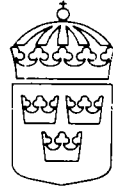


Regeringens skrivelse

1992/93:157

om invandrar- och flyktingpolitiken



Skr.
1992/93:157

Regeringen bereder riksdagen att ta del av vad som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 17 december 1992.

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 1991/92. Vidare beskrivs migrations- och flyktingsituationen i världen samt Sveriges roll i det internationella samarbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 1992

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

Föredragande: statsrådet Friggebo

Skrivelse om invandrar- och flyktingpolitiken

Inledning

Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet och med statsrådet Svensson anholder jag att få lämna följande redogörelse för invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken, avsedd att överlämnas till riksdagen. Innehållet avser huvudsakligen budgetåret 1991/92. En del uppgifter omfattar dock kalenderåret 1992. 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 invandrades, 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 fattade 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 präglade 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 när det träder i kraft, att ge alla EES-medborgare rätten att fritt flytta mellan de avtalsslutande länderna för att ta

anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva. EES-avtalet innebär dock inte, som den nordiska överenskommelsen, en passion.

Invandringen till Sverige har de senaste åren huvudsakligen bestått av personer som sökt asyl här och av anhöriga till dem som redan bor här. Mottagandet i Sverige av flyktingar är endast ett av flera element i den svenska flyktingpolitiken. Dessutom ingår:

- agerande inom 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 asyllagstiftning som i vissa avseenden ger 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 likvärdiga 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 från 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.

I regeringsförklaringen 1992 gjorde regeringen följande deklARATION angående invandrar- och flyktingpolitiken:

"Sverige skall vara ett land präglad av tolerans och öppenhet. Invandrar- och flyktingpolitiken förs i en anda av internationalism och humanitet. Främlingsfientlighet och rasistiska tendenser bekämpas.

Det s.k. 13 decemberbeslutet har upphävts. Riksdagen har fattat beslut som begränsar möjligheterna att ta barn i förvar. Ytterligare åtgärder mot diskriminering av invandrare vidtas.

Vårt land har en självklar skyldighet att ta sin del av ansvaret för den svåra flyktingsituationen i Europa på grund av kriget i f.d. Jugoslavien.

Regeringen verkar för att de europeiska staterna skall ta ett gemensamt ansvar för flyktingarna.

Det är samtidigt nödvändigt att begränsa kostnaderna för flyktingmottagningen. Anspråken på vad Sverige kan erbjuda utöver en fristad måste anpassas därefter.

Regeringen avser att återkomma med ytterligare förslag för att begränsa kostnaderna samt förnya och effektivisera flyktningmottagningen."

Skr. 1992/93: 157

I Sverige och världen

1. Migration i ett globalt perspektiv

Under 1980-talet växte migrationsströmmarna orsakade 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.

Även den politiska oro som följt på den omvälvande utvecklingen i Öst- och Centraleuropa och i det forna Sovjetunionen har skapat en oroande migrationspotential. Hur framtiden kommer att gestalta sig är mycket svårt att bedöma. Många andra omständigheter, t.ex. otjänliga miljöförhållanden kan ge många människor ännu en anledning att vilja söka sin utkomst och ett bättre liv i något annat land. De faktorer som talar för en stor framtida migration understryks av framväxten av allt bättre kommunikationer - det gäller såväl etermedia, vilka ger potentiella migranter kunskap om levnadsvillkoren i andra länder, som de transportmedel som kan föra dem dit.

Enligt FN:s uppskattningar uppgår jordens befolkning nu (1992) till mellan 5 1/4 och 5 1/2 miljarder människor. Före år 2000 kan siffran vara uppe i 6 miljarder. Befolkningsstillväxten sker framförallt i tredje världen. Befolkningarna i de flesta länder i Europa stagnerar. Befolkningstalen i Europa skulle rent av minska i storlek utan fortsatt invandring.

I Sverige ökade nativiteten kraftigt under 1980-talet men verkar nu plana ut. Denna ökning har visserligen lett till att den svenska befolkningens "äldrande" fördröjts, men sammantaget har det inte betytt mer än att befolkningens storlek 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 risken att detta kanske inte kan genomföras utan mer eller mindre allvarliga sociala störningar och problem i integrationshänseende. Detta motsatsförhållande kommer att kräva känsliga avvägningar.

Det är uppenbart att lösningen på de grundläggande problemen – brist på framtidstro, ekonomiska, sociala och ekologiska missförhållanden, misstro mot nya politiska makthavare, bestående brister i rättssystemen i de nya demokratierna, förtryck av nationella minoriteter – vilka driver eller kan driva människor i Öst att utvandra, inte kan vara massmigration.

Insikten ökar om att lösningen i stället ligger i intensifierat internationellt samarbete för att försöka påverka 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. 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 rättligt 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?

I dag finns ett betydande antal konventioner och andra internationella instrument som är av betydelse för de avtalsslutande staternas flykting- och immigrationspolitik.

1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, kvarstår dock som den grundläggande och mest betydelsefulla konventionen som rör flyktingar. Det är denna konvention som vår svenska utlänningslagstiftning bygger på. Genèvekonventionen kompletterades år 1967 med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet. Ratificering av protokollet innebär att stater förbinder sig att tillämpa Genèvekonventionen utan dess tidsbegränsning till den 1 januari 1951.

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 jämställas 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 UNHCR:s 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 objektiva påvisbara 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 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 UNHCR:s exekutivkommitté – med stöd av första-asylländer i Sydostasien – godtagit en bestämmelse om att alla asylsökande, i vart fall temporärt, skall tas emot av första-asylstaterna och att tvångsrepariering 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 avseenden ställer lägre krav än Genèvekonventionen.

Av stor betydelse är att UNHCR:s verksamhet – på basis av ett antal resolutioner från FN:s generalförsamling – kommit att utvidgas utöver det egentliga mandatet. I många fall av omfattande tvångsförflytningar 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 UNHCR:s exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar bl.a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening. Dessa "conclusions" är inte rättsligt bindande men utgör ett viktigt arbetsredskap för UNHCR.

3. Flyktingsituationen i världen

Inledning

Det finns i dag ca 18 miljoner flyktingar i världen vilket är det största antalet någonsin. Uppskattningsvis är ett lika stort antal människor på flykt inom sitt lands gränser på grund av bl.a. inbördeskrig och svält, s.k. internflyktingar. De flyktingsituationer som uppstått under det senaste året har visat att det i många fall är svårt att göra någon åtskillnad, i traditionell bemärkelse, mellan dessa två flyktinggrupper. I många fall är de s.k. interflyktingarna i lika stort behov av skydd och hjälp utifrån som konventionsflyktingarna.

Under det gångna året har arbetet fortsatt för att möjliggöra återvändande för det stora antalet flyktingar som kriget vid Persiska viken förorsakade.

Detta arbete är den största nödoperation som UNHCR någonsin har lett och genomfört. Situationen på Afrikas Horn har förvärrats ytterligare under det senaste året och det är framförallt en följd av händelseutvecklingen i Somalia. Det bör dock noteras att man på flera håll i världen har kunnat se en positiv utveckling på flyktingproblemen och att människor kunnat återvända till sina hemländer, inte minst i Afrika.

Inbördeskriget i f.d. Jugoslavien har fortsatt och över tre miljoner människor har tvingats lämna sina hem på flykt undan striderna.

Asien och Oceanien

Den politiska utvecklingen i Afghanistan medförde en dramatisk ökning av frivillig återvandring av afghanska flyktingar från Pakistan till Afghanistan. Under juli månad 1992 återvände ca 10 000 afghaner per dag från Pakistan till Afghanistan. Fram till augusti månad hade under år 1992 över 700 000 afghaner återvänt från Pakistan. En frivillig återvandring från Iran har också påbörjats. I slutet av juli 1992 hade över 150 000 afghaner återvänt från Iran till Afghanistan. I Pakistan och Iran finns dock fortfarande cirka fem miljoner afghanska flyktingar.

Efter fredsuppgörelsen i Kambodja i oktober 1991 inleddes i mars 1992 repatrieringen av de ca 370 000 kambodjanska flyktingarna i lägren nära den kambodjanska-thailändska gränsen. Mineringar samt problem med att utveckla vattentillgångar och att finna användbar jordbruksmark har medfört svårigheter att upplåta mark för försörjning. Härtill kommer att situationen i Kambodja alljämt är osäker och att stridigheter då och då blossar upp. Fram till juli 1992 hade över 70 000 kambodjanska flyktingar återvänt från Thailand till Kambodja.

För att påskynda återvandringen från Thailand av laotiska flyktingar hölls i juli 1992 en femte trepartsdiskussion mellan Laos, Thailand och UNHCR. Under de första sex månaderna av år 1992 har ca 1 050 flyktingar återvänt från Thailand och ca 550 från Kina. Det totala antalet återvändande sedan år 1980 uppgår därmed till ca 11 600 personer.

Antalet nya vietnamesiska båtflyktingar har minskat markant. I slutet av juni 1992 fanns dock över 102 000 vietnamesiska båtflyktingar i regionen. Arbetet med att bl.a. främja frivillig återvandring för de många asylsökande som efter vederbörlig prövning inte fått flyktingstatus fortsätter enligt den år 1989 antagna s.k. "Comprehensive Plan of Action" (CPA). Under de sex första månaderna 1992 återvände ca 7 400 vietnamesiska asylsökande frivilligt till Vietnam. Totalt hade därmed sedan år 1989 ca 26 700 personer frivilligt återvänt till Vietnam. Den 12 maj 1992 träffades en överenskommelse mellan regeringarna i Vietnam, Storbritannien och Hong Kong om frivillig återvandring för de asylsökande som efter prövning inte erhållit flyktingstatus.

Under år 1992 har flyktingströmmar från Myanmar (Burma) fortsatt komma till Bangladesh. I slutet av juni 1992 beräknades antalet flyktingar

uppgå till ca 265 000 personer. Ett av regeringarna i Bangladesh och Myanmar i april 1992 gemensamt framarbetat förslag om frivilligt återvändande har inte kunnat effektueras. Ca 70 000 flyktingar från Myanmar beräknas befinna sig i Thailand vid gränsen till Myanmar.

Efter en överenskommelse mellan Indien och Sri Lanka påbörjades i januari 1992 ett program för återvandring av tamilska flyktingar från Tamil Nadui Indien till Sri Lanka. I slutet av maj 1992 hade ca 23 000 flyktingar återvänt till Sri Lanka. Ca 200 000 tamiler finns nu kvar i Indien.

Mellersta Östern

Som en följd av den stora flyktingvågen i området kring Persiska viken under år 1991 har år 1992 präglats av återvandringsarbete för de omkring två miljoner irakier som tagit sin tillflykt till Iran och Turkiet. I december 1991 hade ca 90 % av dessa flyktingar kunnat återvända och över 1 500 byar i norra Irak hade i början av år 1992 åter blivit befolkade. De som ännu inte kunnat återvända till Irak befinner sig i läger i närliggande länder; 10 000 i Turkiet, 5 000 i Syrien, 20 000 i Kuwait, 35 000 i Saudi Arabien och 45 000 i Iran.

I april 1992 avslutade UNHCR flera av sina aktiviteter i norra Irak och ansvaret för det fortsatta arbetet har nu tagits över av andra FN-organ. UNHCR kommer, med begränsad styrka, även i fortsättningen att närvara i regionen för att tillse att återvandringen från Turkiet och Iran kan genomföras som planerat.

Den palestinska flyktingbefolkningen ökar och de som står under UNRWA:s mandat uppgår till över två miljoner människor. Många palestinier är eller har varit gästarbetare i olika länder i området kring Persiska viken. Många har till följd av kriget tvingats på flykt.

Kuwaitis regering har ändrat sin hållning gentemot palestinierna bosatta i Kuwait och under sommaren 1992 beviljat ca 20 000 palestinier uppehållstillstånd ytterligare ett år. Två representanter från UNRWA har, med den kuwaitiska regeringens samtycke, kartlagt palestinierna i Kuwait. För de ca 20 000 irakier som finns kvar i Kuwait är situationen fortfarande oklar för det stora flertalet, endast 5 000–8 000 har erhållit uppehållstillstånd. UNHCR strävar efter lokala lösningar och är ovillig att söka "resettlement" för denna grupp som efter lång vistelse i Kuwait bör få stanna där.

Afrika

Under år 1991 och i början av år 1992 drabbades Afrika av ett flyktingproblem så stort och komplext att det saknar historiskt motstycke. I dag uppskattar UNHCR att det finns mer än sex miljoner flyktingar i Afrika. Den stora majoriteten finns i länder med betydande ekonomiska problem och ofta i respektive lands fattigaste och minst utvecklade regioner.

I Västafrika har den stora flyktingströmmen från Liberia till intilliggande länder fortsatt. Huvudsakligen befinner sig dessa människor i Guinea,

Elfenbenskusten och Sierra Leone. Försök har gjorts att finna en permanent och fredlig lösning i Liberia, men man har ännu inte lyckats. Fortfarande finns ca 655 000 liberianska flyktingar. Situationen i Västafrika har komplicerats av en ny konflikt i Sierra Leone, vilken medfört att ca 200 000 människor sökt sig till i första hand Guinea, men även till Liberia.

De allra största flyktingproblemen finns liksom tidigare på Afrikas Horn. Den osäkra situationen kännetecknas av stora interna förflyttningar, laglöshet, svår torka och hungersnöd. Det finns 430 000 somaliska flyktingar i läger i östra Etiopien. Situationen i lägren är mycket svår men har blivit något bättre under år 1992 då hjälpsändningar började nå fram. Ca 100 000 har dock återvänt till Somalia detta år. I Djibouti finns det ca 81 500 somaliska flyktingar och i Kenya drygt 200 000. FN:s hjälparbete i Somalia har under år 1992 intensifierats och nu finns FN-soldater på plats för att tillse att hjälpsatserna når fram. Under år 1991 återvände 527 000 etiopier hem från Somalia, och UNHCR förväntar att ytterligare 45 000 skall söka sig hem från Djibouti och Kenya. På grund av inbördeskriget i södra Sudan har ca 20 000 sudaneser flytt landet. Främst har man sökt sig till Kenya och Etiopien.

I Centralafrika har fredsöverenskommelsen i Angola banat väg för en av Afrikas största frivilliga repatrieringar.

Södra Afrika har drabbats av en svår torka. Bland annat förväntas flyktingar i stor mängd från Mocambique att söka sig till grannländerna Malawi, Zambia och Zimbabwe.

Latinamerika

I Centralamerika har en fortsatt utveckling av regionala fredsinitiativ och den s.k. CIREFCA-processen, som är en överenskommelse mellan Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico och Nicaragua, givit möjligheter till fortsatta lösningar av flyktingsituationen. Under år 1991 har bl.a. ca 15 000 nicaraguaner främst från Costa Rica och ca 4 000 salvadoraner återvänt.

Ett första regionalt forum för att belysa flyktingkvinnornas situation "A Gender Approach to Work with Refugee, Returnee and Displaced Women" (FOREFEM) har hållits i Guatemala City i september 1991.

Den frivilliga återvandringen till Chile har fortsatt att vara hög under år 1991. Den politiska situationen i Peru är fortfarande sådan att människor söker sig ut ur landet.

F.d. Jugoslavien/Öst- och Centraleuropa

Den flyktingpolitiska situationen i Europa har under de två senaste åren helt dominerats av situationen i f.d. Jugoslavien. Kriget i f.d. Jugoslavien har medfört att över tre miljoner människor har fått lämna sina hem. De flesta av dem finns kvar i närområdet, främst i de olika delarna av f.d. Jugoslavien, men ett stort antal har också sökt sig till andra länder i Europa. I Bosnien-

Hercegovina fanns (i november 1992) drygt 800 000 internflyktingar, i Kroatien var antalet över 800 000, varav ungefär 300 000 var internflyktingar och i Serbien fanns över 400 000 flyktingar. Bland de länder utanför f.d. Jugoslavien som har fått ta emot ett stort antal asylsökande till följd av konflikten kan nämnas Tyskland, där det finns drygt 200 000 asylsökande från f.d. Jugoslavien, Ungern med mer än 50 000 och Österrike samt Schweiz med mer än 60 000 personer. Inströmningen av asylsökande är fortfarande stor i många länder.

De befarade stora befolkningsrörelserna i f.d. Sovjetunionen har ännu inte ägt rum i någon vidare bemärkelse, även om antalet asylsökande i det forna Sovjet ökat till följd av de olika konflikterna där. Ett stort antal asylsökande från olika f.d. Sovjetrepubliker har sökt sig bl.a. till Ryssland. Det finns beräkningar som uppskattar att ca 600 000 är "internflyktingar" inom f.d. Sovjetunionen.

I samband med de politiska omvälvningarna i Europa har många av de europeiska länder, från vilka människor tills nyligen har flytt, nu blivit mottagarländer för asylsökande.

II Utomnordisk invandring till Sverige budgetåret 1991/92

1. Inledning

Bland utomnordiska invandrare är de huvudsakliga kategorierna som får bosätta sig i Sverige flyktingar och personer med flyktingliknande eller humanitära skäl samt anhöriga till här bosatta personer (anknytningar).

Beträffande de s.k. anknytningsfallen är det i många fall inte fråga om återförening 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 1992 ca 40 000 utländska medborgare invandrat till Sverige, vilket är en minskning i jämförelse med föregående år. Utvandringen har i jämförelse med föregående år minskat och uppgår till ca 13 000 (föregående år 15 000). Utflyttningen har främst bestått i norska, finska och danska medborgare som flyttat tillbaka. Invandringsöverskottet har minskat i förhållande till år 1991.

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga
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	43,9	7,8	36,1	15,0	11,6	3,4	28,9	-3,8	32,7
1992	40,0	7,0	33,0	13,0	9,0	4,0	27,0	-2,0	29,0

Anm: I tabellen anges antalet under åren invandrade och folkbokförda 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 1992 var något mindre än föregående år. Detta resulterade i en nettoutvandring av ca 400 personer. Nettoutvandringen av nordbor blev under år 1992 drygt 2 000 personer.

3. Enskilt tillresta asylsökande och anhöriga till dessa

Under budgetåret 1991/92 sökte ca 54 500 personer asyl (inkl. barn). Antalet asylsökande har ökat kraftigt i jämförelse med budgetåret 1990/91 då det uppgick till ca 20 800 personer. Ökningen är att hänföra till situationen i det f.d. Jugoslavien. Det totala antalet asylsökande under första hälften av budgetåret 1992/93 uppgick preliminärt till ca 47 000.

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 1990/91		Budgetåret 1991/92	
	Asylan-sökningar	Uppehålls-tillstånd	Asylan-sökningar	Uppehålls-tillstånd
Bulgarien	120	400	140	411
Etiopien	1 240	900	225	1 169
Irak	1 900	2 220	2 618	3 436
Iran	3 040	1 850	781	2 731
Jugoslavien (f.d.)	2 920	620	41 000	1 014
Libanon	1 690	660	173	1 383
Polen	200	40	1 406	32
Rumänien	1 000	140	473	660
Somalia	1 050	870	1 763	2 099
Sovjetunionen(f.d.)	940	370	772	431
Statslösa/ okänt mbskap	1 290	1 120	425	1 032
Syrien	530	490	241	1 028
Turkiet	630	570	322	686
Övriga	4 200	2 580	4 146	3 227
Totalt	20 750	12 830	54 485	19 339

Under budgetåret 1991/92 beviljades sammanlagt ca 19 339 personer uppehållstillstånd (konventionsflyktingar, krigsvägrare) enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) samt enligt 2 kap 4 § andra punkten (humanitära skäl). Uppehållstillstånden fördelar sig enligt följande:

Skäl	Bå 1990/91		Bå 1991/92	
Konventionsflyktingar				
– Flyktingkvoten	1 433	11,2 %	2 873	14,9 %
– Övriga	1 697	13,1 %	999	5,2 %
Krigsvägrare	4	0,1 %	20	0,1 %
De facto-flyktingar	3 777	29,4 %	3 373	17,4 %
Humanitära skäl	5 919	46,2 %	12 074	62,4 %
Totalt	12 830	100,0 %	19 339	100,0%

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 1990/91 till 5 416 personer och budgetåret 1991/92 till 7 122 personer.

Under budgetåret 1991/92 uppgick antalet uppehållstillstånd i Sverige för nära anhöriga till 20 380 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.

Den utomnordiska invandringen till Sverige under budgetåret 1990/91 och 1991/92 (vuxna och barn) framgår av följande tabell, som även redovisar grunderna för uppehållstillstånden.

Skäl	Bå 1990/91		Bå 1991/92	
Flyktingar m.fl.	12 830	35,0 %	19 339	47,1 %
Nära anhöriga(anknytningar)	21 991	61,0 %	20 380	49,7 %
<i>Varav</i>				
– anknytning till flykting	(5 416)		(7 122)	
– övriga anknytningar	(16 575)		(13 258)	
Arbetsmarknadsskäl	336	1,0 %	250	0,6 %
Adoptivbarn	1 023	3,0 %	1 059	2,6 %
Totalt	36 180	100,0 %	41 028	100,0 %

4. Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten) och anhöriga till dessa

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskild flyktingkvot. 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. För budgetåret 1992/93 har riksdagen beslutat om en kvot om ca 2 000 personer.

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. Det är Statens invandrarverk (SIV) som har ansvaret för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige. Själva transporten till Sverige ombesörjs till största delen genom International Organization for Migration (IOM).

Uttagningarna sker i nära samverkan med UNHCR och det är främst utifrån UNHCR:s bedömning som SIV planerar sina uttagningar. I policyfrågor samråder de nordiska regeringarna regelmässigt inom ramen för den nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor (NSHF).

Under budgetåret 1991/92 omfattade kvotuttagningen sammanlagt 2 873 personer, varav 75 personer med funktionsnedsättningar. Kvarvarande kvot har SIV kunnat ta ut innevarande budgetår, enligt beslut av regeringen. Därmed har SIV t.o.m. september 1992 uppfyllt kvoten med 3 250 personer.

Antalet faktiskt överförda flyktingar varierar från år till år, eftersom uttagningsbeslut inte alltid omedelbart kan följas av utresetillstånd från det land där vederbörande vistas. Faktiskt överförda flyktingar uppgick till drygt 2 000 personer under budgetåret 1991/92.

Flyktkvotens sammansättning under budgetåret 1991/92

Ursprungsland	Beviljade inresetillstånd
LATINAMERIKA	
Colombia	18
El Salvador	81
Guatemala	26
Peru	8
<i>Summa</i>	<i>133</i>
ASIEN	
Irak	1 113
Iran	620
Vietnam	897
Kina	5
Libanon	4
Syrien	1
Afghanistan	11
Laos	10
SL/Palestina	38
Sri Lanka	5
Turkiet	2
Burma	5
<i>Summa</i>	<i>2 711</i>
AFRIKA	
Etiopien	5
Kenya	4
Somalia	17
Sydafrika	1
Nigeria	1
<i>Summa</i>	<i>28</i>
EUROPA	
Albanien	1
<i>Summa</i>	<i>1</i>
Totalt	2 873

Kostnaderna för uttagning och överföring till Sverige av kvotflyktingar budgetåret 1991/92 uppgick till 6,8 miljoner kronor.

Anhöriga till kvotflyktingar

Anhöriga, dvs. maka/make och ogifta barn under 20 år, räknas in i flyktingkvoten om de kommer i nära anslutning till den överförda flyktingen.

För anhöriga som inte kommer hit i nära anslutning, kan SIV ge ett behovsprövat bidrag för resa hit för att familjen skall kunna återförenas. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kost-

nader för anhörigas resor till Sverige. De anhöriga som här 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.

5. Arbetskraftsinvandring

I princip beviljas permanent uppehålls- och arbetstillstånd för bosättning av rena arbetsmarknadsskäl endast om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom Sverige. Budgetåret 1991/92 beviljades ca 250 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 arbetsmarknadens parter hörts. Delegering till svenska utlandsmyndigheter förekommer i vissa fall.

Arbetstillstånd för feriearbetande ungdomar samt andra former för kortvariga arbeten ingår numera i tillståndstypen säsongsarbetstillstånd som är mer generell. Länsarbetsnämnderna har att besluta om dessa tillstånd. Antalet utlännningar som under år 1992 har haft ett tillfälligt arbete i Sverige uppskattas till drygt 14 000 personer, varav ca 4 500 säsongsarbetare och ca 5 000 artister och musiker.

Sverige har under hösten 1992 tecknat ett avtal med Estland som möjliggör för unga medborgare från Estland att under begränsad tid få praktisera på den svenska arbetsmarknaden. Avsikten är att ge möjlighet för unga människor att få en inblick i hur den svenska arbetsmarknaden fungerar. Under år 1992 har drygt 140 personer provat möjligheten.

När avtalet mellan EFTA-länderna och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) träder i kraft innebär detta att medborgare från de andra EES-länderna äger tillträde till den svenska arbetsmarknaden utan arbetstillstånd. Svenska medborgare får på samma sätt tillträde till de andra EES-ländernas arbetsmarknad. Enligt EES-reglerna är det anställningen som ger rätten till bosättning och inte tvärtom.

6. 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 adoptivbarn uppgick för budgetåret 1991/92 till 1 059.

1. Inledning

Den svenska invandrapolitiken innefattar de åtgärder som vidtas för att underlätta invandrarernas integration i det svenska samhället. Målen för invandrapolitiken är jämlikhet, valfrihet och samverkan. Det innebär bl.a. att invandrare skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt.

Långsiktig invandrapolitik är i stora delar detsamma som allmän välfärds- politik. Inom vissa avsnitt av denna politik och i vissa utvecklingskedan kan de generella insatserna behöva förstärkas med kompletterande insatser riktade enbart till invandrare.

Varje myndighet har inom sitt ansvarsområde samma ansvar för invandrarna som för den övriga befolkningen. Ansvaret omfattar också att vidta nödvändiga säråtgärder. Invandrarverket bevakar behovet av åtgärder och skall uppmärksamma berörda myndigheter på sådana behov. Verket skall också verka för att myndigheternas arbete samordnas i denna del.

Många frågor med anknytning till invandrapolitiken behandlas i enlighet med gällande arbetsfördelning huvudsakligen inom andra politikområden. I de följande avsnitten redovisas några huvudfrågor som för närvarande är aktuella inom kulturdepartementet och andra departements ansvarsområden. Här nedan redovisas först några mera allmänna resonemang med anknytning till invandrapolitiken.

Det är ingen självklarhet för alla invandringsländer att ha en invandrapolitik med ett samhälleligt ansvarstagande för invandrarernas integration. I länder som USA och Australien anses det att integrationsprocessen i allt väsentligt är invandrarernas eget ansvar.

I ökande omfattning, inte minst i invandringsländerna i Europa, anser man emellertid att samhället har ett ansvar att underlätta integrationsprocessen för invandrare. Utan ett sådant åtagande, menar man, skulle det finnas en risk att invandrare hamnar utanför de samhälleliga processerna, till skada för såväl dem själva som för samhället i stort.

I ett europeiskt perspektiv har den svenska invandrapolitiken hävdats sig väl. Det kan med fog påstås att den kommit att påverka invandrapolitiken i många länder i Europa. Det är i sammanhanget intressant att notera, att en rapport om invandrapolitik, inkl. etniska relationer, som presenterades av Europarådet i slutet av år 1991 ("Community and ethnic relations in Europe") och som nu har översatts till svenska inom Kulturdepartementet, innehåller rekommendationer, som i väsentliga delar överensstämmer med den svenska invandrapolitikens synsätt och värderingar.

Den svenska invandrapolitiken har uppmärksammat internationellt också på annat sätt. I september 1992 tilldelades Sverige det prestigefyllda och ansedda tyska Carl Bertelsmann-priset. I prismotiveringen nämndes att Sverige tidigare än andra länder insett nödvändigheten av att invandrare integreras i invandringsländerna. Det framhölls också, att den långsiktiga

svenska integrationspolitiken skulle kunna tjäna som förebild för en framtida europeisk invandrapolitik.

Prissumman, 300 000 DM, skall användas till att arrangera återkommande seminarier över frågor med anknytning till invandrares integration, med deltagande av bl.a. internationella experter på området. Avsikten är att dessa seminarier skall komma att fungera som ett viktigt internationellt forum för diskussion om integrationsfrågor och bidra till den allt viktigare överföringen av kunskap och erfarenheter på området mellan länderna.

Den svenska invandrapolitiken har dock kommit att allt mera diskuteras och ifrågasättas inom Sverige.

Diskussionerna har förts utifrån olika utgångspunkter. Men gemensamt har i många fall varit att man menar att invandrapolitiken, som den nu fungerar, inte har kunnat förhindra en utveckling där invandrare på många samhällsområden kommit i en betydligt sämre situation i samhället. De alarmrande uppgifterna om den höga, och ökande, arbetslösheten bland flyktingar och invandrare kan anföras som exempel.

Det har vidare gjorts gällande att invandrapolitiken i många avseenden varit allt för okänslig och inflexibel inför de skiftande behoven hos invandrare med olika bakgrund.

Det har också påståtts att invandrapolitiken i för liten utsträckning uppmuntrar och stimulerar invandrare att själva ta ansvar för sig och sin familj, vilket har lett till att de kommit att för mycket förlita sig på samhällets omsorger.

En mera grundläggande kritik utgår från att man menar att invandrapolitiken bygger på den felaktiga förutsättningen att invandrare skulle vara en homogen, avgränsad och särskild grupp.

Den svenska invandrapolitiken har under år 1992 granskats av riksdagens revisorer. Revisorerna bedömer för sin del att Sverige nått relativt långt vad gäller målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan. De noterar också att de etniska relationerna i Sverige verkar vara förhållandevis goda, inte minst i ett internationellt perspektiv. Man framhåller vidare att skillnaderna mellan invandrare och övriga vad gäller ekonomisk standard och social status är betydande men ändå relativt små i förhållande till vad som gäller i andra länder. Enligt revisoremas uppfattning tyder emellertid utvecklingen under de senaste åren på att jämlikheten tenderar att minska, särskilt på arbetsmarknaden.

Revisorerna gör den sammanfattande bedömningen att det är motiverat att göra en genomgripande översyn av hela invandrapolitiken. Som skäl härför anför man bl.a. att gruppen invandrare i dag har en sammansättning och en bakgrund som i många avseenden skiljer sig radikalt från de förhållanden som rådde när invandrapolitiken lades fast för drygt 15 år sedan.

En diskussion om Sverige som ett mångkulturellt samhälle pågår redan. Under hösten 1991 arrangerade regeringskansliet tillsammans med Institutet för framtidsstudier en seminariereserie om hithörande frågor. En särskild antologi rörande det mångkulturella samhället, syftande till att stimulera debatten på området, stöds av departementet och kommer att ges ut inom kort.

Under hösten 1991 förekom på olika håll i Europa starka fientliga reaktioner mot invandrare. Flyktingförläggningar i Tyskland angreps och olika nynazistiska gruppers aktiviteter uppmärksammades. Partier med mer eller mindre invandrarfientliga program gick framåt i flera länder. Dessa händelser väckte starka känslor även i Sverige och en omfattande debatt uppstod både i pressen och bland allmänheten.

Senare under vintern 1991–1992 inträffade i Sverige flera våldsbrott riktade mot enskilda invandrare. En stark folklig opinion uppstod och olika manifestationer gjordes i hela landet mot främlingsfientlighet och rasism och för solidaritet med invandrarna i Sverige. Invandrarverket gjorde med hjälp av pressklippen en sammanställning av aktioner, manifestationer och andra initiativ mot främlingsfientlighet under tiden december 1991–mars 1992. Resultatet blev totalt ca 400 olika arrangemang.

En undersökning av ungdomars attityder till invandrare och invandring presenterades i början av 1992 av Centrum för invandringforskning (CEIFO) vid Stockholms universitet. I den visades att vissa grupper av unga människor ändrat inställning sedan 1987 och blivit mer intoleranta. Även några andra studier visade liknande resultat.

Incidenter i form av attacker mot flyktingförläggningar har under senare år förekommit med variationer i antalet. Eftersom antalet förläggningar har ökat är det svårt att bedöma om det ökade antalet rapporterade incidenter också står för en verklig ökning av antalet händelser.

På några håll har det visat sig svårare för Invandrarverket att öppna nya förläggningar på grund av ett motstånd hos ors-befolkningen. Eftersom beslut om nya förläggningar ofta måste fattas snabbt har informationen till ors-befolkningen ibland varit oullräcklig. Motståndet är ofta inte främlingsfientlighet i vanlig mening utan oro och rädsla för att så många flyktingar kommit till relativt små orter. På några håll har det uppstått svårigheter och konflikter beroende på att asylsökande uppges ha stulit i grannskapet eller begått andra brott. Det har också förekommit konflikter mellan olika grupper på förläggningar.

Riksdagen beslutade (bet. 1991/92:SfU 10, rskr. 1991/92:265) att avsätta 10 miljoner kronor till regeringens disposition för insatser mot främlingsfientlighet, rasism och antisemitism enligt ett förslag av regeringen i budgetpropositionen 1992 (prop.1991/92:100 bil.12, s.7 och 164).

I början av juni 1992 gav regeringen uppdrag åt Statens skolverk, Statens ungdomsråd, Statens kulturråd och Statens invandrarverk att vidta särskilda åtgärder för att motverka främlingsfientlighet och rasism. Insatserna skall i huvudsak inriktas på att på längre sikt påverka normer, attityder och förhållningssätt hos ungdomar. De fyra myndigheterna fick sammanlagt 6 miljoner kronor att användas för ändamålet i enlighet med vissa principer och riktlinjer som redovisades i en bilaga till beslutet. Myndigheterna har i en rapport den 1 oktober 1992 redovisat sina planerade åtgärder.

Regeringen gav i september 1992 uppdrag till CEIFO vid Stockholms universitet och Statistiska centralbyrån (SCB) att tillsammans genomföra en riksrepresentativ undersökning kring invandrare och invandring. CEIFO och SCB skall under år 1993 undersöka svenskarnas förhållningssätt till invandrare och invandring samt invandrararnas förhållningssätt till Sverige och dess befolkning. Riksomfattande attitydundersökningar kring invandrare och invandring har tidigare gjorts i Sverige åren 1969, 1981 och 1987 och som tidigare nämnts gjordes en undersökning av ungdomar inom några geografiskt begränsade områden åren 1990–1991. I samtliga undersökningar ingick en gemensam uppsättning frågor. Inställningen till invandrare kan därför jämföras vid de olika tidpunkterna. Den nu påbörjade undersökningen bör kunna ge en värdefull kunskap i det fortsatta arbetet mot främlingsfientlighet och rasism.

För att stimulera och stödja filmprojekt som syftar till att motverka främlingsfientlighet och rasism tilldelades Svenska Filminstitutet ett bidrag på 500 000 kronor.

Svenska kommittén mot antisemitism har beviljats ett bidrag om 1 miljon kronor för information om antisemitism som i huvudsak syftar till att på längre sikt påverka attityder och förhållningssätt hos ungdomar.

Barn- och ungdomsdelegationen inom Civildepartementet har under år 1992 fördelat 4 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till projektinsatser mot främlingsfientlighet. De flesta projekten bedrivs av barn- och ungdomsorganisationer. Ytterligare drygt 1 miljon kronor ur Allmänna arvsfonden har genom regeringsbeslut fördelats till insatser mot främlingsfientlighet bland ungdomar. Barn- och ungdomsdelegationen har även våren 1992 givit ut material om främlingsfientlighet till eleverna på högstadiet och högstadielärarna.

I Invandrarverkets arbete med att främja goda etniska relationer har särskilt uppmärksamats idé- och kunskapsutvecklingen om förhållningssättets betydelse, när frågan om kulturbakgrunden aktualiseras. I idéskriften *Förhållningssätt i kulturmötesfrågor* har detta synsätt presenterats.

Resultat av metod- och kunskapsutvecklingen har spridits till flera strategiska opinionsbildare, t.ex. olika yrkesgrupper inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan och folkrörelserna. Arbetet gentemot skolan har bl.a. syftat till att föra in invandrar- och flyktingfrågorna i ett internationellt perspektiv där det globala och lokala stöder varandra. Arbetsmetoden redovisas i skriften *År främmande skrämmande*, som framställts tillsammans med SIDA.

Genom strategiskt riktade projektbidrag till folkrörelserna har arbetet om metoder och innehåll i arbetet med etniska relationer kunnat fördjupas.

I anknytning till den intensiva debatten om främlingsfientlighet och rasism har särskilt material sänts ut till olika målgrupper och Invandrarverket har även deltagit i pressdebatten om dessa frågor.

En ny diskrimineringsombudsman (DO), Frank Orton, tillträdde den 1 januari 1992. DO har bl.a. framställt ett skolmaterial om främlingsfientlighet och rasism.

Delbetänkandet *Organiserad rasism* (SOU 1991:75), som under hösten 1991 lämnades till regeringen av Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering har varit föremål för remissbehandling och bereds för närvarande i regeringskansliet.

Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering avlämnade sitt slutbetänkande *Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet* (SOU 1992:96) i slutet av september 1992. Utredningen föreslog förbud för arbetsgivare att diskriminera arbetssökande och anställda på grund av ras, hudfärg, etniskt eller nationellt ursprung eller trosbekännelse. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

3. Arbetsmarknaden

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

Arbetsmarknadsverket har till uppgift att hjälpa människor att få arbete eller utbildning som leder till arbete. En grundläggande princip är att invandrares och flyktingars situation på arbetsmarknaden skall lösas inom ramen för den allmänna arbetsmarknadspolitiken, vid behov kompletterad med särskilda, riktade insatser.

Budgetåret 1991/92 har präglats av att Sverige stått inför de svåraste arbetslöshetsproblemen sedan mellankrigstiden. Efterfrågan på arbetskraft har sedan år 1990 minskat inom samtliga sektorer i ekonomin. Antalet nyanmälda lediga platser till arbetsförmedlingarna är mycket lågt. Totalt har 290 000 personer varslats om uppsägning sedan hösten 1990 fram t.o.m. augusti 1992. Regeringen ser självfallet med oro på den tilltagande arbetslösheten bland såväl svenskar som invandrare.

Den snabbt stigande arbetslösheten innebär en påtaglig risk för en permanent hög arbetslöshet. Den kommer inte minst att slå mot arbetshandikappade och andra grupper, t.ex. invandrare och flyktingar, med en svag ställning på arbetsmarknaden. Det finns en uppenbar risk att vissa individer kommer att ställas vid sidan av samhället och arbetslivet. Den sammansättning som invandringen haft under senare år ökar denna risk påtagligt.

Arbetslösheten bland utländska – och i synnerhet utomnordiska medborgare var under budgetåret 1991/92 betydligt högre än för svenska medborgare. Den kraftiga lågkonjunkturen har ytterligare förstärkt detta förhållande. I genomsnitt för budgetåret 1991/92 var 3,5 % av befolkningen i åldern 16–64 år registrerade som arbetslösa. Motsvarande tal för utländska och utomnordiska medborgare var 4,8 resp. 5,5 %. Utländska medborgare i åldern 20–24 år hade dubbelt så hög arbetslöshet som motsvarande svenska grupp. Under första halvåret 1992 var nästan var femte utomnordisk medborgare i arbetskraften anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Vid slutet av budgetåret 1991/92 var närmare 40 % av den utomnordiska

arbetskraften aktuell på arbetsförmedlingen som sökande eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Samtidigt har de utomnordiska medborgarnas arbetskraftstal fortsatt att sjunka på ett alarmerande sätt. Andelen i arbetskraften har för svenska medborgare under de senaste åren varit omkring 85 % medan den för de utomnordiska medborgarnas del har sjunkit från 86 % år 1980 till 62 % första halvåret 1992.

Orsaken till detta kan delvis antas bero på utslagning och förtidspensionering. Men också bland relativt nyanlända flyktinginvandrare finns stora grupper med mycket låg sysselsättningsgrad. Allt fler utomnordiska invandrare har betydande svårigheter att vinna inträde på arbetsmarknaden.

Enligt Arbetsmarknadsverkets riktlinjer för budgetåret 1991/92 var ambitionen att prioritera utsatta grupper som ungdomar, arbetshandikappade samt flyktingar och invandrare. Under budgetåret har AMS disponerat 147 miljoner kronor för särskilda insatser för flyktingar och invandrare. För särskild förmedlingspersonal för flyktingar och invandrare finns 47 miljoner kronor anslaget.

I regeringens förslag om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin, (prop. 1992/93:50) avsätts 10 miljarder kronor för olika arbetsmarknadsinsatser, vilket beräknas ge arbete eller utbildning till ca 130 000 personer motsvarande 3 % av arbetskraften. Vidare föreslås att arbetsförmedlingen får en tillfällig förstärkning på högst 200 miljoner kronor under budgetåret 1992/93. Förslaget om personalförstärkning kommer väsentligt att öka arbetsförmedlingens möjligheter att bistå enskilda arbetssökande. Det är av största vikt att den ökande tillströmningen av sökande till arbetsförmedlingen inte leder till att invandrare och andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden trängs undan och inte får en kvalitativt god service. Också ungdomspraktiken, som infördes redan den 1 juli 1992, föreslås få en kraftig förstärkning, vilket beräknas ge totalt 75 000 praktikplatser. Erfarenheterna av ungdomspraktiken är mycket goda i fråga om tillgång på platser och praktikplatserna bör ha stor betydelse för invandrarna eftersom många av dem är under 25 år.

Under budgetåret 1991/92 placerades 38 000 utomnordiska medborgare i arbete eller arbetsmarknadsutbildning vilket kan jämföras med 36 000 under föregående budgetår.

En av de viktigaste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för de utomnordiska medborgarna är arbetsmarknadsutbildning. Under budgetåret 1991/92 var de utomnordiska medborgarnas andel 20 % av samtliga som gick igenom en arbetsmarknadsutbildning. De utomnordiska medborgarna är överrepresenterade i förberedande och orienterande utbildningar.

Ett antal framgångsrika projekt med syfte att ta tillvara invandrarers tidigare utländska yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet har genomförts under budgetåret. Sammanlagt har ca 1 000 personer deltagit i dessa projekt. De genomförda projekten har vänt sig till sjukvårdspersonal, psykologer, socionomer, jurister, lärare och tekniker. Till detta kommer verksamheten med yrkes-

prövning för invandrare och ett växande antal kompletterande utbildningar inom bl.a. ekonomi, administration och teknik.

Mot bakgrund av att de lågutbildade invandrarnas antal tenderar att öka, har ett antal projekt genomförts i samarbete mellan arbetsförmedlingen och grundutbildning för vuxna för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för invandrare med låg eller ingen skolutbildning. Ungefär 60 % av eleverna i grundutbildning för vuxna är utländska medborgare. Arbetsmarknadsverket uppskattar att ungefär 25–30 % av de nyinflyttade invandrarna har en utbildningsnivå som är klart lägre än svensk grundskola. Ungefär hälften av dessa uppskattas vara funktionella analfabeter.

Den överenskommelse som träffades år 1990 mellan Arbetsmarknadsverket, Invandrarverket och Svenska kommunförbundet med syfte att öka insatserna för att flyktingar och invandrare snabbare skall få arbete har följts upp på olika sätt.

AMS och SIV har i en skrivelse till regeringen hösten 1992 begärt att regeringen gör en översyn av invandrings- och invandrapolitiken samt att arbetsmarknadsfrågorna då skall spela en central roll. Invandrarverket har också påtalat att man anser att det behövs kraftigt förstärkta resurser för bl.a. svenskt utbildning och särskilda anpassade arbetspolitiska insatser med inriktning på bl.a. lågutbildade.

Det av riksdagen fattade beslutet om ett samordnat flyktningmottagande och om reformerad svenskundervisning trädde i kraft den 1 januari 1991. Hittills vunna erfarenheter visar att arbetsförmedlingen numera som regel kommer in på ett mycket tidigt stadium i det kommunala flyktningmottagandet. I de flesta fall deltar arbetsförmedlingen redan när de individuella introduktionsplanerna upprättas. Regeringen har innevarande budgetår medgivit att Arbetsmarknadsstyrelsen får disponera högst 400 000 kronor för budgetåret 1992/93 för att göra en utvärdering av arbetsmarknadsverkets insatser i det samordnade flyktningmottagandet.

Riksrevisionsverket (RRV) har under budgetåret inom ramen för sin förvaltningsrevision granskat hur utländsk kompetens tas till vara på den svenska arbetsmarknaden och överlämnat sin rapport till regeringen. RRV har även redovisat den översyn av UHÄ:s och andra myndigheters bedömningsverksamhet, som verket gjort på uppdrag av den förra regeringen. Rapporten har remissbehandlats och förslagen övervägs inom regeringskansliet.

Den 1 juli 1992 trädde en förändring i utlänningsförordningen i kraft. Förändringen innebär att asylsökande har rätt att ta arbete på den reguljära arbetsmarknaden i de fall Invandrarverket bedömer att verkets handläggningstid i tillståndsfrågan kommer att överstiga fyra månader.

4. Skolfrågor

Efter riksdagens beslut våren 1991 har organisationen av *hemspråksundervisningen* genomgått vissa ändringar. Inom utbildningsdepartementet har en arbetsgrupp med företrädare för invandrarorganisationer följt utvecklingen.

Skolverket har genomfört en granskning av tio kommuner. Genom en enkät till kommunerna har Svenska kommunförbundet våren 1992 kartlagt invandrarundervisningen i grundskolan. Avsikten med Kommunförbundets undersökning var att kartlägga förändringar vad gäller ekonomiska ramar, resursutnyttjande, inriktning och organisation mellan läsåren 1990/91 och 1991/92.

Av Kommunförbundets redovisning framgår att 65 % av de 279 kommuner som besvarat enkäten uppger att de till följd av minskad resurstilldelning ökat gruppstorleken inom hemspråksundervisningen. I genomsnitt var den 3,5 elever per grupp. Antalet elever som fick hemspråksundervisning minskade med 8 % av det tidigare elevantalet. Med 67 % av lärarvecko-timmarna läsåret 1990/91 har undervisning ordnats för 61 300 elever, vilket motsvarar 92 % av de 66 900 elever som fick hemspråksundervisning det året.

Mot bakgrund av kartläggningar och utvärderingar som gjorts förefaller det vara möjligt att kommunerna fortsätter att göra ytterligare effektiviseringar och rationaliseringar.

Antalet elever som erhöll undervisning i *svenska som andraspråk* minskade med 5 % av det tidigare elevantalet, dvs. från 63 700 till 60 500. Antalet elever med rätt till hemspråksundervisning resp.undervisning i *svenska som andraspråk* har varit i stort sett konstant.

Läroplanskommittén har i sitt betänkande behandlat hemspråksämnets ställning och bl.a. föreslagit att ämnet skall kunna väljas inom ramen för den tid som föreslås för elevernas personliga val och som B-språk. Förslag har också lämnats beträffande svenska som andraspråk. Förslagen har remitterats och kommer att beredas inom regeringskansliet under våren 1993.

Finsk-svenska utbildningsrådet, som sedan år 1967 har den svenska och den finska regeringens uppdrag att bevaka frågor som rör de finskspråkiga invandramas och numera också de återvandrade finländarnas utbildning, har fått en ny sammansättning i vilken respektive utbildningsminister alternerar som ordförande.

Till följd av den drastiska ökningen av asylsökande, främst från f.d. Jugoslavien, har kostnaderna för skolverksamhet för *asylsökande barn som bor på förläggning* ökat mycket snabbt. Enligt Skolverkets mätningar våren 1992 var något över 3 000 elever inskrivna i grundskolan. Antalet asylsökande förläggningsboende barn i grundskoleåldern ökade särskilt under sommaren och var första veckan i september betydligt över 9 000 enligt uppgifter från Invandrarverket.

Det nya kommunalekonomiska statsbidragssystemet, som införs den 1 januari 1993, tar inte hänsyn till asylsökande barn i skolan. Vissa kommuner med förläggningar får därigenom väsentligt lägre täckning av skolkostnaderna för asylsökande barn genom generella statsbidrag. Motsvarande ersättning kommer under vårterminen 1993 i stället att betalas från Invandrarverket. Regeringen kommer att ge Statens skolverk och Statens invandrarverk ett uppdrag att gemensamt utreda möjligheterna att lägga upp en skolverksamhet för de asylsökande barnen med bibehållen tillfredsställande kvalitet till en

lägre kostnad per elev. Siktet bör vara att kunna införa ändringar redan inför höstterminen 1993.

Skr. 1992/93: 157

5. Svenska för invandrare

Statsbidrag till kommunernas *svenska för invandrare* (sfi) har för flyktingar och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet beräknats i det schablonbidrag som kommunen får för varje mottagen flykting. Det särskilda statsbidraget för sfi för övriga invandrare som tidigare utgick från utbildningsdepartementets huvudtitel upphör den 31 december 1992 och motsvarande medel ingår fr.o.m. år 1993 i det kommunalekonomiska statsbidragssystemet. Bestämmelserna har tagits in i skollagen.

I sin rapport (1991/92:12) *Invandrapolitikens inriktning och resultat* har Riksdagens revisorer framfört kritik mot att sfi-reformen inte fortlöpande utvärderas. Revisorerna menar att undervisningens resultat är dåliga och avhoppen betydande. Riksrevisionsverket (RRV) har genomfört en förvaltningsrevision av 1991 års reform av svenskundervisning för invandrare. Granskningen avser verksamheten i fyra kommuner. RRV konstaterar att vissa positiva förändringar har skett inom sfi-verksamheten, men att det totalt sett har skett förhållandevis lite sedan reformen trädde i kraft. RRV har iakttagit ett antal problem som dels rör själva genomförandet av det kommunala åtagandet, dels problem som rör den statliga styrningen och uppföljningen. Resultatet av RRV:s granskning redovisas i en revisionsrapport som är ställd till den ansvariga myndigheten, Skolverket.

Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till en särskild utredare (Dir. 1992:98). Syftet är bl.a. att söka komma fram till enhetligare regler och större överblickbarhet. Bl.a. skall eftersträvas en samordning av lagen om ledighet vid deltagande i svenskundervisning för invandrare med den s.k. studieledighetslagen.

6 Utländsk examens giltighet i Sverige

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag utrett frågan om samordning m.m. av den värderingsverksamhet som olika myndigheter bedriver när det gäller utländsk högskoleexamens giltighet i Sverige. Rapporten har remissbehandlats.

Regeringen avser att återkomma med anledning av rapporten.

7. Kulturfrågor

Det mångkulturella samhällets möjligheter och problem är ett huvudtema för de svenska insatserna under FN:s kulturårtionde. Statens kulturråd har ett samordningsansvar för arbetet och för den kommitté som leder arbetet. Kommittén lämnar årligen i september en redogörelse för sitt arbete till

Kulturdepartementet. I kommittén ingår bl.a. Statens invandrarverk. Kommittén har under de tre sista budgetåren inom ramen för projektgivning inom det invandrapolitiska området förfogat över särskilda medel som har syftat till att främja goda etniska relationer mellan olika folkgrupper i Sverige.

Inom ramen för den ordinarie bidragsgivningen ägnar Statens kulturråd särskild uppmärksamhet åt frågor som rör kulturliv och invandrare. Det gäller bl.a. stöd till litteratur på invandrarspråk, bidrag för inköp av invandrarlitteratur till folkbibliotek m.m.

I regeringens proposition (1991/92:140) om den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten 1993–1996 m.m. föreslås villkor och riktlinjer för företagen inom Sveriges Radio-koncernen under kommande avtalsperiod. I propositionen konstateras att den service på invandrar- och minoritetsspråk, som lämnats av public service-bolagen, är av betydande omfattning. Det föreslås i propositionen att de totala resurserna för detta ändamål under kommande avtalsperiod bör vara minst oförändrade. Det framhålls vidare att storleksförhållandet mellan invandranas språkgrupper till följd av invandring och utvandring kan förändras, sett i ett längre perspektiv. Detta kan leda till att programföretagens språkval kan behöva ändras med tiden.

Med hänvisning till såväl de historiska banden mellan Sverige och Finland som till den finskspråkiga gruppens storlek i Sverige påpekas i propositionen att denna grupp måste ha en särställning vad gäller rätten till program-service. Propositionen har antagits av riksdagen (bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329).

8. Invandrarbarn och -ungdomar

Nästan hälften av de flyktingar som kommer till Sverige är barn och ungdomar under 18 år. Många av dessa har traumatiska upplevelser av våld och krig bakom sig.

Vid årsskiftet 1989/90 fanns det nära 300 000 barn under 18 år som var invandrare i första eller andra generationen.

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter. Som ett av de första länderna har Sverige avlämnat en rapport om konventionens tillämpning i Sverige. Rapporten kommer att prövas av en särskild kommission i början av år 1993.

Förhållandena i det svenska flyktingmottagandet har inte alltid stått i överensstämmelse med barnens bästa. Regeringen ser det som en angelägen uppgift att förbättra mottagandet av flyktingarna och ta särskild hänsyn till barnens behov.

Särskilda insatser från Invandrarverkets sida har lett till att ansökningar om uppehållstillstånd för barnfamiljer nu kan avgöras snabbare än tidigare.

Invandrarverket har i sitt arbete uppmärksammat barnens och ungdomarnas situation och olika behov under mottagningsstiden på slussar och förläggningar. Målsättningen är att väntetiden skall användas på bästa sätt i barnens/

ungdomarnas personlighetsutveckling, oberoende av om de får stanna i Sverige eller reser tillbaka till hemlandet.

Med utgångspunkt från Socialstyrelsens rapporter *Flyktingbarn i Sverige 1990/91, FN:s konvention om barnets rättigheter* samt egna erfarenheter har Invandrarverket i november 1991 antagit ett åtgärdsprogram "Barn på slussar och förläggningar". I detta anges bl.a. att Invandrarverkets långsiktiga mål är att verket i samtliga frågor som rör flyktingmottagningen skall bevaka barnens behov samt att det i regionarbetet skall göras en tydligare prioritering av barn- och ungdomsfrågorna, både i mottagningssystemet och i kontaktarbetet med kommunerna. Dessutom pågår arbete med att följa upp frågor kring hälsovården för barn utan uppehållstillstånd.

Projekt för barn- och fritidsverksamheten på slussar och förläggningar med bl.a. utbildning/fortbildning av personal samt barnmiljöfrågor pågår. Syftet med projektet är att barn- och ungdomsverksamheten skall bygga på föräldra- och familjemedverkan så att den utgör ett komplement till hemmet, att verksamheten skall vara värdefull oavsett utgången av asylärendet samt att Invandrarverket skall ha ett utvecklat samarbete med kommunala organ och frivilligorganisationer.

Antalet ensamma asylsökande barn och ungdomar ökar. Under budgetåret 1991/92 sökte 1 013 ensamma barn under 18 år asyl i Sverige. Flertalet av dessa var i åldern 16–18 år.

Åtgärder för förbättrande av mottagandet av underåriga utan legal vårdnadshavare i Sverige genomförs. Inom mottagningssystemet finns ett antal grupphem med dygnetruntsorg, avsedda för barn upp till 16 år eller äldre med stort omvårdnadsbehov. I och med det ökade antalet ungdomar i åldrarna 16–18 år har s.k. ungdomsboende inrättats vid slussar och förläggningar. Det innebär att det finns ansvarig personal under dagtid samt ordnade aktiviteter. En tjänst som samordnare har inrättats. Denna har överblick över placeringsalternativ i mottagningssystemet och i kommuner. Invandrarverkets målsättning är att varje barn/ungdom skall tas emot och placeras efter den enskildes behov och förutsättningar samt att omflyttningar minimeras.

I asylärendehanteringen prioriteras denna grupp med målsättning att verkets beslut i första instans skall var fattat inom två månader från barnets inresa i Sverige eller den senare dag då barnets vistelse här blivit känd för polisen eller Invandrarverket. Utbildning av asylhandläggare har påbörjats för att ge dem specialkompetens, eftersom särskild samtals- och intervjuetodik erfordras.

Invandrarverket samarbetar med myndigheter och organisationer, bl.a. Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet samt Föreningen Sveriges överförmyndare, kring frågor som rör ansvarsfördelning, förordnande av god man, mottagande och drivande av kommunala grupphem. För kommunplacering av ensamma ungdomar mellan 16 och 18 år har nya boende- och mottagningsformer utvecklats i ett antal kommuner. En uppföljning av ersättningen till kommunerna, den s.k. generalschablonen, pågår varvid särskild uppmärksamhet har riktats på kommunernas mottagande av underåriga

utan vårdnadshavare och i vilken grad introduktionsplan finns upprättad och genomförs.

Regeringen ändrade den 1 januari 1992 reglerna i förordningen (1990:427) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar i syfte att underlätta kommunplacering av ensamma flyktingbarn.

Socialdepartementet har fördelat medel ur allmänna arvsfonden för att ge bl.a. frivilligorganisationerna möjlighet att inom barnomsorgen sprida kunskap om invandrar- och flyktingbarnens situation i Sverige. 5 miljoner kronor per år under en treårsperiod står till förfogande för detta ändamål.

Det omfattande anställnings- och förnyelsearbetet i Sveriges kommuner och landsting präglas ofta av en kreativitet som utlöser produktions- och effektivitetsförbättringar i verksamheten. Från olika håll har emellertid framförts farhågor om att denna process i alltför hög grad riskerar att missgynna verksamheter som rör barn. Regeringen har därför i september 1992 uppdragit åt Socialstyrelsen att följa hur kommuners och landstings verksamheter för barn utvecklas. Bland de områden som skall prioriteras nämns invandrar- och flyktingbarns situation inom barnomsorgen med avseende bl.a. på hemspråksstödet omfattning och inriktning.

En redovisning av situationen inom berörda områden under hösten 1992 skall lämnas senast den 1 mars 1993.

I augusti 1991 avlämnade ungdomskommittén sitt slutbetänkande (SOU 1991:60) *Olika men ändå lika*. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. I betänkandet läggs förslag främst vad gäller områdena arbete, boende, utbildning och fritid. Rapporten har remissbehandlats och bereds nu i Civildepartementet.

Under senare delen av 1900-talet har ungdomars inträde i vuxenlivet förskjutits samtidigt som förutsättningarna för ungdomars etablering i samhället har förändrats radikalt. Inte minst gäller det möjligheterna för ungdomar att få arbete och en bostad till överkomlig kostnad.

Regeringen har därför i december 1992 beslutat att tillkalla en särskild utredare som skall föreslå konkreta åtgärder för att underlätta ungdomars inträde i vuxenlivet. Särskild vikt skall läggas vid deras möjligheter att etablera sig på bostads- och arbetsmarknaderna. I detta sammanhang skall särskilt studeras bl.a. situationen på arbetsmarknaden för ungdomar med invandrarbakgrund. Utredarens arbete skall vara avslutat före utgången av april 1994.

Regeringen satsar under tre år 30 miljoner kronor på ungdomar i ett antal större städer för att förhindra sociala problem och brottslighet. I lokala delprojekt samverkar olika kommunala förvaltningar, föreningar, företag och enskilda människor. Projektorterna är utvalda utifrån socioekonomiska faktorer i områdena. I flera fall har "invandrartäta områden" knutits till projekt.

Regeringen har i propositionen (1992/93:7) om rätten till folkpension m.m. föreslagit ett nytt system för beräkning av folkpension. Enligt förslaget skall folkpension beräknas antingen i förhållande till tid för bosättning i Sverige eller i relation till det antal år för vilka tillgodoräknats ATP-poäng. Reglerna skall gälla på samma villkor för svenska som utländska medborgare. För full folkpension skall krävas 40 års bosättning eller 30 år med ATP-poäng.

Personer, som intjänat pension i andra länder, förutsätts ta med sig denna pension till Sverige. Vissa personer med invandrarbakgrund kan dock inte förväntas medges sådan rätt av det land där de tidigare varit bosatta. Särskilda undantagsbestämmelser har därför föreslagits till förmån för dessa kategorier. Den som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som konventionsflykting och den som efter år 1975 beviljats uppehållstillstånd som krigsvägrare eller de facto-flykting får, vid beräkning av pension enligt bosättningsregeln, som bosättningstid i Sverige även tillgodoräknas viss tid han varit bosatt i sitt tidigare hemland eller annat land där han erhållit tillfälligt skydd.

Detta innebär i praktiken att vissa invandrare, likaväl som svenskar, ej kommer att kunna erhålla full folkpension. Det innebär ju emellertid inte att de kommer att ställas utan ekonomiskt grundskydd. I förekommande fall står möjligheten till socialbidrag öppen.

Riksdagen antog i december 1992 propositionen i dessa delar (bet. 1992/93:SfU4, Rskr. 1992/93:69). Samtidigt beslutade riksdagen dock att föreslå regeringen att låta utreda om sådana invandrare, som genom de nya reglerna får en reducerad pension, kan få sin försörjning på annat sätt än att vara hänvisade till socialbidrag.

10. Invandrade kvinnor

Hösten 1991 fick Statens invandrarverk i uppdrag av regeringen att belysa de invandrade kvinnornas situation i Sverige och föreslå åtgärder för att stärka deras möjligheter att leva på samma villkor som svenska kvinnor. Uppdraget redovisades hösten 1992 i rapporten *Kvinna och invandrare – Rapport om invandrade kvinnors ställning i det svenska samhället*.

Rapporten ger en god överblick av de kunskaper som finns om invandrade kvinnor och deras situation i Sverige. Den tar också upp nackdelarna med att, som så ofta sker, kalla alla kvinnor som invandrat till Sverige för "invandrar-kvinnor" (ofta hänförs också kvinnor födda i Sverige till denna grupp). Detta leder lätt till tanken att de är lika, att de bildar en homogen grupp, något som i sin tur lockar till generaliseringar. I stället poängteras i rapporten vikten av att betrakta kvinnorna som individer och att man, när man beskriver kvinnornas situation, försöker förklara den och planerar åtgärder för att förändra den, tar hänsyn till ålder, social tillhörighet, utbildning, familjemönster och nationell (kulturell) tillhörighet.

I rapporten konstateras att de invandrade kvinnorna är en utsatt grupp på arbetsmarknaden. Forskning föreslås bland annat om den dolda arbetslös-

heten och om hur kunskaper i svenska och deltagande i samhällslivet inverkar på kvinnornas situation på arbetsmarknaden. Även forskning om kvinnornas hälsa är viktig i sammanhanget.

Andra förslag som tas upp i rapporten rör uppföljning av avbrutna studier och vad man kan göra för de kvinnor som flyttat till Sverige efter kort bekantskap med en här bosatt man och som utsätts för misshandel eller annan kränkande behandling. Vidare betonas kvinnojourernas betydelse och behov av nätverk.

Kulturdepartementet följer på olika sätt upp rapporten och de förslag som presenteras i den. En diskussion av rapporten har också skett under en samrådsdag med de invandrade kvinnornas organisationer som Invandrarverket arrangerade under hösten 1992.

I takt med omstruktureringen av den offentliga sektorn kan man räkna med att kvinnorna, som hittills inte drabbats lika hårt som männen av den allt mer besvärliga situationen på arbetsmarknaden, får det allt svårare. Det är sannolikt att de invandrade kvinnorna riskerar att drabbas extra hårt i ett sådant läge. För att stimulera till debatt kring den framtida arbetsmarknadspolitiken har arbetsmarknadsdepartementet tagit initiativ till en forskarrapport i vilken även de invandrade kvinnornas situation kommer att belysas. Rapporten beräknas vara klar i början av 1993.

11. Invandrarnas organisationer och trossamfund

Kulturministern har ett *invandrarråd* till sitt förfogande för samråd i invandrarpolitiska frågor. Invandrarrådet består av följande invandrarorganisationer:

Assyriska riksförbundet
 Chilenska riksförbundet
 Eritreanska riksförbundet
 Esternas representation i Sverige
 Estniska kommittén-Esternas riksförbund i Sverige
 Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige
 Grekiska riksförbundet
 Immigranternas riksförbund
 Immigranternas centralförbund
 Internationella kvinnoförbundet
 Isländska riksförbundet
 Italienska riksförbundet
 Japanska riksförbundet i Sverige
 Jugoslaviska riksförbundet
 Kroatiska riksförbundet
 Kurdiska riksförbundet
 Lettiska centralrådet i Sverige
 Lettiska hjälpkommittén
 Palestinska arbetareförbundet i Sverige
 Polska kongressen
 Portugisiska riksförbundet

Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI)
Riksförbundet polska föreningar i Sverige
Riksföreningen Huelen-Chile
Riksorganisationen av salvadoranska föreningar
Spanska riksförbundet
Sverigefinska riksförbundet
Syrianska riksförbundet
Turkiska riksförbundet
Ungerska riksförbundet

Skr. 1992/93: 157

Invandrarrådet möts vanligen två gånger om året och behandlar då aktuella invandrapolitiska frågor. Vart tredje år har även ett större *invandrarrådslag* anordnats.

Invandrarverket har i sin anslagsframställan redovisat utvecklingen av nya riksförbund bland invandrare. Invandrarverket har regeringens uppdrag att särskilt följa organisationsbildningen bland de invandrare som har sin bakgrund i f.d. Jugoslavien. Verket har också lämnat förslag till statsbidragsberättigade organisationer för bidragsåret 1993/94 och bl.a. föreslagit att det år 1987 bildade Albanska riksförbundet skall få organisationsstöd medan stödet till de estniska och lettiska valorganisationerna skall upphöra.

Regeringen har med uppdrag till en särskild utredare inlett en översyn av statsbidrag till idéella organisationer (Dir. 1992:81). Utredningen, vars uppgift är att söka komma fram till ett enhetligare system av bidrag till folkrörelserna skall vara klar med sin uppgift den 30 juni 1993.

Stöd till invandrarernas trossamfund utgår som tidigare från trettonde huvudtiteln. Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund fördelar medlen.

Jag har under året sammanträffat med företrädare för invandrar-samfunden. Invandrarverket har ordnat ett seminarium om religionens roll i ett mångkulturellt samhälle och planerar att utge en ny upplaga av publikationen *Religionsguiden*. Inom ramen för sin bidragsgivning till avgränsade invandrapolitiska projekt har verket möjlighet att stödja den sociala och kulturella verksamheten inom invandrar-samfunden.

12. Återvandring

Det brukar framhållas att drömmen om återvandring alltid finns hos en flykting och att denna dröm i många fall kan fungera som ett hinder för en framgångsrik integrering i exillandet. Insikten om denna risk finns nu allmänt, inte minst hos invandrades och flyktingars egna organisationer, som också aktivt har engagerat sig för att föra ut denna kunskap till sina medlemmar.

Invandrarverket har möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja bidrag till flyktingars resa från Sverige för bosättning i annat land, s.k. återresebidrag (förordning 1984:890). Bidrag kan utgå med ett belopp motsvarande kostnaden för resan samt ett mindre kontantbelopp.

Trots att i vart fall de politiska förutsättningarna har förändrats i många av de länder varifrån flyktingar kommit till Sverige, har ett relativt begränsat

antal personer utnyttjat möjligheten att återvändra med återresebidrag. Det är naturligtvis inte omöjligt att många flyktingar valt att återvända till sitt hemland i första hand för att pröva sig fram innan man tar det definitiva beslutet om att återvändra.

Under budgetåret 1991/92 beviljades 256 personer återresebidrag av Invandrarverket. Verket bedömer att antalet kommer att stiga till omkring 350 personer under innevarande budgetår.

All erfarenhet visar att återvandringen måste förberedas noga för att lyckas. Under innevarande budgetår har Invandrarverket stött enskilda organisationer samt flyktingars och invandrares egna organisationer med 800 000 kronor för olika återvandningsprojekt. Bl.a. har medel beviljats Eritreanska, Kroatiska och Kurdiska riksförbunden.

En av de tre frågor inom integrationsområdet, som Invandrarverket avser att under de närmaste åren särskilt bevaka och uppmärksamma, är "utvecklingen av insatserna för flyktingar som önska återvända till sina hemländer."

Invandrarverket har även möjlighet att ge bidrag till vissa asylsökande, som frivilligt återvänder till sina hemländer. Under budgetåret 1991/92 rörde det sig om ca 2 500 personer som återvände, de flesta till f.d. Jugoslavien. Tendensen under hösten 1992 har varit att allt fler söker bidrag för hemresan.

13. Forskning om internationell migration och etniska relationer

Det forskningsområde som tidigare kallades "invandrarforskning" har alltmer etablerats som "forskning om internationell migration och etniska relationer", ofta förkortat IMER.

De förändringar som har skett och sker i vår omvärld ger forskningsområdet en allt större betydelse, såväl i Sverige som utomlands och kontakter med framför allt det europeiska forskarsamhället har utvecklats. Inom EG:s fjärde ramprogram för forskning fokuseras frågor inom samhällsvetenskap och humaniora som kan bidra till ökade kunskaper också inom IMER-området. Svenska forskare förväntas kunna medverka i olika samarbetsprojekt inom dessa områden. Inom ramen för EG:s COST-program är ett antal forskningsprojekt under utveckling, bland annat ett om "migration". Även här förväntas svenska forskare delta.

Forskningsområdet är mångvetenskapligt och bedrivs inom många såväl samhällsvetenskapliga som humanistiska ämnen, vilket kräver samordning och samarbete såväl mellan enskilda forskare som institutioner och högskolor.

Sedan Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) inrättades år 1990 har forskningsområdet fått en välbehövlig förstärkning. Bland annat har SFR gett stöd till att knyta samman de centumbildningar och forskningsmiljöer som uppstått vid ett stort antal högskolor. Centrum för invandringsforskning (CEIFO) vid Stockholms universitet svarar för uppbyggnaden av ett nationellt nätverk. Även lokala nätverk har fått stöd av rådet.

SFR har budgetåret 1991/92 anslagit 7,2 miljoner kronor till projekt om bland annat pluralismens gränser, valdeltagande, kriminalitet, livsåskådningsfrågor, etnisk diskriminering och flyktingmottagande. Rådet har under budgetåret tillsatt tre doktorandtjänster. I april 1992 utlyste rådet ett antal programstöd, dvs. långsiktigt stöd till forskargrupper med eget programansvar. Tre av de lokala forskarmiljöerna inom IMER-området, i Umeå, Stockholm och Lund, har erhållit sammanlagt ca 2,5 miljoner kronor som programstöd, och kan därmed påbörja ett långsiktigt kunskapsuppbyggande inom området internationell migration och etniska relationer. Även Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR) stöder forskningsprojekt inom området.

Som redan nämnts under punkt 2 ovan "Åtgärder för att främja goda relationer" har regeringen uppdragit åt SCB och CEIFO att göra en undersökning om "Svenskarnas förhållningssätt till invandrare och invandring och invandrararnas förhållningssätt till Sverige och dess befolkning".

Regeringen har vidare beviljat Centrum för studier av Kulturkontakt och Internationell Migration (KIM) vid Göteborgs universitet ett planeringsanslag för ILO:s projekt "Combating Discrimination Against Migrant Workers and Ethnic Minorities in the World of Work".

IV Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning

1. Inledning; redovisning av praxis

Statens invandrarverk publicerade våren 1991 en första sammanställning av praxisredovisning i asylärenden. Verket har för avsikt att uppdatera redovisningen.

Även Utlänningsnämnden har under våren 1992 inlett ett arbete med en praxisredovisning. I maj 1992 publicerades en sammanställning innehållande vägledande beslut som tagits av utlänningsnämnden i ärenden som omfattas av förordningen (1991:1999) om uppehållstillstånd i vissa asylärenden "förordningspraxis". Nämnden har vidare påbörjat ett arbete med en allmän praxisredovisning i asylärenden och en första del kommer ut i början av år 1993.

2. Asylrätten

Enligt utlänningslagen (3 kap. 1 §) har flyktingar, krigsvägrare och s.k. de facto-flyktingar rätt till asyl i Sverige. En flykting definieras i utlänningslagen som en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. En flykting är även den som är

statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin hemvist. Definitionen sammanfaller med den som finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen och personer som faller in under bestämmelsen kallas därför i dagligt tal för *konventionsflyktingar*.

En *krigsvägrare* är enligt utlänningslagen en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring. En *de facto-flykting* slutligen är en utlänning som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

Under senare år har endast en mindre del av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige fått stanna här med stöd av utlänningslagens skyddsbestämmelser för konventionsflyktingar. Under år 1991 beviljades 5 238 personer uppehållstillstånd på asylskäl. Av dessa var andelen konventionsflyktingar 8 % eller 1 404 personer. Sammanlagt under år 1991 beviljades 3 136 personer uppehållstillstånd antingen som konventions- eller kvotflykting. Under första halvåret år 1992 var andelen konventionsflyktingar 6 %. Antalet de facto-flyktingar uppgick år 1991 till 3 816 personer.

En asylsökande kan även ges uppehållstillstånd inom ramen för tillämpningen 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 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.

Upphållstillstånd med stöd av denna regel kan beviljas för personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör vägras rätt att stanna här. Regeln är också avsedd att tillämpas för personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. utlänningslagen. Dessa kan beviljas uppehållstillstånd när förhållandena i hemlandet är av det slaget att det skulle te sig inhumant att tvinga utlänningspersonen att återvända dit, t.ex. vid ett pågående krig. Regeln tillämpas vidare i fall då en asylsökande väntat så länge på ett slutligt beslut i ärendet att det skulle te sig inhumant att tvinga honom att lämna landet. Antalet tillstånd som beviljades med stöd av den nämnda regeln under år 1991 uppgick till 11 693.

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.

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. Denna skärpning av asylrätten hävdades genom beslut den 19 december 1991 i vilket regeringen fastställde att utlänningslagen skulle tillämpas utan inskränkningar.

I början av år 1992 tillsattes en särskild utredare för att se över vissa delar av utlänningslagstiftningen. Den 27 oktober 1992 redovisade utredaren i en promemoria *Förslag till legal reglering av massflyktsituationer*. Förslag i övriga delar av utredningsuppdraget redovisas i början av år 1993. Förslagen kommer bl.a. att behandla följande:

- frågan om riktlinjer och praxisbildning efter det att regeringen ersatts av Utlänningsnämnden som sista instans,
- möjligheterna att ge in en ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut,
- möjligheterna att överklaga beslut om avslag på ansökan om resedokument och flyktingförklaring,
- möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan,
- utresefristen efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning,
- viseringsreglerna.

3. Vistelsetidsregler

Regeringen har vid flera tillfällen uttalat att det är skyddsbehovet och inte en schabloniserad vistelsetid som skall tillmätas betydelse vid asylprövningen. Som en följd av detta beslutade man i december 1991 att avskaffa den s.k. väntetidspraxisen. Samtidigt beslutades dock om särskilda övergångsvisa bestämmelser för utlänningslagstiftningen, som den 1 januari 1992 kommit att vistas i Sverige mer än 18 månader efter det att ansökan om uppehållstillstånd gjorts, men som inte fått slutligt besked. Detsamma skulle gälla familj med barn som var sex år eller äldre, som vistats mer än ett år i landet.

Vidare beslutade regeringen den 8 oktober 1992 att bestämmelserna i utlänningsförordningen (1989:547) 3 kap. 4 a § eller den s.k. *treterminsregeln* skulle upphöra att gälla vid utgången av november 1992. Regeln innebär att den anknytning som barn hade fått till Sverige genom skolgång särskilt skulle beaktas vid prövningen av uppehållstillstånd. Om inte särskilda skäl talade däremot fick uppehållstillstånd ges till familjer i vilka det vid beslutstillfället fanns barn som hade fullgjort minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande.

Treterminsregeln tillkom bl.a. mot bakgrund av de långa väntetider som gällt i asylärenden. Väntetiderna har, förutom för asylsökande från f.d. Jugoslavien, numera minskat. Frånsett medborgare från f.d. Jugoslavien skulle en tillämpning av treterminsregeln ha blivit aktuell endast i ett begränsat antal fall. Att beslut i ärenden rörande familjer från f.d. Jugoslavien

inte hade fattats berodde inte på en långsam administration utan på att läget i f.d. Jugoslavien medfört att verkställighet inte kunnat ske. Därtill skulle en tillämpning av treterminsregeln på alla familjer från denna grupp ha inneburit att denna undantagsregel felaktigt fått karaktären av en huvudregel. Det var mot den bakgrunden som regeringen beslutade att treterminsregeln skulle upphävas.

Regelns upphörande hindrar i och för sig inte att det kan komma att finnas familjer som på grund av lång vistelsetid och faktisk anknytning i det individuella fallet kan få tillstånd att stanna i Sverige. En sådan bedömning kan väl göras inom ramen för en normal tillämpning av utlänningslagen, främst 2 kap. 4 § denna lag.

4. Dokumentlöshet

Till flyktingkapets natur hör att en person som flyr från förföljelse eller fängelse och tortyr kan ha mycket svårt att förete giltigt pass eller andra erforderliga identitetshandlingar. I många fall är det emellertid uppenbart att de sökande som kommer till Sverige måste ha haft sådana när de startade resan. Det gäller också biljetter och andra färdhandlingar.

Saknas såväl identitets- som färdhandlingar vid ankomsten försvåras utredningen starkt. Handläggningstiden förlängs och avvísning till ett första asylland omöjliggörs inte sällan.

En person 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. Brottet kan medföra fängelse upp till två år.

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.

5. Förvar

De nuvarande bestämmelserna rörande förvar av barn infördes i utlänningslagen med verkan fr.o.m. den 1 juli 1990. I propositionen framhölls att de ändringar som föreslogs borde leda till att intentionerna bakom de dittillsvarande bestämmelserna uppfylldes bättre och att barn därigenom skulle komma att tas i förvar i färre fall än tidigare.

På regeringens uppdrag har Rikspolisstyrelsen i januari 1992 redovisat en undersökning av hur bestämmelserna om förvar av barn tillämpats före och efter den 1 juli 1990. Av undersökningen framgår bl.a. att antalet fall där barn tagits i förvar ökat sedan de nya bestämmelserna trädde i kraft. Undersökningen omfattar perioderna juli–oktober 1988 samt juli–oktober 1991. Antalet asylsökande har ökat kraftigt mellan de två undersökta perioderna, och likaså har andelen barnfamiljer bland de asylsökande ökat. Totalt sett har antalet

asylsökande barn ökat med 79 %. Ökningen av antalet barn i förvar är emellertid relativt sett ännu större, 118 %. Såväl under undersökningsperioden 1988 som 1991 var 83 % av barnen tagna i förvar i högst tre dygn. Under perioden juli–oktober 1991 var en fjärdedel av barnen tagna i förvar under högst ett dygn. Dessa utgjordes, enligt Rikspolisstyrelsens bedömning, huvudsakligen av avvísningar med omedelbar verkställighet.

Mot bakgrund av bl.a. denna undersökning beslutade regeringen att lägga fram en proposition om principiellt förbud mot förvarstagande av barn (prop. 1991/92:138). Huvudprincipen i förslaget var att barn under 16 år inte längre skulle få tas i förvar. Undantag skulle dock göras i ärenden som avser avvísning med omedelbar verkställighet. Förvar skulle då få tillgripas endast när det är angeläget att verkställighet av avvísningsbeslutet kan ske omgående. I sådana fall skulle barnet få tas i förvar som en sista utväg och under högst 72 timmar. Barn skulle få tas i förvar endast tillsammans med vårdnadshavare.

Eftersom det bedömdes angeläget att en ändring av de rådande förhållandena skulle komma till stånd snabbt lades förslaget fram utan formell remissbehandling. När propositionen behandlades av socialförsäkringsutskottet i maj 1992, beslutade dock utskottet att, när det gäller barn i förvar, inhämta yttranden från ett antal berörda myndigheter. Socialförsäkringsutskottet har i november 1992 behandlat frågan (bet. 1992/93:SfU3).

Utskottet som inte stödde propositionens förslag lade i sitt betänkande fram ett eget förslag i fråga om barn i förvar. Förslaget innebär att det även skall finnas möjlighet att ta barn i förvar vid avvísningsbeslut som inte är förenat med beslut om omedelbar verkställighet. I dessa fall skall förvar endast få tillgripas som en sista utväg. Inför en verkställighet skall sålunda ett barn inte kunna tas i förvar förrän man först prövat att ställa barnen under uppsikt. Beträffande förslaget i propositionen att begränsa förvarstiden till 72 timmar anser utskottet att det vid synnerliga skäl måste finnas en möjlighet att förlänga tiden med ytterligare 72 timmar. Utskottet ställde sig i princip bakom förslaget att barn endast får tas i förvar tillsammans med vårdnadshavare men anser att i de fall barnet inte har någon vårdnadshavare med sig i landet bör möjligheten finnas kvar att kunna ta barnet i förvar.

Riksdagen beslutade den 9 december 1992 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1992/93:68).

6. Visum

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

Med hänvisning till att samtliga EG-stater, Finland, Norge och Schweiz hade infört visering och att den nordiska passkontrollöverenskommelsen förutsätter en harmoniserad viseringspolitik införde regeringen den 1 februari 1992 krav på visering för medborgare från Algeriet, Marocko och Tunisien.

Efter överenskommelse om viseringsfrihet med Kroatien och Slovenien infördes viseringsfrihet den 1 mars 1992 för medborgare från Slovenien och Kroatien. Efter FN:s beslut att inte låta Serbien-Montenegro inta det f.d. Jugoslaviens plats i generalförsamlingen, beslutade regeringen den 8 oktober 1992 att med verkan fr.o.m. den 10 oktober 1992 suspendera bl.a. 1964 års viseringsfrihetsavtal med f.d. Jugoslavien. Samtidigt infördes viseringsfrihet för medborgare från Bosnien-Hercegovina.

I samband med att nya riktlinjer för invandringspolitiken antogs år 1984 gjordes uttalanden om en generös viseringspraxis, framförallt i fråga om släktbesök. När det gäller 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 har att leda 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 inte något annat. Särskilda riktlinjerna har dessutom angivits för bedömningen av viseringsansökningar från iranska medborgare.

Frågan om viseringsbemyndiganden och viseringspraxis ses över av en särskild utredare. Frågor om viseringsperiodens längd och de antal inresor ett viseringsbeslut ger rätt till skall särskilt behandlas.

För att bl.a. 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 bemyndigat 52 svenska utlandsmyndigheter att även avslå viseringsansökningar. Detta gäller bl.a. utlandsmyndigheterna i Addis Abeba, Ankara, Damaskus, Kairo, Moskva, Sofia och Tcheran.

När det gäller viseringar för sydafrikanska medborgare har regeringen i förordningen om visering för sydafrikanska medborgare (1991:836) föreskrivit när visering skall beviljas resp. vägras.

7. Tillfälligt skydd

En inom Kulturdepartementet den 7 oktober 1992 upprättad promemoria *Tillfälligt skydd för medborgare från forna Jugoslavien m.m.* har beretts inom departementet och varit föremål för en hearing i oktober 1992. Riksdagspartiernas företrädare i socialförsäkringsutskottet har informerats i ärendet. Beredskap finns för att snabbt lägga ett förslag om exempelvis situationen i f.d. Jugoslavien skulle förvärras. Det är dock för närvarande inte aktuellt att förelägga riksdagen en proposition på grundval av promemorian.

Som jag tidigare nämnt överlämnades den 27 oktober 1992 en promemoria från en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagen *Legal reglering av massflyktsituationer*. Promemorian innehåller förslag till en lag om vistelsetillstånd m.m. för skyddsökande utlännningar från konflikt- eller krisområden. Promemorian remissbehandlas för närvarande.

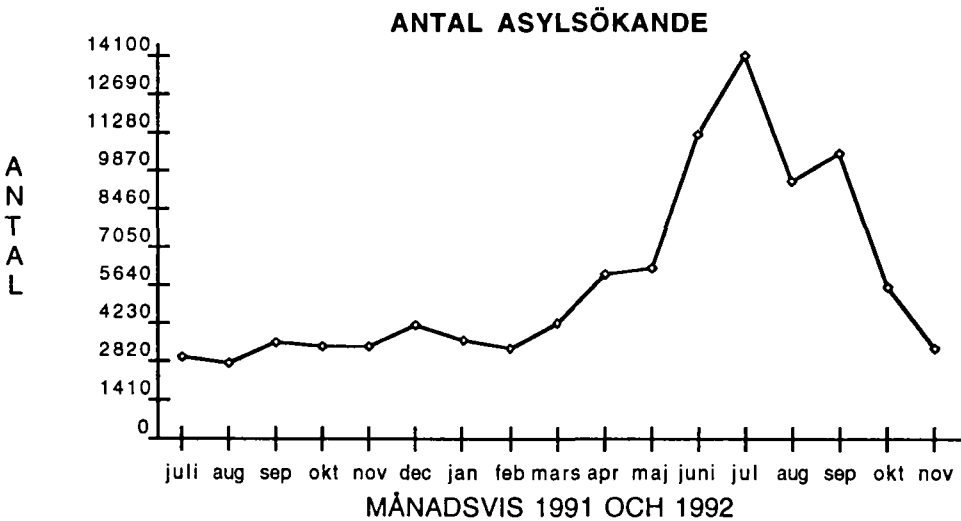
V Asylsökande och flyktingar i Sverige – tillståndsprövning och mottagande

1. Asylprövningen

Asylsökande

Under budgetåret 1990/91 kom ca 20 500 asylsökande till Sverige. Under budgetåret 1991/92 ökade inströmningen successivt. Totalt kom 54 500 asylsökande under 1991/92, varav 75 % från f.d. Jugoslavien och merparten av dem från Kosovo. Antalet asylsökande från andra länder som t.ex Iran, Irak, Somalia, Etiopien och de kurdiska områdena i Turkiet och Syrien har minskat.

Utvecklingen kan illustreras enligt följande diagram:



Den höga inströmningen bestod under inledningen av budgetåret 1992/93, då det under månaderna juni–september 1992 kom inte mindre än ca 45 000 asylsökande, merparten från Makedonien och den serbiska Kosovoprovinnsen. Det kraftiga inflödet från Makedonien av personer utan skyddsbehov kunde, efter informationsinsatser gentemot gruppen i Makedonien och omfattande direktavvisning av de anlända, fås att upphöra och de allra flesta återvände till hemlandet. Regeringen beslutade i början av oktober månad 1992 att viseringsfrihet inte längre skulle gälla för medborgare från Serbien-

Montenegro och Makedonien samtidigt som man upphävde viseringstvånget för medborgare från Bosnien-Herzegovina. Därefter har antalet asylsökande minskat kraftigt.

Asylärenden, Statens invandrarverk

Under budgetåret 1991/92 hade Invandrarverket resurser för att dels kunna besluta i asylärenden motsvarande en inströmning av 30 000 asylsökande, dels kunna avarbeta eftersläpande ärendebalanser från budgetåret innan. Antalet ej beslutade asylärenden växte emellertid på nytt, dels på grund av den accelererande inströmningen, dels på grund av att Invandrarverket inte fattade några avvisningsbeslut (verkställighetsstopp).

Polisen svarade fram t.o.m. juni månad 1992 för utredningarna i asylärenden. Fr.o.m. den 1 juli 1992 övertog SIV ansvaret för asylutredningarna. I praktiken innebär det att SIV gör utredningar för personer som sökt asyl fr.o.m. den 16 juni 1992. Under budgetåret 1991/92 ökade antalet outredda ärenden hos polisen från ca 1 100 i juli 1991 till 5 900 vid utgången av juni 1992. SIV hade redan vid månadsskiftet juni/juli 1992 hunnit få en kö på 8 200 "egna" outredda asylärenden. Tillsammans med polisens ärenden fanns det därför ca 14 100 outredda ärenden vid ingången av budgetåret 1992/93. Merparten avsåg asylansökningar från medborgare i f.d. Jugoslavien.

Totalt hade SIV vid ingången av budgetåret 1991/92 en balans av 14 700 asylärenden. Under perioden november 1991 till månadsskiftet februari/mars 1992 fattades inga beslut om avvisning till f.d. Jugoslavien, s.k. verkställighetsstopp. Detta upphävdes delvis sedan läget i Kroatien och Slovenien förändrats. I fråga om asylsökande från den serbiska Kosovoprovinns avvakta SIV i stor utsträckning med beslutsfattandet. Verkställighetsstoppet med avseende på personer från Kosovoprovinns hävdades i juli 1992, bl.a. under intryck av bedömningar av UNHCR. Balansen av sådana ärenden där asylutredning gjorts, men beslut ännu inte fattats, ökade under budgetåret 1991/92 med 13 400 till 28 100 ärenden.

För närvarande gäller det s.k. verkställighetsstoppet enbart för asylsökande från Bosnien-Herzegovina. Under månaderna juli–september 1992 fortsatte emellertid antalet öppna ärenden att öka. Antalet asylsökande utan förstinstansbeslut uppgick i slutet av september till 64 500 personer. I fråga om överklagade avvisningsbeslut har däremot SIV:s balanser minskat, från 2 400 den 1 juli 1991 till 700 vid utgången av budgetåret 1991/92. Den 30 september 1992 fanns knappt 1 000 sådana öppna ärenden hos SIV.

Asylärenden, Utlänningsnämnden

Utlänningsnämnden är den instans som fr.o.m. den 1 januari 1992 skall pröva överklaganden enligt utlänningslagen och medborgarskapslagen.

Utlänningsnämnden fick överta en stor balans av överklagandearärenden från regeringen, som var överprövningsinstans t.o.m. december 1991. Den

övertagna balansen omfattade ca 13 000 personer som väntade på slutlig prövning av sina asylansökningar.

Att nämnden inrättades med kort varsel – organisationsutredningen och förberedelserna påbörjades hösten 1991 – innebar att det därför dröjde ända in på våren 1992 innan Utlänningsnämnden hade hunnit komma igång med beslutsfattande i någon större omfattning. Under tiden överlämnade SIV nya överklaganden till nämnden. Resultatet blev att nämndens balans vid utgången av budgetåret 1991/92 hade ökat till att omfatta nästan 14 300 personer. Under första kvartalet av budgetåret 1992/93, dvs. juli–september 1992, överlämnade SIV 2 770 personer till Utlänningsnämnden. Den sista september omfattade nämndens balans ca 14 600 personer.

Beslut om uppehållstillstånd

Under budgetåret 1991/92 beslutade Invandrarverket i 34 600 asylärenden, varvid man biföll och lämnade uppehållstillstånd till 12 300 (36%) av de asylsökande. Verket omprövade 1 600 av sina avslagsbeslut och beslutade dessutom om uppehållstillstånd i 1 400 fall av ny ansökan. Regeringen, och fr.o.m. den 1 januari 1991 Utlänningsnämnden, biföll 4 500 överklaganden (50%), främst på grund av tillämpningen av vistelsetidsreglerna. Totalt fick alltså ca 19 500 asylsökande stanna i Sverige av flyktingskäl eller liknande.

Besluten under budgetåret 1991/92 om uppehållstillstånd påverkades av olika praxisförändringar: juni 1991 (barnfamiljer får stanna på "treterminsregeln"), augusti 1991 (uppehållstillstånd av humanitära skäl på grund av långa vistelsetider) och december 1991 (*upphävande* av "13 decemberbeslutet 1989" om inskränkt asylrätt för de facto-flyktingar).

De tre första månaderna budgetåret 1992/93 fattade Invandrarverket beslut i 9 760 asylärenden i första instans. Härvid biföll man och lämnade uppehållstillstånd till 1 430 utlänningar (15%). Under samma period omprövade verket 70 avvísingsbeslut samt lämnade bifall i 120 fall av ny ansökan. Utlänningsnämnden biföll samtidigt överklaganden från 440 personer.

2. Förläggningsverksamheten

Som tidigare har redovisats ökade antalet asylsökande kraftigt under budgetåret 1991/92, främst på grund av utvecklingen i f.d. Jugoslavien. Den dramatiska ökningen av antalet asylsökande har självfallet inneburit stora påfrestningar för Statens invandrarverk och ställt stora krav på verkets resurser, kapacitet och flexibilitet.

Under första halvåret 1992 öppnade Invandrarverket 108 nya anläggningar (slussannex, förläggingsannex och förläggningar), bl.a. genom avtal med privata entreprenörer och kommuner. Redan befintliga anläggningar har också utökats till platsantalet. Vidare har möjligheterna att bo hos släktingar i kommun utökats för asylsökande från f.d. Jugoslavien.

Vid månadsskiftet juni/juli 1992 fanns ca 51 800 inskrivna på Invandrarverkets dåvarande 200 slussar och förläggningar. Detta innebar en ökning

med 27 700 under budgetåret 1991/92. Ökningen har fortsatt i ännu högre takt under det första kvartalet av innevarande budgetår. Invandrarverket tvingades under denna period att öppna en ny mottagningsanläggning i stort sett dagligen. Vid utgången av september månad 1992 bodde 75 700 personer på Invandrarverkets 240 förläggningar. Av dessa var 85 % från f.d. Jugoslavien. Av dem hade ungefär 60 % albanska och 30 % serbokroatiska som modersmål medan 10 % kom från andra språkgrupper, t.ex. romanes. Den 30 november hade antalet personer boende på förläggning stigit till ca 77 000.

Det stora flertalet asylsökande bor på förläggningar med lägenhetsboende och egen mathållning. Det finns också ett antal tillfälliga förläggningar som stugbyar och liknande. På Invandrarverkets utredningsslussar, där man vistas en kortare tid innan man får plats på en förläggning, kan formen för inkvartering visa stora variationer. Det kan vara nedlagda institutioner som de permanenta slussarna Carlslund och Sagåsen. För tillfälliga slussar används hotellboende, pensionat, militärkaserner och liknande. Normalboendet är två personer per rum på såväl förläggning som sluss men det förekommer även att tre personer eller fler får dela ett rum. Familjer bor tillsammans familjevis. På utredningsslussarna serveras som regel lagad mat.

På grund av den extremt höga inströmningen av asylsökande tvingades Invandrarverket att använda transitanläggningar som tältförläggning och andra typer av enkel inkvartering under våren och sommaren 1992. Även baracker och gymnastiksalar togs i anspråk för att överhuvudtaget kunna erbjuda tak över huvudet. Tältförläggningarna avvecklades hösten 1992.

Den genomsnittliga dygnskostnaden under budgetåret 1991/92 var 360 kronor för boende på utredningssluss resp. 269 kronor för förläggningsboende. I summan ingår mat, husrum, fickpengar (alltså även dagbidraget), hälsoundersökning, akut sjuk- och tandvård. Även personal- och lokalkostnader (inkl. upprustning och underhåll), barn- och fritidsverksamhet samt kostnaderna för svenskundervisning och annan meningsfull vistelse. Den genomsnittliga flyktingdygnskostnaden, inkl. extraordinära kostnader för sluss- och förläggningsboende var 290 kronor per dygn för budgetåret 1991/92. Invandrarverket har lyckats sänka kostnaden till 287 kr/dygn under hösten 1992.

Kostnadssänkningen kan bl.a. ses mot bakgrund av att Invandrarverket minskat personaltätheten och eftersträvat en högre beläggningsgrad än tidigare. Konkret innebär detta att en sluss eller förläggning som t.ex. har 400 platser skall eftersträva att genom olika insatser i stället kunna ta emot 10 % fler, dvs. 440 personer. En allmän tendens är också att allt fler förläggningar numera drivs i kommunal regi, för närvarande ett tiotal. Utvecklingen får ses mot bakgrund av att många kommuner har tomma lägenheter samt brist på arbetstillfällen. Många kommuner har dessutom inte kunnat få ta emot det antal flyktingar inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet, som man planerat för, eftersom allt färre asylsökande beviljats asyl.

Kritik har i olika sammanhang framförts mot Invandrarverket att förläggningsverksamheten är för dyr därför att verket gjort dåliga upphandlingar.

Verkets generaldirektör har mot denna bakgrund tillsatt en fristående utredningsgrupp som skall analysera och utvärdera – samt om så är påkallat – föreslå förbättringar av metoderna för upphandling och drift av förläggningsverksamheten.

Vidare har regeringen genom beslut den 3 december 1992 givit Riksrevisionsverket i uppdrag att granska kostnadseffektiviteten i Invandrarverkets upphandlingsverksamhet. Uppdraget skall rapporteras till regeringen senast den 15 mars 1993.

Kostnaderna för förläggningsverksamheten var under budgetåret 1991/92 ca 3,5 miljarder kronor. För budgetåret 1992/93 har Invandrarverkets anvisats ett anslag på knappt 3 miljarder kronor avseende förläggningsverksamheten. Regeringen har i tilläggsbudgeten anmält för riksdagen att anslaget troligen kommer att överskridas med 4,5 miljarder kronor.

Invandrarverkets målsättning är att asylsökande skall tas emot under sådana former att väntetiden i asylärendet tas till vara på bästa sätt – oavsett utgången i tillståndsfrågan. Under budgetåret 1991/92 har intensiva satsningar gjorts för att utveckla verksamheten inom ramen för programmet Meningsfull vistelse på förläggning. Principerna för meningsfull vistelse är att den asylsökande, förutom att ta ansvar för sin dagliga livsföring, också har en aktiv roll i den dagliga skötseln av förläggningen. Dessutom erbjuds de asylsökande andra former av organiserad sysselsättning av varierande slag. Vidare skall verksamheten stimulera till att utveckla kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Invandrarverket har också i ett särskilt projekt utvecklat formerna för kvalitativa förbättringar inom verkets barnverksamhet genom aktiv medverkan från föräldrar och andra vuxna.

Erfarenheterna efter ett års verksamhet med meningsfull vistelse visar goda resultat. Ungefär 40 procent av alla vuxna asylsökande sysselsätts minst fyra timmar per dag med s.k. självförvaltning av förläggningen, studieverksamhet eller sysselsättning som anordnas utanför förläggningen. En följd av verksamheten är att de asylsökande som deltar, stärker sin självkänsla, mår bättre och har en mer positiv syn på verksamheten totalt. En viss minskning av efterfrågan på sjukvård har även kunnat märkas.

Den utredning som utrett frågan om *Meningsfull vistelse på asylförläggning* lade fram sitt betänkande (SOU 1992:69) under sommaren 1992. Utredningens förslag innebär en utveckling av den verksamhet för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning som Invandrarverket bedrivit de senaste åren. För att en sådan utveckling skall bli möjlig har utredningen bedömt att man måste skapa nya arbetstillfällen utanför förläggningar för asylsökande på områden som av olika skäl inte utnyttjats av den öppna arbetsmarknaden. Samverkan måste, enligt utredningens förslag, äga rum mellan förläggningarna, berörda lokala fackliga organisationer och länsarbetsnämnden i syfte att få sådana arbetstillfällen till stånd. Utredningen föreslår att verksamheten regleras i en särskild lag, benämnd lagen om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning. Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

Frågan om arbete på den reguljära arbetsmarknaden har utretts separat inom kulturdepartementet och lett till ändring i utlänningsförordningen. Ändringen innebär att det fr.o.m. den 1 juli 1992 är möjligt för asylsökande att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden förutsatt att Invandrarverket bedömt att verkets handläggningstid i tillståndsfrågan överstiger fyra månader. Erfarenheterna visar att i det rådande svåra arbetsmarknadsläget är det hittills ytterst få asylsökande som lyckats få ett arbete.

Reglerna för bistånd åt asylsökande infördes i en tid när flertalet asylsökande fick stanna i Sverige samt med utgångspunkt från Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag. Mottagningsförfarandet präglades då av ett integrationstänkande, vilket också i viss utsträckning kom att påverka asylbidragets utformning. Andelen asylsökande som får stanna i Sverige har under senare år avsevärt minskat. Det mycket stora antalet asylsökande som kommit till Sverige under senare tid har ställt utomordentligt stora krav på Invandrarverkets mottagningskapacitet och medfört mycket höga kostnader. Det kan vidare konstateras att nivån på socialbidragsnormen har sjunkit i förhållande till konsumentprisindex under senare år i flertalet kommuner. Många kommuner har dessutom infört en lägre socialbidragsnorm vid korttidsbehov.

Regeringen har mot denna bakgrund och som en del av uppgörelsen med socialdemokraterna om att minska de offentliga utgifterna beslutat, under hösten 1992, att sänka dagbidraget till asylsökande. Beslutet innebär att dagbidraget för vuxna asylsökande som själva svarar för sin mathållning har sänkts med 10 kronor per dag fr.o.m. den 1 december 1992. För barn har dagbidraget sänkts med något lägre belopp. Dessutom har en ytterligare sänkning av dagbidraget för barnfamiljer med fler än två barn genomförts.

Samtidigt har regeringen också beslutat om en begränsning av hälsoundersökningarna för asylsökande så att omfattning och innehåll mer än för närvarande anpassas till en riskbedömning för olika grupper.

Sammantaget har de vidtagna åtgärderna inneburit att dessa kostnader för budgetåret 1992/93 kunnat budgeteras ner ca 170 miljoner kronor.

Under år 1992 har även en omfattande översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar genomförts. Utredningen (Ku 1992:04) rörande *Översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar* (Dir. 1992:25) föreslår de regeländringar och övriga ändringar som behövs för att motverka långa vistelser i flyktinförläggningar och för att göra mottagandet mer flexibelt och mindre kostnadskrävande. Målsättningen är att asylsökande i större utsträckning än i dag själva skall kunna välja sitt boende och ordna sin levandsförhållanden. Utredaren skall bl.a. undersöka hur frivilligorganisationer, kommuner och andra kan få en ökad roll för att permanent driva förläggningar och annan verksamhet för för de asylsökande. I uppdraget ligger vidare att lämna förslag till de förändringar som krävs i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande för att skapa ökad flexibilitet och större valfrihet vad gäller asylsökande boende. Utredningens förslag överlämnades i december 1992 och kommer att remissbehandlas.

Omfattning

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	18 960	275
1992	21 802	15 708	270
(t.o.m. 30 sep)			

Under de första åren omfattade 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. Fr.o.m. år 1991, då ersättningsreglerna ändrades, ingår endast personer som beviljats uppehållstillstånd i de redovisade siffrorna. Kommunernas flyktingmottagande omfattar, förutom personer som beviljats asyl, också personer som fått stanna av humanitära skäl och även vissa anhöriga till flyktingar.

Flyktingmottagandet bygger på att ett flertal av Sveriges kommuner medverkar 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 service, tillgång på utbildning och arbete inte bara finns i storstadsområdena.

Bostadssituationen i kommunerna har under budgetåret 1991/92 varit relativt gynnsam varför utflyttningen från förläggningar till kommunerna för huvuddelen av flyktingarna kunnat ske i anslutning till att uppehållstillstånd beviljats. Under budgetåret 1991/92 medverkade sammanlagt 270 kommuner (av 286) i flyktingmottagandet.

Det totala antalet mottagna personer i kommunerna under kalenderåret 1991 uppgick till ca 19 000 personer. Härav har ca 13 400 tagits emot från förläggning. Drygt 1 400 var kvotflyktingar som kom direkt till kommunen. Ca 4 160 var nära anhöriga till flyktingar som ej vistades på förläggning när de beviljades tillstånd. Totalt fanns överenskommelser med kommunerna om att ta emot ca 23 000 flyktingar.

Kommunerna får statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Nuvarande ersättningssystem trädde i kraft den 1 januari 1991. I propositionen (1989/90:105) redovisades ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. Huvudsyftet med förändringen av ersättningssystemet var att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

Kommunerna förutsätts fr.o.m. 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 den lokala arbetsförmedlingen.

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.

Kostnaderna för ersättning till kommunerna uppgick under budgetåret 1991/92 till ca 3,3 miljarder kronor. 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 för kostnader för asylsökande och
- ersättning för sjukvårdskostnader m.m.

Grundersättning skall utges till alla kommuner som träffat överenskomelse med Invandrarverket om mottagande av flyktingar och är oberoende av hur många flyktingar kommunen tar emot. Beloppet motsvarar schablonersättningen för tre vuxna flyktingar.

Schablonersättningen skall täcka kommunernas kostnader för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostad och annan introduktion, svenskundervisning samt tolkar och administration. För år 1993 är schablonersättningen höjd från 135 500 till 138 300 kronor för flyktingar som fyllt 16 år och från 83 100 till 84 800 kronor 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.

För vissa handikappade och äldre flyktingar kan ersättning beviljas för ekonomiskt bistånd, social hemhjälp och färdtjänst.

För ensamma flyktingbarn under 18 år beviljas ersättning för faktiska kostnader för bistånd som ges med stöd av socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättningen avser främst placering i familjehem eller grupphem.

Ersättning för 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 1992/93 omfattar 100 miljoner kronor.

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 sjukvårdshuvudmannen 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 folkbokförda i riket. För vissa handikappade flyktingar med uppehållstillstånd 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.

Svenska kommunförbundet har i en rapport till regeringen i oktober 1992 redovisat kostnaderna t.o.m. den 30 juni 1992 för de flyktingar som togs emot i en kommun under år 1991. Kostnaderna för flyktingmottagandet mäts som särkostnader, dvs. kostnader som direkt förorsakas kommunen, som kommunen annars inte skulle ha om man inte tog emot flyktingar. Särkostnaderna har mätts i tolv kommuner av varierande storlek och med geografisk spridning i landet.

Av rapporten framkommer att *bidragsutnyttjandegraden*, dvs. ackumulerade särkostnader i relation till summan av schablonbidrag för antalet mottagna flyktingar, för flyktingar mottagna under år 1991 är ca 63 % t.o.m. första halvåret 1992. Den genomsnittliga bruttosärkostnaden per flykting uppgår under samma period till ca 66 000 kronor. Av bruttosärkostnaden beräknas mottagning, introduktion, administration och lokaler till ca 23 %, socialt bistånd till 43 % och sfi till 14 %. Enbart administration beräknas till 7 % av bruttosärkostnaden.

Invandrarverket har i november 1992 också lämnat en rapport till regeringen om uppföljningen av statsbidragssystemet för kommunalt flyktingmottagande. Rapporten avser kalenderåret 1991. Av rapporten framkommer bl.a. att det är för tidigt att dra några slutsatser om det nya ersättningssystemet har fått avsedda effekter.

I Invandrarverkets rapport redovisas särskilt flyktingarnas flyttningar från en kommun till en annan under den första tiden i Sverige. Totalt har ca 1 000 personer flyttat från mottagningskommunen under året. Dessa utgör knappt 6 % av det totala antalet kommunmottagna flyktingar under år 1991. Anledningen till flyttningarna är bl.a. arbetsmarknadsskäl och önskan till tätare kontakter med både landsmän och svenskar. Flera kommuner anser att antalet flyttningar och därmed kostnaderna för staten bör kunna minskas genom en

bättre kartläggning av och information till den enskilde flyktingen redan på förläggingsstadiet.

Skr. 1992/93: 157

Lån till hemutrustning

Sedan den 1 januari 1991 erbjuds flyktingar ett *lån till hemutrustning*. Tidigare erhöll flertalet flyktingar socialbidrag till hemutrustning vid bosättning i en kommun.

Lånet 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. Amorteringstidens längd bestäms med utgångspunkt från lånens storlek. Lånebeloppet fastställs i procent av gällande basbelopp enligt lagen om allmän försäkring. 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.

Under budgetåret 1991/92 beviljades lån till ca 13 500 personer/hushåll. Det genomsnittliga belopp som beviljats är ca 16 000 kronor. Utbetalade lån uppgick totalt till ca 236 miljoner kronor. Statens kostnader för låneverksamheten under budgetåret 1991/92 var ca 34 miljoner kronor.

Introduktionsersättning

Regeringen lämnade i maj 1992 en proposition (1991/92:172) om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar till riksdagen. I propositionen föreslås en lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Lagförslaget innebär att kommunerna ges möjlighet att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Ett villkor för att introduktionsersättning skall kunna beviljas är att flyktingen följer en introduktionsplan som upprättats av kommunen efter samråd med den enskilde flyktingen. Den 4 november 1992 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (bet. 1992/93:StU1, rskr. 1992/93:9). Det nya systemet träder i kraft den 1 januari 1993.

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 av både de problem som orsakar folkomflyttningar och av de konsekvenser som följer därav.

Inom FN:s ram behandlas flyktingpolitiska frågor, med avseende på såväl åtgärder för dem som tvingats på flykt (UNHCR, UNRWA) som insatser för att komma åt grundorsaker till flykt.

Inom FN diskuteras även frågor med anknytning till invandras sociala och rättsliga förhållanden i invandringsländerna.

Inom OECD är det av naturliga skäl 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 frågor. Demokratiseringsprocessen i Öst- och Centraluropa har sedan 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 EES-avtalet mellan EFTA och EG har Sverige, såsom medlem av EFTA, markerat sitt intresse av att delta i och bidra till det arbete som EG bedriver i syfte att avveckla eller förenkla gränskontrollen för personer.

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

Sverige har kommit att spela en 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 FN:s program för livsmedelsbistånd, ses över i syfte att göra dem effektivare. En ökad samordning och effektivisering 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 länder som önskar ökade resurser för flyktingprogram och en del länder som vill förbättra resursanvändningen utan att öka bidragen. I samband med insatserna för att lindra nöden för människor på flykt från sina hem i f.d. Jugoslavien har Sverige aktivt förespråk och stött UNHCR:s ansträngningar.

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

Även under den nu aktuella perioden har Sverige, bl.a. via SIDA:s 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 uppgick till (mkr):

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

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

UNHCR:s verksamhet behandlas varje höst i FN:s generalförsamling när församlingen tar del av organisationens årsrapport. I ett svenskt anförande framhölls att dagens flyktingsituation i Europa, framför allt den i f.d. Jugoslavien, var den allvarligaste i Europa sedan andra världskriget. Den måste dock ses tillsammans med andra flyktingkatastrofer i länder som hör till världens fattigaste, t.ex. de i Somalia, Mocambique, Liberia och Afghanistan.

Generalförsamlingen antog med bl.a. de nordiska länderna som medförslagsställare en resolution varigenom beslutades att UNHCR:s verksamhet skall fortsätta under ännu en femårsperiod från den 1 januari 1994 samt att frågan om ytterligare förlängning skall behandlas vid församlingens möte år 1997. En ytterligare resolution antogs, med de nordiska länderna som medförslagsställare, till stöd för UNHCR:s verksamhet. Resolutionen bekräftar UNHCR:s grundläggande uppgift att svara för internationellt skydd av flyktingar, understryker behovet av gemensamma och internationella insatser till förmån för det ökande antalet flyktingar samt uppmanar alla stater att avstå från åtgärder som kan riskera asylproceduren. Vidare antogs en resolution om uppföljning av flyktingkonferensen i Centralamerika samt en resolution om bistånd till flyktingar, återvändande och internflyktingar i Afrika.

Även UNRWA:s verksamhet behandlas årligen av generalförsamlingen i samband med att den tar del av UNRWA:s årsrapport.

En resolution om observatörsskap i FN:s generalförsamling för International Organization for Migration (IOM) antogs under hösten 1992 av generalförsamlingen efter att ha lagts fram av Sverige jämte ett stort antal medförslagsställare från samtliga regionala grupper.

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) inrättades 1950 utifrån behovet att lösa de europeiska flyktingarnas problem efter andra världskriget. UNHCR:s grundläggande mandat, att ge rättsligt skydd åt personer som på grund av välgrundad fruktan för förföljelse flytt sitt hemland, finns nedlagt i 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll. Genom utvecklingen efter undertecknandet av flyktingkonventionen, finns idag huvuddelen av världens flyktingar i tredje världen vilket gjort att inslaget av materiellt bistånd har ökat kraftigt.

UNHCR:s mandat kan förlängas vart femte år av Förenta Nationernas generalförsamling. Verksamheten är huvudsakligen finansierad genom frivilliga bidrag från givarländerna. De fyra största är USA, Japan, EG och Sverige. UNHCR leds av en styrelse (Exekutiv kommitté) som fastlägger organisationens övergripande målsättning och behandlar flyktingkommissariens förslag till budget. Huvudkontoret ligger i Genève och verksamheten karakteriseras bl.a. av ett nära samarbete med enskilda organisationer, såväl internationella som nationella.

Världens flyktingsituation har förändrats kraftigt under tiden efter UNHCR:s grundande. Antalet flyktingar uppskattas i dag till 18 miljoner och internflyktingar till minst lika många. En orsak till denna utveckling är det ökade antalet s.k. komplexa katastrofer där väpnade konflikter spelar en avgörande roll. Dessutom är flera av de största flyktingproblemen fortfarande olösta (Afghanistan, Afrikas Horn, Södra Afrika). Flyktingproblematiken har blivit mer omfattande och svårhanterlig.

UNHCR strävar efter att finna varaktiga lösningar på flyktingproblemen och brukar ange tre möjligheter:

- frivillig repatriering,
- integration i första asylland,
- omplacering i tredje land.

De flesta flyktingrörelser sker mellan länder i tredje världen. UNHCR har fokuserat sina ansträngningar på att hjälpa flyktingar att återvända till sina hemländer och frivillig repatriering har allt tydligare kommit att framstå som den enda möjliga lösningen på flertalet av världens flyktingproblem. Endast i undantagsfall och då det kan motiveras utifrån den enskildes säkerhetssituation, eller då det gäller fysiskt eller psykiskt handikappade, har omplacering till tredje land blivit aktuell.

Under flyktingkommissarie Sadako Ogatas ledning har en förändring av UNHCR:s verksamhetsinriktning skett. Två år efter hennes tillträde är det i dag tydligt att organisationen ser på sin skyddsroll i ett bredare perspektiv och söker nya lösningar på gamla problem.

Efter en svår period 1989/90 då organisationen genomgick såväl en finansiell kris som en förtroendekris, åtnjuter idag UNHCR:s ett starkt stöd inom världssamfundet. De senaste årens ökade flyktingproblem har ställt stora krav på UNHCR vilket inneburit en dryg fördubbling av budgeten. Sverige och de

nordiska länderna har varit mycket aktiva i styrelsen och medverkat till att övervinna nämnda problem och att stärka UNHCR.

Skr. 1992/93: 157

UNHCR och katastrofinsatser

Förebyggande insatser, ökad katastrofberedskap, behovet av varaktiga lösningar och samarbete med andra organisationer är områden av särskild betydelse för UNHCR. Förebyggande insatser innebär bl.a. att UNHCR i dag fäster större uppmärksamhet vid de mänskliga rättigheternas betydelse för flyktingfrågan. Framförallt försöker UNHCR spela en mer direkt roll i svåra krigs- och katastrofsituationer. UNHCR har därför blivit involverade i omfattande insatser för att ge stöd och hjälp åt internflyktingar. Det främsta exemplet på detta är f.d. Jugoslavien där UNHCR är s.k. "lead-agency" inom FN-familjen och har huvudansvaret för världsorganisationens arbete.

Delvis på svenskt initiativ kallade UNHCR i juli 1992 samman de länder som på olika sätt berördes av krisen och flyktingproblemen i f.d. Jugoslavien. Konferensen blev en viktig grund för de många hjälpsatser dels i krigsområdena, men också i närområdet, som UNHCR fått världssamfundets uppdrag att samordna.

Ökad katastrofberedskap är det andra området där UNHCR har utvidgat sin kapacitet. UNHCR är ett av de FN-organ som snabbast och effektivast kan ingripa i en akut katastrofsituation. Genom beslut i generalförsamlingen år 1991 (46/182) lades grunden för bättre samordning inom FN-systemet vid katastrofer. Redan tidigare hade ett samarbete inletts med FN:s världslevsmedelsprogram (WFP) som inneburit att huvuddelen av flyktingarnas livsmedelsbehov nu tillgodoses genom WFP. För att öka sin katastrofberedskap har UNHCR även inlett ett samarbete med svenska Räddningsverket.

4. UNRWA

FN:s 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. UNRWA:s högkvarter skall egentligen ligga i Beirut, men administrationen är sedan ett antal år, på grund av säkerhetsläget i Libanon, lokaliserad till Wien. UNRWA har fältkontor i sitt verksamhetsområde, vilket omfattar Jordanien, Libanon, Syrien, Västbanken och Gaza.

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 flyktingskaror 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 fem gånger så stor. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, cirka en miljon. Övriga finns på Västbanken och i Gazaområdet, Libanon och i Syrien. Krisen vid Persiska viken har för-

sämrat palestiniernas 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. FN:s livsmedelsprogram (WFP)

FN:s livsmedelsprogram inrättades år 1963 som en multilateral kanal för livsmedelshjälp, underställd FN och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). WFP:s huvudkontor finns i Rom.

Under år 1991 förmedlade WFP livsmedelshjälp till 40 miljoner människor.

Drygt hälften av WFP:s totala resursmobilisering år 1991 gällde katastrofbistånd och flyktingar, en starkt ökande andel i förhållande till utvecklingsbistånd.

UNHCR och WFP har slutit en överenskommelse som innebär att WFP fr.o.m. den 1 januari 1992 successivt övertar ansvaret för livsmedelsbistånd till flyktingar.

Sverige ger ett omfattande bistånd till WFP. Två tredjedelar av Sveriges ordinarie bidrag till WFP är bundet till upphandling av livsmedel i u-länder med exportproduktion eller i Sverige. Den övriga tredjedelen utgör ett stadgeenligt kontraktbidrag till transportkostnader, administration och arbetskaptal. Utöver det ordinarie bidraget kanaliseras Sverige även extraordinärt livsmedelsbidrag till flyktingar och katastrofhjälp genom WFP.

6. OECD

Inom OECD finns sedan år 1978 en arbetsgrupp för migrationsfrågor, den s.k. Working Party on Migration. Gruppen rapporterar direkt till OECD:s råd. 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 migration 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 OECD:s ram pågår sedan flera år ett viktigt arbete med att i en årlig rapport sammanställa och analysera migrationspolitik och 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 under år 1992 utökats med några länder utanför OECD-kretsen, nämligen,

Bulgarien, Rumänien, Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. Även Japan har under året inträtt som korrespondent till SOPEMI.

Skr. 1992/93: 157

7. ESK

Sverige övertar från mitten av december 1992 ordförandeskapet i ESK, den europeiska samarbets- och säkerhetskonferensen. ESK har hittills endast i mindre utsträckning ägnat sig åt migrationsfrågor. Genom sin breda medlemsbas kan ESK-processen vara ett värdefullt forum för behandling av migrationsfrågor. ESK-processen är också ett sätt att utöva kollektivt politiskt tryck på medlemsregeringarna att fredligt lösa etniska och andra konflikter.

Statsminister Carl Bildt uttalade i sitt tal vid ESK:s toppmöte i Helsingfors sommaren 1992 bl.a. att en europeisk ordning snarast måste etableras för ett gemensamt och solidariskt agerande vid framtida flyktingsituationer i Europa. Under toppmötet diskuterades migrationsfrågor för första gången mer samlat, men frågorna upptar inte något större utrymme i slutdokumentet från toppmötet. I den politiska deklARATIONEN erkännes behovet av samarbete och samordning på migrationsområdet och man uttrycker även behovet av internationellt samarbete i massflyktsituationer.

Migrationsfrågorna skall behandlas vid ett ESK-seminarium i april 1993. ESK samarbetar även med UNHCR, bl.a. genom att UNHCR deltagit i delegationsresor, t.ex. till Nagorno-Karabach, anordnade av ESK.

8. Europarådet; Öst/Väst-migration

CDMG

Europarådets migrationskommitté (CDMG) arbetar huvudsakligen med frågor rörande flyktingars och invandrares integration i invandringsländerna. Kommittén avslutade under år 1991 sitt mångåriga s.k. Community Relations-projekt om olika aspekter på etniska relationer. Projektets erfarenheter har sammanfattats i en särskild rapport *Community and Ethnic Relations in Europe*, som redovisar strategier för att åstadkomma bättre etniska relationer mellan flyktingar/invandrare och den övriga befolkningen. Rapporten har nyligen översatts till svenska.

I sitt fortsatta arbete utgår kommittén från slutsatserna från Community Relations-projektet. Avsikten är att studera och analysera praktiska åtgärder, som vidtagits i medlemsländerna för att på olika samhällsområden åstadkomma faktisk jämlikhet mellan flyktingar/invandrare och övrig befolkning. Under hösten 1991 arrangerades sålunda seminarier rörande invandrarfrågor inom polisutbildningen och arbetsmarknadsutbildning för flyktingar och invandrare.

Kommittén kommer att under senhösten 1993 arrangera den femte europeiska migrationsministerkonferensen.

Europarådets expertkommitté för asylrättsliga frågor (CAHAR) möts regelbundet två gånger per år. En av de viktigaste uppgifterna för kommittén är att ge deltagarna möjlighet att utbyta erfarenheter och informera varandra om förändringar av den asylrättsliga lagstiftningen i respektive land. Under år 1992 har bl.a. frågan om mottagandet av asylsökande vid internationella flygplatser diskuterats.

Wienprocessen

I januari 1991 hölls en ministerkonferens i Europarådets regi (immigrationsministrarna) i Wien om migration från Öst- och Centraleuropa. Ministrar från såväl väst som öst deltog. Konferensen antog en deklaration med rekommendationer som tillvaratog såväl mottagande västländers som öststaternas intressen.

För uppföljning av konferensen tillsattes en grupp av "Senior Officials" från alla deltagande länder, den s.k. Wiengruppen. Denna är administrativt löst knuten till Europarådet. Wiengruppen tillsatte i sin tur tre arbetsgrupper vari tre ämnen skulle behandlas; personers fria rörlighet och immigrationskontroll, biståndsfrågor, inklusive temporära arbetskraftskvoter, samt information, dvs. information i öst om immigrationsregler, arbetsmarknad, bostadsförhållanden m.m. i väst.

Vid Wiengruppens senaste möte i september 1992 överenskoms att arbetet, som det nu kommit att utformas i gruppen, skulle fortsätta i arbetsgrupperna för visumpolitik, asylutredningsprocedurer och information. Under år 1993 kommer arbetet i Wiengruppen att sammanfattas och troligen avslutas med ett överlämnande av frågorna till andra organ. Främst knyts förhoppningen till den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK).

9. EES-avtalet; EG

Den fria rörligheten för personer är en av EG:s grundläggande fyra friheter vid sidan av fri rörlighet för varor, tjänster och kapital. Dessa fyra friheter utgör tillsammans grundpelarna i den inre marknaden. Målet för EG-arbetet har, sedan Vitboken antogs år 1985, varit att fullt ut genomföra den fria rörligheten på alla områden fr.o.m. den 1 januari 1993.

EES-avtalet

Sverige blir del av EG:s regelverk vad gäller den fria rörligheten för personer när EES-avtalet träder i kraft. Att avtalet omfattar denna frihet är en betydelsefull nyhet i EFTA-länders relationer till EG. EES-avtalet innebär att EES-medborgare får rätt att fritt flytta mellan de avtalsslutande länderna för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva – enligt ett för hela EES gemensamt regelsystem. En gemensam arbetsmarknad skapas och medborgare i EG- och EFTA-länderna får rätt att utan krav på arbetstillstånd ta

arbete var som helst inom hela EES-området. Reglerna innebär förbud mot diskriminering på grund av nationalitet när det gäller sysselsättning, lön, arbetsvillkor liksom sociala och skattemässiga förmåner m.m. Den fria rörligheten omfattar också familjemedlemmar.

Regeringens proposition (1991/92:170) om EES antogs den 18 november 1992 men avtalets ikraftträdande den 1 januari 1993 kommer, som en följd av det negativa resultatet av den schweiziska folkomröstningen, att skjutas upp något.

Avskaffandet av de inre EG-gränserna

EG-arbetet med den fria rörligheten för personer och genomförandet av den inre marknaden omfattar också avskaffandet av de inre EG-gränserna. Gränskontrollfrågor regleras inte i EES-avtalet och Sverige är således inte delaktigt i det arbetet. Avskaffandet av de inre gränskontrollerna inom EG aktualiserar behovet av att stärka de yttre gränskontrollerna och att samarbeta på immigrationsområdet och brottsbekämpningens område för att upprätthålla en hög säkerhetsnivå. Syftet med arbetet med dessa "kompensatoriska åtgärder" är att motverka att avskaffandet av EG:s inre gränser kunde få en negativ verkan i form av ökad terrorism, illegal invandring, narkotikasmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet. Dessa alternativ till gränskontroller kan t.ex. vara att EG-länderna uppträder på ett gemensamt sätt gentemot medborgare från icke-EG-länder (kontroll vid EG:s yttre gräns) eller former för samverkan mellan medlemsstaternas administrationer samt uppbyggnad av datanät och databanker.

Målet att avveckla personkontrollerna vid de inre EG-gränserna har sin grund i Romfördraget men det är i dagsläget EG:s medlemsländer som har kompetens i fråga om lagstiftning, dvs. immigrations- och gränskontrollfrågor i fråga om personer ligger utanför EG-rätten. Ett omfattande arbete har sålunda bedrivits på mellanstatlig nivå inom EG vilket bl.a. lett fram till två konventionstexter. Den första behandlar vilket EG-land som är ansvarigt för att handlägga en asylansökan (s.k. Dublinkonventionen) och den andra EG:s yttre gränskontroller. Dublinkonventionen har hittills ratificerats av endast fyra länder men beräknas träda i kraft under år 1993. Yttre gränskontrollkonventionen är ännu inte undertecknad på grund av en tvist mellan Storbritannien och Spanien om Gibraltar. En tredje konvention om ett europeiskt informationssystem (EIS) är under utarbetande. EIS skall komplettera de två tidigare konventionerna och möjliggöra det informationsutbyte mellan länder som förutses i dessa. EG:s immigrationsministrar har färdigställt ett förslag till parallellkonvention till Dublinkonventionen. I juni 1992 bestämdes att tillträde skulle erbjudas i första hand EFTA-kretsen. Texten lämnades över informellt till Sverige i juni 1992 men förhandlingar om tillträde kan inte starta innan alla EG:s medlemmar ratificerat Dublinkonventionen. Sverige har uttryckt sitt intresse för förhandlingar med EG.

I mars 1992 tillsatte regeringen en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor rörande gränskontroller inför de kommande förhand-

lingarna om svenskt medlemskap i EG. En första delrapport föreligger, innehållande en lägesbeskrivning vad gäller arbetet inom EG med gränskontrollernas avskaffande. Arbetet fortsätter med en reviderad rapport som torde kunna föreligga i juni 1993 om konsekvenserna för svensk del av ett EG-medlemskap.

EG:s Unionsfördrag

Vid EG:s statschefmöte i Maastricht i december 1991 skrev man för första gången in immigrations- och flyktingpolitiska frågor i Romfördraget. Viseringsfrågorna fördes sålunda in under EG-kompetens i Artikel 100c av den reviderade Romtraktaten samtidigt som grunden lades för fortsatt mellanstatligt arbete, under den s.k. "tredje pelaren", vad gäller asylfrågor, invandringspolitik och visst polisiärt samarbete. Detta innebär att det mellanstatliga arbetet i vilket man bl.a. arbetat fram de två ovan nämnda konventionerna förs in i den "tredje pelaren" tillsammans med bl.a. polisiära frågor och säkerhetsfrågor.

Unionsfördragets "tredje pelare" har en något annan ram än de frågor som stikt faller under Romtraktaten i det att både EG-kommissionen och medlemsstaterna har initiativrätt. En nyhet för det mellanstatliga arbetet som EG-länderna tidigare ägnat sig åt på detta område är att det nu finns en möjlighet att, om man så önskar, föreskriva i konventionerna att EG-domstolen har rätt att tolka och slita tvister vad gäller tillämpningen. Dessutom skall Europaparlamentet regelbundet informeras och konsulteras i dessa frågor.

Förutom de delar som fördes in i Romfördraget så antog EG:s statschefer också en rapport från immigrationsministrarna om att starta förberedelser för en harmoniserad invandrings- och asylpolitik och ett arbetsprogram lades fram. Ministrarna kommer enligt arbetsprogrammet att fatta beslut i början av år 1993.

En gång under varje EG-ordförandeskap hålls möte angående immigrationsfrågor på ministernivå. Vid dessa möten har Sverige status som s.k. "likasinnat land", vilket innebär att den svenska ministern inbjuds till ett informationsmöte som hålls efter det att EG:s ministrar avslutat sina överläggningar. En redogörelse för beslut och dylikt ges av EG:s trojka, dvs. nuvarande, förutvarande och blivande ordförande i EG, och synpunkter förs fram från svensk sida.

Schengen-avtalet

Parallellt med EG:s arbete har Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna slutit det s.k. Schengenavtalet om avskaffandet av dessa staters inre gränser. Avtalet kan sägas vara svaret på EG:s ursprungsstaters önskan att ytterligare fördjupa samarbetet vad gäller avvecklandet av de inre gränserna som ditills förlupit relativt långsamt. Schengen har varit, och är fortfarande, en motor eller ett slags "laboratorium" för EG-arbetet på detta område.

Avtalet har i dag undertecknats av Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Italien, Spanien och Portugal och nu senast av den

nionde medlemmen Grekland. I juni 1990 undertecknades Schengen-avtalets tillämpningskonvention som med sina 142 paragrafer lägger grunden för det praktiska genomförandet av avvecklingen av de inre gränserna. Såvitt nu kan bedömas träder tillämpningskonventionen i kraft tidigast andra halvåret 1993.

Schengenavtalets tillämpningskonvention innehåller bestämmelser om avskaffandet av alla personkontroller vid de inre gränserna. Dessa kompletteras av en lång rad s.k. kompensatoriska åtgärder och många av dessa är desamma eller liknande dem man komit fram till i EG-arbetet. Eftersom inte alla EG-länder deltar i Schengen så inställer sig frågan hur EG och Schengen förhåller sig till varandra. Det faktum att inte alla EG-stater deltar i Schengen torde komplicera implementeringen av avtalet.

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

Under året har arbetet i de s.k. 16-landskonsultationerna gått vidare. 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 UNHCR och leds av svensken Jonas Widgren.

Konsultationerna har under året arbetat särskilt med metodfrågor om hur man i vissa regioner och flyktingsituationer kan samverka mellan stater för att få varaktiga förbättringar, s.k. "country assessment approach". Vidare har ett antal värdefulla seminarier kring vissa specifika migrationsproblem, bl.a. Ghana, Sri Lanka, hållits Inom konsultationernas ram anordnas vidare expertseminarier avsedda att bidra till förbättrad och snabbare asylprövning.

Ett plenarmöte inom ramen för konsultationerna hölls i Canada i juni 1992.

11. IOM

International Organization for Migration (IOM), med säte i Genève grundades år 1951. Dess verksamhet består av rådgivning till regeringar i migrationsfrågor, utbytesprogram, praktikprogram, främjande av återvandring samt transport av flyktingar och migranter. Transportverksamheten har varit särskilt omfattande och har ofta skett i samarbete med UNHCR.

Efter att ha haft observatörsstatus sedan år 1980 är Sverige fullvärdig medlem sedan den 1 juli 1991. Medlemskapet ger Sverige möjlighet att ta aktiv del i organisationens olika verksamheter samt i den organisationsöversyn som pågår. Sverige har under en lång tid haft ett praktiskt inriktat samarbete med IOM avseende transport till Sverige av kvotflyktingar, m.fl. och från Sverige av återvandrare.

Under de senaste åren har IOM spelat en mer aktiv roll än tidigare i anslutning till diskussionerna om nya strategier för att hantera växande migrationsströmmar. IOM bör kunna utgöra ett komplement till UNHCR.

Finland

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 invandrarernas situation inom den svenska hälso- och sjukvården samt socialtjänsten (SFINKS).

Baltikum

De baltiska staterna har efter självständigheten börjat bygga upp egna migrationsmyndigheter. Kulturdepartementet och Invandrarverket har haft kontakt främst med den estniska migrationsmyndigheten, med vilken ett samarbete för utbildning och utbyte av information inletts.

Rumänien

Sverige bedriver sedan våren 1992 ett projekt i syfte att stärka den rättsliga infrastrukturen i Rumänien. Arbetet är inriktat på de delar av den rumänska statsförvaltningen som är verksamma inom migrationsområdet och syftar ytterst till att stärka den inhemska befolkningens förtroende för sina rättsliga institutioner. Projektet drivs i form av utbildningsinsatser och studiebesök i Sverige och kontaktskapande insatser i förhållande till svenska myndigheter och rättsvårdande organ. Projektet kommer att utvärderas och avslutas under år 1993.

13. Det nordiska samarbetet

De nordiska regeringarnas samrådsgrupp i flyktingfrågor (NSHF) har under år 1992 hållt fyra ordinarie möten och ett särskilt möte med anledning av situationen i f.d. Jugoslavien. Under år 1992 har Finland innehaft ordförandeskapet. Vid de ordinarie mötena har bl.a. avsatts tid för diskussioner med UNHCR:s nordiska representant samt IOM.

I gruppen har under året bl.a. diskuterats frågan om samverkan och samråd avseende mottagande av flyktingar, rättslig bedömning m.m. i möjliga massflyktssituationer. Inom ramen för samrådsgruppens verksamhetsområde och mandat har vidare samordning och samverkan skett avseende de nordiska ländernas insatser för att stödja en ekonomisk och demokratisk utveckling i såväl Baltikum som Ryssland.

Sverige innehar ordförandeskapet för kalenderåret 1993.

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 oktober 1992. I dessa möten deltar även representanter för berörda departement.

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

Bland projekten kan nämnas seminarier för och med invandrarkvinnor, ett projekt om nordiska erfarenheter av "kriscentra" för invandrarkvinnor och ett projekt rörande mottagande av tortyroffer. På arbetsmarknadssidan har nyligen avslutats ett projekt om arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar. I ett annat pågående projekt studeras arbetsplatsens funktion som mötesplats mellan invandrare och värdbefolkningen i de nordiska länderna. Ett projekt om invandrare som entreprenörer kommer att starta under år 1993. Under hösten 1993 kommer gruppen att arrangera ett nordiskt migrationsforskar-seminarium.

Vid sidan härav förekommer omfattande kontakter mellan Invandrarverket och motsvarande myndigheter i Danmark, Finland och Norge.

14. De internationella frivilligorganisationerna

Ett stort antal internationella frivilligorganisationer är aktiva inom såväl flyktingbiståndet som det asylrättsliga området.

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). ICRC:s arbete omfattar skydd och bistånd till krigsfångar och civila internerade, internflyktingar, efterforskning av saknade personer, förmedling av familjemeddelanden samt informationsspridning om Genèvekonventionerna och numera också materiellt bistånd till nödlidande. Sverige bidrar årligen med ett mindre bidrag till ICRC:s reguljära budget samt till katastrofinsatser. Innevarande år har Sverige hittills bidragit med 195 miljoner kronor till ICRC:s katastrofverksamhet.

Kyrkornas världsråd (WCC) får sedan drygt tio år tillbaka SIDA-medel för verksamhet som främst omfattar insatser för att främja skyddet av de mänskliga rättigheterna samt även till viss del social verksamhet. För 1991/92 bidrog Sverige med 10 miljoner kronor till WCC vilket till största delen kanaliserades till kyrkliga organisationer i Latinamerika.

World University Service (WUS) har sedan år 1975 mottagit bidrag från SIDA för stipendieprogram för flyktingar i Latinamerika. Bidrag utgår även till utbildningsprojekt i Sydafrika samt till stipendieverksamhet för sydafrikaner i Sydafrika och för sydafrikaner som lever i exil i andra afrikanska länder. För 1991/92 utgick ett svenskt bidrag om 12 miljoner kronor till Latinamerika och 21,4 miljoner kronor till Södra Afrika. I takt med demokratiseringsprocesser i dessa områden kan bidragen komma att ändras och eventuellt minskas.

VII De svenska frivilligorganisationernas roll

1. Inledning

Flera svenska frivilligorganisationer är aktiva inom invandrar-, flykting- och biståndspolitiken. På central nivå samlas de största organisationerna i ett *flyktingpolitiskt råd*, som är knutet till Kulturdepartementet och leds av statsrådet. I rådet ingår ledamöter från Amnesty Internationals svenska sektion, Sveriges Advokatsamfund, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd. Dessutom ingår representanter från berörda myndigheter, riksdagspartierna, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer och flyktingmottagningar (RIB) och UNHCR.

Under budgetåret 1991/92 har flyktingpolitiska rådet haft tre sammanträden. Rådet fungerar som ett samrådsorgan i olika flyktingpolitiska frågor. Bl.a. kallades rådet samman i juli 1992 för diskussion och information med anledning av den flyktingsituation som uppstått till följd av konflikten i f.d. Jugoslavien.

Som tidigare nämnts tillsatte regeringen i mars 1992 en utredning, som skall se över mottagandet av asylsökande och flyktingar. I uppdraget ingår bl.a. hur frivilligorganisationerna kan få en ökad roll för att permanent driva förläggningar och andra former av boende och verksamhet för asylsökande.

En viktig roll spelar också *invandrarnas och flyktingarnas egna organisationer*. Det gäller både de organisationer som representerar arbetskraftsinvandrarna och de med många flyktingar bland sina medlemmar. Dessa organisationer gör värdefulla insatser inom flyktingmottagandet och i vissa fall för att underlätta återvändande till hemlandet.

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

Här nedan följer de svenska frivilligorganisationernas egna redogörelser för verksamheten.

Amnesty International (AI), som finansierar sin verksamhet helt utan statliga medel, motsätter sig att personer sänds från ett land till ett annat, där risk finns att de blir samvetsfångar, utsätts för tortyr, döms till döden, avrättas eller "försvinner". Mot denna bakgrund distribueras fortlöpande aktuell dokumentation om situationen beträffande mänskliga rättigheter till berörda myndigheter, organisationer och advokater m.fl. Vår förhoppning är att denna landinformation, och annan kompletterande utredning som görs i enskilda asylärenden, alltid skall ingå i myndigheternas beslutsunderlag.

I juli 1992 vände sig AI till regeringen och kritiserade avvisningsbeslut för en grupp peruaner som ansågs ha verkat för Sendero Luminoso. AI uttryckte oro för att dessa peruaner riskerade tortyr och utomrättsliga avrättningar om de återsändes till hemlandet och att gängse rättsprinciper åsidosatts i besluten. Efter ett andra brev till regeringen i oktober 1992 i samma ärende, erhöll AI ett svar som bl.a. försäkrade att risken för tortyr beaktats.

AI:s regionala kontaktnät med 22 ideellt arbetande flyktingombud landet runt ansvarar för spridningen av AI:s landdokumentation samt förfrågningar från juridiska ombud, asylsökanden etc. Flyktingombuden erhåller kontinuerligt utbildning och stöd från sekretariatet.

Svenska sektionen har för närvarande 52 000 medlemmar. Bland sektionens 308 arbetsgrupper har flera valt att arbeta med flyktingfrågor.

Centralt arbetar en flyktingsamordnare samt frivilliga universitetsstuderande bl.a. med att bearbeta och sprida AI:s landinformation till klart definierade målgrupper. Under året utvecklades samarbetet med Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, ett projekt som inleddes 1991 med Rädda barnen och Svenska flyktingrådet. Frivilliginsatserna vid Asylbyrå Nord (Carlsunds utredningssluss) samordnades under året via en projektanställd, vilket stöddes av bl.a. AI:s Stockholmsdistrikt.

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. Den 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 mål-

grupper fokuseras och debatteras flyktningbarnens 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.

Rädda barnen har öppnat en mottagning för barn med krigs- och flyktingbakgrund. Där kan barn och ungdomar, som upplevt olika typer av svåra trauman, få psykoterapeutisk behandling. Även stöd till föräldrar och enstaka rådgivande samtal erbjuds. En annan viktig uppgift på mottagningen är att samla och sprida kunskap.

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 för flyktingbarn. I samarbete med FN (UNHCR) och lokala enskilda organisationer läggs tonvikt i projekten på arbete med familjeåterförening och utbildning. Samarbetsprojekt omfattar även psyko-sociala rehabiliteringsprogram.

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 flyktingarbetet 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

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 integreringen av dessa nya invånare i Sverige. Integreringsarbetet 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 flyktingfrågan. 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.

Svenska kyrkans församlingsnämnd stödjer stiftets flyktigarbete 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 Sveriges frikyrkoråd och rikstäckande frivilligorganisationer och invandrar-samfund.

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

Bland andra, som inom Svenska kyrkan också arbetar med flykting- och invandrarrelaterade frågor, kan nämnas: *Lutherhjälpens* biståndsverksamhet, *Stadsmissionernas* verksamhet som på flera håll också vänder sig till flyktingar, *Svenska kyrkans missions* verksamhet bland svensk ungdom och den informationsverksamhet hemvändande missionärer kan bidra med.

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

6. Svenska röda korset

Svenska röda korset (SRK) är en självständig ideell förening med över 400 000 medlemmar. Cirka tio procent 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 SRK:s flyktingverksamhet i distriktet (=länet). På centralstyrelsens sekretariat, som är huvudkontor, finns en särskild flyktingenhet med ett 15-tal anställda vilka huvudsakligen ägnar sig åt att utveckla och samordna det nationella arbetet.

Det internationella flyktingarbetet görs i första hand genom samarbete med Internationella rödakorskommittén (ICRC), Internationella rödakorsfederationen, IOM och FN:s flyktingkommissarie. Stora insatser har under år 1992 gjorts för flyktingar i Malawi från Mocambique, för offer i den liberianska konflikten, för flyktingar och internflyktingar i Kambodja, internflyktingar i Sri Lanka, vietnamesiska båtflyktingar i Sydostasien, flyktingar från Bhutan i Nepal samt omfattande hjälp till kurdiska flyktingar och internflyktingar i norra Irak.

SRK bedriver ett omfattande stöd- och rådgivningsarbete till flyktingar och asylsökande. Mer än 3 000 enskilda ärenden rörande asyl eller familjeåterförening har under året handlagts inom organisationen. I ett mindre antal asyl-ärenden intervenerade SRK till beslutsfattande myndighet med ett vädjande

om att vederbörande borde få stanna i Sverige. SRK har använt 2,3 miljoner kronor av insamlade medel för att genom bidrag till biljetter möjliggöra för flyktingar i Sverige att få hit sina nära anhöriga.

Trycket på efterforskningsverksamheten har varit stort även under 1992. Antalet efterforskningsärenden i Somalia ökar stadigt bl.a. beroende på att ICRC har kunnat återupprätta efterforskningsverksamheten i huvudstaden. Vidare ökar hela tiden antalet utväxlade familjemeddelanden. Dessa beräknas vid årets slut uppgå till över 3 000. Konflikten i f.d. Jugoslavien har också givit upphov till en ökad aktivitet både gällande efterforskning av försvunna anhöriga, speciellt i "lägren" och gällande utväxling av meddelanden.

Lokalt arbete med flyktingar för att underlätta livet i exil fortsätter att öka i intresse hos lokalföreningar och distrikt. Internationella träffpunkter, vänkontakter och vänfamiljer, opinionsbildningsinsatser, utflykter, besök på flyktingförläggningar m.m. är exempel på sådan lokal verksamhet vilken har fått ökad betydelse med de nya förläggningar som öppnats på många håll i Sverige.

SRK driver tre rehabiliteringscentra för torterade flyktingar. Dessa finns i Stockholm, Malmö och Skövde. I Stockholm finns en växande grupp professionella frivilliga som på olika sätt kan ge stöd åt torterade asylsökande 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. Övriga fria trossamfund i Sverige representeras i INFLU av *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund*. På detta sätt verkar INFLU i nära kontakt med 36 trossamfund med en total kontaktyta av närmare en miljon personer i Sverige.

De internationella insatserna sker genom *Diakonia*, som är frikyrkosamfundens gemensamma organ för bistånds- och flyktinginsatser i tredje världen. Omfattande program för flyktingar genomförs i Centralamerika, Mellanöstern, Afrika och Asien.

I samverkan med Sociala missionen i Stockholms län har sedan mitten av 80-talet genomförts ett projekt för stöd till frivillig återvandring.

I Europa verkar INFLU främst genom *Churches Committee for Migrants in Europe* bl.a. genom dess olika arbetsgrupper.

INFLU:s arbete är ett uttryck för de fria trossamfundens "gemensamma strävan att verka för bästa möjliga villkor för invandrare och flyktingar". Verksamheten sker genom trossamfundet med dess lokala församlingar.

Prioriterade verksamhetsområden är:

- invandrades integration i det svenska samhället,
- mångkulturell förståelse,
- kamp mot rasism och främlingsfientlighet,
- information och opinionsbildning,
- arbete för en human flyktingpolitik.

En omfattande kurs- och konferensverksamhet i migrationsfrågor är en viktig del av INFLU:s samlade insats.

Lokalt arbetar församlingar och/eller ekumeniska grupper med stöd till asylsökande under väntetiden, med internationella träffpunkter, vänkontakter, lägerverksamhet, studieverksamhet m.m.

I vissa kommuner pågår samverkansprojekt i flyktingmottagandet mellan ekumeniska grupper och kommunernas flyktingmottagning. Några församlingar driver grupphem för ensamma flyktingbarn.

INFLU har under året, tillsammans med andra frivilligorganisationer, deltagit i riksaktionerna *Ja – rum för medmänsklighet* samt *Sverige Mot Främlingsfientlighet*.

I samverkan med Frikyrkliga studieförbundet och omkring 15 folkhögskolor genomförs en folkrörelsebaserad arbetsmodell i kampen mot rasism och främlingsfientlighet, *Mångfald och Dialog* (MOD). Ett 70-tal s.k. "MOD-pedagoger" har utbildats i de flesta av landets län.

Under året har ett treårigt projekt startats, *Bygg broar till en ny framtid*. Projektet syftar till att ge ökad kulturell förståelse mellan folkgrupper i Sverige och har som övergripande målsättning att skapa goda relationer *både* mellan majoritetssamhället och de olika minoritetsgrupperna i landet, men *även* mellan invandrargrupper med olika nationell och kulturell bakgrund. Projektet drivs med stöd från Statens invandrarverk.

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 1992 genom berörda svenska utlandsmyndigheter. Det måste understrykas att de statistiska uppgifterna inte alltid är jämförbara. Dels skiljer sig lagstiftning och lagtillämpning åt mellan länderna, dels kan statistiken avse snarlika men inte helt identiska begrepp. Även tidsperioderna 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, inkluderande kvotflyktingar.
3. Antal personer under tidsperioden som fått tillstånd att stanna på andra grunder:
 - a) humanitära eller andra de facto-skäl,
 - b) familjeåterförening,
 - c) arbetskraftsinvandring:
 - under kortare tid, t.ex. praktikanter,
 - under längre tid,
 - enligt speciella överenskommelser.
4. Eventuella större förändringar i de bestämmelser (motsv.) och den politik som berör flyktingar/immigranter.

Danmark

1. Under år 1991 kom 4 609 asylsökande fördelade på huvudsakligen följande länder:

Irak	967
Jugoslavien, f.d.	705
Palestinier	532
Iran	418
Somalia	280
Sri Lanka	280
OSS	272
Libanon	110
Bulgarien	40

Under år 1992 uppgick t.o.m. augusti månad antalet asylsökande till ca 5 000 personer. Av dessa var ca 2 250 från f.d. Jugoslavien. Per den 1 oktober 1992 beräknas antalet asylsökande personer från f.d. Jugoslavien uppgå till ca 3 500.

Vid årsskiftet 1991/92 fanns 4 450 asylsökande inkvarterade i asylcentra och privat i avvaktan på beslut.

2. Totalt under år 1991 fick 985 personer konventionsstatus. Dessutom mottogs 860 personer som kvotflyktingar genom UNHCR.

3. Sammanlagt 1 472 personer fick uppehållstillstånd som de facto-flyktingar. 435 personer fick uppehållstillstånd av humanitära skäl och 188 personer fick uppehållstillstånd som flyktingar efter att ha sökt på danska ambassader i utlandet.

Under år 1991 hade 8 517 personer, varav 1 665 flyktingar, fått uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening.

Av olika arbetsmarknadsskäl fick 3 155 personer uppehållstillstånd. Av dessa var 742 personer praktikanter och 678 specialister.

4. En ändring har skett i utlänningslagen under senare tid. Lagen har skärpts vad avser familjeåterföreningsfall gällande invandrare (alltså ej flyktingar). Danmark har nyligen lagstiftat om tillfälliga uppehållstillstånd för vissa personer från f.d. Jugoslavien. Syftet är att under begränsad tid, sex månader, kunna ge medicinsk och annan vård till personer som inte kan få detta i närområdet. Lagen förutsätter att personerna tas ut i nära samarbete med UNHCR.

Norge

1. År 1991 sökte 4 569 personer asyl fördelade enligt följande:

Jugoslavien, f.d.	1 334
Somalia	731
Sri Lanka	556
Etiopien	260
Iran	244
Libanon	179
Irak	131
Övriga och statslösa	254

2. Under år 1991 erhöll 1 237 personer flyktingstatus. Av dessa var 1 114 kvotflyktingar.

3. Under år 1991 har sammanlagt 1 877 personer erhållit uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Beviljade uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening uppgick till 5 766 personer.

Arbetsstillstånd har beviljats under år 1991 för 5 617 personer under en kortare tid, 2 653 under en längre tid och 2 personer genom specialprogram.

4. 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 uppehållstillstånd av humanitära skäl.

1. Under tiden den 1 juli 1991–30 juni 1992 tog Finland emot 2 307 asylansökningar. De flesta kom från följande länder:

OSS	643
Jugoslavien, f.d.	535
Rumänien	272
Turkiet	122
Bangladesh	88
Somalia	84
Irak	50
Zaire	49

Från ytterligare 40 länder har enstaka asylsökande kommit.

2. Under tiden den 1 januari 1990–30 juni 1992 fick 12 personer konventionsstatus. Dessutom tog Finland emot ca 500 kvotflyktingar under år 1991.

3. I siffrorna nedan ingår enbart de första tillstånd som beviljats av de finska beskickningarna utomlands eller inrikesministeriets utlänningscentral. De av polisen beviljade fortsättningstillstånden för personer, som redan vistas i landet, är alltså inte medräknade.

Under tiden den 1 juli 1991–30 juni 1992 fick 1 516 personer uppehållstillstånd av humanitära skäl eller på grund av behov av skydd.

Under samma period fick ca 265 personer stanna på grund av familjanknytning. Under tiden den 1 september 1991–den 30 juni 1992 fick 993 personer ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (status B) på grund av att deras familjemedlemmar redan fått uppehållstillstånd i Finland (icke asylsökande).

Under samma tid beviljades 3 715 utläningar ett tidsbegränsat arbetstillstånd och 1 991 personer ett arbetstillstånd av mera permanent varaktighet (status A).

Genom vissa särskilda program anlände ytterligare 40 personer till Finland under den ovan nämnda tiden.

4. Finlands riksdag antog nyligen en lag om tillfälligt uppehållstillstånd för personer från f.d. Jugoslavien. Lagen innebär att personer från f.d. Jugoslavien i regel skall ges ett års uppehållstillstånd av humanitära skäl. Eventuella asylansökningar som lämnats in skall inte behandlas under denna tid.

1. Under budgetåret 1991/92 sökte 21 852 personer tillstånd att stanna i landet. De kom främst från följande länder:

Kina	15 386
Fijiöarna	964
Sri Lanka	807
Pakistan	684
Filipinerna	590
Indonesien	478
Indien	362
Bangladesh	349
Jugoslavien	304
Libanon	206

2. Under budgetåret fick 245 personer flyktingstatus.

3. Uppgifter saknas.

4. Ett nytt förslag om ändringar i 1958 års utlänningslag är för närvarande föremål för behandling i parlamentet.

Lagförslaget, som innebär stora förändringar, går ut på en fortsatt modernisering av Australiens immigrationslag. Huvudtankarna bakom förändringarna är att göra asylprocessen enklare, klarare, särkare och rättvisare.

Förslaget innebär tekniska förändringar av handläggningen av ansökningar om asyl. I framtiden skall ansökan om uppehållstillstånd i Australien och ansökan om flyktingstatus behandlas tillsammans. Enligt lagförslaget bildas en ny myndighet som skall behandla ärenden om flyktingstatus. I lagförslaget finns också förslag till ändringar av regler om överklagande.

Förslaget, om det går igenom, kommer att träda i kraft i början av år 1993.

Belgien

1. Under år 1992 fram t.o.m. 30 september var antalet asylsökande i Belgien totalt 12 461. De viktigaste länderna var:

Zaire	2 528
Rumänien	2 194
Jugoslavien, f.d.	1 439
Indien	759
Turkiet	620
Ghana	618
Nigeria	380

2. Under tiden den 1 juli 1991–30 juni 1992 har 667 personer erhållit flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention. Av dessa kom 220 från Europa, företrädesvis från Rumänien (32) och Turkiet (56) medan 200 personer kom från Afrika, i första hand från Zaire (43).

3. Någon officiell siffra finns inte då i princip de asylsökande vars ansökningar ej godkänts, skall lämna landet. Enligt uppgift uppehåller sig närmare

150 000 personer i Belgien utan någon legal status. De "tolereras" som myndighetstermen lyder. Många f.d. asylsökande lyckas komma in i reguljär förvärvsverksamhet och blir med tiden inskrivna i olika kommuner samt erhåller även arbetstillstånd.

4. I augusti 1992 införde Belgien ett system med tillfälliga uppehållstillstånd för medborgare från f.d. Jugoslavien.

Canada

1. Under 1991 kom 30 055 asylsökande vilket är en ökning med nästan 10 000 jämfört med föregående år. Under första halvåret 1992 kom 17 429 asylsökande.

De asylsökande fördelar sig i stort på följande länder:

	1991	1992 (1:a halvåret)
Sri Lanka	3 803	3 164
Somalia	3 687	1 929
Kina	1 798	761
Iran	1 638	718
Libanon	1 612	579
Sovjetunionen, f.d.	1 383	776
El Salvador	1 291	671
Ghana	1 191	421
Pakistan	894	705
Indien	653	411
Jugoslavien, f.d.	254	531

2. Under år 1991 fick av 26 941 avgjorda ärenden 19 425 personer flyktingstatus. Inkl. kvotflyktingar och personer med flyktingliknande skäl fick ca 24 000 tillstånd att stanna under året. Under första halvåret 1992 var siffrorna 15 135 resp. 9 710.

3. Under år 1991 tilläts totalt 61 226 personer att stanna i Canada av humanitära skäl. I denna siffra ingår familjeåterföreningar (anhöriga), konventionsflyktingar och övriga.

Under år 1991 utfärdades totalt 199 177 tillstånd att arbeta. I denna siffra ingår såväl flyktingars arbetstillstånd som tillstånd för tillfälliga besökare samt studenter.

4. Utlänningslagstiftningen är för närvarande under omarbetande.

Frankrike

1. Under tiden den 1 juli 1991–30 juni 1992 ingavs 32 741 ansökningar om asyl i Frankrike. Den största gruppen asylsökande utgjordes av turkiska medborgare.

Under de första sex månader av år 1992 har 13 288 personer sökt asyl. Av dessa beviljades 6 477 ansökningar varav de största grupperna kom från följande länder:

Sri Lanka	2 221
Turkiet	778
Vietnam	568
Zaire	388
Kambodja	350
Haiti	340
Laos	265
Mauritanien	184
Rumänien	166
Angola	106
Iran	101
OSS	88

2. Av de asylsökande som kom under perioden den 1 juli 1991–30 juni 1992 beviljades 16 026 personer flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention.

3. Ingen statistik förs i Frankrike över personer som fått uppehållstillstånd av flyktingliknande skäl.

Familjeåterföreningsfallen uppgick till 112 personer under år 1991.

Under år 1991 erhöll 141 personer permanent arbetstillstånd och 120 personer erhöll temporära arbetstillstånd.

4. I oktober 1991 infördes förbud för asylsökande att arbeta under tiden de väntar på beslut i asylärendet. Avsikten var att utlänningar skulle avhållas från att integreras i det franska samhället före det att arbets- och uppehållstillstånd erhållits. Detta arbetsförbud har kombinerats med höga böter (upp till 200 000 FRF) jämte fängelse för arbetsgivare som anställer utlänningar som saknar arbetstillstånd.

Vidare har den franska tillståndsmyndigheten OFPRA erhållit utökade resurser, vilket inneburit att handläggningstiderna därmed har kunnat kortas ned betydligt. Normalt tar det högst fem månader från ansökan till beslut, inklusive överklagande.

En grundläggande fråga i den invandrapolitiska debatten sedan länge är hur man skall komma till rätta med det stora antalet utlänningar som uppehåller sig och arbetar illegalt i Frankrike. Liksom tidigare verkställs endast ett fåtal utvisningsbeslut. Enligt tjänstemän i det franska inrikesministeriet beror detta främst på de höga kostnaderna förenade med verkställighet av dessa beslut.

En metod att erhålla uppehållstillstånd i Frankrike har varit att ingå ett skenäktenskap med en fransk medborgare. Den högsta förvaltningsdomstolen, Conseil d'Etat, meddelade i ett beslut den 9 oktober 1992 att en utlänning som på grund av giftermål med en fransk medborgare blir berättigad till uppehållstillstånd, skall kunna nekas detta, om äktenskapet ingåtts på "falska grunder".

För närvarande pågår en polisutredning rörande ett 50-tal turkiska medborgare som trots att de saknar såväl uppehålls- som arbetstillstånd under flera år bedrivit yrkesverksamhet i södra Frankrike. Detta har väckt nytt liv i debatten om den illegala invandringen och arbetsmarknadsministern har meddelat att hon i förebyggande syfte avser föreslå införande av ett obligatoriskt registreringssystem för utlänningar. Denna registrering skulle enligt förslaget bli ett krav för att få arbeta i Frankrike.

Grekland

1. Sammanlagt under år 1991 och de första sex månaderna 1992 har 3 388 personer ansökt om asyl. De mest representerade länderna var:

	1991	1992 (1:a halvåret)
Irak	817	496
Turkiet	562	187
Albanien	499	2
Pakistan	185	5
Iran	153	3
Etiopien	117	4
Sri Lanka	79	1

Totalt sökte medborgare från 31 länder politisk asyl under år 1991 och från 17 länder de första sex månaderna år 1992.

2. Under år 1991 erhöll 123 personer politisk asyl varav 81 turkar och 16 iranier.

Under det första halvåret 1992 erhöll 52 personer politisk asyl varav 31 turkar och 9 albaner.

3. Uppgifter saknas.

4. Lagen som berör flyktingar/immigranter har inte ändrats i Grekland sedan 1975.

Italien

1. Under perioden den 1 juli 1991–30 juni 1992 uppgick de asylsökande till 4 482 personer. De tio mest representerade länderna var:

Rumänien	1 549
Somalia	911
Bulgarien	562
Etiopien	500
Albanien	405
Jugoslavien f.d.	115
OSS	79
Irak	68
Sri Lanka	62
Zaire	29

2. Antalet erkända kvotflyktingar enligt 1951 års Genökonvention utgjorde 271 under samma period som ovan.

3. Antalet icke-EG-medborgare bosatta i Italien utgjorde 920 930 personer, varav 250 262 anställda, 20 758 egenanställda, 97 905 medföljande och 638 med andra motiv. Bland dessa torde en stor del utgöra de facto-flyktingar.

4. Inga förändringar i lagstiftningen har skett under ovanstående period.

Nederländerna

1. Under perioden den 1 juli 1991–30 juni 1992 ansökte 19 745 personer om asyl i Nederländerna. De mest representerade länderna var:

Jugoslavien, f.d.	4 475
Somalia	1 851
Rumänien	1 484
Iran	1 387
Sri Lanka	1 040
Turkiet	858
OSS	804
Kina	731
Irak	727
Polen	553

2. Under år 1991 beviljades 775 personer flyktingstatus. Dessutom motogs 589 personer inom ramen för flyktingkvoten, fördelade enligt följande:

Vietnam	449
Cambodja	89
Iran	25
Övriga	26

3. Under år 1991 beviljades uppehållstillstånd för 1 920 personer på humanitära grunder.

Uppgifter saknas om antalet familjeåterföreningsfall.

Under år 1991 beviljades 9 356 arbetstillstånd i Nederländerna. De största grupperna kom från USA (1 298), Japan (848), Polen (691) och Kina (650).

4. I september 1992 lade regeringen fram ett förslag om ändringar i den gällande flyktinglagstiftningen. Förslaget går i huvudsak ut på att effektivisera och snabba upp behandlingen av asylärenden.

I början av oktober 1992 har regeringen vidare deklarerat att man skall bli mer restriktiv vad gäller familjeåterföreningsfallen. Man ämnar dock inte ändra lagstiftningen på området utan bara införa en mer restriktiv tolkning av densamma.

1. Antalet asylsökande under år 1991 (december ej med) uppgick till 373 personer, varav 72 är familjemedlemmar. De mest representerade länderna var:

Zaire	170
Rumänien	72
Ghana	30
Liberia	26
Angola	16
Indien	9
Jugoslavien, f.d.	8

2. Uppgifter saknas.

3. Under år 1991 erhöll ca 6 500 personer uppehållstillstånd i Portugal. De flesta kom från Kap Verde, Brasilien, Guinea-Bissau och Angola.

Enligt 1991 års siffror finns det totalt 113 978 utlänningar boende på portugisiskt territorium, av dessa är 29 743 från Kap Verde. Näst störst är brasilianerna med 12 678. Av europeerna är britterna den största gruppen med 8 912 personer. Svenskarna utgör 691 personer.

Någon indelning i korta eller långa arbetskontrakt finns inte i Portugal.

4. Inga förändringar i de bestämmelser och den politik som berör flyktingar/immigranter under den den 1 juli 1991 - 30 juni 1992.

Man uppskattar att det i dag finns 150 000 illegala immigranter i Portugal. Huvuddelen av dessa kommer från de tidigare kolonierna Angola, Mocambique, Kap Verde, Guinea-Bissau och Sao Tomé. Många av dem lever under svåra förhållanden och utnyttjas som billig arbetskraft utan att ges grundläggande sociala förmåner. Överenskommelser har nyligen träffats mellan Portugal och dessa länder om att sådana illegala immigranter som uppfyller vissa kriterier beträffande t.ex. antal år som tillbringats i Portugal skall kunna få uppehållstillstånd. I gengäld har deras afrikanska hemländer utfäst sig att förhindra att immigrationen spås på ytterligare. Det senare ligger i linje med EG:s riktlinjer inför den inre marknadens ikraftträdande.

Schweiz

1. Under perioden den 1 januari–31 augusti 1992 ansökte 12 739 personer om asyl i Schweiz. Detta innebar en minskning med ca 55 % i jämförelse med samma period förra året. Under perioden dominerade personer från följande länder:

Jugoslavien, f.d.	ca 34 %
Sri Lanka	ca 16 %
Turkiet	ca 10 %
Somalia	ca 6 %

Under den aktuella tidsperioden togs beslut i 18 933 ärenden, varav 17 966 avvísingsbeslut.

2. I slutet av augusti 1992 fanns nästan 94 000 personer i Schweiz med uppehållstillstånd grundat på asylagstiftningen.

3. Vid utgången av augusti 1992 fanns totalt 1 197 977 utländska medborgare bosatta i Schweiz. Av dessa hade 24 % tidsbegränsade tillstånd (1 år) och 76 % permanenta uppehållstillstånd.

4. Några förändringar har inte gjorts sedan år 1990 när det gäller asylagstiftningen.

Spanien

1. Under år 1991 sökte 8 138 personer asyl. De fördelade sig främst på följande länder:

Peru	1 618
Polen	972
Rumänien	813
Bulgarien	577
Angola	497
Sierra Leone	339
Nigeria	331
Guinea Bissau	325
Irak	309
Kuba	199

Under år 1992 har hittills mindre än 12 000 personer sökt asyl.

2. Under år 1991 beviljades 2 personer flyktingstatus och 13 personer under perioden januari–september 1992.

3. Uppgift saknas.

4. Den spanska regeringen överlämnade den 6 november 1992 ett förslag till parlamentet om ändring av lagen om asylrätt. Den nuvarande lagen, som antogs år 1984, innebär att asylsökande och flyktingar automatiskt har rätt att resa in i landet.

Avsikten med förslaget är att få den spanska lagstiftningen om asylrätt att överensstämma med övriga EG-länders. Detta innebär bl.a. att det dubbla begreppet asylsökande och flykting försvinner, att Spanien endast kommer att ta emot sådana personer som är att betrakta som flyktingar enligt Genèvekonventionen och att dessa automatiskt får uppehålls- och arbetstillstånd.

Den nya tillståndsproceduren avser att snabbt skilja fallen av bl.a. ekonomisk invandring från de verkliga flyktingfallen. Den automatiska inrese-rätten upphävs, och en frist på fyra dagar införs för att avgöra om en ansökan om asyl skall tas upp till behandling eller ej. Beslutet fattas av inrikesministern som bl.a. inhämtar yttrande från UNHCR. I händelse av avslag har vederbörande 24 timmar på sig att begära omprövning och därefter skall fallet avgöras inom 48 timmar efter ny undersökning av UNHCR. Ett negativt beslut medför att den sökande sänds tillbaka till ursprungslandet. Möjlighet

finns dock att överklaga inför domstol, som kan avgöra om beslutet skall verkställas eller ej. Skr. 1992/93: 157

Storbritannien

1. Under år 1991 kom totalt 44 840 asylsökande och under det första kvartalet år 1992 kom 5 180 personer. De flesta kom från följande länder:

	1991	1992 (1:a kvartalet)
Zaire	7 010	280
Angola	5 780	75
Sri Lanka	3 750	525
Pakistan	3 195	475
Ghana	2 405	390
Turkiet	2 110	495
Indien	2 045	515
Somalia	1 995	240
Togo/Elfenbenskusten	1 910	65
Etiopien	1 685	135

Efter händelserna i Kuwait 1990–1991 har ett antal kuwaitiska medborgare och medborgare i vissa andra stater i Mellanöstern kommit till Storbritannien och fått särskilt tillstånd för viss tid utan att söka asyl.

2. År 1991 erhöll ca 450 personer konventionsstatus.

3. Av humanitära eller de facto-skäl fick 1 860 personer stanna under år 1991.

Familjeåterföreningsfallen uppgick under år 1991 till 45 160 personer.

Arbetskraftsinvandring under år 1991:

– 2 250 personer har fått permanent uppehållstillstånd efter att ha haft ett tillfälligt tillstånd i fyra år,

– 1 150 personer accepterades att arbeta utan krav på arbetstillstånd, t.ex. tandläkare, läkare, övriga specialister,

– Ytterligare 330 har fått tillstånd att arbeta t.ex. som egna företagare.

4. Förslag till ny asyl- och migrationslagstiftning är under behandling i parlamentet. Under hösten 1992 har förslaget passerat underhuset en första gång. Man uppskattar att det inte förrän under våren 1993 kan bli en lag.

I lagförslaget har man inskränkt rätten att överklaga avslag på ansökan om tillfällig visering för besök eller studier. På så sätt kan man omfördela resurser till dem som söker uppehållstillstånd, för att därigenom kunna arbeta ned asylbalansen.

Nya procedurregler föreslås, bl.a. kortare tidsfrister för överklagande.

Bestämmelser om bl.a. obligatorisk fingeravtryckstagning vid asylansökan för att undvika att personer använder sig av olika identiteter och försämringar i rättshjälpsmöjligheterna finns också med i lagförslaget.

Turkiet

1. Under perioden den 1 juli 1991–30 juni 1992 kom 9 889 personer. De asylsökande fördelade sig enligt följande:

Irakier	7 985
Iranier	1 904

2. Statistik över konventionsflyktingar finns inte. Flyktingar som kom under ovanstående period och som erkänts av UNHCR uppgick till 3 727 personer:

Irakier	2 572
Iranier	1 155

3. Uppgifter saknas.

4. Hittills har inga större förändringar skett inom lagsiftningen som rör flyktingar.

Tyskland

1. Under perioden den 1 juli 1991–30 juni 1992 ansökte 352 798 personer om asyl fördelade i huvudsak enligt följande:

Jugoslavien, f.d.	132 158
Rumänien	57 813
Turkiet	26 608
Bulgarien	14 540
Nigeria	12 169
Vietnam	10 417
OSS	9 622
Afghanistan	5 979
Iran	5 591
Libanon	5 363

Under år 1992 t.o.m. november månad har 406 348 personer sökt asyl. De flesta från f.d. Jugoslavien och de övriga från Rumänien, Bulgarien och Turkiet. Det är mer än dubbelt så många som under motsvarande period förra året. Om denna utveckling håller i sig får man räkna med en totalsiffra på över 450 000 personer för år 1992. För tre år sedan var antalet 120 000.

Av de nya asylsökande i juli 1992 kom nära 14 000 från Rumänien, 11 000 från f.d. Jugoslavien (av dessa 700 från Bosnien-Hercegovina), 3 000 från Turkiet, ca 3 000 från Bulgarien, 1 400 från Vietnam, 1 300 från OSS samt drygt 1 000 från Ghana resp. Nigeria.

2. Under perioden den 1 juli 1991–30 juni 1992 har 10 128 erhållit flyktingstatus. Någon uppgift om politiskt förföljda som fått flyktingstatus enligt 1951 års Genèvekonvention finns inte.

Som kvotflyktingar har 168 personer rest in i Tyskland.

3. Uppgifter saknas.

4. I dag bor drygt sex miljoner utlänningar i Tyskland. Av dessa utgörs fem miljoner av gästarbetare och deras familjer, ca 500 000 av asylsökande

och ett lika stort antal av flyktingar. Till den senare kategorin räknas sådana som illegalt uppehåller sig i landet, och sådana som fått sin asylansökan avslagen men på grund av krigstillstånd eller liknande i hemlandet inte kunnat återsändas dit.

Den tyska utlänningslagen skiljer mellan fyra olika kategorier av "flyktingar": asylsökande, asylberättigade, de facto-flyktingar och kontingent-flyktingar.

Status som *asylsökande* har den som har lämnat in en asylansökan antingen vid gränsen eller hos asylbyrå inom det distrikt man uppehåller sig i. Asylsökande har inget rättsligt anspråk på vistelseort. De fördelas över Tyskland enligt vissa procentsatser och de bor i regel i flyktingförläggningar. Sedan januari 1991 kan de få arbetstillstånd, om läget på arbetsmarknaden så tillåter. I övrigt har de rätt till socialhjälp, som är begränsad till existensminimum.

Asylberättigade, är personer som av "Bundesamt für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge" eller av domstol erkänts som politiskt förföljda i grundlagens mening (Art. 16). Denna grupp har rätt att arbeta eller påbörja en utbildning. De kan fritt välja bostadsort. De har rätt till bostadsbidrag, studielån, språkkurser och sociala förmåner.

De facto-flyktingar har varken lämnat in en asylansökan eller fått avslag på en sådan. Av rättsliga, politiska eller humanitära skäl utvisas de trots detta inte. Deras rätt att stanna härleds till FN:s flyktingkonvention. Denna grupps tillvaro är kringärdad av en mängd förhållningsregler. De har t.ex ingen rätt till språkutbildning, studiebidrag eller arbetsmarknadstöd. De kan dock arbeta så fort de fått uppehållstillstånd.

Kontingentflyktingar hör också till gruppen "de facto-flyktingar", men behandlas som en separat grupp. Dessa flyktingar tas emot enligt ett speciellt kvotssystem, påminnande om det svenska.

Asylförfarandet

För att erkännas som asylberättigad, måste den asylsökande göra en ansökan enligt "Asylverfahrensgesetz". Detta kan göras antingen vid gränsen eller hos den asylbyrå inom vars distrikt man uppehåller sig. Man måste inställa sig personligen och redan vid detta tillfälle uppge samtliga skäl som kan vara asylgrundande. Ansökan skickas till "Bundesamt" som är den beslutande myndigheten.

Om asylprövningen utfaller negativt, kan beslutet överklagas av den sökande till förvaltningsdomstolarna, Verwaltungsgericht eller Oberlandesgericht. Om även dessa rättsliga instanser avslår ansökan, måste utlänningslämna landet. Först uppmanas han att lämna landet inom en viss frist. Iaktas inte denna, hotas han av utvisning.

Den som sökt asyl ges således rätt att stanna kvar så länge en rättslig prövning pågår. Med nuvarande handläggningstider kan det röra sig om årslånga uppskov. I praktiken har detta medfört att endast sju procent av de asyl-

sökande registrerat sig som sådana vid ankomsten till Tyskland, övriga väntar till efter inresan med att ansöka om asyl.

Ställs en ansökan vid gränsen, kan inresa vägras om ansökan förefaller uppenbart ogrundad. Detta kan vara fallet t.ex. när sökanden redan fått skydd mot förföljelse i annat land. Även detta beslut kan överklagas, men bara en instans.

I början av december 1992 har överenskommelse träffats mellan den tyska regeringskoalitionen och socialdemokraterna om:

- att invandringen till Tyskland måste begränsas och styras,
- att missbruk av asylrätten förhindras men att politiskt förföljda även i fortsättningen tillförsäkras skydd.

För personer som flytt undan krig eller inbördeskrig skall man införa en ny status som krigsflykting, vilken berättigar personerna till tillfälligt uppehållstillstånd.

Politiskt förföljda tillförsäkras fortsatt rätt till asyl. Däremot räknas inte personer som asylberättigade som reser in från ett EG-land. Ej heller från ett land där Genèvekonventionen och Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna tillämpas. Vilka dessa länder är kommer att fastställas i lag.

Vidare avser man förändra asylprocessen så att förfarandet snabbas upp. Även personella och organisatoriska förändringar kommer att genomföras för att förkorta handläggningstiderna.

USA

1. Antalet asylsökande som anlände under perioden den 1 juli 1991–30 juni 1992 uppgick till 131 400.

Siffrorna nedan, över de mest representerade länderna, avser perioden den 1 oktober 1991–den 30 september 1992, dvs. USA:s budgetår. Under denna period sökte 103 447 personer asyl fördelade i huvudsak från följande länder:

Guatemala	43 834
El Salvador	6 730
OSS	5 823
Haiti	5 291
Filippinerna	4 012
Kina	3 440
Pakistan	3 323
Indien	3 160
Kuba	2 368
Jugoslavien, f.d.	2 313

2. Uppgifter saknas.

3. Under perioden den 1 oktober 1991–30 september 1992 fick drygt 1,5 miljoner tillstånd att stanna av olika skäl enligt följande:

permanent uppehållstillstånd	704 000
humanitära skäl	160 500
familjeåterförening	476 000
arbetskraftsinvandring	
– kort tid	170 000
– lång tid	58 000
– övriga skäl	9 500

Dessutom har drygt 180 000 personer s.k. "temporary protectiv status", dvs. en form av tillfällig asyl. Denna kategori innefattar bl.a. flyktingar från El Salvador och f.d. Jugoslavien. "Immigrant labor" omfattar ca 70 000 personer som faller under "intra-company status".

4. "The Immigration and Naturalization Service" likformar fortlöpande sin asylprocess. Målet för närvarande är att göra intervjuerna av nya asylsökande inom 90 dagar, efter att de registrerats. Det yttersta målet för likformningen är att hela asylproceduren inom myndigheten skall hinnas med mellan 90–120 dagar efter registreringen. "120-dagarsramen" är ett mål de närmaste åren och kommer att kräva några mindre regeländringar innan det helt kan uppfyllas.

Österrike

1. Under år 1991 ansökte 19 648 personer om asyl, varav 61 % från östeuropeiska stater och 39 % från tredje världen.

Fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 30 september 1992 uppgick antalet asylsökande till 14 641 personer. Totalt 69 % kom från östeuropeiska stater och 31 % från tredje världen. De mest representerade länderna var:

Jugoslavien, f.d.	5 763
Rumänien	2 487
Turkiet	1 058
Bosnien-Hercegovina	891
Irak	888

2. Under år 1991 erkändes totalt 2 116 personer som flyktingar enligt Genèvekonventionen.

Under tiden januari–september 1992 blev 1 763 personer erkända som flyktingar enligt konventionen. Av dem som beviljades asyl kom 643 personer från östeuropeiska stater och 1 120 personer från tredje världen.

3. Flyktingarna från f.d. Jugoslavien betraktas inte som flyktingar i Genèvekonventionens mening. Man är noga med att framhålla att de som flytt från f.d. Jugoslavien – i praktiken de som flytt från Bosnien – inte är "krigsflyktingar" utan "fördrivna" eller "displaced persons" eller de facto-flyktingar, som tillåts stanna i Österrike på humanitära grunder. I oktober 1992 fanns ca 60 000 "fördrivna" från f.d. Jugoslavien. Av dessa hade ca 600 ansökt om asyl.

Tendensen är en fortsatt svag ökning av antalet flyktingar från f.d. Jugoslavien, dels på grund av familjeåterförening, dels av flyktingar som kommer direkt från krigsområden.

Flyktingarna från Bosnien får uppehållstillstånd och status som vanliga turister, vilket betyder att deras uppehållstillstånd för tre månader kan förlängas. De behöver alltså inte visum, eller kunna intyga att de har medel för sin försörjning. Bosnienflyktingarnas ställning regleras i enlighet med "polisiära" författningsbestämmelser i den s.k. "Fremdenpolizeilagen". Flyktingarna skall anmäla sig till registrering hos polisen.

Flyktingarna från f.d. Jugoslavien kunde få tillstånd att arbeta för ideella organisationer fram t.o.m. oktober månad 1992. För flyktingar från Bosnien gällde den allmänna lagen om utlänningars arbetstillstånd, som innebar att de kunde få arbetstillstånd om det rädde brist på arbetskraft lokalt.

Desertörer från Serbien avvisas inte, och deras asylansökan prövas från fall till fall.

4. Den österrikiska invandrar-, flykting- och asylpolitiken återfinns i flera olika lagar. En del har trätt i kraft i augusti 1990, andra den 1 juli 1992. Övriga bestämmelser skall träda i kraft den 1 januari 1993. Lagstiftningen rör dels flyktingmottagandet, dels snabbare asylförfarande med skärpta regler, en lag om uppehållstillstånd och nya regler i den s.k. främlingslagen, vilka syftar till att reglera och begränsa antalet illegala invandrare.

2. Förkortningar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
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
CEIFO	Centrum för invandringsforskning
CPA	Comprehensive Plan of Action/Övergripande plan inom FN för lösning av Indokinaflyktingarnas situation
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (avtal 1991 om ekonomiskt samarbete mellan EG och EFTA)
EG	Den europeiska gemenskapen
ECRE	European Consultation on Refugees and Exiles/Europeiska konsultationen om flyktingar och andra personer i exil (sammanlutning av frivilliga organisationer i Europa)
EFTA	European Free Trade Association/Europeiska frihandelsammanslutningen
ICRC	International Committee of the Red Cross/Internationella rödakorskommittén

ICVA	International Council of Voluntary Agencies/Internationella rådet för frivilliga organisationer	Skr. 1992/93: 157
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	
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling	
RPS	Rikspolisstyrelsen	
RRV	Riksrevisionsverket	
SCB	Statistiska centralbyrån	
sfi	Svenskundervisning för invandrare	
SFR	Socialvetenskapliga forskningsrådet	
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling	
SIV	Statens invandrarverk	
UNDP	United Nations Development Programme/FN:s utvecklingsprogram	
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/FN:s flyktingkommissarie	
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/FNs hjälporganisation för Palestinaflyktingar	
UtlF	Utlänningsförordningen	
UtlL	Utlänningslagen	
WCC	World Council of Churches/Kyrkornas världsråd	
WFP	World Food Programme/Internationella livsmedelsprogrammet	

Inledning

I	<i>Sverige och världen</i>	4
	1. Migration i ett globalt perspektiv	4
	2. Vem är flykting?	5
	3. Flyktingsituationen i världen	6
	– Inledning	6
	– Asien och Oceanien	7
	– Mellersta Östern	8
	– Afrika	8
	– Latinamerika	9
	– F.d. Jugoslavien/Öst- och Centraleuropa	9
II	<i>Utomnordisk invandring till Sverige budgetåret 1991/92</i>	10
	1. Inledning	10
	2. Invandringens omfattning	10
	3. Enskilt tillresta asylsökande och anhöriga till dessa	11
	4. Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten) och anhöriga till dessa	13
	5. Arbetskraftsinvandring	15
	6. Övrig invandring	15
III	<i>Invandrapolitiken (integrationsfrågor)</i>	16
	1. Inledning	16
	2. Åtgärder för att främja goda etniska relationer	18
	3. Arbetsmarknaden	20
	4. Skolfrågor	22
	5. Svenska för invandrare	24
	6. Utländsk examens giltighet i Sverige	24
	7. Kulturfrågor	24
	8. Invandrabarn och -ungdomar	25
	9. Pensionsfrågor	28
	10. Invandrade kvinnor	28
	11. Invandramas organisationer och trossamfund	29
	12. Återvandring	30
	13. Forskning om internationell migration och etniska relationer	31
IV	<i>Den svenska utlänningslagstifningen och dess tillämpning</i>	32
	1. Inledning; redovisning av praxis	32
	2. Asylrätten	32
	3. Vistelsebudsregler	34
	4. Dokumentlöshet	35
	5. Förvar	35
	6. Visum	36
	7. Tillfälligt skydd	37

V	<i>Asylsökande och flyktingar i Sverige – tillståndsprövning och mottagande</i>	38
	1. Asylprövningen	38
	2. Förläggningsverksamheten	40
	3. Det kommunala flyktingmottagandet	44
VI	<i>Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll</i>	47
	1. Inledning	47
	2. Flyktingfrågorna i FN:s generalförsamling m.m.	49
	3. UNHCR	50
	4. UNRWA	51
	5. FN:s livsmedelsprogram (WFP)	52
	6. OECD	52
	7. ESK	53
	8. Europarådet; Öst/Väst-migration	53
	9. EES-avtalet; EG	54
	10. De informella konsultationerna mellan 16 länder i Västeuropa, Nordamerika och Australien	57
	11. IOM	57
	12. Det bilaterala migrationssamarbetet	58
	13. Det nordiska samarbetet	58
	14. De internationella frivilligorganisationerna	59
VII	<i>De svenska frivilligorganisationernas roll</i>	60
	Inledning	60
	2. Amnesty Internationals svenska sektion	61
	3. Rädda barnen	61
	4. Svenska flyktingrådet	62
	5. Svenska kyrkan	62
	6. Svenska röda korset	63
	7. Sveriges frikyrkoråd/Diakonia	64
VIII	<i>Hemställan</i>	65
IX	<i>Bestut</i>	65
X	<i>Bilagor</i>	66
	1. Flyktingar och asylsökande i andra länder och världsdelar...	66
	2. Förkortningar	81