finnas något behov av socialbidrag till möbler och annat bohag.

Under första halvåret 1991 beviljades lån till ca 6 500 personer/hushåll. Det genomsnittliga beloppet som beviljats i lån är ca 18 000 kr. Utbetalda lån uppgick totalt till ca 94 milj. kr. Statens kostnader för låneverksamheten under budgetåret 1990/91 var ca 11,4 milj. kr.

### *Introduktionsersättning*

En informell arbetsgrupp inom regeringskansliet och med företrädare för arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet har under budgetåret 1990/91 sett över förutsättningarna för att införa någon form av introduktionsersättning för flyktingar som deltar i ett introduktionsprogram. Ett förslag till en ny lag som ger kommunerna möjlighet att betala ut introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och vissa andra utlänningar som följer en introduktionsplan har redovisats i en departementspromemoria (Ds 1991:79).

Departementspromemorian har remitterats. Remisstiden går ut i slutet av februari 1992.

## VI Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll

### 1. Inledning

Migrations- och flyktingpolitiska frågor står på dagordningen i en lång rad internationella fora. Sverige verkar aktivt för att internationellt bidra till varaktiga lösningar på både de problem som orsakar folkomflyttningarna och de konsekvenser som följer därav.

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. Demokratiserings-

processen i Öst- och Centraleuropa har under år 1990 satt nya frågor på Europarådets dagordning.

I anslutning till en ministerkonferens i januari 1991, i regi av Europarådet och på initiativ och inbjudan av Österrikes regering, har samarbete mellan länder i Öst-, Central- och Västeuropa kunnat inledas i flera viktiga avseenden som rör flyttningsrörelserna i öst-västlig riktning.

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 utveckla eller förenkla gränskontrollen för personer. Utvecklingen har här under åren 1990–1991 kommit in i ett avgörande skede, även om detta inte skett som en del av EES-förhandlingarna. EES-avtalet avses innehålla en särskild deklARATION om samarbete med inriktning på förenkling av gränskontrollen för personer inom EES-området.

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

Det internationella arbetet med att söka konstruktiva lösningar på grundläggande migrations- och flyktingpolitiska problem har fortsatt inom ramen för de informella konsultationer mellan numera 16 länder i Västeuropa, Nordamerika och Australien, som bedrivits sedan mitten av 1980-talet. Konsultationerna är ett nyttigt forum för utveckling och prövning av långsiktiga migrations- och flyktingpolitiska strategier.

Sverige har kommit att spela en genomgående aktiv roll i praktiskt taget samtliga dessa internationella sammanhang, inte minst när det gäller att betona behovet av att angripa grundorsakerna till flykt och påtvingad migration. Här finns en nära koppling mellan demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, fredliga lösningar av konflikter och den ekonomiska och sociala utvecklingspolitik som förs i berörda länder.

Sverige har vidare aktivt verkat för att göra biståndet till flyktingar mer effektivt. FN-organens administrativa struktur och kapacitet, främst UNHCR och FNs program för livsmedelsbistånd, ses över i syfte att göra dem effektivare. En ökad samordning inom FN-systemet behövs.

Under den nu aktuella perioden har Sverige vidare deltagit aktivt i reformarbetet inom UNHCR. 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.

Sveriges finansiella bidrag till de internationella flyktingprogrammen är betydande. Sverige är den tredje största bidragsgivaren till UNHCR och till UNRWA. De svenska bidragen till FNs livsmedelsprogram (WFP) för flyktingar, är bland de största och mest flexibla.

Även under den nu aktuella perioden har Sverige, bl. a. via SIDAS katastrofmedel, gjort stora insatser till förmån för flyktingar i olika regioner, ofta i nära samarbete med enskilda organisationer.

Vidare utgår svenskt ekonomiskt stöd 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 1991 uppgår till (milj. kr.):

UNHCR	380
UNRWA	145
WFP (budgetåret 1990/91)	195
Genom andra FN-organ och internationella organisationer	85
Genom enskilda organisationer	735
<b>Totalt</b>	<b>1 540</b>

## 2. Flyktingfrågorna i FNs generalförsamling m. m.

UNHCRs verksamhet behandlas varje höst i FNs generalförsamling. I ett svenskt anförande i november 1991 välkomnade ambassadör Jan Eliasson flyktingkommissariens ansträngningar att finna preventiva lösningar i syfte att komma åt orsakerna till flykt. Det rättsliga skyddet för flyktingar var basen för UNHCRs arbete. Genèvekonventionen täckte emellertid endast en kategori flyktingar. Det var nödvändigt att det internationella samfundet fann breda lösningar på dagens flykting- och migrationsströmmar. Förtroendet för UNHCR hade under året ökat i takt med organisationens förmåga att agera till förmån för flyktingar i flera kritiska lägen. I anförandet behandlades också flyktingproblemen i Afrikas Horn.

Sverige välkomnade gjorda framsteg för att lösa flyktingsituationen i Sydostasien och framhöll vikten av att UNHCR aktivt deltar både i prövningen av asylfallen och vad avser den frivilliga repatrieringen till Vietnam. Ökade ansträngningar från UNHCRs sida att samverka med Världsbanken och UNDP i dessa frågor välkomnades också.

Generalförsamlingen antog 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 och internationella insatser till förmån för det ökande antalet flyktingar och hemlösa. Vidare antogs en resolution om uppföljningen av flyktingkonferensen i Centralamerika samt en resolution om flyktingsituationen i Djibouti, Etiopien, Somalia, Sudan, Tchad, Liberia och Malawi.

Generalförsamlingen beslöt också att UNHCRs exekutivkommitté skall utökas från 44 medlemmar till 46. Det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) uppmanades att välja in Etiopien och Ungern.

Även UNRWAs verksamhet behandlas årligen av generalförsamlingen. I ett gemensamt nordiskt anförande framhölls betydelsen av UNRWAs verksamhet i de ockuperade områdena och i Libanon. De nordiska länderna lade särskild vikt vid UNRWAs program inom utbildnings- och hälsoområdena samt inom den sociala sektorn. Utbildningsprogrammet gavs mycket gott omdöme, trots att det måste genomföras under svåra omstän-

digheter. UNRWAs finansiella situation behövde förbättras och de nordiska länderna pläderade för en bredare givarkrets inom det internationella samfundet. De nordiska ländernas politiska och finansiella stöd till UNRWAs verksamhet kommer att fortsätta.

Skr. 1991/92: 80

### 3. UNHCR

FNs flyktingkommissarie, UNHCR, inrättades år 1950 utifrån behovet att lösa de europeiska flyktingarnas situation efter andra världskriget. UNHCRs främsta uppgift är att ge rättsligt skydd åt flyktingar, men inslaget av materiellt bistånd har ökat kraftigt med åren. UNHCRs huvudkontor finns i Genève. Organisationen har ett 100-tal filialer i världen, bl. a. ett nordiskt kontor i Stockholm. Totalt har organisationen ca 2000 anställda. Arbetet styrs av en exekutivkommitté. Sverige har en aktiv roll inom UNHCR och är efter USA och EG den största bidragsgivaren.

Flyktingproblemen i världen har ökat kraftigt i omfång och komplexitet. De flesta flyktingrörelser sker mellan länder i tredje världen. UNHCR brukar ange tre möjliga lösningar på ett flyktingproblem:

- frivillig repatriering,
- integration i första asyllandet,
- omplacering i tredje land (resettlement).

UNHCR strävar alltid efter lösningar med bestående effekt. När så är möjligt organiseras hjälpen så att den underlättar möjligheterna till självförsörjning i asyllandet. Det faktum att antalet flyktingar i världen successivt ökat och fördubblats under de senaste tio åren hänger samman med att få av de "gamla" flyktingproblemen har kunnat lösas. Dessbättre har repatriering (återvandring) blivit möjlig för en del flyktinggrupper, vilket alltid framhålls som den bästa lösningen. Så har skett för flyktingar i Centralamerika och även för en mindre del av de afghanska flyktingarna. Omfattande repatrieringar av sydafrikaner, mocambiquaner, angolaner, etiopier, eritreaner, vietnameser, laotier, kambodjaner m. fl. pågår eller planeras. Detta är hoppningivande, men ställer samtidigt krav på FN och regeringarna att kunna erbjuda utvecklingsmöjligheter för de återvändande i hemländerna.

Tidigare strävade UNHCR efter att omplacera flyktingar i stor omfattning från t. ex. Östeuropa och Sydostasien till andra delar av världen. Politiken har nu ändrats så att omplacering enbart sker när det kan motiveras utifrån den enskilde flyktingens säkerhetssituation eller då det gäller psykiskt eller fysiskt handikappade.

UNHCR samarbetar med andra FN-organ, regeringar och frivilliga organisationer för att kunna fullgöra sina funktioner. Det ställs allt högre krav på en ökad samordning inom FN, vilket bl. a. inneburit att flyktingars livsmedelsbehov tillgodoses genom FNs livsmedelsprogram. För katastrofinsatser har UNHCR inlett ett samarbete med svenska räddningsverket.

UNHCR drabbades år 1989 av en finansiell kris, som samtidigt var en förtroendekris. Efter ett aktivt internt reformarbete har organisationen förbättrats och krisen övervunnits. Under de senaste årets dramatiska

flyktingproblem i Mellersta Östern och på Afrikas Horn har ländernas förtroende för UNHCR och dess nya flyktingkommissarie Sadako Ogata förbättrats. UNHCR har fått en förstärkt finansiering.

Vid exekutivkommitténs möte i oktober 1991 gavs signaler om en utvidgad roll för UNHCR. Skyddsfrågorna ska noga ses över i samarbete med regeringarna, bl. a. för att förbättra skyddet för grupper, som idag inte täcks av Genèvekonventionen. Samtidigt finns behov av större aktivitet från FN för att aktivt förebygga flyktingsituationer, bl. a. i Öst- och Centraleuropa.

#### 4. UNRWA

FNs organ för bistånd åt Palestinaflyktingar (UNRWA) kom till år 1949 för att bistå de palestinska flyktingar som blivit hemlösa på grund av det arabisk-israeliska kriget år 1948. 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.

UNRWA har kommit att få särskild betydelse för skolundervisningen bland palestinska barn, hälsovård och samhällsservice. Till skillnad från UNHCR har UNRWA inget direkt mandat när det gäller flyktingarnas rättsliga skydd, men utövar en viss skyddsfunktion genom sin närvaro i länderna.

Under åren har nya flyktingkaror tillkommit, framför allt efter kriget år 1967 då Israel ockuperade Västbanken, Gaza och Golanhöjderna. 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. Krisen vid Persiska viken har försämrat palestinernas situation. Antalet flyktingar har ökat genom att palestinier i Kuwait återvänt till regionen. Flyktingarna har också drabbats ekonomiskt genom bl. a. ökad arbetslöshet. Någon lösning på detta flyktingproblem kan knappast åstadkommas så länge Palestinakonflikten förblir olöst.

#### 5. FNs livsmedelsprogram (WFP)

FNs livsmedelsprogram skapades år 1962 för att förmedla livsmedelsbistånd till utvecklingsprojekt främst i de fattigaste länderna. Ca 50 miljoner människor i tredje världen fick under år 1990 livsmedelsbistånd genom WFP.

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.

Av världens 17 miljoner flyktingar får omkring nio miljoner livsmedelsbistånd genom WFP.

Sverige ger ett omfattande bistånd till WFP. Två tredjedelar av Sveriges bidrag är bundet till upphandling av livsmedel i Sverige eller tredje världen. Resterande tredjedelen gäller transportkostnader och administration.

## 6. OECD

Under OECDs kommitté för arbetsmarknads- och sociala frågor finns sedan år 1978 en arbetsgrupp för migrationsfrågor, den s. k. Working Party on Migration. Sverige har sedan starten deltagit aktivt i arbetet. Syftet är främst att analysera sambandet mellan migrationen och den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna. Arbetsgruppen har bl. a. initierat ett treårigt forskningsprojekt, som närmare skall studera vilka effekter de senaste årens förändrade folkrörelser har och kan förväntas få för berörda arbetsmarknader och för den sociala utvecklingen i ut- och invandringsländer. Sverige har stött projektet och även vunnit gehör för ett bredare angreppssätt än vad tidigare varit fallet inom OECD. Arbetet har starkt påverkats av den växande insikten om behovet av samordning mellan främst invandringsländerna, för att på sikt påverka bakgrundsorsakerna till utvandring.

Inom OECDs ram pågår sedan flera år ett viktigt arbete med att i en årlig rapport sammanställa och analysera migrationsdata från medlemsländerna, den s. k. SOPEMI-rapporten. Arbetet sker i en grupp, som består av både forskare och representanter för ländernas regeringar. Den har innevarande år utökats med några länder utanför OECD-kretsen, nämligen Polen, Tjeckoslovakien och Ungern.

## 7. Europarådet; Öst/Väst-migration

I september 1991 hölls i Luxemburg i regi av Europarådets migrationskommitté (CDMG) den fjärde europeiska migrationsministerkonferensen. Det fanns hos de deltagande länderna en betydande konsensus i de flesta väsentliga frågor. Det ansågs t. ex. att kortsiktiga åtgärder att kontrollera invandringen måste kombineras med åtgärder för att långsiktigt angripa bakomliggande orsaker. Vidare gav man uttryck för att målet för invandrarpolitiken måste vara integration, inte assimilering, och att aktiva insatser måste sättas in på olika områden för att bistå invandrare och flyktingar i integrationsprocessen.

Inom CDMG har det europeiska samarbetet rörande flyktingars och invandrades integration i invandringsländerna fortsatt. Under året har det s. k. Community Relations-projektet om olika aspekter på etniska relationer slutförts. Projektets erfarenheter har sammanfattats i en särskild rapport *Community and ethnic relations in Europe* som redovisar strategier för att åstadkomma bättre etniska relationer och ökad jämlikhet mellan flyktingar/invandrare och övrig befolkning. Rapporten kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet inom både Europarådet och de olika länderna.

Europarådets expertkommitté för asylrätt och flyktingfrågor (CAHAR) möts i regel två gånger per år. Ett omfattande arbete har utförts för att utforma förslag till en konvention om tillämpning av den s. k. första



asylbudsprincipen, vilket bidragit till att lägga rättslig grund för och givit idéer till liknande arbete på annat håll. Komparativa studier av lagstiftning på området, procedurregler m. m. samt erfarenhetsutbyte är ett viktigt arbetsområde för kommittén, som för närvarande har svenskt ordförandeskap.

Bland annat mot bakgrund av de stora politiska förändringarna i Central- och Östeuropa på senare tid och ett väntat migrationstryck på Västeuropa därifrån, sammankallades i Europarådets regi på initiativ av Österrike en ministerkonferens i januari 1991 om migrationsrörelser från Central- och Östeuropa.

Vid konferensen antogs en deklARATION med rekommendationer om bl. a. information om immigrationslagstiftning och arbetsmarknadsförhållanden i Västeuropa, möjligheter till avtal om arbetskraftsinvandring och bistånd till Öst för ekonomisk utveckling och stärkande av de mänskliga rättigheterna.

För uppföljning härav tillsattes en grupp av högre tjänstemän från varje deltagande land (38 stater) och ett antal internationella organisationer. Denna grupp har sammanträtt två gånger sedan dess. De ämnen som har behandlats är personers fria rörlighet och gränskontroll, biståndsfrågor och informationsutbyte och -försörjning. Det senaste mötet ägde rum i Stockholm i slutet av juni 1991. Ett 30-tal länder deltog.

## 8. EES-avtalet; EG

EES-avtalet mellan EG och EFTA färdigförhandlades på politisk nivå i oktober 1991 och innehåller bl. a. regler för en fri västeuropeisk arbetsmarknad. När avtalet träder i kraft den 1 januari 1993 kommer således svenska medborgare att kunna etablera sig i något av de 19 EES-länderna. Frågan om avveckling/förenkling av gränskontrollen för personer behandlas i EES endast i form av en deklARATION där parterna förbinder sig att fortsätta samarbetet för att i framtiden uppnå detta mål. Immigrations- och gränskontrollfrågorna har alltså inte ingått i EES-förhandlingarna eftersom EG-kommissionen har saknat formell kompetens att föra förhandlingar på detta område.

Inom EG har det senaste året ägt rum mellanstatliga konferenser för att revidera Romtraktaten och etablera en politisk, ekonomisk och monetär union. Många nya samarbetsformer och samarbetsområden har diskuterats. Även inom invandrings- och asylopolitiken har diskuterats att ge gemenskapen större befogenheter. Vid EGs regeringskonferens i Maastricht i december 1991 enades man härvidlag endast om vissa smärre områden, såsom viseringar för kort tid, samt om en plan för det fortsatta arbetet.

Inom EG har man arbetat fram en mellanstatlig konvention om ansvarsfördelningen avseende behandlingen av asylärenden som antogs i juni 1990, den s. k. Dublinkonventionen. Konventionen kan komma att öppnas för tillträde av länder utanför EG-kretsen. Ett antal länder främst i Västeuropa (däribland Sverige) har förklarat sig intresserade av att tillträda.

Ett utkast till en EG-konvention om den yttre gränskontrollen har färdigställts, men har hittills inte kunnat antas. Under förhandlingarnas gång har en lösning arbetats fram för att EG-konventionen och den nordiska passunionen skall kunna existera parallellt. Den innebär att den kontroll, som i praktiken nu kan göras inom ramen för den nordiska passkontrollöverenskommelsen, skall anses uppfylla kontrollkraven enligt EGs konvention. Därmed kommer man att kunna likabehandla nordiska medborgare som reser inom EG-området med EG-medborgare som reser inom Norden.

I praktiken bör nordiska medborgare, när EGs konvention väl blir klar och träder i kraft, sålunda normalt kunna passera interna västeuropeiska gränser utan att behöva visa pass. Däremot kommer man inte att helt kunna avstå från att ha pass med sig på resan — det som skall ge en nordisk medborgare möjligheten till förenklad gränskontroll är ju *medborgarskapet* i något av de nordiska länderna, och vid eventuell stickprovskontroll behövs passet för att kunna visa i vilket land man är medborgare.

Sverige ansökte i juli 1991 om medlemskap i EG. Ett tillträde anses kunna vara aktuellt tidigast år 1995. Under tiden kommer man från svensk sida att söka ett allt närmare samarbete med EG-kretsen om immigrations- och gränskontrollfrågor.

## 9. IOM

International Organization for Migration (IOM) har medlemsländernas uppdrag att organisera, i skilda syften, överföring av flyktingar och andra migranter mellan länder. Det kan i princip gälla alla personkategorier. Sverige har t. ex. under lång tid haft ett praktiskt inriktat samarbete med organisationen, avseende transport *till* Sverige av kvotflyktingar och *från* Sverige av återvandrare. Dessa transporter kan tack vare samarbetet med IOM ske till starkt rabatterade priser. Efter att ha innehaft observatörsstatus sedan år 1980 är Sverige fullvärdig medlem sedan den 1 juli 1991.

IOM har under året bl. a. varit engagerad i den mycket omfattande verksamheten avseende transport av hundratusentals asiatiska gästarbetare undan oroligheterna i Gulfoområdet före krigshändelserna där. Detta skedde till viss del med hjälp av biståndsmedel från Sverige.

IOM driver över hela världen olika program avseende återvandring för flyktingar och asylsökande, återanpassning, social rådgivning m. m.

Under de senaste åren har IOM spelat en mer aktiv roll än tidigare i anslutning till diskussionerna om nya strategier för att hantera växande migrations- och flyktingproblem. IOM bör här på den globala nivån kunna utgöra ett viktigt komplement till UNHCR.

Hösten 1991 beslutades om delvis ny inriktning av IOMs verksamhet och organisation. Sverige kommer att ta aktiv del i organisationens olika verksamheter.

## 10. De informella konsultationerna mellan 16 länder i Västeuropa, Nordamerika och Australien

Under året har också Spanien gått med som det 16:e landet i konsultationsprocessen kring frågor rörande asyl-, flykting- och migrationspolitik i Västeuropa, Nordamerika och Australien. Gruppen omfattar nu Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA och Österrike. UNHCR och IOM deltar som observatörer. Konsultationernas koordinerande sekretariat är administrativt knutet till UNIICR och leds av svensken Jonas Widgren.

Konsultationerna har utvecklats till ett värdefullt forum för dialog mellan länderna samt mellan länderna och UNHCR/IOM kring långsiktiga flykting- och migrationspolitiska strategier. Under år 1991 har en gemensam syn utvecklats härvidlag, där vikten av förstärkt internationell samverkan – mellan länder och organisationer – för att på både kort och lång sikt söka påverka grundläggande orsaker bakom flykt och påtvingad migration betonas starkt. Inom konsultationernas ram anordnas vidare expertseminarier avsedda att bidra till förbättrad och snabbare asylprövning.

Ett plenarmöte inom ramen för konsultationerna hölls i Stockholm i juni 1991. Nästa motsvarande möte kommer troligen att hållas i juni 1992 under kanadensiskt ordförandeskap.

## 11. Det bilaterala migrationssamarbetet

Det bilaterala samarbetet på migrationsområdet mellan Sverige och Finland bygger på en lång tradition. Riktlinjer för samarbetet antogs år 1986 och ses för närvarande över inom resp. regeringskansli.

Förhållandena för finska invandrare i Sverige berörs i flera olika sammanhang, t. ex. finsk-svenska utbildningsrådet och inom den svensk-finska arbetsgruppen rörande de finskspråkiga invandrarnas situation inom den svenska hälso- och sjukvården samt socialtjänsten (SFINKS).

## 12. Det nordiska samarbetet

Under *Nordiska rådets* session år 1991 behandlades flera flykting- och migrationspolitiska frågor. I debatten framfördes förhoppningar och önskemål om att de nordiska regeringarna skulle lägga fram en handlingsplan för det flyktingpolitiska samarbetet. Vidare besvarades en rad konkreta frågor till regeringssidan från enskilda parlamentariker. Frågorna gällde bl. a. de nordiska ländernas beredskap i situationer av massflykt och planerna på eventuell harmonisering av asylpolitiken.

Just dessa frågeställningar finns på dagordningen för det arbete som de nordiska regeringarna bedriver inom den *nordiska samrådsgruppen i flyktingfrågor* (NSIIF). Under kalenderåret 1991 har Norge haft ordförandeskapet i samrådsgruppen. Den har under året hållt fem ordinarie möten samt ett särskilt möte om anpassning av nationell utlänningslagstiftning till EES-avtalet mellan EG och EFTA.

Under året har samrådsgruppen också färdigställt ett arbetsdokument som dels sammanfattar den gemensamma syn på flykting- och migrationspolitiska frågor som vuxit fram under de 5–6 år som samrådsgruppens arbete pågått, dels anger inriktningen av det fortsatta arbetet. Motsvarande information lämnas från regeringsidan över till Nordiska rådet inför dess session våren 1992. Därmed bör rådets önskemål om en nordisk handlingsplan för flyktingpolitiken kunna anses uppfyllt.

Det *nordiska utlänningsutskottet*, som primärt ansvarar för övervakningen av hur den nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas, har regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna, senast i november 1991. I dessa möten deltar även representanter för berörda departement.

I den *nordiska migrationsgruppen* (inom ramen för Nordiska ministerrådet) behandlas frågor om samarbete mellan de nordiska länderna om integration av flyktingar och invandrare. Gruppen har tagit initiativ till och driver ett antal olika gemensamma projekt för erfarenhetsutbyte och metodutveckling.

Bland projekten kan nämnas en nu avslutad seminarierie för och med invandrarkvinnor, där man särskilt berört invandrarkvinnor i utbildning och i arbetslivet. Två andra projekt på arbetsmarknadsområdet studerar arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar i de nordiska länderna och arbetsplatsens funktion som mötesplats mellan flyktingar/invandrare och värdsamhället. I övrigt kan nämnas projekt rörande invandrar- och flyktingorganisationers kontaktnät och inflytandemöjligheter och om information om flyktingar och flyktingars villkor. Ett migrationsforskarseminarium planeras till år 1993.

Vid sidan härav förekommer omfattande kontakter mellan invandrarverket och motsvarande myndigheter i Danmark, Finland och Norge. 1991 års nordiska seminarium om flyktingars integration hölls på temat "Strategier för bosättning under 1990-talet".

### 13. 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, internflyktingar, efterforskning av sak-

nade personer, förmedling av familjemeddelanden samt informations-spridning om Genèvekonventionerna och numera också materiellt bistånd till nödlidande. Sverige bidrog år 1991 med sammanlagt 163,5 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.

*World University Service (WUS)* har sedan år 1975 mottagit bidrag från SIDA för sitt stipendieprogram för latinamerikanska flyktingar. WUS stipendieprogram bedrivs i länder i Latinamerika och Södra Afrika.

## VII De svenska frivilligorganisationernas roll

### I. Inledning

Flera svenska frivilligorganisationer är aktiva inom invandrar-, flykting- och biståndspolitiken. De mest framträdande av dessa organisationer – Amnesty Internationals svenska sektion, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd – deltar som ledamöter i *flyktingpolitiska rådet*, som är knutet till invandrarministern. Flyktingpolitiska rådet har samlats fyra gånger under budgetåret 1990/91. De nu nämnda organisationernas verksamhet inom politikområdet presenteras i det följande. Underlaget för presentationen kommer från organisationerna själva.

Frivilligorganisationernas roll i flyktingmottagandet belystes särskilt i rapporten (Ds 1991:5) *Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll*, som en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet lämnade i januari 1991. I arbetsgruppen deltog även företrädare för frivilligorganisationer, statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet. Rapporten innehåller dels en omfattande redovisning av frivilliginsatser som görs i dag inom flyktingmottagandet, dels en rekommendation om fördjupad och breddad samverkan på det lokala planet och under den introduktionsperiod som utgör ramen för det samordnade lokala flyktingmottagandet.

Samverkan bör enligt arbetsgruppen utgå från den enskilde flyktingens behov. De arbetsuppgifter som bedömdes kunna vara tänkbara för en fördjupad och breddad samverkan mellan det offentliga och frivilliga organisationer är följande:

- information och rådgivning,
- medmänskliga kontakter/sociala nätverk,
- religion, gudstjänst, dop, vigsel m. m. och diakonal omsorg,
- kompletterande svenskundervisning/träning,
- efterforskning av och återförening av anhöriga,
- psykosocialt stöd samt
- opinionsbildning och utbildning.

En viktig roll spelar också *invandrarnas och flyktingarnas egna organisationer*. Det gäller både de organisationer som representerar etablerade ("gamla") invandrargrupper och de med många flyktingar bland sina

medlemmar. Dessa organisationer gör värdefulla insatser inom ramen för flyktingmottagandet och i vissa fall för att underlätta återvändande till hemlandet.

Invandrarministern har till sitt förfogande ett *invandrarråd*, som är en samrådsgrupp för invandrapolitiska frågor och består av ett antal av invandrarnas riksorganisationer. Invandrarrådet möts vanligen två gånger per år. Ett större invandrapolitiskt rådslag anordnas vart tredje år. Det senaste hölls i Göteborg hösten 1990. Vid rådslaget behandlades bl. a. valfrihets-, jämlikhets- och samverkansmålen.

Invandrarrådslaget har dokumenterats i en rapport från arbetsmarknadsdepartementet i april 1991.

Frivilligorganisationerna spelar en viktig roll i det internationella flyktingbiståndet. Genom insamlade medel och SIDA-anslag medverkar de i många av de internationella flyktingprogrammen.

## 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 aktuell dokumentation om situationen beträffande mänskliga rättigheter till berörda myndigheter, organisationer och advokater m. fl.

I flera fall vände sig den svenska sektionen under år 1991 till svenska myndigheter med en vädjan om att asylsökande inte skulle avvisas till länder där risk för förföljelse etc., enligt AIs bedömning, inte kunde uteslutas. Detta arbete skedde i nära samarbete med den asylsökandes juridiska ombud. AI har även år 1991, enligt AI för första gången i Sverige, använt en så kallad "blyxt-aktion", där Amnestymedlemmar över hela världen uppmanats att skriva brev, skicka fax etc., till svenska myndigheter. Denna aktion sökte förhindra avvisningen av en asylsökande till ett land där förföljelse, enligt AIs mening, inte kunde uteslutas. Den berörde har sedermera fått uppehållstillstånd i Sverige av humanitära skäl.

AI har också under året publicerat ett fall där en från Sverige verkställd avvisning, enligt AIs uppfattning, uppenbarligen resulterat i tortyr vid återkomsten till hemlandet. AI rekommenderade här att den svenska regeringen noga skulle uppmärksamma situationen för de mänskliga rättigheterna i det aktuella landet samt att dessutom följa principen om att "hellre fria än fälla" såsom den uttrycks i UNHCRs *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*.

Under året har sektionens flyktingverksamhet påbörjat en decentralisering från central mot regional och lokal verksamhet. Ett regionalt kontaktnät med 24 ideellt arbetande flyktingombud landet runt får ökat ansvar vid spridningen av AIs landdokumentation samt förfrågningar från juridiska ombud, asylsökande etc. Härigenom uppnås effekten att öka AIs roll som regional påtryckningsgrupp. Svenska sektionen har för närvarande 49 000 medlemmar. Bland sektionens 300 arbetsgrupper har flera valt att arbeta med flyktingfrågor. Centralt arbetar två flyktingsamordnare samt

frivilliga universitetsstuderande bl. a. med att bearbeta och sprida AIs landinformation till klart definierade målgrupper.

År 1991 inleddes ett samarbetsprojekt med Rädda barnen och Svenska flyktingrådet i och med öppnandet av en rådgivningsbyrå för invandrare och asylsökande. Frivilliginsatserna vid Asylbyrå Nord (i anslutning till Carlslunds utredningssluss) samordnades under året via en projektanställning.

### 3. Rädda barnen

Rädda barnen är en folkrörelse som kämpar för barns rättigheter. Det är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation byggd på frivilligt individuellt medlemskap.

Barns rättigheter finns fastlagda i en av FN antagen konvention, som Sverige har ratificerat. De kan sammanfattas som rätten till liv och hälsa, rätten till utveckling och utbildning samt rätten till egen talan och respekt.

Rädda barnens arbete för barns rättigheter bedrivs genom konkret bistånd till de fattigaste och mest utsatta barnen i tredje världen och genom opinionsbildning som syftar till att sprida kunskap och driva på reformarbetet för barns rättigheter.

I Sverige arbetar Rädda barnen för flyktingbarn genom att på olika sätt bilda opinion och sprida kunskap om barnens villkor. Via skrifter och rapporter samt via utbildningsdagar och seminarier som vänder sig till olika målgrupper fokuseras och debatteras flyktingbarnens situation i syfte att åstadkomma förbättringar.

Vidare driver Rädda barnen tillsammans med Amnesty Internationals svenska sektion och Svenska flyktingrådet en rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar. Byrån ger råd och vägledning till asylsökande och flyktingar och ger information till advokater och juridiska ombud som handlägger asylärenden.

I många av Rädda barnens länsförbund och lokalföreningar arbetar medlemmarna på frivillig basis med flyktingfrågor. Man arbetar med opinionsbildning och med praktiska insatser för flyktingbarn t.ex. att såsom vänfamiljer/kontaktfamiljer ställa upp som god man för ett ensamt flyktingbarn.

Rädda barnen har en omfattande internationell biståndsverksamhet med inriktning på barnens rättigheter. I bl. a. Pakistan och Thailand gäller detta flyktingbarn i samarbete med FN. Rädda barnen har också arbetat aktivt för kurdiska flyktingar i Irak, Iran och Turkiet, bl. a. genom att förmedla personal till UNHCR.

### 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 kunskap om och förståelse för flyktingskapet och de förhållanden som tvingar människor på flykt. Medlemmar är riksorganisationer, lokalavdelningar av sådana samt enskilda. I kommunerna sker flyktingar-

betet genom lokala flyktingråd. SvFR arrangerar kurser och seminarier bl. a. i flyktingrätt, familjeåterförening, 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 kyrkan församlingsnämnd

*Svenska kyrkans församlingsnämnd* stödjer stiftens flyktingarbete genom utbildningsverksamhet och genom att sprida information i invandrar- och flyktingfrågor. Församlingsnämnden har också huvudansvaret för utvecklingen av Svenska kyrkans policy i flykting- och invandrararbetet. Inom ramen för församlingsnämndens arbete samarbetar Svenska kyrkan med Svenska frikyrkorådet och rikstäckande frivilligorganisationer och invandraransamfund.

*Svenska kyrkan* kommer genom sina ca 2 500 församlingar i kontakt med de flesta av invandrarna och flyktingarna till Sverige. I många församlingar bedrivs arbete med att hjälpa till med dessa nya invånares integration i Sverige. Detta arbete är en del av den ordinarie verksamheten men åtskilliga församlingar har dessutom anställd personal som kan hjälpa till med särskilt stöd i asylprocessen och integreringsarbetet.

*Svenska kyrkans stift* har utsett ansvariga för invandrar- och flyktingfrågor. Dessa stiftsansvariga stödjer församlingarnas arbete med idéer och utbildningsinsatser. De samordnar också information till församlingarna och mellan stiftet. Stiftet medverkar i samordningen av olika frivilligorganisationers gemensamma arbete t. ex. vid utredningsslussar och förläggningar.

Genom att delta i opinionsbildning och att fungera som remissinstans vill *Svenska kyrkans centralstyrelse* arbeta för en positiv och human grundsyn på flyktingar och invandrare i Sverige.

*Internationellt* samverkar kyrkan i dessa frågor med Kyrkornas världsråd. Churches Committee for Migrants in Europe och European Churches' Working group on Asylum and Refugees. Kyrkan deltar också i Nordiska Ekumeniska rådets årligen återkommande konsultationer kring flyktingfrågor.

## 6. Svenska röda korset

Svenska röda korset (SRK) är en självständig ideell förening med 400 000 medlemmar. Ca 10% av medlemmarna arbetar på sin fritid med hjälpverksamhet i Sverige. SRK har 24 distriktskontor och vid de flesta av dem finns det tjänstemän som ansvarar för SRKs flyktingverksamhet i distriktet (= länet). På centralstyrelsens sekretariat, som är huvudkontor och samordnar distriktens arbete, finns en särskild enhet för flyktingfrågor med ett 20-tal anställda. Under år 1991 har SRKs policy för flyktinginsatser i Sverige tryckts och spridits i 15 000 exemplar.

Det internationella flyktingarbetet görs i första hand genom samarbete



med Internationella rödakorskommittén (ICRC). Internationella rödakorsfederationen, IOM och UNHCR. Stora insatser har under år 1991 gjorts för mocambiquiska flyktingar i Malawi, för offer i konflikten i Liberia, för flyktingar och internflyktingar på Afrikas Horn samt för de stora grupper flyktingar och internflyktingar som uppstått i Gulfkrisens efterspel, framför allt kurder.

SRK bedriver ett omfattande stöd- och rådgivningsarbete till flyktingar och asylsökande. Mer än 3 000 enskilda ärenden rörande asyl eller familjeåterförening registrerades under året inom organisationen. I ett 30-tal asylärenden intervenerade SRK till beslutsfattande myndighet med vädjan om att vederbörande borde få stanna i Sverige. Sammanlagt 2 milj. kr. av insamlade medel har använts för att genom bidrag till resekostnader möjliggöra för flyktingar i Sverige att få hit sina nära anhöriga.

Till följd av de väpnade konflikter som brutit ut eller pågått under året har trycket på SRKs efterforskningsverksamhet ökat. Under år 1991 har, framför allt på grund av Gulfkrisen och konflikten i Somalia, antalet ärenden rörande efterforskning av försvunna anhöriga mer än fördubblats och uppgick år 1991 till ca 1 200. Av samma anledning har även antalet familjemeddelanden som utväxlats mellan anhöriga i Sverige och krigsfångar och politiska fångar i olika länder ökat, och uppgick även de till ca 1 200 stycken under året.

Lokalt arbete med flyktingar för att underlätta livet i exil, fortsätter att öka i intresse hos lokalföreningar och distrikt. Internationella träffpunkter, vänkontakter och vänfamiljer, opinionsbildning, utflykter och besök på flyktingförläggningar, är exempel på sådan lokal verksamhet.

Ett särskilt opinionsbildningsprojekt genomfördes i Uppsala-distriktet i syfte att utveckla metoder som förstärker ett positivt bemötande och medmänskligt mottagande av flyktingar i vårt närsamhälle.

SRK har, i samarbete med andra frivilligorganisationer, på nytt aktiverat aktionen *JA — rum för medmänsklighet* som genomfördes år 1989. Aktionens främsta syfte är att arbeta för att skapa ett positivt mottagande av flyktingar, motverka främlingsfientlighet och rasism och skapa opinion för en generös flyktingpolitik.

SRKs flyktingförläggningsverksamhet har under året avvecklats och upphörde vid årsskiftet 1990—1991. Genom rapporter och konferenser kommer erfarenheterna från denna verksamhet att leva vidare såväl i Sverige som utomlands.

SRK driver tre rehabiliteringscentra för torterade flyktingar. Dessa finns i Stockholm, Malmö och Skövde. I Stockholm finns en växande grupp frivilliga professionella som på olika sätt kan ge stöd åt torterade människor som ännu inte fått sin status i Sverige reglerad.

## 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 och Romersk-katolska kyrkan representerade samt Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund. Nämnden fördelar statsbidrag till f. n. sammanlagt 36 trossamfund, av vilka ett 25-tal i huvudsak har medlemmar med invandrar- och flyktingbakgrund.

INFLUs arbete är ett uttryck för SFR/SAMRÅDs "gemensamma strävan att skapa bästa möjliga villkor för invandrare och flyktingar". Verksamheten sker genom:

- stöd till invandrarnas trossamfund,
- stöd till SFRs och SAMRÅDs invandrar- och flyktingarbete,
- opinionsbildning och politiskt arbete,
- arbete för en human flyktingpolitik.

Lokalt arbetar församlingar och/eller ekumeniska grupper med stöd till asylsökande under väntetiden, med internationella träffpunkter, vänkontakter, lägerverksamhet, studieverksamhet och tolkning av gudstjänster m. m. I vissa kommuner pågår samverkansprojekt i flyktingmottagandet mellan ekumeniska grupper och kommunens funktioner för flyktingmottagande. Ett par församlingar driver grupphem för ensamma flyktingbarn.

De internationella insatserna förmedlas genom Diakonia, som är frikyrkosamfundens gemensamma organ för biståndsinsatser i tredje världen. Under året genomfördes omfattande flyktingprogram i Centralamerika, Mellanöstern, Asien och Afrika.

Diakonia samverkar med Sociala missionen, Svenska missionsförbundets sociala verksamhet i Stockholms distrikt, i ett projekt för stöd till frivillig återvandring, främst till Latinamerika.

I samverkan med Churches Committee for Migrants in Europe har SFR och Frikyrkliga studieförbundet vidareutvecklat en arbetsmetod för att motverka främlingsrädsla/-fientlighet och rasism. Studieprogram och utbildningar har genomförts under benämningen *Mångfald och Dialog*.

*JA – rum för medmänsklighet* är en aktion som Rädda barnen, Svenska röda korset, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkan och Sveriges frikyrkoråd har återupptagit, för att förstärka de frivilliga insatserna på lokal nivå, skapa ett positivt mottagande av flyktingar och opinion för en generös flyktingpolitik.

## VIII Hemställan

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

## IX Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

**1. Flyktingar och asylsökande i andra länder och världsdelar**

Redovisningen bygger på uppgifter som inhämtats hösten 1991. huvudsakligen från berörda svenska utlandsmyndigheter. Det måste understrykas att de statistiska uppgifterna inte alltid är helt jämförbara. Dels skiljer sig lagstiftning och lagtillämpning åt mellan länderna, dels kan statistiken avse snarlika men inte helt identiska begrepp. Även mätperioderna kan skilja sig åt. Vissa uppgifter saknas avseende några länder.

Uppgifterna i det följande avser:

1. Antal asylsökande under tidsperioden och deras ursprungsländer.
2. Antal personer som kommit under tidsperioden och som har fått flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention.
3. Antal flyktingar under tidsperioden som fått tillstånd att stanna på andra grunder än Genèvekonventionen.
4. Ungefärligt antal asylärenden där beslut ännu inte fattats (ärendebalans).
5. Eventuella större förändringar i de bestämmelser (motsv.) och den politik som berör flyktingar/immigranter.

**Danmark**

1. Under år 1990 kom 5 292 asylsökande fördelade på följande länder:

Palestina	
(statslösa)	1 451
Iran	724
Somalia	512
Rumänien	511
Irak	503
Libanon	275
Sri Lanka	167
Bulgarien	138
Polen	126
Sovjetunionen	120
Kina	107

Under år 1991 uppgick t. o. m. oktober månad antalet asylsökande till ca 3 500. Fördelningen på ursprungsland var proportionellt ungefär densamma som under år 1990.

2. Totalt fick under året 700 personer konventionsstatus. Dessutom togs 747 personer som kvotflyktingar genom UNHCR.

3. Sammanlagt 1 242 personer fick uppehållstillstånd som de facto-flyktingar, 169 personer fick uppehållstillstånd av humanitära skäl och 164 personer fick uppehållstillstånd som flyktingar efter efter att ha ansökt på danska representationer i utlandet.

Av olika arbetsmarknadsskäl fick 2 790 personer uppehållstillstånd. Av dessa var 920 personer praktikanter och 720 personer specialister.

4. Den 17 november 1991 fanns 3 952 asylsökande inkvarterade i asylcentra och privat i avvaktan på beslut.

5. Förslag om vissa förändringar i utlänningspolitiken behandlas för närvarande i Folketinget. Förslagen tar bl. a. sikte på att snabba upp behandlingen av asylärenden. Beslut kommer sannolikt att fattas under våren 1992.

Skr. 1991/92: 80

## Norge

1. År 1990 sökte 3 962 personer asyl (1989 var det 4 433 personer) fördelade enligt följande:

Jugoslavien	743
Sri Lanka	512
Iran	451
Somalia	313
Libanon	304

För år 1991 uppskattas antalet asylsökande bli ca 4 400. Ökningen hänger till övervägande del samman med utvecklingen i Jugoslavien.

2. Under året erhöll 130 personer flyktingstatus. Flyktingkvoten omfattade 973 personer.

3. Sammanlagt 1 473 personer fick stanna på andra grunder än Genèvekonventionen.

4. I slutet av år 1991 väntade ca 3 000 personer i statliga inrättningar.

5. En ny utlänningslag trädde i kraft den 1 januari 1991 tillsammans med föreskrifter för lagens tillämpning. Fr. o. m. samma tidpunkt har man lagt om systemen för flyktingmottagande och för finansiering av kommunernas åtgärder för integration av flyktingar och personer med upphållstillstånd av humanitära skäl.

## Finland

1. Under tiden den 1 juli 1990 till den 30 juni 1991 tog man emot 3 006 asylansökningar. De flesta kom från följande länder:

Somalia	1 491
Sovjetunionen	358
Jugoslavien	252
Rumänien	152
Turkiet	147
Bulgarien	98
Etiopien	96

Från ytterligare 40 länder har kommit enstaka asylsökande.

2. Under tiden den 1 januari 1990 till den 30 juni 1991 fick 36 personer konventionsstatus.

3. Av humanitära skäl fick 432 personer upphållstillstånd. Under tiden den 1 juli 1990 till den 30 juni 1991 beviljades 4 600 arbetstillstånd av varierande varaktighet.

4. Antal ärenden i balansen den 30 juni 1991 var 2 570.

5. En ny utlänningslag trädde i kraft den 1 mars 1991. De viktigaste

ändringarna i lagen gäller beviljande av visum, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, behandlingen av asylansökningar, besvärsmått och annat rättsskydd. Reformerna har ökat utlänningarnas rättsskydd genom att det enligt den nya lagen finns besvärsmått över nästan alla beslut som fattas med stöd av utlänningslagen. Behandlingen av enskilda tillståndsansökningar har nästan helt förts över till lokalt plan och de finska beskickningarna, vilket avses göra behandlingen av tillståndsärenden snabbare och enklare.

### Australien

1. Under tiden den 1 juli 1990 till den 30 juni 1991 ansökte 13972 personer om asyl. Dessa kom från 100 olika länder och huvudsakligen från följande länder:

Kina	10 191
Fiji	648
Pakistan	511
Sri Lanka	455
Indonesien	438
Indien	240
Fillipinerna	151
Bangladesh	139

2. Sammanlagt 515 ansökningar om flyktingstatus har behandlats under budgetåret. Av dessa har 54 personer fått flyktingstatus enligt Genèvekonventionen.

3. Då en asylsökande ansöker om flyktingstatus kan vederbörande också ansöka att få stanna i landet på andra grunder. Skälen kan då t.ex. vara olika typer av familjeanknytning, anknytning av andra skäl, humanitära eller ekonomiska skäl. De olika databassystemen är inte sammankopplade och det är därför omöjligt att få fram de uppgifter vi frågat om.

4. Den 30 juni 1991 väntade 19 804 asylärenden på beslut.

5. I juni år 1990 infördes olika förändringar i regler vad avser flyktingpolitik och -mottagande. Den mest påtagliga förändringen var införandet av ett *tillfälligt* uppehållstillstånd, även för personer som fått flyktingstatus eller som var i särskilt behov av skydd.

I december år 1990 infördes ett nytt system för bestämmande av flyktingstatus. Särskilt innebar detta ett nytt system för humanitära överväganden för personer som inte beviljats status enligt Genèvekonventionen.

### Belgien

1. Under år 1990 sökte 12 964 personer politisk asyl i landet, vilket var en ökning med 60 % i förhållande till år 1989. Under år 1991 var antalet sökande fram till den 30 september 11 639. Sammanlagt 70 % av de sökande år 1989 kom från nedanstående länder.

	1990	1991 (t. o. m. sept)
Turkiet	1 739	813
Rumänien	1 724	1 839
Ghana	1 574	1 203
Polen	1 129	
Indien	1 084	1 129
Zaire	1 074	1 308
Nigeria	529	593

Bland de asylsökande finns 94 olika länder representerade.

2. Totalt 529 personer fick flyktingstatus år 1990. Den statistiska bilden är oklar då eftersläpningen vad gäller avgjorda ärenden för närvarande är mycket stor.

3. Många asylsökande vars ansökningar ej blivit godkända kvarstannar ändå i landet. De "tolereras" som myndighetstermen lyder. Enligt uppgift torde det nu röra sig om 150 000 som uppehåller sig i landet utan någon legal status. Överfört till svenska förhållanden skulle man kunna tolka detta så att dessa får stanna av humanitära skäl.

Arbetsmarknadsstatistiken är uppdelad på tre regioner utan några enhetliga nationella regler. Det är därför förenat med svårigheter att få en exakt uppfattning av antalet avgivna arbetstillstånd under år 1990. I Flandern beviljades 9 423 arbetstillstånd. Siffran inkluderar praktikanter, montörer och au pair. I Walloniet beviljades 2 669 tillstånd. Någon siffra för Bryssel-regionen finns ej ännu för 1990. Enligt uppgift har ingen större ökning skett sedan år 1989 och då var siffran 5 541.

I siffrorna ingår ej EG-medborgare, med undantag av portugiser och spanjorer. Dock ingår ej temporära arbetstillstånd som beviljas asylsökande i avvaktan på beslut.

4. Den 1 oktober 1991 var eftersläpningen 20 181 ärenden.

5. En ny lag trädde i kraft den 1 oktober 1991.

Lagen åsyftar en snabbare handläggning av inkomna asylärenden. Detta sker dels med en utökning av antalet handläggare, men också genom att tillämpa principen "2 x 5%". I korthet innebär denna princip att asylsökande som kommer från ett land vars andel asylsökande utgör mer än 5% av totalantalet asylsökande, men vars andel utgör mindre än 5% av det totala antalet personer som erhållit flyktingstatus, måste själv kunna visa att de riskerar allvarliga konsekvenser om de sänds tillbaka. Tidigare var det de belgiska myndigheterna som måste kunna påvisa att den asylsökande ej skulle riskera något vid hemsändning.

## Canada

Uppgifterna avser huvudsakligen år 1990.

1. Sammanlagt 21 469 asylsökande fördelade i stort på följande länder:

Sri Lanka	3 645
Somalia	2 768
Kina	2 503
Libanon	1 942
El Salvador	1 860

Bulgarien	1 766
Iran	1 680
Pakistan	476
Guatemala	398
Polen	323
Ghana	280
Etiopien	263
Rumänien	249
Bangladesh	234

Ytterligare 99 länder var representerade med färre antal asylsökande än ovan. Tendensen under år 1991 är att antalet asylsökande ökar i förhållande till år 1990.

2. Under året fick totalt 10 710 personer flyktingstatus.

3. Uppgift saknas.

4. Exakta uppgifter saknas, men balansen torde ligga på närmare 95 000 ärenden.

5. I Canada görs för närvarande en översyn av flyktingpolitiken, men någon lagändring har inte gjorts sedan den 1 juli 1989. Vissa administrativa åtgärder har vidtagits för att bemästra den ökande strömmen av asylsökande.

## Frankrike

Uppgifterna avser 1990.

1. Totalt 54 813 personer ansökte om asyl. De tio största nationalitetsgrupperna framgår enligt följande:

Turkiet	11 095
Zaire	5 652
Mali	3 482
Rumänien	3 430
Vietnam	3 260
Angola	2 808
Sri Lanka	2 472
Pakistan	1 737
Guinea	1 525
Mauritanien	1 387

2. Sammanlagt 13 486 personer fick flyktingstatus.

3. Uppgift saknas.

4. Den 31 december var antalet icke avgjorda ärenden ca 22 000 stycken.

5. Den franska flyktingpolitiken har varit föremål för omfattande debatt under det senaste året. En av frågorna som diskuterats är hur man skall hantera situationen med det stora antal utlänningar som uppehåller sig och arbetar i Frankrike illegalt. En av orsakerna till detta förhållande är att endast ett fåtal utvisningsbeslut verkställs. Man beräknar att åtminstone 100 000 av de utlänningar vars asylansökan avslagits, har stannat kvar i landet.

Siffrorna avser perioden den 1 juli 1990 till den 30 juni 1991.

1. Sammanlagt ansökte 3 938 personer om asyl under perioden. De mest representerade länderna var:

Irak	1 513
Albanien	1 272
Iran	313
Sri Lanka	173
Etiopien	160
Libanon	102

Ytterligare 26 länder var representerade med färre antal sökande än ovan.

2. Under tiden den 1 januari 1990 till den 1 juli 1991 fick 223 personer konventionsstatus.

3. Totalt 1 799 personer fick stanna på andra grunder än Genèvekonventionen.

4. Handläggningstiden är 6 månader för asylärenden.

5. Ett lagförslag om åtgärder vid illegal invandring debatteras för närvarande i parlamentet. I detta finns bl. a. regler om utvisning av personer som vistas illegalt i landet och förslag till påföljder för arbetsgivare som har utläningar utan arbetstillstånd i sin tjänst.

## **Italien**

Siffrorna avser perioden den 1 juli 1990 till den 30 juni 1991.

1. Antalet asylsökande under den aktuella perioden uppgick till 6 224. Dessa kommer huvudsakligen från följande länder:

Albanien	1 667
Rumänien	1 866
Somalia	1 193
Etiopien	548
Bulgarien	314

2. Under den aktuella perioden fick 790 personer flyktingstatus.

3. Uppgift saknas.

4. Antalet ännu icke avgjorda ärenden uppgår till ca 3 498 stycken.

5. Den 28 februari 1990 antogs en ny lag med regler för både politisk asyl och uppehållstillstånd för icke-EG-medborgare. Vidare regleras status för illegala invandrare som redan bor i landet.



## Nederländerna

Skr. 1991/92: 80

Siffrorna avser kalenderåret 1990.

1. Sammanlagt ansökte 21 200 personer om asyl. De tio mest representerade länderna var:

Sri Lanka	3 010
Rumänien	2 202
Iran	1 724
Somalia	1 690
Libanon	1 196
Polen	1 185
Etiopien	1 017
Nigeria	901
Turkiet	797
Ghana	715

2. Totalt fick 694 personer flyktingstatus. Därutöver mottogs 734 personer inom ramen för flyktingkvoten.

3. Godkända familjeföreningsfall uppgick till närmare 30 000 under året. Dessutom beviljades ca 850 uppehållstillstånd av humanitära skäl – motsvarande siffra för första halvåret år 1991 var ca 400. Under året beviljades 8 900 arbetstillstånd, varav 4 000 för en kortare tid än ett år.

4. Uppgift saknas.

5. För närvarande förbereds ett förslag i parlamentet med huvudsakligt syfte att effektivisera och snabba upp behandlingen av asylärenden.

## Schweiz

1. Under perioden den 1 juli 1990 till den 30 juni 1991 ansökte drygt 45 000 personer om asyl. Under perioden dominerade personer från fyra länder:

Jugoslavien	9 047
Sri Lanka	7 192
Turkiet	6 021
Libanon	3 431

2. Exakt uppgift saknas. Erfarenhetsmässigt får ca 5 % asyl som flyktingar enligt Genèvekonventionen.

3. Exakt uppgift saknas. Erfarenhetsmässigt får några 10-tal % av de asylsökande stanna av humanitära skäl. Totalt har drygt 12 000 personer nu uppehållstillstånd i landet på andra grunder än 1951 års Genèvekonvention.

4. I juni månad 1991 var balansen drygt 53 200 ärenden.

5. Den senaste ändringen av asyllagen, som trädde i kraft i juni år 1990, stipulerar att asylsökande inte får arbeta under de tre första månaderna. Vidare ges möjlighet till direktavvisning av asylsökande, som klart saknar asylliknande skäl, som redan tidigare sökt asyl i Schweiz eller som hemlighåller sin identitet. Härtill kommer möjligheterna till direktavvisning av

asylsökande från länder vilka av regeringen betraktas som "säkra" dvs. för närvarande Ungern, Polen, Tjeckoslovakien, Bulgarien, Indien och Algeriet.

I juni 1991 tog regeringen en rad nya beslut ägnade att ytterligare stärka effekten av 1990 års lagändringar. En rapport rörande asyl- och utlänningspolitik har varit föremål för debatt i parlamentet. Rapporten och regeringens förslag godkändes. Nyheterna bestod främst i att arbetsförbudet för asylsökande förlängts från tre till sex månader, varvid förutses att beslut i första instans tas inom tre månader och slutligt beslut i asylärendet föreligger inom sex månader. Vidare skall beslut om avvísning verkställas mer konsekvent, vilket förutsätter att både federala och kantonala myndigheter skärper sin kontroll. Flyktingmyndighetens kapacitet förstärktes ytterligare. Under hösten 1991 har flera asylärenden handlagts än nya ärenden kommit in.

## Spanien

Siffrorna avser år 1990.

1. Antalet asylsökande var under året 4 778, fördelade i stort enligt följande:

Polen	1 417
Angola	413
Peru	308
Nigeria	249
Rumänien	229
Bulgarien	166
Chile	160
Iran	124
Sydafrika	116
Senegal	110

Ytterligare 73 länder var representerade med mindre antal än ovan.

2. Totalt 21 personer fick flyktingstatus.

3. Sammanlagt 527 personer fick stanna på andra grunder än Genèvekonventionen.

4. Antalet asylansökningar som väntar på beslut är 2 187 stycken.

5. Någon ändring av lagstiftningen rörande invandring och flyktingar har inte gjorts under det senaste året. Däremot görs för närvarande en översyn av tillämpningsregler för asyl- och flyktingfrågor.

I juni 1991 deklarerades att illegala invandrare bosatta i landet före den 15 maj 1991 har möjlighet att reglera sin status. Detta omfattar även personer med aktuell ansökan om asyl- eller flyktingstatus, oberoende om ärendet befinner sig under handläggning eller har avslagits.

1. Antalet asylsökningar under år 1990 var 21 980 och för de första sex månaderna 1991 var antalet 23 775. Uppdelat på år och de tio mest förekommande länderna fördelade det sig i huvudsak på följande sätt:

	1990*	1991 (jan-juni)*
Sri Lanka	3 325	2 410
Zaire	1 490	3 650
Angola	1 030	3 300
Somalia	1 850	1 225
Uganda	1 895	1 110
Etiopien	1 840	1 035
Pakistan	1 295	1 830
Turkiet	1 100	1 260
Indien	1 295	1 830
Libanon	1 035	590

\* Siffrorna avser enbart "principals" och inte övriga familjemedlemmar varför den totala siffran är ännu högre.

2. Under år 1990 fick 990 personer flyktingstatus.

3. Sammanlagt 2 400 personer fick uppehållstillstånd av humanitära skäl. 19 900 fick arbetstillstånd för mindre än sex månader. 14 700 fick arbetstillstånd för ett år eller mer och 4 050 fick tillstånd att stanna permanent efter fyra års arbete med tillstånd.

4. Ca 50 000 asylansökningar väntade på beslut vid slutet av juni månad 1991.

5. För att klara den stora balansen med ärenden har antalet handläggare av asylärenden utökats till 500 personer och de administrativa rutinerna har setts över.

## Tyskland

1. Under perioden den 1 juli 1990 till den 30 juni 1991 ansökte 204 691 personer om asyl fördelade i huvudsak enligt följande:

Rumänien	40 836
Jugoslavien	25 996
Turkiet	19 593
Libanon	12 259
Bulgarien	10 546
Iran	9 413
Afghanistan	9 037
Vietnam	7 211
Nigeria	6 900
Polen	5 306

2. Under perioden har 10 212 personer beviljats status som politiska flyktingar.

3. Det finns inga uppgifter på att några personer tillåtit stanna på andra grunder än 1951 års Genèvekonvention.

4. Den 30 september 1991 fanns hos "Bundesamt" 206 754 ännu ej avslutade ärenden. Regeringen antar att antalet människor som fortfarande

de väntar på besked från myndigheter eller domstolar uppgår till fler än 330 000. Skr. 1991/92: 80

5. Den 1 januari 1991 trädde en ny utlänningslag i kraft. En rad åtgärder, bl. a. i organisatoriskt hänseende, har vidtagits med syfte att effektivisera och snabba upp handläggningen av asylärenden.

## USA

Siffrorna nedan avser perioden den 1 oktober 1989 till den 30 september 1990 (budgetår i USA).

1. Under perioden ansökte 73 637 personer om politisk asyl, fördelade i stort på följande länder:

El Salvador	22 271
Nicaragua	18 304
Cuba	3 925
Rumänien	1 593
Liberia	1 572
Indonesien	1 550
Etiopien	1 532
Kina	1 287
Honduras	1 097
Sovjetunionen	1 043

Ytterligare 112 länder bidrog med färre antal sökande än ovan.

2. Totalt under perioden fick 105 369 flyktingstatus.

3. Maximalt får 54 000 permanenta arbetstillstånd utfärdas varje år. För den aktuella tidsperioden beviljades 53 729 stycken.

4. I slutet av perioden fanns 97 288 ärenden i balansen.

5. Immigrationslagarna förändrades i november 1990. Lagarna som berör *flyktingar* har emellertid inte förändrats under den nu aktuella rapporteringsperioden.

## Österrike

1. Under år 1990 ansökte 22 789 personer om asyl fördelade i huvudsak på följande länder:

Rumänien	12 199
Turkiet	1 862
Libanon	989
Polen	768
Sovjetunionen	540
Pakistan	408
Syrien	383
Ghana	357
Vietnam	301
Bangladesh	210

För år 1991 rapporterades hittills (januari-september) sammanlagt nära 20 000 asylsökande.

2. Under år 1990 fick 1 797 personer flyktingstatus. Genomsnittligt får 13–14% av de asylsökande flyktingstatus enligt Genèvekonventionen.

3. Av arbetskraften, i runda tal 3 milj. personer, var i juli 1991 ca 267 000 utlänningar. Uppgift saknas dock på hur många som under perioden fått arbetstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Personer som varken kan bevisa sin identitet eller sitt ursprungsland direktavvisas och sänds tillbaka över gränsen. Ekonomiska flyktingar och personer som kommer från länder som man i allmänhet anser ha demokratiska spelregler blir likaså automatiskt avvisade.

4. I oktober månad var antalet icke avgjorda asylärenden ca 10 500.

5. En ny lag som reglerar asylsökandes uppehälle under väntetiden trädde i kraft i augusti 1991. En ny asyllag, som bl.a. skall bidra till effektivare handläggning av asylärenden, förbereds.

## 2. Förkortningar

AI	Amnesty International
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AT	Arbetstillstånd
CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingfrågor
CDMG	Steering Committee on Migration/Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
CPA	Comprehensive Plan of Action/Övergripande plan inom FN för lösning av Indokinaflyktingarnas situation
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
ECOSOC	FNs ekonomiska och sociala råd
EES	Europeiska ekonomiska sfären (avtal 1991 om ekonomiskt samarbete mellan EG och EFTA)
EG	De europeiska gemenskaperna
ECRE	European Consultation on Refugees and Exiles/Europeiska konsultationen om flyktingar och andra personer i exil (sammanslutning av frivilliga organisationer i Europa)
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
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 (från Vietnam; i praktiken en del av CPA – se ovan)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
RPS	Rikspolisstyrelsen
SFI	Svenskundervisning för invandrare
SFR	Socialvetenskapliga forskningsrådet
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
SIV	Statens invandrarverk
SvFR	Svenska flyktingrådet
SRK	Svenska röda korset
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet
UNDP	United Nations Development Programme/FNs utvecklingsprogram
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

	Sid.
Inledning .....	2
I <i>Sverige och världen</i>	
1. Migration i ett globalt perspektiv .....	4
2. Vem är flykting? .....	5
3. Flyktingsituationen i världen .....	6
– Inledning .....	6
– Asien .....	7
– Mellersta Östern .....	7
– Afrika .....	8
– Latinamerika .....	9
– Europa; Nordamerika .....	9
4. Framtidsprognoser .....	10
II <i>Invandringen till Sverige budgetåret 1990/91</i>	
1. Inledning .....	13
2. Invandringens omfattning .....	13
3. Enskilt tillresta asylsökande och anhöriga till dessa .....	14
4. Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten) .....	16
5. Invandring av anhöriga .....	17
6. Arbetskraftsinvandring .....	18
7. Övrig invandring .....	18
III <i>Invandrapolitiken (integrationsfrågor)</i>	
1. Inledning .....	18
2. Åtgärder mot etnisk diskriminering m. m. ....	19
3. Arbetsmarknaden .....	21
4. Skolfrågor .....	23
5. Svenskundervisning för invandrare (SFI) .....	24
6. Bostäder och boende .....	24
7. Invandrarbarn och -ungdomar .....	25
8. Äldre invandrare .....	27
9. Invandrankvinnor .....	27
10. Invandrare och HIV .....	28
11. Stöd till invandrarernas organisationer och trossamfund ..	28
12. Återvandring .....	29
13. Invandrapolitisk forskning .....	29
IV <i>Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning</i>	
1. Inledning .....	30
2. Asylrätten .....	30
3. Dokumentlöshet .....	32
4. Förvar .....	33
5. Invandring av anhöriga .....	34
6. Visum .....	35
V <i>Asylsökande och flyktingar i Sverige – tillståndsprovning och mottagande</i>	
1. Asylprovning m. m. ....	36
2. Förläggningsverksamheten .....	38
3. Det kommunala flyktingmottagandet .....	39

VI	<i>Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll</i>	
	1. Inledning .....	43
	2. Flyktingfrågorna i FN:s generalförsamling m. m. ....	45
	3. UNHCR .....	46
	4. UNRWA .....	47
	5. FN:s livsmedelsprogram (WFP) .....	47
	6. OECD .....	48
	7. Europarådet; Öst/Väst-migration .....	48
	8. EES-avtalet; EG .....	49
	9. IOM .....	50
	10. De informella konsultationerna mellan 16 länder i Väst- europa, Nordamerika och Australien .....	51
	11. Det bilaterala migrationssamarbetet .....	51
	12. Det nordiska samarbetet .....	51
	13. De internationella frivilligorganisationerna .....	52
VII	<i>De svenska frivilligorganisationernas roll</i>	
	1. Inledning .....	53
	2. Amnesty Internationals svenska sektion .....	54
	3. Rädda barnen .....	55
	4. Svenska flyktingrådet .....	55
	5. Svenska kyrkans församlingsnämnd .....	56
	6. Svenska röda korset .....	56
	7. Sveriges frikyrkoråd/Diakonia .....	57
VIII	<i>Hemställan</i>	
IX	<i>Beslut</i>	
X	<i>Bilagor</i>	
	1. Flyktingar och asylsökande i andra världsdelar och länder .	59
	2. Förkortningar .....	69