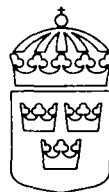


Regeringens skrivelse 1994/95:131



Skr.
1994/95: 131

Invandrar- och flyktingpolitiken

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 december 1994

Ingvar Carlsson

Leif Blomberg
(Kulturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken och invandringen till Sverige. Redovisningen avser i huvudsak budgetåret 1993/94. Vidare beskrivs migrations- och flyktingsituationen i världen samt Sveriges roll i det internationella samarbetet.

Inledning	4
I <i>Sverige och världen</i>	5
1. Migration i ett globalt perspektiv	5
2. Vem är flykting?	7
3. Flyktingsituationen i världen	8
– Inledning	8
– Asien och Oceanien	9
– Mellersta Östern	10
– Afrika	11
– Latinamerika	11
– Europa	12
II <i>Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning</i>	12
1. Asylrätten inkl. frågan om tillfälligt skydd	12
– Utredningar	14
2. Redovisning av praxis	15
3. Visum	16
4. Utvisning på grund av brott	17
5. Ny ansökan	18
6. Människosmuggling	18
III <i>Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande</i>	19
1. Inledning	19
2. In- och utvandring av utländska medborgare	19
3. Enskilt inresta asylsökande och anhöriga till dessa	20
4. Överföring av flyktingar (flyktingkvoten) och anhöriga till dessa	24
5. Arbetskraftsinvandring	26
6. Övrig invandring	27
7. Återvandring	27
IV <i>Mottagande av asylsökande och flyktingar m.m.</i>	28
1. Mottagandet av asylsökande under den tid asylansökan prövas	28
2. Det kommunala flyktingmottagandet	31
– Omfattning	31
– Kommunernas introduktionsprogram	32
– Statlig ersättning/kostnader	32
– Ersättning för vissa särskilda kostnader	33
– Tillfälligt stimulansbidrag	34
– Konjunkturtillägg	35
– Uppföljning/utvärdering av flyktingmottagandet och den statliga ersättningen	35
– Lån till hemutrustning för flyktingar	37

V	<i>Invandrapolitiken (integrationsfrågor)</i>	37	Skr. 1994/95: 131
	1. Inledning	37	
	– Utredning om invandrapolitiken	39	
	– Särskilda insatser i invandratäta områden	39	
	– Finska språkets ställning	40	
	2. Åtgärder för att främja goda etniska relationer	41	
	3. Arbetsmarknaden	43	
	4. Skolfrågor	44	
	5. Svenskundervisning för invandrare (sfi) och annan svenskundervisning för vuxna	45	
	6. Tolkfrågor	46	
	7. Invandrabarn och -ungdomar	47	
	8. Stöd till invandrarnas organisationer och trossamfund	50	
	9. Invandrapolitisk forskning	51	
VI	<i>Samråd med frivilligorganisationer m.fl.</i>	52	
VII	<i>Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll</i>	53	
	1. Inledning	53	
	2. UNHCR och övriga FN-organs arbete i flyktingfrågor	54	
	3. UNRWA	56	
	4. IOM	57	
	5. OECD	57	
	6. ESK	58	
	7. Europarådet; Öst/Väst-migration	58	
	8. Europaintegrationen	60	
	– EES-avtalet	60	
	– Avskaffandet av de inre EU-gränserna	60	
	– Unionsfördraget	61	
	– Anslutningsavtalet	62	
	– Schengenavtalet	63	
	9. Samarbete mellan staterna runt Östersjön	63	
	10. Det nordiska samarbetet	64	
	11. De informella konsultationerna	64	
	12. De internationella frivilligorganisationerna	65	
	Förkortningar	66	

Inledning

Regeringen lämnar följande redogörelse för invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken till riksdagen. Innehållet avser huvudsakligen budgetåret 1993/94. En del uppgifter omfattar dock kalenderåret 1994. Avsikten är att redovisningen skall kunna användas som underlag och bakgrundsmaterial i anslutning till regeringens budgetproposition för det förlängda budgetåret 1995/96.

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

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

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

År 1986 fattade riksdagen ett nytt beslut om den samlade invandrapolitiken. Då framhölls att de tre invandrapolitiska målen skall tolkas så att de syftar till lika rättigheter, skyldigheter 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 gäller i Sverige för mänsklig samlevnad samt ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap mellan människor av olika ursprung. Goda etniska relationer bör prägla det svenska samhället och samhället bör markera sitt avståndstagande från alla uttryck för etnisk intolerans.

Den 14 januari 1993 beslöt den dåvarande regeringen att en parlamentarisk översyn av invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken borde ske. Kommittén antog arbetsnamnet *Invandrar- och flyktingkommittén (IFK)* (Ku 1994:01). Under december 1993 lade kommittén fram en första rapport, som innehåller en jämförande studie av invandringskontroll och flyktingpolitik i ett antal med Sverige jämförbara länder i Europa.

Den nya regeringen har beslutat att lägga ner kommittén IFK och i stället tillsätta två nya kommittéer. Den ena skall behandla invandrings- och flyktingpolitiken och den andra invandrapolitiken. Nya direktiv (dir.1994:129 resp.130) antogs av regeringen den 24 november 1994. Den kommitté som behandlar invandrings- och flyktingpolitiken skall enligt direktiven lägga fram sitt betänkande senast den 30 juni 1995. Översynen av invandrapolitiken skall vara färdig den 31 december 1995.

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 EU och sex av EFTA-länderna som trädde i kraft den 1 januari 1994 gav alla EES-medborgare rätten att fritt flytta mellan de avtalsslutande länderna för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva.

Den 13 november hölls en folkomröstning om Sveriges medlemskap i EU. Resultatet innebär att Sverige efter den 1 januari 1995 kommer att vara fullvärdig medlem i EU.

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 Sverige och världen

1. Migration i ett globalt perspektiv

Under det senaste decenniet växte migrationsströmmarna i världen orsakade av krig, politiskt förtryck och oroligheter, ekonomisk utarmning och naturkatastrofer. Det finns anledning att räkna med att denna utveckling fortsätter, om inget sker snabbt och radikalt som verkar i motsatt riktning.

I vårt närområde, Europa, har de senaste årens oroligheter och krig, främst på Balkan skapat flera miljoner flyktingar. I de flesta fallen har oroligheterna olika etniska förtecken. Inte sedan andra världskriget har vi i Europa haft en situation med så stora grupper av människor på flykt, inom ett lands gränser eller över gränserna till andra länder.

Om vi får en varaktig fred på Balkan så att dess invånare som är på flykt kan återvända och starta ett nytt liv, finns det ändå anledning att tro att det även fortsättningsvis kommer att finnas stora grupper av migranter som vill komma in i Västeuropa och också i Sverige. Västeuropa har i sitt närmaste grannskap, i öst och i syd, samhällen från vilka i en snar eller mer avlägsen framtid kan komma stora skaror migranter.

I öst har den omvälvande utvecklingen i Öst- och Centraleuropa och i f.d. Sovjetunionen gjort att den framtida samhällsutvecklingen, och därmed migrationen, är mycket svår att bedöma. Förutom politisk oro och instabilitet med påföljande bristande framtidstro, skapar dåliga utkomstmöjligheter och otjänliga miljöförhållanden en situation som kan ge många människor en anledning att vilja söka sin utkomst och ett bättre liv i något annat land. Öst fungerar också som ett transitområde för stora skaror migranter som kommer från Afrika och Asien med Västeuropa som mål.

Den snabbaste befolkningstillväxten i världen sker utanför Europa, i Afrika. Kombinationen underutvecklad ekonomi och snabb befolkningstillväxt skapar problem. Afrika har redan nu stora svårigheter att skapa tillräckligt med utkomstmöjligheter och föda sin befolkning. I länderna längs södra Medelhavets stränder bor i dag drygt 100 miljoner människor, om 30 år beräknas de vara dubbelt så många. Nästan hälften av dem kommer att vara yngre än 25 år och efterfråga utbildning, arbete och en dräglig framtid. Gamla koloniala och kulturella band gör att dessa länder står Sydeuropa nära och om inte hemländerna kan erbjuda en acceptabel tillvaro och framtid, riktas blickarna mot norr.

De faktorer som talar för en stor framtida migration understöds av framväxten av allt bättre kommunikationer. Det gäller såväl etermedia, vilka ger potentiella migranter kunskap om levnadsvillkoren i andra länder, som de transportmedel vilka kan föra dem dit. I detta avseende kan man säga att världen har blivit allt mindre.

Det råder en demografisk obalans mellan Europa och dess grannkontinenter i syd och öst. Europa har en åldrande och antalsmässigt stagnerande befolkning medan Afrika och Asien har en ung och växande befolkning. Bara det faktum att dessa områden har en växande befolkning innebär att antalet migranter kommer att öka även om den relativa andelen som migrerar är konstant.

Det är uppenbart att lösningen på de grundläggande problem som driver människor att utvandra – 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 – inte kan vara massmigration. Den internationella politiska insikten ökar om att lösningen i stället ligger i intensifierat internationellt samarbete för att påverka grundproblemen.

Fortsatta 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 att flytta till vår del av världen att åberopa flyktingskäl, även om de bakomliggande orsakerna huvudsakligen är av annan art. Invandrings-, flykting- och invandrapolitiken 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. Därmed finns större förutsättningar för att säkra internationellt rättsligt skydd för förföljda som verkligen 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 avtalslutande 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 eller dess geografiska begränsning till Europa.

Genèvekonventionen innehåller bl.a. en definition av vem som skall anses som flykting och stadgar förbud mot avvissning eller utvisning av flykting till land där han riskerar förföljelse – eller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till ett 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 objektivt 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 den 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 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 asylländerna och att tvångsrepatriering, s.k. "refoulement", inte skall ske. OECD-staterna har inte accepterat en vidare flyktingdefinition än Genèvekonventionens, men åtskilliga OECD-stater har i sina interna lagstiftningar infört bestämmelser om uppehållstillstånd som i vissa avseenden är generösare än Genèvekonventionens.

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 tvångsförflyttningar har UNHCR bistått med skydd och nödhjälp. Det bör emellertid observeras att flyktingkommissariens mandat formellt inte har utvidgats.

Härtill kommer också ett 70-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 världen i dag drygt 23 miljoner människor som FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, betraktar som flyktingar och som behöver skydd och bistånd. Av dessa är drygt 16 miljoner flyktingar som flytt till ett annat land och 3 miljoner är flyktingar inom sitt eget land, s.k. internflyktingar. Ytterligare 3 miljoner var flyktingar som återvände till sina hemländer och fortfarande behöver skydd och stöd, samt personer drabbade av situationen i f.d. Jugoslavien. Till detta skall läggas ca 2,5 miljoner palestinier som sedan lång tid tillbaka lever i flyktingläger.

Uppskattningsvis finns det ytterligare ett stort antal människor på flykt inom sitt lands gränser på grund av bl.a. inbördeskrig och svält. Urbaniseringen i tredje världen tar sig i många fall helt oorganiserade former och de stora städerna växer explosionsartat. De flyktingsituationer som uppstått under det senaste året har visat att det i de flesta fall är svårt att göra någon

åtskillnad, i traditionell bemärkelse, mellan flyktingar som korsar en internationell gräns och de som stannar i sitt hemland. I många fall är internflyktingarna i lika stort behov av skydd och hjälp utifrån som konventionsflyktingarna.

I ett globalt perspektiv är flyktingarna ojämnt fördelade. Det gäller inte enbart i relation till hur stor egen befolkning ett område har, utan framförallt till de ekonomiska möjligheterna att ta hand om och sörja för en flyktingpopulation. Speciellt Afrika har en stor flyktingbörda. Av de drygt 23 miljoner flyktingar som FN räknar med finns i världen i dag återfinns 25 % (knappt 6 miljoner) i Afrika, 26 % i Europa, 32 % i Asien och Oceanien, 10% i f.d. Sovjetunionen, 6 % i Nordamerika, samt 1 % i Latinamerika.

Bland enskilda länder är det framförallt Iran (2,5 miljoner) och Pakistan (1,5 miljoner) som hyser stora grupper flyktingar, men även flera små länder i Afrika har relativt många flyktingar (Malawi och Sudan ca 700 000 var). Stridigheterna i Kaukasusområdet i det forna Sovjetunionen har förorsakat stora flyktingströmmar till Azerbajdzan (1 miljon), Tadjikistan (500 000), Armenien (400 000) och Georgien (260 000).

Inbördeskriget i f.d. Jugoslavien har fortsatt och närmare fyra miljoner människor har tvingats lämna sina hem på flykt undan striderna. Många finns i Tyskland, Kroatien och Sverige.

Under det gångna året har internationella organisationer och enskilda länder fortsatt arbetet för att ge flyktingar skydd och möjliggöra återvändande av flyktingar där så är möjligt. Under år 1993 har över 800 000 personer spontant återvänt med stöd från UNHCR till sina hemländer, framförallt till Afghanistan, Kambodja, Etiopien, Myanmar och Somalia.

Asien och Oceanien

Antalet flyktingar i Pakistan har sakta minskat under de senaste åren bl.a. på grund av den frivilliga återvandringen av afghanska flyktingar till Afghanistan. Under år 1993 återvände ca 130 000 afghaner från Pakistan. År 1994 beräknas ytterligare ca 100 000 afghaner återvända. På grund av den något osäkra situationen i Afghanistan beräknas antalet återvändande afghaner under år 1994 inte bli större. Antalet registrerade flyktingar i Pakistan har därmed reducerats till ca 1,4 miljoner.

Sedan år 1992, efter den femte trepartsdiskussionen mellan Laos, Thailand och UNHCR i juli 1992 som syftade till att påskynda återvandringen från Thailand av laotiska flyktingar, har fram till december 1993 ca 16 200 personer återvänt från Thailand och ca 1 900 från Kina. Vid utgången av år 1993 fanns ca 37 000 laotiska flyktingar i Thailand.

Under år 1993 ökades antalet båtflyktingar till 777 personer (55 personer år 1992). Av dessa båtflyktingar kom 638 till Japan och de hade startat sin återresa på grund av rykten i deras hemprovinser att återvändande flyktingar bl.a. lättare kunde få arbete. Totalt i regionen fanns i april 1994 ca 57 000 vietnamesiska båtflyktingar. 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 år 1993 och de fem första månaderna av år 1994 har ca 14 300 personer repatrierats till tredje land och ca 26 000 personer frivilligt repatrierats till Vietnam. Totalt har därmed sedan år 1989 ca 748 000 personer repatrierats till tredje land och ca 62 000 personer frivilligt återvänt till Vietnam. Av de tusentals kambodjaner av etnisk vietnamesisk härkomst som flytt till Kambodja i april/maj 1993 finns ca 6 000 kvar vid den kambodiansk-vietnamesiska gränsen.

År 1993 fanns i Bangladesh ca 245 000 flyktingar från Myanmar (Burma). Genom ett "Memorandum of Understanding" (MOU) mellan regeringen i Myanmar och UNHCR den 5 november 1993 har ytterligare möjligheter skapats för återvandring i större skala för dessa människor. På grund av bilaterala överenskommelser mellan regeringen i Burma och den bangladeshiska regeringen har sedan september 1992 ca 54 000 personer återvänt till Myanmar.

Efter en överenskommelse mellan Indien och Sri Lanka påbörjades under år 1992 ett program för återvandring av tamilska flyktingar från Tamil Nadu i Indien till Sri Lanka. Under år 1993 och fram till april 1994 återvände ca 17 400 flyktingar till Sri Lanka. Ca 74 000 tamiler finns nu kvar i Indien.

Mellersta Östern

UNHCR har under åren 1992 och 1993 gjort stora insatser för att möjliggöra återvandringen av flyktingar i regionen. I Iran fanns i december 1993 omkring 2,5 miljoner flyktingar och Iran var då världens största mottagarland för flyktingar. De flesta av dessa flyktingar, 1,8 miljoner, kommer från Afghanistan och 645 000 kommer från Irak. Under år 1993 har 605 100 irakier återvänt till Irak från Iran och av de iakier som flytt till Turkiet har 844 återvänt hem. Den frivilliga återvandringen till Irak har fortsatt i begränsad omfattning under år 1994. Andra lösningar, som "resettlement", har använts och ca 3 460 irakier och 740 iranier i Turkiet beviljades tillstånd i ett tredje land under år 1993.

Den palestinska flyktingbefolkningen ökar och UNRWA har under sitt mandat nära tre miljoner människor. Trots att Israel och PLO har slutit fred är vägen lång till en stabil och lugn situation i området. Många frågor kvarstår att lösa, både av politisk och praktisk natur. Idag framstår det som ganska klart att det stora flertalet av de palestinska flyktingarna inte kommer att kunna återvända till ett självstyrande Palestina på Västbanken. Det kommer att bli nödvändigt att finna andra lösningar för denna stora flyktinggrupp inom regionen.

Afrika står inför fortsatta flyktingproblem. Liksom tidigare år hotas vissa delar av kontinenten av torka och hungersnöd, och då särskilt Afrikas horn. Åren 1993 och 1994 har dock dominerats av händelserna i Burundi och Rwanda. Stridigheterna har lett till massiva flyktingströmmar. UNHCR beräknar att en miljon människor har flytt i dessa delar.

I Västafrika har under perioden antalet flyktingar ökat med minst 50 %. Huvudorsaken till denna ökning är den instabila situationen i Liberia och Sierra Leone, vilken inneburit att människor tvingats söka skydd i andra länder. I början av år 1994 uppstod också två nya kriser. Etniska konflikter i norra Ghana tvingade 10 000 människor att fly till Togo. Vidare sökte omkring 1 000 flyktingar från Kamerun skydd i Nigeria.

I Centralafrika har de största och mest akuta flyktingproblemen funnits i Rwanda och Burundi. Efter det att ländernas båda presidenter förolyckats i en flygplanskrasch i april 1994, startade återigen de etniska oroligheterna i Rwanda och många tusen människor dödades. I juni 1994 hade ca 514 000 rwandier sökt skydd i grannländerna Burundi, Tanzania, Uganda och Zaire. UNHCR beräknar vidare att under åren 1993 och 1994 närmare 600 000 människor, dvs. 10 % av befolkningen, har flytt från Burundi. Majoriteten av dessa flyktingar är kvinnor, barn och gamla.

På Afrikas Horn har situationen i Somalia stabiliserats tack vare FN:s intervention. UNHCR har inlett repatrieringsprogram och uppskattar att 90 000 somalier har kunnat återvända hem. Vidare har repatrieringsprogrammen i Etiopien inneburit att ytterligare 44 000 kunnat återvända under år 1993 och första halvåret 1994.

I Södra Afrika innebar fredsöverenskommelsen i oktober 1992 en start för fred i Mocambique. Strömmen av återvändande flyktingar har stadigt ökat, och i april 1994 hade mer än 880 000 människor återvänt till landet.

Latinamerika

Flyktingsituationen i Centralamerika har genom regionala fredsinitiativ och den s.k. CIREFCA-processen, som är en överenskommelse mellan Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico och Nicaragua, fortsatt. Återvandringen till Guatemala från Mexico av guatemalanska flyktingar beräknas under år 1994 till ca 10 000. På grund av den instabila situationen på Haiti har en utvandring av haitier till andra länder ägt rum. I slutet av år 1993 fanns i regionen ca 8 000 flyktingar och asylsökande huvudsakligen från Haiti och Kuba.

Den frivilliga återvandringen till Chile har fortsatt att vara hög under år 1993.

Den flyktingpolitiska situationen i Europa domineras alltså av situationen i f.d. Jugoslavien. De flyende har hittills endast i ett fåtal fall kunnat återvända till sina hem. Etnisk rensning pågår fortfarande i Bosnien-Hercegovina och medför att nya flyktingsituationer uppstår. Bland de länder utanför det forna Jugoslavien som har fått ta emot ett stort antal asylsökande till följd av konflikten, har Tyskland, Schweiz, Österrike, Danmark och Sverige tillsammans tagit emot 90% av de asylsökande. Man diskuterar nu återvändande av asylsökande, något som den bosniska regeringen anser är angeläget, men genomförandet av detta förutsätter en stabilare situation i området.

De befarade stora befolkningsrörelserna i det forna Sovjetunionen har ännu inte ägt rum i någon större utsträckning, 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. Många asylsökande från Afrika och Asien använder också länder i det forna Sovjetunionen som transitländer för resa till bl.a. Sverige.

II Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning

1. Asylrätten inkl. frågan om tillfälligt skydd

Enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) 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. Av de 35 545 asylsökande som beviljades uppehållstillstånd under år 1993 var andelen konventions-

flyktingar 3 % eller 1 025 personer. Under samma tidsperiod beviljades 937 personer uppehållstillstånd som kvotflyktingar. Under de tre första kvartalen år 1994 var andelen konventionsflyktingar 2,6 % eller 695 personer.

En asylsökande kan även ges uppehållstillstånd inom ramen för tillämpningen av en annan bestämmelse i utlänningslagen (2 kap. 4 § första stycket 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 utlänningen att återvända dit, t.ex. vid ett pågående krig. Antalet tillstånd som beviljades med stöd av den nämnda regeln under år 1993 uppgick till 30 518. Majoriteten av dessa kommer från Bosnien.

Asyl 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.

I början av år 1992 tillsattes en särskild utredare för att se över vissa delar av utlänningslagstiftningen (dir. 1992:51). I oktober 1992 redovisade utredaren en viss del av uppdraget i en promemoria *Förslag till legal reglering av massflyktsituationer*. I februari 1993 lämnade den särskilde utredaren ytterligare ett delbetänkande *Utlänningslagen – en partiell översyn* (SOU 1993:24) och uppdraget slutredovisades i och med avgivandet av slutbetänkandet *Särskilda skäl – utformning och tillämnning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen* (SOU 1994:60). Denna fråga har vidare behandlats i betänkandet *Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande* (SOU 1993:89), som i oktober 1993 avgivits av Hot- och riskutredningen (Fö 1993:03, dir. 1993:4).

Med verkan från den 1 juli 1994 genomfördes en ändring i 2 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) som innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas bl.a. om en utlänning rest in i Sverige från ett område där det råder väpnad konflikt eller kris av synnerligen allvarlig art. Detta skall gälla även för medlemmar av kärnfamiljen som ansöker om att få komma till Sverige för att förena sig med någon som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Huvudregeln är fortfarande att utlänningar som har grund för att få stanna i Sverige på någon form av asylrelaterade skäl skall beviljas permanent uppehållstillstånd och att det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska ses som ett komplement till asylinstitutet. En förutsättning är att skyddsbehovet hos den sökande bedöms vara under endast en kort tid.

Regeringen beslutade i november 1994 att ersätta den tidigare tillsatta parlamentariska utredningen IFK med två nya utredningar. Härigenom skall vissa förslag kunna tidigareläggas, bl.a. förslagen om hur asylprövningen skall kunna bli snabbare.

Den ena av utredningarna har i uppdrag att se över invandrings- och flyktingpolitiken och den andra invandrarpolitiken. Den förstnämnda utredningen (dir 1994:129) skall i sammanfattande form

- överväga hur Sverige i internationell samverkan aktivt skall kunna medverka till att undanröja eller lindra orsaker bakom flykt och påtvingad migration,
- lämna förslag till hur åtgärder inom invandrings- och flyktingpolitiken bättre kan samordnas med bistånds- och utrikespolitiken,
- göra en översyn av regelsystemen för vilka som får uppehållstillstånd i Sverige och lämna förslag om dels vem som ska ha en ovillkorlig rätt till skydd i Sverige, dels utformningen av övriga grunder för rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd här i landet,
- pröva i vilken utsträckning invandring av personer som inte ges en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd bör regleras genom planeringsramar som fastställs av statsmakterna på grundval av bl.a. det samhällsekonomiska läget,
- föreslå hur prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd kan göras snabbare och effektivare,
- lämna förslag till utformning av en utvecklad återvändningspolitik,
- överväga i vilken utsträckning förslagen till utformning av invandrar- och flyktingpolitiken bör föranleda förändringar vad gäller organisation och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och vid behov föreslå sådana förändringar,
- föreslå de författningsändringar som föranleds av kommitténs ställningstaganden.

Sverige har undertecknat *FN-konventionen om barnets rättigheter*. Frågor har väckts om hur berörda myndigheter i sin tillämpning av invandringsreglerna och flyktingpolitiken lever upp till konventionens krav. Den parlamentariska kommittén skall göra en genomgång som belyser denna frågeställning. Detta uppdrag skall ske med förtur. Särskilda resurser avdelas för ändamålet och en redovisning skall kunna ske redan vid utgången av mars 1995.

I juli 1994 gav den dåvarande regeringen i uppdrag åt en särskild utredare (dir. 1994:74) att se över och lämna förslag till hur lagakraftvunna avlägsnandebeslut skall kunna verkställas mer effektivt och med större värdighet. I utredarens uppdrag ingår att analysera om medverkan av Invandrarverket med utredningar redan i samband med gränskontroll och mer regelbundet användande av fingeravtryck kan leda till att verkställigheterna blir effek-

tivare. Verkställighetsfrågorna skall ses som en utomordentligt viktig del av en förtroendeskapande flykting- och invandringspolitik. En förbättrad internationell samsyn på dessa frågor bör eftersträvas.

En särskild utredare fick i slutet av juli 1994 regeringens uppdrag (dir. 1994:75) att överväga vissa frågor kring regeringens styrformer av flyktingpolitiken och vissa frågor kring asylprocessen. Det gäller t.ex. frågor om hur regeringen skall fatta beslut i enskilda ärenden av betydelse för praxis och att undersöka i vilka avseenden rättssäkerheten kan ökas vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd.

2. Redovisning av praxis

Regeringen har under budgetåret 1993/94 fattat vägledande beslut i flera ärenden som kommit att få stor betydelse. I några beslut i mars 1994 konstaterade regeringen att situationen i södra Somalia måste anses utgöra hinder mot verkställighet dit. Upphållstillstånd beviljades därför av humanitära skäl.

I maj 1994 avslogs ansökningar för några asylsökande från Bosnien med kroatiska pass. De ansågs sakna behov av skydd i Sverige eftersom de hade möjlighet att få skydd i Kroatien. Liknande beslut fattades även rörande några asylsökande från Bosnien med pass från Serbien-Montenegro.

I några beslut i april 1994 konstaterade regeringen i fråga om asylsökande från Bosnien och från Somalia att de av humanitära skäl visserligen borde tillåtas stanna här för närvarande, men att den omständigheten att de här i landet gjort sig skyldiga till brott borde medföra att de endast beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Regeringen beslutade genom en s.k. tidsförordning (1994:189) i april 1994 samt genom beslut i två enskilda ärenden i april resp. maj samma år att de barnfamiljer som sökt uppehållstillstånd före den 1 januari 1993 skulle få stanna i Sverige. Det gällde familjer vars barn inte fyllt 18 år den 1 januari 1993. Regeringens ställningstagande berörde drygt 20 000 personer som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. Förutsättningen var dock att det inte fanns särskilda skäl som talade emot att familjen fick stanna. Sådana skäl kunde t.ex. vara att personen medvetet försinkat utredningen av ärendet genom att lämna falska uppgifter eller att personen dömts för brott.

Utlänningsnämnden började i slutet av år 1992 att ge ut en praxissamling i vilken man kontinuerligt redovisade vägledande beslut som fattats av nämnden. Från och med sommaren 1994 ges praxissamlingen ut i bokform av förlaget Publica. I denna ingår också redovisning av regeringens vägledande beslut i de asylärenden som överlämnats av Invandrarverket och Utlänningsnämnden.

I juni 1993 tillsatte regeringen två särskilda utredare för att i en rapport redovisa hur praxis i asylärenden utvecklats sedan Utlänningsnämnden övertog ansvaret för överprövningen av dessa ärenden. Utredarna lämnade i april 1994 rapporten *Utvärdering av praxis i asylärenden* (SOU 1994:54).

Undersökningen visar att det inte har kunnat beläggas att praxis i asylärenden generellt har förändrats sedan Utlänningsnämnden började sitt arbete. Däremot konstaterades en skärpning av praxis när det gäller dokumentlöshet i asylärenden.

3. Visum

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

Regeringen beslutade den 26 maj 1994 med verkan från och med den 8 juni 1994 införa viseringsskyldighet för medborgare från Haiti. Den 1 november 1994 upphävdes kravet på visering för medborgare från Haiti. Fr.o.m. den 1 januari 1995 införs krav på visering för medborgare från republiken Cuba. Den 23 juni 1994 beslutade regeringen införa viseringsskyldighet för medborgare från Elfenbenskusten, Gambia, Niger, Togo och Uganda. Med anledning av de olika långa uppsägningsperioderna för viseringsfrihetsavtalen mellan Sverige och dessa länder trädde viseringsskyldigheten i kraft den 1 augusti 1994 för medborgare från Elfenbenskusten, Niger och Togo och den 1 september 1994 för medborgare från Gambia och Uganda.

Då riktlinjer för invandringsskyddspolitiken antogs år 1984 gjordes uttalanden om en generös viseringspraxis, framförallt då det gällde 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 Turkiet 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 riktlinjer har dessutom angivits för bedömningen av viseringsansökningar från iranska medborgare. I särskilt ömmande fall tillämpas dock en mer liberal praxis. Regelmässigt beviljas visering t.ex. för att en person skall kunna närvara vid en nära anhörigs begravning eller för att besöka en nära anhörig som är svårt sjuk.

I syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna i viseringsärenden har Invandrarverket bemyndigat ett mycket stort antal utlandsmyndigheter att själva bevilja visering under vissa förutsättningar. Invandrarverket har vidare bemyndigat 50 svenska utlandsmyndigheter att även avslå viseringsansökningar. Det gäller bl.a. utlandsmyndigheterna i Addis Abeba, Ankara, Belgrad, Damaskus, Kairo, Moskva, Teheran och Zagreb.

Sedan den 1 juli 1994 gäller delvis nya bestämmelser för utvisning på grund av brott (SFS 1994:515). De nya bestämmelserna medför bl.a. att det för utvisning är tillräckligt att brottet kan leda till fängelse. Tidigare gällde att brottet måste leda till minst ett års fängelse. När det rör sig om mindre allvarliga brott skall en utlänning dock kunna utvisas endast om brottsligheten är systematisk eller upprepad, och under förutsättning att straffet blir hårdare än böter. Kravet på att det skall finnas risk för återfall kan vidare avse brott i allmänhet och behöver inte som tidigare avse likartad brottslighet. Utvisning med hänvisning enbart till brottets allvar, oberoende av återfallsrisken, kan komma i fråga vid mindre allvarliga brott än vad som krävdes enligt den gamla ordningen.

Domstolen skall även i fortsättningen väga in utlänningens anknytning till Sverige innan någon döms till utvisning. Ändringen innebär dock att de tidsgränser i fråga om uppehållstillstånd och vistelsetid i Sverige, som ger utlänningen ett särskilt skydd mot utvisning, förlängs.

Utvisningsutredningen presenterade under budgetåret 1993/94 ytterligare två betänkanden. Det första, *Upphållstillstånd och avvisning. Vilken betydelse skall en utlännings vandel tillmätas?* (SOU 1993:120) innehåller förslag om vissa preciseringar och även skärpningar i fråga om kravet på skötsamhet hos dem som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. När det gäller flyktingar föreslås emellertid inga förändringar. Utredningen anser att krigsvägrare och de facto-flyktingar skall kunna nekas asyl om det med hänsyn till utlänningens brottslighet eller annan allvarlig eller upprepad misskötsamhet finns särskilda skäl att inte bevilja asyl. När det gäller anknytningsinvandring eller utlänningar som skulle kunna beviljas tillstånd av humanitära skäl, föreslår utredningen att en förutsättning för uppehållstillstånd är att det skall kunna förväntas att utlänningen för en hederlig vandel. Detta innebär att brottslighet, även i mindre omfattning, och allmän normlöshet bör kunna motivera avslag i vissa fall. Vid ställningstagandet till en ansökan om uppehållstillstånd måste dock alltid en avvägning ske med utgångspunkt i de skäl som åberopas som grund för ansökan.

Vidare föreslår utredningen att ett uppehållstillstånd skall kunna återkallas om utlänningen brister i de förutsättningar som utgjorde grund för beviljandet. Tidsgränsen för återkallelse bör förlängas från två till tre år.

Slutligen föreslår utredningen att möjligheterna till avvisning direkt vid gränsen eller inom kortare tid efter inresan, ökas i fråga om utlänningar som kan befaras komma att begå brott.

Det andra betänkandet har titeln *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m.* (SOU 1994:33). När det gäller frågan huruvida ett beslut om naturalisation kan sakna verkan är utredningens uppfattning, att även om beslutet fattats på grundval av falska uppgifter, det på den grunden i allmänhet inte kan anses vara utan verkan. Någon möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation som meddelats på grundval av falska uppgifter bör inte införas. I stället föreslår utredningen att det vid prövningen görs en mer

noggrann kontroll. När det gäller kravet på hederlig vandel som villkor för naturalisation föreslås att en prognos om förväntad framtida vandel ges ökad betydelse. Även en förlängning av karenstiderna föreslås.

Betänkandena har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

5. Ny ansökan

Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529) kan en utlänning få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning upphävt efter en ny ansökan om uppehållstillstånd, som sedan den 1 juli 1994 skall ställas till Utlänningsnämnden. Tidigare ställdes ansökan till Invandrarverket. Ansökan får, liksom tidigare, bara bifallas om den grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om utlänningens avvisning eller utvisning och om han har rätt till asyl här eller det annars finns synnerliga skäl av humanitär art. Utlänningsnämndens beslut i ett sådant ärende kan inte överklagas. Möjligheterna till rättshjälp genom offentligt biträde i dessa ärenden har inskränkts. Rättshjälp kan beviljas endast om Utlänningsnämnden efter en ny ansökan meddelat beslut om inhibition i ärendet.

Enligt statistik från Invandrarverket gavs 15 537 "nya ansökningar" in till verket under budgetåret 1993/94. Antalet avgjorda nya ansökningar var vid utgången av budgetåret 1993/94 drygt 4 000 fler än vid föregående budgetårs utgång. Ca 83 % avslogs under budgetåret 1993/94.

Regeringen har återkallat den förra regeringens proposition *Upphållstillstånd efter inresa* (1994/95:21) som överlämnades till riksdagen i juni 1994. I stället har regeringen i november 1994 lagt fram ett förslag i form av en promemoria som innebär att det blir möjligt även för personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut att efter ny ansökan i Sverige få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Ansökan skall kunna beviljas om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra en avvisning. Promemorian skall beredas inom regeringskansliet innan en proposition överlämnas till riksdagen.

6. Människosmuggling

Riksdagen har efter förslag av regeringen fattat beslut om skärpta åtgärder mot människosmuggling (prop.1993/94:52, bet.1993/94:SfU7, rskr. 1993/94:77, SFS 1993:1365). Bakgrunden var att under vintern 1993/94 förekom flera upprörande fall av människosmuggling. Asylsökande har betalat stora summor till personer som ordnat transport till Sverige och som sedan under farliga förhållanden förts in illegalt i Sverige.

Straffet för den som i strid med utlänningslagstiftningen hjälper någon att ta sig in i landet har nu skärpts. Ändringarna innebär att ett grovt brott med upp till två års fängelse införts i straffskalan. Vid bedömningen av om brottet

är grovt skall särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, avsett många personer eller utförts under hänsynslösa former.

Dessutom är numera medhjälp till planläggning eller organisation av människosmuggling straffbart i samma utsträckning som själva smugglingen. Myndigheterna kan också förverka transportmedlen. Samtidigt är det viktigt att notera att de asylsökande som kommer till Sverige med hjälp av smugglare inte gjort sig skyldiga till något brott. De får sin ansökan prövad som alla andra asylsökande. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1994.

III Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande

1. Inledning

Den totala registrerade invandringen till Sverige under budgetåret 1993/94 var 83 800 personer. Häri ingår alla folkbokförda invandrare, däremot inte asylsökande vars ärende ännu inte är avgjort. Drygt 16 % av de registrerade invandrarna var svenska eller nordiska medborgare. Resterande 84 % var följaktligen medborgare i andra länder än i de nordiska länderna. Jämfört med föregående budgetår har invandringen fördubblats. Detta beror framförallt på att många av dem på flykt från kriget i Bosnien-Hercegovina som kom till Sverige under föregående budgetår nu har fått uppehållstillstånd och kommer in i statistiken som invandrare. Beroende på den ofta långa handläggningstiden från ansökan om asyl till slutligt beslut, kan en person redan ha varit flera år i Sverige, innan invandringen registreras.

Invandringen av utomnordiska medborgare är reglerad. De som har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige faller främst under kategorierna flyktingar, personer med flyktingliknande eller humanitära skäl samt anhöriga till här bosatta personer (anknytningar).

Beträffande de s.k. anknytningsfallen gäller det dels återförening av tidigare splittrade familjer, dels nybildning av familjer.

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

Den registrerade utvandringen från Sverige var under budgetåret 31 300 personer, vilket är en ökning med drygt 10 % jämfört med föregående budgetår. Tre av fyra av de utvandrande var svenska eller nordiska medborgare.

2. In- och utvandring av utländska medborgare

Av uppställningen över in- och utvandring av utländska medborgare framgår förändringarna mellan olika kalenderår under den senaste tioårsperioden.

Under 90-talets första kalenderår har invandringen från de nordiska länderna minskat. Detta gäller framförallt invandringen från Norge. Återvandringen från Sverige till de nordiska länderna har under samma period

minskat. Speciellt markant har minskningen varit bland återvändande finländare. Invandringen av utomnordiska medborgare har ökat under senare år, framförallt beroende på att många på flykt undan kriget i f.d. Jugoslavien har fått uppehållstillstånd i Sverige. Utvandringen av utomnordiska medborgare har ökat kraftigt. Många av dem som utvandrat kommer från Chile.

Under första halvåret 1994 har ca 38 400 utländska medborgare invandrat till Sverige. Jämfört med samma period föregående år är detta mer än en fördubbling. Ökningen i absoluta tal har varit modest för nordiska medborgare, medan den varit 20 000 personer för utomnordiska medborgare. Dessa senare är till största delen från Bosnien-Hercegovina. De kom till Sverige som asylsökare under 1992 och början av 1993. Efter regeringens beslut i ett praxisärende i juni 1993 har senare de flesta fått uppehållstillstånd i Sverige. När de fått sina uppehållstillstånd lämnar de kategorien "asylsökande" i statistiken och blir i stället "invandrare". Många har följaktligen redan varit kanske ett år i Sverige innan de enligt den officiella statistiken invandrat.

Utvandringen av utländska medborgare har under första halvåret 1994 i jämförelse med motsvarande period föregående år ökat något och uppgår till ca 7 600. En del utflyttare kommer inte in i statistiken direkt, varför antalet utflyttare förmodligen är större än vad som framgår av den preliminära statistiken.

*In- och utvandring av utländska medborgare kalenderåren 1984-1994
(tusental)*

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga
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	39,5	8,0	31,5	13,1	11,7	1,4	19,7	-3,7	23,4
1993	54,9	5,6	49,3	14,8	7,9	6,9	40,1	-2,3	42,4
1994-06	38,4	2,7	35,7	7,6	3,3	4,3	30,8	-0,6	31,4

Anm: Invandring avser inflyttade och folkbokförda utländska medborgare. Utvandring avser utländska medborgare som under respektive kalenderår registrerats som utflyttade.

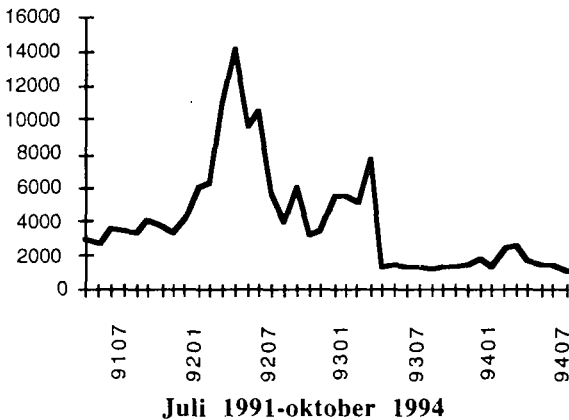
3. Enskilt inresta asylsökande och anhöriga till dessa

Under budgetåret 1993/94 sökte ca 17 800 personer asyl, en minskning med nästan 63 000 jämfört med föregående budgetår. De stora skillnaderna mellan perioderna är så gott som uteslutande att hänföra till situationen i f.d. Jugoslavien. Under budgetåret kom 61 % av de asylsökande från f.d.

Jugoslavien och budgetåret 1992/93 drygt 80%. Av dem kom cirka hälften från Bosnien-Hercegovina. Allt sedan konflikten i det f.d. Jugoslavien bröt ut 1991 har personer därifrån dominerat i hela den process som en ansökan om asyl utgör.

I ett perspektiv på några år framgår hur stora de månatliga variationerna av asylsökare har varit. Detta beror så väl på förhållanden i omvärlden som på de politiska beslut i Sverige som kan påverka strömmen av asylsökande.

Asylsökande månadsvis



Inströmningen av asylsökande ökade kraftigt under år 1992 och kulminerade under månaderna juni–september 1992 då närmare 45 000 asylsökande kom. En majoritet av de asylsökande kom från kosovoprovinsen i Serbien-Montenegro.

I juni 1992 motsatte sig inte längre UNHCR att länder skickade tillbaka personer som inte var skyddsbehövande till Kosovo. Tidigare hade flyktingkommisariern väddjat om att dessa personer åtminstone skulle ges tillfälligt skydd. Denna vädjan hade Sverige besvarat genom att ett s.k. verkställighetsstopp infördes i slutet av år 1991 för bl.a. medborgare i Serbien-Montenegro. UNHCR:s förändrade bedömning föranledde ett upphävande av verkställighetsstoppet i juli 1992.

När regeringen (mot bakgrund av FN:s generalförsamlings beslut att rest-Jugoslavien inte skulle få överta Jugoslaviens plats i världsorganisationen) i oktober 1992 införde viseringstvång för medborgare från Serbien-Montenegro upphörde i praktiken inströmningen av asylsökande från Kosovo.

Samtidigt som beslutet om visumtvång för medborgare från Serbien-Montenegro togs, infördes viseringsfrihet för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Under år 1992 och första halvåret 1993 kom närmare 40 000 asylsökande från Bosnien-Hercegovina. Den 21 juni 1993 beslutade regeringen i ett av Invandrarverket överlämnat ärende att bevilja en bosnisk familj permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Beroende på kriget i Bosnien-Hercegovina hade Invandrarverket sedan oktober 1991 avvaktat med beslut i dessa ärenden. Regeringens beslut var vägledande för praxis och

innebar att de flesta asylsökande bosnier som fanns i Sverige efter individuell prövning kunde räkna med att få permanent uppehållstillstånd i vårt land.

Sverige är utan tvekan det land utanför närområdet som relativt sin befolkningsstorlek fått ta emot flest flyktingar från Bosnien-Hercegovina. Många av de senast anlända flyktingarna kom inte direkt från Bosnien utan flertalet kom från flyktingförläggningar i Kroatien. De hade således redan skydd och humanitär hjälp från FN och frivilligorganisationer. Kommersiella bussbolag erbjöd mot betalning transport till Sverige. Bl.a. mot den bakgrunden beslutade regeringen i juni 1993 att införa visering för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Samtidigt meddelade regeringen att man hade för avsikt att lägga förslag om en väsentligt ökad flyktingkvot.

Efter beslutet om visering sjönk antalet asylsökande i Sverige dramatiskt jämfört med tidigare år. Den genomsnittliga månadssiffran låg nu på knappt 1 500 jämfört med nästan 7 000 budgetåret innan. Den största enskilda medborgarskapsgruppen som kom var drygt 5 000 personer med kroatiska pass. Den kom under våren och början av sommaren 1994. Nästan alla var också medborgare i Bosnien-Hercegovia. Eftersom de redan hade skydd i Kroatien avvisades många dit och inströmningen upphörde.

Under budgetåret 1993/94 kom asylsökande förutom från f.d. Jugoslavien framförallt från Irak, Somalia, Kuba och Togo.

I tabellen nedan redovisas de största nationalitetsgrupperna som sökt asyl i Sverige och som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda. Upphållstillstånden omfattar även flyktingar som överförs till Sverige genom flyktingkvoten.

Nationalitet	Budgetåret 1992/93		Budgetåret 1993/94	
	Asylan-sökningar	Upphålls-tillstånd	Asylan-sökningar	Upphålls-tillstånd
Förb.rep.Jugosl.	44 766	572	2 592	6 361
Bosnien-H.	33 104	724	2 990	44 926
Kroatien	198	0	5 203	644
Cuba	148	112	455	138
Irak	3 655	3 354	1 564	2 487
Iran	641	1 079	288	699
Peru	854	196	342	160
Rumänien	496	122	274	32
Ryssland	371	92	246	177
Somalia	2 367	751	549	2 132
Statslösa/ okänt mbskap	498	364	207	228
Togo	93	8	371	2
Turkiet	416	175	181	215
Uganda	684	64	227	49
Övriga	4 956	1 709	2 310	1 378
Totalt	80 223	9 446	17 799	59 628

Det minskande antalet asylsökande gjorde att Invandrarverkets och Utlänningsnämndens verksamhet under budgetåret 1993/94 kunde till stor del

inriktas på att beta av de negativa balanser som den tidigare kraftiga inströmningen förorsakat.

Under budgetåret inkom 17 800 ansökningar om uppehållstillstånd till Invandrarverket och samtidigt fattade man beslut rörande drygt 75 000 personer. Av dessa fick 31 % avslag, 4 % av ärendena avskrevs och drygt 65 % fick tillstånd att stanna. Av de positiva besluten avsåg 80 % personer från Bosnien-Hercegovina. Dessa positiva beslut fattades med utgångspunkt i det beslut regeringen fattat i juni 1993 vad gäller en asylansökan från en barnfamilj från Bosnien-Hercegovina. Vid budgetårets slut hade Invandrarverket ca 9 500 ärenden kvar att fatta beslut i, vilket kan jämföras med motsvarande antal vid utgången av föregående budgetår (66 400).

Till Utlänningsnämnden hade under budgetåret 1993/94 inkommit 30 900 ärenden, en ökning från föregående budgetår med 4 500. Under budgetåret fattade man beslut i 32 000 fall. Av dessa var 72 % avslag, 20 % bifall och 8 % skrevs av. Vid slutet av budgetåret hade Nämnden 17 500 öppna ärenden. Av de öppna ärendena avsåg 62 % personer från f.d. Jugoslavien, de flesta från Kosovo.

Under budgetåret 1993/94 beviljades sammanlagt 59 628 personer uppehållstillstånd. En ökning jämfört med föregående budgetår med drygt 50 000 personer. Kvantitativt är det framförallt antalet uppehållstillstånd grundade på humanitära skäl som har ökat. Återigen är det framförallt personer från Bosnien-Hercegovina som återfinns här. Regeringens beslut i april 1994 att låta barnfamiljer som ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 1993 få stanna fick till följd att 5 230 personer fick uppehållstillstånd på denna grund. Relativt sett har konventionsflyktingar inklusive uttagna under flyktingkvoten tredubblats. Upphållstillstånden under de senaste två budgetåren fördelar sig enligt följande:

Skäl	Bå 1992/93		Bå 1993/94	
<i>Konventionsflyktingar</i>				
– Flyktingkvoten *	2 342	25 %	6 370	11 %
– Övriga	364	4 %	1 423	2 %
Krigsvägrare	3	0 %	0	0 %
De facto-flyktingar	2 890	30 %	3 910	7 %
Humanitära skäl**	3 847	41 %	47 925	80 %
Totalt	9 446	100 %	59 628	100 %

* Ingen statistik är i dag tillgänglig över hur stor andel av kvotflyktingarna som inte får flyktingstatus enligt Genèvekonventionen utan accepteras av andra skäl.

**I siffran för bå 1993/94 ingår också de familjer som fick stanna enligt regeringsbeslut i april 1994. Antalet personer var 5 230.

Utöver dem som beviljas uppehållstillstånd enligt de skäl som redogjorts för ovan tillkommer anhöriga till flyktingar och därmed jämställda personer, vilka inrest tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som omfattas av samma särskilda mottagande som flyktingar. Villkoret för att omfattas av det kommunala flyktingmottagandet är att de anhöriga skall ha sökt uppehållstillstånd inom två år från det att den man har anknytning till tagits

emot i en kommun. Antalet sådana anhöriga som fick uppehållstillstånd budgetåret 1993/94 uppgick till 11 124 personer.

Med anhöriginvandring avses här bl.a. make/maka, samboende och barn under 20 år till en svensk medborgare eller en utlänning med gällande uppehållstillstånd och som bor i Sverige. Tillstånd kan också i vissa fall ges andra nära anhöriga till i Sverige bosatt person (som regel ensamstående förälder och i vissa fall föräldrapar). Under budgetåret 1993/94 fick 23 424 personer uppehållstillstånd på dessa grunder, varav alltså 11 124 personer omfattades av det kommunala flyktingmottagandet.

Den utomnordiska invandringen till Sverige under budgetåren 1992/93 och 1993/94 (vuxna och barn) framgår av följande tabell, som även redovisar grunderna för uppehållstillstånden.

Skäl	Bå 1992/93		Bå 1993/94	
Flyktingar m.fl.	9 446	31,5 %	59 628	71,0 %
Nära anhöriga(an knytningar)	19 468	65,0 %	23 424	27,9 %
<i>Varav</i>				
– ankn ytning till flykting	(7 512)		(11 124)	
– övriga an knytningar	(11 956)		(12 300)	
Arbetsmarknadsskäl	189	0,6 %	148	0,1 %
Adoptivbarn	890	2,9 %	827	1,0 %
Totalt	29 993	100,0 %	84 027	100,0 %

4. 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. Kvoten används 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.

Riktlinjer för kvotens användning ges budgetårsvis av regeringen efter beslut av riksdagen. Det är Invandrarverket som har ansvaret för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige. Transporten köper Invandrarverket genom International Organization for Migration (IOM).

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

För budgetåret 1993/94 beslutade riksdagen om en mer flexibel användning av de resurser som fanns till förfogande för överföring och mottagande av flyktingar. Mot bakgrund av situationen i f.d. Jugoslavien beslutade emellertid regeringen, efter yttrande av UNHCR, att hela utrymmet skulle

I december 1993 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 1993/94:51, bet. 1993/94:SfU6, rskr. 1993/94:76) att föra över upp till 6 000 skyddsbehövande utöver ovanstående kvot.

Av den totala kvoten om 7 800 personer för budgetåret 1993/94 avsattes 6 700 platser till flyktingar och andra personer i behov av skydd från f.d. Jugoslavien och 1 100 personer från övriga världen.

Inom kvoten som avsattes för personer från f.d. Jugoslavien rymdes också personer som inte enligt rådande praxis vid tillämpningen av utlänningslagen (1989:529) kunde komma i fråga för anhöriginvandring. T.ex. barn över 20 år, syskon och föräldrar samt deras familjer och övriga släktingar. Inom samma kvot ingick även personer vilka var föremål för medicinsk evakuering och som initierades av bl.a. UN Medevac Committee.

Under budgetåret 1993/94 togs slutligen 7 340 personer ut inom kvoten, varav 6 468 från f.d. Jugoslavien. Ett mindre antal personer med funktionsnedsättningar har också tagits ut inom kvoten.

Antalet faktiskt överförda flyktingar varierar från år till år, eftersom uttagningsbeslut inte alltid omedelbart kan följas av utresetillstånd från det land där vederbörande vistas. Bl.a. på grund av svårigheter att ordna resor till Sverige från f.d. Jugoslavien har endast 2 024 personer överförts till Sverige under budgetåret 1993/94.

För budgetåret 1994/95 beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, om överföring och mottagande av ca 1 800 kvotflyktingar.

Flyktingkvotens sammansättning under budgetåret 1993/94

Ursprungsland	Beviljade inresetillstånd
EUROPA	
F.d. Jugoslavien	6 468
ASIEN	
Irak	622
Iran	208
Vietnam	9
Kina	8
Burma	5
Uzbekistan	5
<i>Summa</i>	<i>857</i>
LATINAMERIKA	
Guatemala	8
Colombia	3
El Salvador	3
<i>Summa</i>	<i>14</i>
AFRIKA	
Togo	1
Totalt	7 340

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 Invandrarverket ge ett behovsprövat bidrag om det rör sig om familjer till konventionsflyktingar. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader 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 1993/94 beviljades 148 sådana tillstånd (föregående budgetår 189). 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. Under år 1994 har 3 374 säsongsarbetare fått tillfälliga tillstånd, de flesta (3 321) inom trädgårdsnäringen.

Antalet utlännningar som under budgetåret 1993/94 har haft ett tillfälligt arbete i Sverige var 9 800 personer, därav 8 932 artister och musiker.

Avtalet mellan EFTA-länderna och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) trädde i kraft den 1 januari 1994. Detta avtal innebär att medborgare från de andra EES-länderna fick tillträde till den svenska arbetsmarknaden utan arbetstillstånd. Svenska medborgare fick på samma sätt tillträde till de andra EES-ländernas arbetsmarknad. Under januari–september 1994 har 3 752 sådana tillstånd givits. I denna siffra ingår inte bara personer som önskar bosätta sig här utan också sådana som skall vistas och arbeta här under en begränsad tid.

Den 13 november beslutades genom folkomröstning att Sverige kommer att bli medlem av EU den 1 januari 1995. Det innebär att länderna inom EU har tillgång till varandras arbetsmarknader.

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 som Invandrarverket har beviljat uppehållstillstånd för budgetåret 1993/934 var 827 (föregående budgetår 890).

7. Återvandring

Bland alla grupper av invandrare finns det alltid ett antal som efter kortare eller längre tid lämnar vårt land. De flesta av dem flyttar redan under de första åren, till största delen tillbaka till hemlandet. När den tidigare dominerande arbetskraftsinvandringen nu har ersatts av en invandring som i större utsträckning grundas på invandrarens skyddsbehov kan återvandringen delvis komma att få nya mönster. Å ena sidan kan viljan att återvända vara stark när de förhållanden man flytt från är förbättrade, å andra sidan kan det ta lång tid innan så blir fallet.

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 integration i exillandet. Insikten om denna risk finns nu allmänt, inte minst hos invandrares och flyktingars egna organisationer, som också aktivt har engagerat sig för att föra ut denna kunskap till sina medlemmar.

Regeringen stödjer återvandring genom ekonomiska bidrag, men även till viss del genom sin integrationspolitik. Erfarenheten visar att den som utnyttjar de möjligheter till integration som ges i exillandet därmed också ger sig själv goda förutsättningar att lyckas med en eventuell återflyttning.

Invandrarverket har möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja bidrag till flyktingars resa från Sverige för bosättning i annat land, s.k. återresebidrag (SFS 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 återvända med återresebidrag.

Under budgetåret 1993/94 beviljades 376 personer återresebidrag av Invandrarverket, vilket är något färre än föregående budgetår. De senaste två budgetåren har antalet personer som fått återresebidrag varit flera än tidigare år. Ökningen beror framförallt på att allt fler har återvandrat till Chile.

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 för olika återvandningsprojekt. Sociala Missionen är den organisation som fått störst

stöd. De har framförallt arbetat med förberedelsearbete i Sverige för återvändande chilensare.

Frågor om återvändande har blivit allt mer uppmärksammade. Den parlamentariska kommitté som skulle ge en översyn av invandrar- samt invandrings- och flyktingpolitiken (dir 1993:01), hade bl.a. som uppgift att lägga ett förslag om en aktiv politik för frivillig återvandring. Denna uppgift har i november 1994 flyttats över till kommittén som skall göra en översyn av invandrings- och flyktingpolitiken (dir. 1994:129). Inom regeringskansliet pågår ett arbete med frågan om bosnierna och deras möjligheter att i en framtid kunna återvända hem igen.

Invandrarverket har även möjlighet att ge bidrag till vissa asylsökande som frivilligt återvänder till sina hemländer. Föregående budgetår hade de som fått detta stöd ökat kraftigt och uppgick till ca 6 800 personer. De personer som återvänder med hjälp av det här bidraget speglar hela gruppen asylsökare, dvs. personer från f.d. Jugoslavien dominerar stort. Budgetåret 1993/94 har antalet åter minskat, liksom antalet som sökt asyl, och uppskattas vara drygt 2 000 personer.

IV Mottagande av asylsökande och flyktingar

m.m.

1. Mottagandet av asylsökande under den tid asylansökan prövas

Under budgetåret 1993/94 sökte, som tidigare redovisats, totalt 17 799 personer asyl i Sverige, en minskning med knappt 20 000 jämfört med föregående budgetår.

Antalet personer som söker asyl i Sverige har under senare år varierat kraftigt beroende på händelser i världen. Det har fört med sig att behovet av förläggningsplatser kraftigt varierat från tid till annan. Under budgetåret 1993/94 har antalet inskrivna på Invandrarverkets anläggningar minskat med 57 % och antalet förläggningsplatser har minskat från 74 000 till 35 000 platser. Detta har fört med sig att ungefär 60 % av förläggningarna har avvecklats. Behovet av förläggningsplatser fortsätter att minska till följd av den låga inströmningen av asylsökande men också på grund av regeringens beslut i april 1994 som innebär att familjer som sökt asyl i Sverige före den 1 januari 1993 och som då hade barn som var under 18 år i princip får stanna.

Mottagandet av asylsökande har varit föremål för en övergripande översyn och ett reformerat mottagande trädde i kraft den 1 juli 1994.

Tidigare ordning för mottagandet av asylsökande innebar att så gott som alla asylsökande först togs emot på en utredningssluss där asylutredningen genomfördes. Därefter vistades de asylsökande som inte hade nära släktingar i landet som regel på en förläggning under den tid som deras ansökan om asyl prövades.

På förläggningar bor de asylsökande vanligen i möblerade lägenheter och har eget hushåll. Familjer bor i regel tillsammans familjevis medan ensamstående placeras flera tillsammans i en lägenhet. Normalt bor minst två personer i varje rum, inklusive vardagsrum.

Enligt en proposition *Mottagande av asylsökande m.m.* (prop.1993/94:94, bet.1993/94:StU11, rskr.1993/94:188) som riksdagen tog beslut om i mars gäller fr.o.m. den 1 juli 1994 bl.a. ett antal regeländringar och andra åtgärder som skall göra mottagandet av asylsökande och flyktingar mer flexibelt och mindre kostnadskrävande.

Invandrarverket skall, liksom tidigare, vara huvudman för mottagandet av asylsökande och se till att det finns tillräckligt med förläggningar. Invandrarverket skall aktivt arbeta för att driften av förläggningarna läggs ut på entreprenad. På så sätt ges bl.a. ideella organisationer möjlighet att spela en roll i mottagandet.

Asylsökande som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning. Om den asylsökande saknar inkomst eller andra tillgångar är bostaden kostnadsfri och en dagersättning lämnas för att täcka behovet av mat, kläder och annat nödvändigt. När inkvarteringen sker under former som inte medger att man kan laga sin egen mat ingår mat i login. Dagersättningen blir då lägre.

Enligt den nya ordningen som regleras i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (SFS1994:137) skall en asylsökande ha rätt till dagersättning (för närvarande ges en ensamstående med eget hushåll 71 kronor per dag i dagersättning) oberoende av om de bor på en förläggning eller om de själva ordnar bostad i en kommun. Alla asylsökande skall dock av administrativa skäl vara registrerade vid en förläggning. De asylsökande som ordnar sitt egen boende, t.ex. hos släkt eller vänner, får en bostadsersättning. För ensamstående är ersättningen 500 kronor per månad och till en familj 1 000 kronor per månad, oavsett antalet familjemedlemmar. Om en asylsökande som bott på egen hand i en kommun inte har möjlighet att fortsätta göra det har Invandrarverket skyldighet att erbjuda plats på en förläggning. Den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har fr.o.m. den 1 juli 1994 inte rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt socialtjänstlagen.

Socialförsäkringsutskottet har i sitt betänkande *Mottagande av asylsökande m.m.* (1993/94:StU11) angett att det är viktigt att regeringen noga följer utvecklingen och de effekter det egna boendet får i olika avseenden, inte minst vad gäller handläggningstider. Utskottet har vidare angett att regeringen bör föreslå åtgärder, om ett utökat boende visar sig få negativa konsekvenser. Regeringen har mot den bakgrunden givit Invandrarverket i uppdrag att redovisa omfattningen av och de effekter som det egna boendet får i olika avseenden samt vid behov lämna förslag till åtgärder för att motverka eventuella negativa konsekvenser. Uppdraget har delredovisats den 14 november 1994 och slutlig redovisning skall lämnas senast den 1 februari 1995.

Under vistelsen på en förläggning erbjuds vuxna asylsökande sedan några år tillbaka svenskundervisning och annan organiserad verksamhet. Barn i skolåldern går i skolan. Asylsökande ungdomar kan få undervisning i

gymnasieskolan. Fr.o.m. den 1 juli 1994 har Invandrarverket skyldighet att erbjuda organiserad verksamhet för asylsökande. Utgångspunkten är att alla asylsökande skall delta i verksamheten. För den som utan giltigt skäl vägrar delta eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen kan dag-ersättningen kraftigt sänkas. För en ensamstående asylsökande med egen mathållning som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamheten har dagersättningen satts ner från 71 kronor per dag till 47 kronor per dag.

Om en asylsökande även efter det att nedsättning av dagersättningen har skett, utan giltigt skäl vägrar att delta i organiserad verksamhet eller försvårar utredningen genom att hålla sig undan, kan bostadsersättning och även dag-ersättning sättas ned under förutsättning att den asylsökande erbjuds plats på en förläggning. Om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen betalas ingen ersättning ut. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd från Invandrarverket.

Den 1 juli 1994 infördes även ett antal regelförändringar som gäller asyl-sökandes rätt till sjukvård m.m. Vuxna asylsökande har liksom tidigare rätt till akut sjuk- och tandvård samt sådan vård som inte kan anstå. När det gäller asylsökande barn under 18 år har omfattningen av den vård som barnen har rätt till utvidgats. Enligt de nya reglerna skall barn till asylsökande i princip ha samma tillgång till hälso-, sjuk- och tandvård i samma utsträckning som barn som stadigvarande bor i Sverige. Statlig ersättning lämnas för den här nämnda vården. För andra utlänningar än asylsökande som sökt uppehålls-tillstånd i Sverige och har rätt att vistas här under den tid som ansökan prövas lämnas, till skillnad mot tidigare, ingen statlig ersättning fr.o.m. den 1 juli 1994

En annan förändring är att asylsökande som tidigare haft kostnadsfri vård numera skall betala en egenavgift på 50 kronor för läkarvård och receptförskriven medicin samt 25 kronor för annan sjukvårdande behandling.

Om en asylsökande inom loppet av en sexmånadersperiod betalar mer än 400 kronor för läkarvård, sjukvårdande behandling eller receptförskriven medicin får Invandrarverket betala ett särskilt bidrag för de kostnader som överstiger 400 kronor.

Ansvaret för att ge de asylsökande sjukvård skall senast den 1 januari 1997 överföras till landstingen.

Invandrarverket har under budgetåret 1993/94 ytterligare lyckats pressa kostnaderna för förläggningsverksamheten på grund av ett minskat behov av förläggningsplatser och minskade flyktingdygnskostnader. Jämfört med budgetåret innan sänktes den genomsnittliga kostnaden per flyktingdygn från 221 kronor till 202 kronor. Kostnaden för förläggningsverksamheten var under budgetåret 1993/94 ca 4,6 miljarder kronor. För det förlängda budget-året 1995/96 har ca 1,8 miljarder kronor anslagits till förläggningsverksam-heten.

Omfattning

Det nuvarande systemet för flyktingmottagandet infördes den 1 januari 1985. Det innebär att Invandrarverket skall träffa överenskommelser med kommunerna om att de skall ta emot flyktingar och vissa andra utlänningar.

I tabellen ges en statistisk överblick över det kommunala mottagandet sedan år 1989.

År	Avtalade kommunplatser	Faktiskt mottagna	Antal kommuner
1989	18 297	21 173	276
1990	22 808	22 237	278
1991	22 077	18 961	277
1992	21 817	18 472	271
1993	21 400	25 300	271
1994-06	49 900	35 821 (tom 06)	271

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. Under budgetåret 1993/94 medverkade sammanlagt 271 kommuner i flyktingmottagandet. Med anledning av den stora flyktinginvandringen under de senaste budgetåren har dock bl.a. storstadskommunerna fått en väsentligt större inflyttning av flyktingar än vad kommunerna räknat med. Det stora flyktingmottagandet har lett till en del problem för dessa kommuner när det gäller planeringen av mottagande och introduktionen av flyktingar i kommunen.

Det totala antalet mottagna personer i kommunerna under kalenderåret 1993 uppgick till ca 25 300 personer. Härav har ca 16 300 tagits emot från förläggning. Ca 2 300 var kvotflyktingar där de flesta kom direkt till kommunen. Ca 6 700 var anknytningar till flyktingar och andra personer som inte vistades på förläggning när de beviljades tillstånd. Totalt fanns överenskommelser med kommunerna om att ta emot ca 21 400 flyktingar.

Regeringens principbeslut i juni 1993 som innebar att flertalet asylsökande från Bosnien-Hercegovina fick tillstånd för bosättning i Sverige och den förordning (1994:189) som regeringen fattade beslut om i april 1994 och som innebär att barnfamiljer som sökt asyl före den 1 januari 1993 skall få stanna i Sverige om inte särskilda skäl talar emot det, har ställt stora krav på kommunerna att ta emot flyktingar i avsevärt större omfattning än tidigare. Under budgetåret 1994/95 beräknas kommunerna ta emot ca 42 000 personer. I detta platsbehov ingår även kommunplatser för kvotflyktingar och anhöriga till flyktingar.

I propositionen *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.* (1989/90:105) redovisades ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. Samtidigt infördes ett nytt system för statlig ersättning för flyktingmottagandet. Huvudsyftet med förändringen av ersättningsystemet var att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

Kommunerna förutsätts fr.o.m. år 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.

Som exempel kan nämnas en treårig försöksverksamhet i föreningsregi. Den bedrivs sedan våren 1994 i Stockholm av fem frivilligorganisationer i samverkan med Stockholms invandranämnd och med stöd av projektmedel från Civildepartementet. Genom ett särskilt avtal med kommunen överförs viss del av flyktingersättningen till föreningarna för deras insatser. De organisationer som ingår i försöksverksamheten är Röda korsets Stockholmsdistrikt, KFUM/KFUK:s studieförbund, Sociala Missionen, Blå Bandets lokalavdelning i Tensta/Rinkeby och Caritas.

En viktig del av introduktionen är svenskundervisningen. Av stor betydelse för flyktingens introduktion är också insatser i övrigt inom utbildningsväsendet samt arbetsmarknadspolitiska insatser.

Under den första tiden i kommunen får flyktingar som regel sin försörjning tillgodosedd genom socialbidrag.

Fr.o.m. den 1 januari 1993 har kommunerna, genom lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, getts möjlighet att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och vissa andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Ett villkor för att introduktionsersättning skall kunna beviljas är att flyktingen följer den introduktionsplan som upprättats av kommunen efter samråd med den enskilde flyktingen. Ett 50-tal kommuner har t.o.m. september 1994 börjat använda sig av den nya introduktionsersättningen.

Statlig ersättning/kosmader

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

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.

Grundersättning skall utges till alla kommuner som träffat överenskommelse med Invandrarverket om mottagande av flyktingar och är oberoende av hur många flyktingar kommunen tar emot. Grundersättningen utgår för varje år som överenskommelsen omfattar med ett belopp som motsvarar schablonersättningen för tre vuxna flyktingar.

Schablonersättningen skall täcka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd till flyktingar och huvuddelen av övriga bidrag som tidigare lämnades till kommunerna för flyktingmottagandet. Den skall även inkludera kommunernas kostnader för lagstadgad svenskundervisning för vuxna som omfattas av flyktingmottagandet. För år 1995 är schablonersättningen 147 200 kronor för flyktingar som fyllt 16 år och 90 300 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 de första 18 månaderna efter det första mottagandet i en kommun. Dessa regler ändrades den 1 juli 1994 så att ersättningen utbetalas vid tre i stället för vid två tillfällen och utsträcks i tiden. Avsikten med denna ändring var att skapa ökad rättvisa mellan in- och utflyttningskommuner och ge en bättre kompensation än tidigare åt inflyttningskommuner.

Ersättning för vissa särskilda kostnader

För flyktingar som inte kan försörja sig på grund av funktionshinder eller hög ålder (60 år och därutöver) får kommunen ersättning för vissa särskilda kostnader. Ersättningen avser ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, stöd och hjälp i boendet och färdtjänst. Riksdagen har i samband med budgetpropositionen för budgetåret 1994/95 beslutat att staten för utlänningar i åldern 55–60 år som tas emot under fjärde kvartalet 1993 och under hela år 1994 skall lämna samma ersättning till kommunerna som för utlänningar över 60 år. I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 föreslås att samma regler också skall gälla för flyktingar i åldern 55–60 år som tas emot i kommunerna under år 1995.

För ensamma flyktingbarn under 18 år som kommit till Sverige utan egen vårdnadshavare 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 av extraordinära kostnader kan efter prövning av Invandrarverket och inom ramen för anvisade medel lämnas till kommuner som har vissa typer av extraordinära kostnader för flyktingmottagandet. Sådan ersättning kan även lämnas till kommuner som träffar överenskommelser med Invandrarverket om att upprätthålla viss beredskap att ta emot flyktingar.

Invandrarverket har under budgetåret 1994/95 möjlighet att använda de medel som anvisats för ersättning till kommunerna för extraordinära kostnader även för motsvarande ändamål hos landstingen. Det kan exempelvis avse insatser inom psykiatrin som inte är direkt individrelaterade och som kan vara kostsamma. Vid bedömning av behovet av särskilda sjukvårdsinsatser skall Invandrarverket samråda med Socialstyrelsen.

Den totala ramen för ersättning av extraordinära kostnader under budgetåret 1994/95 är 150 miljoner kronor.

Kostnaderna för ersättning till kommunerna uppgick under budgetåret 1993/94 till ca 4,1 miljarder kronor.

Under år 1994 har därutöver efter särskilda beslut av riksdagen lämnats särskilda bidrag till kommunerna. I det följande beskrivs innehållet i och skälen för dessa särskilda bidrag.

Tillfälligt stimulansbidrag

Ett väsentligt ökat flyktingmottagande under budgetåren 1993/94 och 1994/95 har ställt stora krav på kommunernas mottagningsresurser. För att minska risken för att många flyktingar skulle behöva bo kvar lång tid på förläggning beslutade riksdagen i december 1993 efter förslag från regeringen (prop. 1993/94:51, bet. 1993/94:SfU6, rskr. 1993/94:76) att införa en särskild statlig ersättning till kommunerna, ett s.k. *tillfälligt stimulansbidrag* som syftade till att flyktingar och andra utlänningar snabbare skulle kunna tas emot i en kommun. Stimulansbidrag, om totalt 25 000 kronor per flykting, har år 1994 lämnats till kommuner som träffat överenskommelse med Invandrarverket om ett kraftigt ökat flyktingmottagande under år 1994. En förutsättning för att kommunen skulle kunna erhålla helt stimulansbidrag har dock varit att kommunen tagit emot överenskomna flyktingar under sista kvartalet 1993 och fram t.o.m. den 1 oktober 1994. Bidrag har också lämnats till kommuner som redan haft ett stort mottagande och som ökat detta.

Riksdagen har efter förslag från regeringen i (prop. 1994/95:26) *Förläggning av tiden för stimulansbidrag till kommuner som ökar sitt flyktingmottagande* beslutat att möjligheten för kommuner att få särskild ersättning i form av stimulansbidrag utvidgas till att gälla också för flyktingar som tas emot under fjärde kvartalet 1994. För flyktingar som tas emot under fjärde kvartalet skall, utöver tidigare överenskommelse som berättigat till stimulansbidrag, lämnas 23 000 kr per flykting i stimulansbidrag.

Riksdagen beslutade i samband med föregående års budgetproposition (prop. 1993/94:100, bil. 12, bet. 1993/94:SfU14, rskr. 1993/94:263) att ett särskilt konjunkturtillägg skall utbetalas för flyktingar mottagna under år 1991 för att ersätta den uppskattade genomsnittliga kommunala merkostnaden för socialbidrag. Konjunkturtillägget, 35 000 kronor för vuxna och 5 000 kronor för barn under 16 år, har utbetalats till den kommun där flyktingen var bosatt den 1 juli 1994. En förutsättning är dock att kommunen tar emot flyktingar under år 1994 enligt överenskommelse med Invandrarverket.

Regeringen skall i samråd med Svenska kommunförbundet fortsätta följa socialbidragskostnaderna under åren 1993 och 1994 för flyktingar mottagna år 1991 för en fortsatt bedömning av om konjunkturtillägget ger avsedd kostnadsfördelning mellan stat och kommun. Vid behov skall en slutlig reglering ske som kan komma att innebära ytterligare statligt bidrag eller att kommunerna får återbetala en del av konjunkturtillägget.

Uppföljning/utvärdering av flyktingmottagandet och den statliga ersättningen

Resultatet av flyktingmottagandet skall följas upp och avse såväl måluppfyllelse som effekter på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Uppföljning bör ske i varje kommun. Som central myndighet för flyktingmottagandet har Invandrarverket ett samlat uppföljningsansvar på riksnivå.

Uppföljning av verksamhet och resultat har också skett i särskild ordning av Arbetsmarknadsverket och Svenska kommunförbundet. KomRev AB redovisade i november 1993 en studie av kostnaderna för flyktingar mottagna år 1991 i ett mindre antal kommuner.

Av de verksamhetsmässiga uppföljningar som hittills genomförts av Statens invandrarverk och Arbetsmarknadsverket på den statliga sidan och Svenska kommunförbundet framkommer bl.a. att samarbetet mellan olika myndigheter som samverkar i flyktingmottagandet klart har förbättrats sedan det nya ersättningssystemet infördes år 1991. Invandrarverket har dock funnit att det finns vissa brister i introduktionsplanernas kvalitet, vilket kan innebära en försenad introduktion med ökade kostnader för stat och kommun som följd. Många gånger saknas särskilda introduktionsplaner för barn och överhuvudtaget saknas ofta långsiktiga mål i introduktionsplanerna.

Invandrarverket har vidare funnit att ca 12 % av de kommunmottagna har flyttat under de första 18 månaderna efter mottagandet i en kommun. Hälften av flyttningarna har skett inom 6 månader från det första mottagandet i en kommun och i regel från norr till söder och från mindre orter till i synnerhet de tre storstäderna.

Invandrarverket har under våren 1994 gjort en undersökning av alla flyktingar mottagna år 1991 och som studerat svenska för invandrare läsåret 1991/92. Av undersökningen framkommer att det fortfarande är alltför långa väntetider i kommunerna för att få påbörja sfi-studier, alltför många studie-

avbrott och att alltför få avslutar studierna med godkänt resultat. Även kunskaperna hos dem som klarat kursen verkar i många fall bristfälliga.

Vid sidan av resultatuppföljningen skall en central uppföljning ske av kostnadsutvecklingen för stat och kommun. Av de verksamhetsmässiga uppföljningar som hittills gjorts och den studie som KomRev AB redovisade i november 1993 av kostnader för flyktingar mottagna år 1991, har det varit svårt att få en god överblick av kostnaderna i kommunen. Det har inte gått att av uppföljningarna dra några generella slutsatser om i vilken utsträckning schablonersättningen täcker de kostnader den är avsedd att täcka. I budgetpropositionen 1994 uttalades att det behövs en intensifierad uppföljning av såväl kostnadsfördelningen mellan stat och kommun som kvalitet och innehåll i flyktingmottagandet. Resultatet av en sådan uppföljning skall syfta till att ge ett bättre beslutsunderlag för såväl utformning av och nivå på den statliga ersättningen som innehåll i verksamheten.

Regeringen har i maj 1994, bl.a. av dessa skäl, tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att följa upp den statliga ersättningen för flyktingmottagandet m.m. I arbetsgruppen ingår representanter för Kulturdepartementet, Finansdepartementet, Statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet.

Arbetsgruppen har under sommaren 1994 genomfört en urvalsundersökning i 41 kommuner. De utvalda kommunerna har bl.a. ombetts redovisa de kostnader de haft och som schablonersättningen avser täcka för flyktingar som tagits emot under åren 1991, 1992 och 1993. Resultatet av urvalsundersökningen har redovisats i rapporten *Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktingmottagandet?* (Ds 1994:136).

Arbetsgruppen har, med utgångspunkt från urvalsundersökningen och med reservation för den osäkerhet som kan finnas i kommunernas redovisningar, funnit att grundersättningen och schablonersättningen, inkl. konjunkturtillägg, i flertalet kommuner hittills täckt de kostnader som ersättningarna varit avsedda att täcka för flyktingar mottagna i en kommun år 1991. En fortsatt uppföljning av kostnaderna under resterande del av år 1994 bör dock göras av dessa flyktingar innan en slutlig reglering kan ske mellan stat och kommun. För flyktingar mottagna i en kommun år 1992 framkommer av urvalsundersökningen att de flesta kommunerna redovisar en bidragsutnyttjandegrad som ligger under eller omkring den förväntade bidragsutnyttjandegraden. Arbetsgruppen gör därför bedömningen att för flyktingar mottagna i en kommun år 1992 har den statliga ersättningen hittills i flertalet kommuner täckt de kostnader den varit avsedd att täcka t.o.m. den 30 juni 1994.

Arbetsgruppen har också sökt finna om det kan vara några speciella förhållanden i en kommun som gör att kommunen har höga respektive låga värden på bidragsutnyttjandegraden. De variabler som särskilt följts upp är kommunindelning, invånarantal, antal mottagna flyktingar i kommunen, andelen barn, väntetid till svenska för invandrare och tidigt eller sent mottagande under mottagningsåret. Av dessa uppföljningar har endast framkommit att kommuner med invånarantal under 25 000, glesbygds- och landsbygdskommuner många gånger har en låg bidragsutnyttjandegrad i för-

hållande till den förväntade bidragsutnyttjandegraden för respektive kontingent. En orsak till detta kan vara att många flyktingar flyttar från mindre till större kommuner. Dessa kommuner kan därför antas bli överkompenserade av det nuvarande statsbidragssystemet. En ändring av reglerna för utbetalning av schablonersättningen har emellertid gjorts den 1 juli 1994 vilket innebär att det tar längre tid för en kommun att erhålla hela schablonersättningen. Denna ändring bör till viss del kompensera inflyttningskommuner och minska överkompensationen till kommuner med stor utflyttning.

Lån till hemutrustning för flyktingar

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. Lån kan beviljas till flyktingar m.fl. som fyllt 18 år, som tas emot i en kommun efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande eller som i övrigt omfattas av flyktingmottagandet. Lånebeloppet fastställs i procent av gällande basbelopp enligt lagen om allmän försäkring. Beloppet för ett enpersonshushåll är högst 20 700 kr och för en familj med två barn 33 600 kr. Från beviljat belopp avräknas en uppläggningsavgift på för närvarande 300 kr i samband med utbetalningen. Lånen är amorteringsfria under de första två åren efter utbetalningen. Ränta utgår med en räntesats som fastställs för varje år av regeringen. Amorteringstidens längd bestäms med utgångspunkt från lånens storlek. Låntagare med låga inkomster kan få anstånd med återbetalning eller nedsättning av det belopp som skall betalas. Vid långvarig oförmåga att betala tillbaka lånet skall detta kunna avskrivas. Med de relativt förmånliga villkor som gäller för lån till hemutrustning bör det normalt sett inte finnas något behov av socialbidrag till möbler och annat bohag.

Återbetalning av lån beviljade år 1991 började i januari 1993. Under budgetåret 1993/94 inbetalades nära 25 miljoner kronor inkl. ränta från låntagarna. Drygt 12 000 personer har hittills beviljats anstånd med återbetalning av lånen. Under år 1994 har hittills drygt 300 beslut om avskrivning fattats som avser ungefär 5,3 milj.kr.

V Invandrapolitiken (integrationsfrågor)

1. Inledning

Invandrapolitiken syftar till att underlätta invandrares integration i det svenska samhället. Målen för invandrapolitiken är jämlikhet, valfrihet och samverkan. Målen gäller såväl flyktingar som andra invandrare.

Långsiktig invandrapolitik sammanfaller i stora delar med allmän välfärdspolitik. Den förstärks och kompletteras med de särskilda insatser som riktas enbart mot invandrare för att ge dessa likvärdiga villkor.

Invandrapolitiken bygger på att varje myndighet har samma ansvar för invandrare som för den övriga befolkningen. Myndigheterna har därutöver ett ansvar för att särskilda åtgärder vidtas för invandrare när det behövs. Ansvaret för det praktiska genomförandet ligger i betydande utsträckning på kommuner och landsting. Invandrarverket ansvarar för att bevaka åtgärder och samordna de statliga myndigheternas arbete inom området.

Under senare årtionden har invandringen till Sverige kraftigt förändrats, både till antal och sammansättning. Under några få decennier har Sverige utvecklats från ett samhälle med ett fåtal etniska grupper till ett samhälle med över hundralet språk och nationaliteter samt många religioner. Detta har ställt nya och annorlunda krav på mottagande och integration i det svenska samhället.

Möjligheterna att ta emot invandrare på ett bra sätt och att integrera dem i det svenska samhället är beroende av samhällets ekonomiska förutsättningar, särskilt vad gäller förhållandena på arbetsmarknaden.

Det finns anledning att känna en växande och allvarlig oro inför de allt mer påtagliga svårigheter som många invandrare har att komma in i det svenska samhället. Invandrare tycks på de flesta samhällsområden vara mer utsatta och oftare hamna i sämre läge än befolkningen i övrigt. Denna oro förstärks av det faktum att invandrarernas situation har försämrats under tider då högkonjunktur har rått.

I första hand gäller oron invandrares situation på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland invandrare är väsentligt högre än bland svenskar och den årliga per capita-inkomsten är väsentligt lägre. Andra tecken på utsatthet och svårigheter finns i studier som gjorts av sjukskrivningar och förtidspensioneringar. Särskilt oroväckande är att så många unga invandrare, av vilka många har vuxit upp i Sverige, möter större svårigheter i Sverige än vad andra ungdomar gör.

I *Social Rapport (1994:10)* ger Socialstyrelsen en bild av människors materiella villkor (arbete, boende och ekonomi) och hur dessa villkor förändrats under åren 1980-1992. Slutsatsen är, att "vissa invandrarkategorier" – tillsammans med ungdomar och ensamstående föräldrar – har svaga resurser på så gott som samtliga undersökta områden. Situationen för dessa grupper försämrades under den undersökta perioden, delvis redan innan den ekonomiska krisen. Man måste alltså söka förklaringarna till denna utveckling delvis på andra områden än de rent ekonomiska. I undersökningen påpekas vidare, att problem med arbete, boende eller ekonomi delvis hänger samman med problem också inom andra välfärdsområden.

Den dåvarande regeringen beslöt i januari 1993 att göra en översyn av invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken. En kommitté tillsattes i april 1993. Kommittén tog namnet Invandrar- och flyktingkommittén (IFK).

Bl.a. mot bakgrund av invandrares ovan beskrivna ökande svårigheter att integreras i det svenska samhället beslutade den nya regeringen att det fortsatta översynsarbetet av invandrings- och flyktingpolitiken samt invandrapolitiken skall bedrivas i två separata kommittéer, en för invandrings- och flyktingpolitiken och en för invandrapolitiken. Regeringen har därigenom velat markera nödvändigheten att ge ökad vikt åt frågor rörande invandrares integration.

Med utgångspunkt i en analys av den nuvarande invandrapolitiken skall kommittén överväga hur den framtida invandrapolitiken skall utformas. Kommittén skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågor om invandrares situation på arbetsmarknaden och hur invandrares svenskkunskaper påverkar deras förutsättningar i arbetslivet och delaktighet i samhället i övrigt. Bland övriga frågor har kommittén vidare att överväga särskilda åtgärder i s.k. invandrantäta bostadsområden och att analysera drivkrafterna bakom och eventuella olägenheter med koncentrationen av invandringen till vissa kommuner samt överväga hur sådana olägenheter kan motverkas. Kommittén skall även överväga hur flyttningar under den första tiden i Sverige skall kunna minskas utan sådana inskränkningar i den enskildes rörlighet som innebär negativ särbehandling i jämförelse med andra.

Kommittén har vidare att överväga hur de positiva företeelserna i ett mångkulturellt samhälle skall kunna tas till vara utan att de risker för segregation och intolerans som kan finnas i ett sådant samhälle skall förverkligas.

En annan viktig fråga, som kommittén har att ta ställning till, är om invandrapolitiken bör omfatta samma grupp "invandrare" som idag eller om invandrapolitiken bör begränsas till nyanlända. I samband med detta skall kommittén belysa vilka särskilda åtgärder som kan vara aktuella för den sverigefinska gruppen.

I utredningsuppdraget ingår även att ta fram ett handlingsprogram med angivande av prioriteringar.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 31 december 1995.

Särskilda insatser i invandrantäta områden

En del bostadsområden, främst i storstäderna, har en mycket hög andel invandrare, vilket kan försvåra integrationen i det svenska samhället avsevärt. Bl.a. påverkas möjligheterna att lära sig det svenska språket.

Den redan höga koncentrationen av invandrare till vissa bostadsområden i storstadsregionerna har ökat än mer genom de senaste årens stora flykting- och anhöriginvandring. I storstäderna har sysselsättningen för invandrare utvecklats mer negativt än i övriga landet. Socialbidragsberoendet bland

utländska medborgare är mycket stort i storstäderna och kostnaderna för socialbidrag har ökat drastiskt.

Regeringen har tillsatt en särskild utredning om *Levnadsvillkor i storstadsområden* (S 1994:68) som skall belysa och analysera den sociala utvecklingen i ett antal bostadsområden i storstadsregionerna. Att överväga särskilda åtgärder i invandratäta bostadsområden och hur eventuella olägenheter med koncentrationen av invandringen till vissa kommuner kan motverkas är som nyss nämnts också en central uppgift för den parlamentariska kommitté som skall se över invandrapolitiken.

Dessa båda utredningar arbetar med att bryta den negativa utvecklingen i ett långsiktigt perspektiv. Det krävs emellertid också omedelbara åtgärder för att ge invandrare och andra som bor i segregerade områden likvärdiga förutsättningar vad gäller t.ex. arbete och utbildning. Här har såväl kommunerna som arbetsmarknadsmyndigheterna ett stort ansvar och insatser i dessa områden måste ges hög prioritet inom olika verksamhetsområden. Det krävs också en ökad och djupgående samverkan mellan olika myndigheter och en stor flexibilitet i insatserna. Lokalt finns på många håll projektidéer som kan vara svåra att förverkliga inom ramen för ordinarie regelsystem, organisation och resurser.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen i budgetpropositionen att 125 miljoner kronor nu avsätts till en nytt anslag på statsbudgeten för budgetåret 1995/96 för särskilda insatser i invandratäta storstadsområden. Syftet med insatserna bör vara att stärka kompetensen och öka arbetskraftsdeltagandet bland de boende i dessa områden samt att konkret bidra till en god social utveckling och förhindra utanförskap. Finansiering av de nya anslagsmedlen sker genom omfördelning från anslaget för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet.

Regeringen har för avsikt att föreslå ytterligare särskilda insatser i invandratäta områden i det program för användning av medel från Europeiska socialfonden som skall överlämnas till EU-kommissionen före den 1 april 1995.

Finska språkets ställning

I maj 1993 tillsattes en arbetsgrupp med representanter för Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet för att stärka det finska språkets ställning. Den redovisade i juni 1994 sitt arbete *Finska i Sverige – Ett inhemskt språk* (Ds 1994:97) och konstaterade att det finska språket av hävd har minoritetsstatus i delar av Sverige.

Arbetsgruppen har bl.a. föreslagit att regeringen i en särskild skrivelse till riksdagen anmäler och därmed bekräftar den särställning som det finska språket åtnjuter i det svenska samhället. Vidare förs fram att särställningen måste komma till uttryck i den dagliga verksamheten, t.ex. inom skolan samt att förutsättningar ges för att skapa en kulturbärande finsk befolkningsgrupp i Sverige genom att bygga upp egna institutioner.

Den föregående regeringen redovisade i september 1994 i en skrivelse till riksdagen (skr 1994/95:1) sin bedömning och sina ställningstaganden i fråga om det finska språkets ställning i Sverige. Riksdagen har i december 1994 beslutat att lägga skrivelsen till handlingarna. Därvid uttalade riksdagen att kommunerna har det yttersta ansvaret för de finskspråkiga elevernas språkliga och kunskapsmässiga utveckling.

2. Åtgärder för att främja goda etniska relationer

Flera uttryck för främlingsfientlighet och rasism har under de senaste åren förekommit i Sverige. Det har t.ex. varit fråga om attacker mot och skadegörelse på flyktingförläggningar och lokaler där invandrare samlas. Attentat riktade direkt mot invandrare har också förekommit. Även om dessa handlingar är begränsade till sitt antal ser regeringen med allvar på dem. Främlingsfientlighet, rasism och antisemitism hotar respekten för alla människors lika värde och i slutändan det demokratiska samhället. Kampen mot dessa företeelser är därför en viktig del i försvaret av vår demokrati med grundsynen att alla människor skall behandlas med samma hänsyn och respekt.

Under vart och ett av de två föregående budgetåren har riksdagen anvisat 10 mkr till regeringens disposition för åtgärder mot främlingsfientlighet, rasism och antisemitism. Pengarna skall huvudsakligen användas för att på längre sikt påverka normer, attityder och förhållningssätt hos ungdomar. Regeringen har i enlighet härmed uppdragit åt Statens invandrarverk, Statens skolverk, Statens ungdomsråd (numera Ungdomsstyrelsen) och Statens kulturråd att enligt vissa riktlinjer vidta särskilda åtgärder för att motverka främlingsfientlighet och rasism. Under budgetåren 1992/93 och 1993/94 har de fyra myndigheterna erhållit sammanlagt 12 mkr för att utföra dessa uppdrag. Insatserna utvärderas för närvarande av pedagogiska institutionen vid Umeå universitet. Insatserna fortsätter också under innevarande budgetår. Därvid har regeringen bl.a. beslutat att Statens kulturråd får disponera 1,5 mkr för insatser inom kulturområdet mot främlingsfientlighet och rasism.

Regeringens barn- och ungdomsdelegation fördelade under åren 1992-94 sammanlagt drygt 8 mkr ur Allmänna arvsfonden till insatser mot främlingsfientlighet bland ungdomar. Forskare vid sociologiska institutionen vid Lunds universitet har fått särskilda medel för att utvärdera dessa insatser.

Vid Europarådets statschefsmöte i Wien i oktober 1993 beslutades bl.a. om en europeisk ungdomskampanj mot rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans. En särskild arbetsgrupp för en ungdomskampanj mot främlingsfientlighet och rasism inrättades därför i Civildepartementet i april 1994. Arbetsgruppens uppgift är bl.a. att genomföra opinionsbildande insatser, främst riktade till ungdomar, och att uppmuntra ungdomar till ett aktivt arbete på lokal nivå. Aktiviteterna kommer huvudsakligen att äga rum under år 1995. För att ge kampanjen en mer fristående ställning ombildades arbetsgruppen i december 1994 till en kommitté.

Riksdagen har för innevarande budgetår anvisat 28 mkr till åtgärder mot främlingsfientlighet, rasism och antisemitism. Ur detta anslag har 7 mkr ställts till ungdomskampanjens förfogande. Därutöver har regeringen i december ställt 5 mkr ur Allmänna arvsfonden till kommitténs förfogande för fördelning till lokala projekt inom föreningslivet.

Den dåvarande regeringen beslutade att tillsätta en kommission för att motverka främlingsfientlighet, antisemitism och rasism. Den nya regeringen har dock bedömt, att dessa frågor är så viktiga, att de inte bör föras över till en kommission utan i stället placeras inom regeringskansliet under direkt politisk ledning. Det är regeringens avsikt att på detta sätt intensifiera arbetet med dessa frågor inom regeringskansliet. I detta arbete ingår bl.a. att utforma en övergripande strategi för arbetet mot främlingsfientlighet, rasism och antisemitism. Regeringen föreslår ett anslag för budgetåret 1995/96 på 27 mkr för åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism.

Fr.o.m. den 1 juli 1994 har införts nya regler om förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Lagstiftningen, som omfattar hela arbetslivet, är uppbyggd kring två förbud som tar sikte på behandlingen av arbetssökande resp. arbetstagare. Förbudet mot diskriminering av arbetssökande avser fall där arbetsgivaren har förbigått den diskriminerade genom att anställa någon annan. Förbudet mot diskriminering av redan anställda avser bl.a. anställnings- och andra arbetsvillkor. Tvister i enlighet med den nya lagen avgörs vid Arbetsdomstolen, där ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har givits rätt att föra talan.

Också med verkan från den 1 juli 1994 har införts en särskild straffskärpningsgrund i brottsbalken för sådana brott, där ett motiv varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet.

Frågor med anknytning till rasism och främlingsfientlighet blir allt viktigare frågor också i ett internationellt perspektiv, vilket också avspeglar sig inom ett antal internationella organisationer. Europarådet har upprättat en expertkommitté mot rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och intolerans. Kommitténs uppgifter är bl.a. att lämna förslag till insatser på både lokal, nationell och europeisk nivå samt att formulera rekommendationer till regeringarna om förändringar i politiken på området. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har utsetts till ordförande i expertkommittén.

Också inom EU behandlas dessa frågor. En rådgivande kommission har tillsatts för att lämna regeringarna rekommendationer om samarbete mellan regeringar och organisationer för att verka för "tolerans och förståelse för invandrare." Enligt planerna skall en övergripande strategi, byggd på kommissionens förslag, antas i juni 1995.

Under 1995 kommer vidare kampanjen "Norden mot främlingsfientlighet" att drivas i de nordiska länderna. Kampanjen, som är ett gemensamt initiativ från Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, skall drivas inom ramen för Europarådets ungdomskampanj.

Invandrarnas inträde på den svenska arbetsmarknaden är en mycket viktig del av integrationen i det svenska samhällslivet. Ett arbete innebär goda möjligheter till social gemenskap och utveckling av svenska språket. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet är dessutom positivt ekonomiskt – både för den enskilde individen och för samhället som helhet. Tillgänglig statistik ger emellertid vid handen att invandrarnas relativa sysselsättningsläge blivit allt sämre de senaste åren.

Den relativa arbetslösheten för utländska medborgare var under första halvåret 1994 nästan tre gånger så stor som för svenska medborgare. Jämför man i stället utrikes födda med den infödda befolkningen var arbetslösheten nästan dubbelt så stor för kategorin utrikes födda. Beträffande långtidsarbetslösheten var denna för ett par år sedan inte högre än för befolkningen som helhet. Under lågkonjunkturen har emellertid andelen ökat snabbare och andra halvåret 1993 var nästan 40 % av de arbetslösa utomnordiska medborgarna långtidsarbetslösa, vilket kan jämföras med 35 % av de arbetslösa i totalbefolkningen.

En relativt stor andel av gruppen utländska medborgare befinner sig också utanför arbetskraften. Det betyder att de vare sig är sysselsatta eller arbetslösa. Detta medför att sysselsättningsintensiteten, dvs sysselsatta i procent av befolkningen, är mycket låg. För utländska medborgare uppgick sysselsättningsintensiteten första halvåret 1994 till 45,5 %, vilket kan jämföras med 72,1 % för svenska medborgare.

Invandrarnas höga arbetslöshet och låga sysselsättningsintensitet är inte ett konjunkturellt fenomen som kan förklaras av 1990-talets lågkonjunktur. Flera faktorer har sannolikt haft en negativ inverkan på invandrarnas sysselsättningsläge. Lediga arbeten utan krav på utbildning eller erfarenhet har t.ex. minskat kraftigt. Kraven på svenskkunskaper och svenskspecifik kompetens har ökat. Rekryteringsprocessen har förändrats och personkontakter spelar en allt större roll. Vidare har invandringen ändrat karaktär och är mer heterogen. I många fall har det också tagit alltför lång tid från att en flykting ansöker om asyl tills utredning, beslut om uppehållstillstånd, flyttning till en kommun, folkbokföring och utbildningsprogram genomförts. Detta kan medföra risk att yrkeskunskaperna förloras och flyktingarna passiviseras. En ytterligare orsak till den låga sysselsättningsintensiteten är också de senaste årens relativt omfattande invandring vilket i praktiken innebär att en stor andel ägnar sig åt sfi-studier.

Flyktingars och invandrares inträde på arbetsmarknaden skall i huvudsak lösas inom ramen för de ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Flyktingar och invandrare är emellertid särskilt utsatta och löper stor risk att bli långtidsarbetslösa och permanent utslagna från den reguljära arbetsmarknaden. För att förhindra utslagning skall denna grupp prioriteras inom arbetsmarknadspolitiken. Exempelvis var ett av AMS verksamhetsmål budgetåret 1993/94 att andelen utomnordiska medborgare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle vara betydligt större än deras andel av de arbets-

sökande. Regeringen anger i årets budgetproposition att kraftfulla ansträngningar måste göras för att öka möjligheterna för invandrare att få arbete.

I AMS redovisning av verksamheten budgetåret 1993/94 framgår vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som utnyttjats för de utomnordiska medborgarna. Den avgjort mest omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärden för utomnordiska medborgare är arbetsmarknadsutbildning. Antalet kvarstående personer i åtgärder – i genomsnitt under budgetåret 1993/94 – framgår av nedanstående tabell:

Åtgärder	Totalt	Utomnordiska medborgare
Arbetsmarknadsutbildning	54 521	10 360
Ungdomspraktik	56 066	2 322
Beredskapsarbete	14 556	2 273
Utbildningsvikariat	11 637	449
Arbetslivsutveckling	48 309	2 522
Rekryteringsstöd	14 242	Uppgift saknas
Summa	199 331	17 926

För budgetåret 1994/95 finns en ny åtgärd, s.k. invandrarpraktik. Syftet med praktiken är att invandrare med yrkesutbildning skall få erfarenhet av svenskt arbetsliv inom sitt yrke. Enligt beräkningarna kan 5 000 personer varje månad vara sysselsatta inom ramen för invandrarpraktiken. Antalet personer i invandrarpraktik uppgick i slutet av november till cirka 1 400 personer. Regeringen föreslår i budgetpropositionen att försöksverksamheten med praktik för invandrare skall fortsätta även under budgetåret 1995/96.

AMS har i oktober 1994 upprättat ett handlingsprogram för arbetet med invandrare. I handlingsprogrammet betonas bl.a. offensiva kontakter med företag, kommunala näringslivsenheter och utvecklingsbolag för att få fram lediga arbeten och identifiera nya tillväxtområden. Vikten av att utveckla alternativa vägar till sysselsättning betonas också.

4. Skolfrågor

Den svenska grundskolan tar årligen emot ett betydande antal elever från utlandet. De kommer från olika skolsystem och har mycket varierande skolbakgrund. Elever från krigs- eller katastrofområden har kanske bara sporadiskt kunnat delta i skolarbetet.

Barn som är bosatta i Sverige omfattas enligt skollagen (1985:1100) av skolplikt. För barn som vistas i Sverige i avvaktan på beslut i ett ärende om uppehållstillstånd eller under liknande omständigheter och som skulle ha vanlig skolplikt, om de var bosatta i riket, gäller enligt grundskoleförordningen (1988:655) följande: Barnen skall tas emot i grundskolan i den kommun där de vistas, så snart skolgång är lämplig för dem med hänsyn till deras förhållanden. Regeringen utfärdade i juni 1993 en särskild förordning om undervisning av asylsökande barn (SKOLFS 1993:21) med föreskrifter

om undervisningens omfattning och om viss medverkan av Statens invandrarverk.

Bestämmelser för hur kommunerna skall ersättas för denna undervisning har tagits in i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Reglerna omfattar samtliga asylsökande barn oavsett om de vistas på en förläggning eller i en kommun. Invandrarverket får ersätta kommunerna med högst 24 000 kronor per barn och år i fråga om barn som vistas på utredningssluss. För barn som vistas på förläggning eller i en kommun är motsvarande belopp högst 35 700 kronor.

Ungdomar i åldern 16–18 år skall beredas möjlighet att delta i studieverksamhet som motsvarar gymnasieskolan. Målet är att alla asylsökande ungdomar utifrån sina individuella förutsättningar skall erhålla en utbildning som ger dem möjlighet att fortsätta sitt kunskapsinhämtande på nästa nivå i Sverige eller i annat land. Verksamheten skall utformas på så sätt att den ger eleverna möjlighet att vidareutveckla kunskaper, studierutiner och studievilja och bör inte vara bunden av viss kurslängd. Invandrarverket ansvarar för att alla asylsökande ungdomar erbjuds sådan undervisning. För genomförandet kan anlitas kommun eller annan studieanordnare.

Hemspråksundervisningen i grundskolan får i den nya läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, en stärkt ställning. Hemspråk kommer bl.a. att kunna läsas i stället för B-språk inom ramen för det utrymme som B-språket har i timplanen och på tid för elevens val. Deltagande i hemspråksundervisning har minskat under senare år. Hösten 1990 deltog på grundskolenivå 64 % av alla elever med annat hemspråk än svenska. Hösten 1993 var andelen 57 %. På gymnasienivå uppgick deltagandet hösten 1990 till 49 % och hösten 1993 till 41 %. Samtidigt har dessa elevers andel av samtliga elever i stort varit oförändrad.

Antalet fristående skolor som vänder sig till elever med annan etnisk tillhörighet har ökat de senaste åren. För närvarande finns ca 15 sådana skolor.

5. Svenskundervisning för invandrare (sfi) och annan svenskundervisning för vuxna

Kunskaper i svenska är en väsentlig grund för den enskilde invandrarens integrering i Sverige. Svenskundervisning för invandrare (sfi) är den äldsta och fortfarande den viktigaste såråtgärden för vuxna flyktingar och andra invandrare. Kravet på goda kunskaper i svenska accentueras ytterligare av konkurrensen på dagens arbetsmarknad.

Mot bakgrund av att både styrsystem och statsbidrag för skolväsendet har förändrats har även regelsystemet för sfi förändrats genom riksdagens beslut med anledning av proposition *Svenskundervisning för invandrare (sfi)* (1993/94:126, bet. 1993/94:UbU10, rskr. 1993/94:341). Kommunerna är nu skyldiga att erbjuda sfi så snart som möjligt efter det att man fått rätt till sfi och senast inom tre månader. Den gamla läroplanen har upphört att gälla.

Verksamheten skall i stället vila på de grundläggande värden som anges i 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna. Utbildningen anordnas som en kurs som eleven har rätt att fullfölja. En kursplan har fastställts för sfi, betyg och centralt fastställda prov har införts. Förändringarna trädde i kraft den 1 juli 1994.

I propositionen *Mottagande av asylsökande m.m.* (1993/94:94) har regeringen utvecklat skälen till att rätten till sfi skall upphöra för asylsökande som bor i kommuner. Dessa skall i stället erbjudas undervisning genom Invandrarverkets försorg.

Invandrarverket avlämnade i mars 1994 en rapport om flyktingars svenskundervisning. Det är den första rikstäckande studien över deltagande och framgång i sfi hos en grupp invandrare som fått uppehållstillstånd och kommunplacering inom samma tidsperiod. Av rapporten framgår att väntetiderna innan sfi påbörjas är för långa, avbrotten i studierna är för många och alltför få avslutar studierna med godkänt resultat. Den grupp flyktingar som avslutat sina studier konstateras vidare ha väntat kortare tid på att börja sfi än genomsnittet för hela gruppen.

I kompletteringspropositionen (1992/93:150) föreslogs vissa insatser inom vuxenutbildningen för arbetslösa. I detta sammanhang betonade regeringen bl.a. att många invandrare har behov av att förbättra sina svenskkunskaper. Utfallet av insatserna skulle redovisas till Utbildningsdepartementet.

I slutrapporten från Skolverket i augusti 1994 påpekas att de insamlade uppgifterna om invandrarernas deltagande i utbildningarna är något osäkra på grund av att de olika kommunernas definition av invandrare inte är enhetlig. I redovisningen av resultatet från ett urval kommuner var dock ca 23 % av alla deltagare invandrare.

Folkbildningsrådet har i sin slutrapport i slutet på augusti 1994 påpekat att mer än 8 000 eller ca 5 % av deltagarna i studiecirkelverksamheten var invandrare. Drygt 2 000 av deltagarna i de kurser folkhögskolorna anordnat med hjälp av dessa extra medel har varit invandrare och kvinnorna har här utgjort en majoritet.

6. Tolksfrågor

Regeringen gav den 27 januari 1994 Invandrarverket i uppdrag att kartlägga tillgången och användningen av tolkar i riket och i olika delar av landet. Kartläggningen skall särskilt avse tolkar för dem som har sin etniska och språkliga bakgrund i f.d. Jugoslavien.

Invandrarverket redovisade sin kartläggning i mars 1994. Rent numerärt tycks tillgången på tolkar på de aktuella språken täcka behoven, med viss reservation när det gäller serbiska/kroatiska/bosniska. I fråga om kvalitet kan emellertid endast en bråkdel av behovet täckas av auktoriserade tolkar.

Den 23 juni 1994 gav regeringen Invandrarverket och Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (TÖI) i uppdrag att komplettera den tidigare gjorda kartläggningen. I uppdraget ingår att göra en djupare

analys av tillgången och behovet av tolkar med olika utbildning för varje språk för sig. Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 1995.

Skr. 1994/95: 131

7. Invandrabarn och -ungdomar

Mer än en tredjedel av de flyktingar som kommer till Sverige är barn och ungdomar under 18 år. Många av dem har svåra traumatiserande upplevelser bakom sig som kan sätta djupa och långvariga spår hos dem. Det är därför viktigt att barnens behov av stöd uppmärksammas, inte minst i de introduktionsplaner som kommunerna förväntas upprätta i samband med mottagandet av flyktingar inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet.

Asylsökande barn har fr.o.m. den 1 juli 1994 fått en utvidgad rätt till hälso- och sjukvård i förhållande till tidigare. De asylsökande barnen har numera i princip rätt till samma hälso- och sjukvård och även tandvård som de barn som är bosatta i Sverige. Vid bedömningen av vilken vård som skall ges måste dock vägas in det förhållandet att det inte är klart om barnet får stanna i Sverige.

I direktiven till den invandrapolitiska utredningen (dir. 1994:130), uppmärksammas kommittén på att en stor del unga invandrare, av vilka många har vuxit upp i Sverige, möter större svårigheter än vad andra ungdomar gör. Olikheter vad gäller t.ex. utbildning och hälsa samt större arbetslöshet har rapporterats. Det finns vidare tecken på att vissa av ungdomarna löper större risk att hamna eller redan har hamnat i kriminalitet och social utslagning, men om detta och mekanismerna bakom saknas ännu tillräckliga kunskaper. I direktiven påpekas också att kunskaper saknas om och på vilket sätt invandrabakgrund kan förklara skillnaderna mellan vissa invandrungrörelser och andra ungdomar.

Under de senare åren har ett flertal rapporter beskrivit invandrabarns och -ungdomars utsatthet. Det har t.ex. gällt det psykiska och fysiska hälsoläget, omhändertagande för samhällsvård och det kommunala mottagandet av ensamma flyktingbarn. Till dessa kan läggas *Social Rapport 1994* från Socialstyrelsen, som redovisats i inledningen till avsnittet om invandrapolitiken. Med utgångspunkt i föräldrarnas situation behandlas även barnens uppväxtvillkor. En av rapportens slutsatser är att vissa grupper i befolkningen – ungdomar, ensamstående föräldrar och vissa invandrarkategorier – har svaga resurser på så gott som samtliga undersökta områden.

Det finns alltså ett omfattande behov av ytterligare kunskap om och analys av flyktingbarns och -ungdomars situation i det svenska samhället. Detta är en långsiktig uppgift både för forskningen och för varje berörd samhällssektor.

Under senare år har allt fler barn och ungdomar under 18 år kommit till Sverige utan egna vårdnadshavare. Socialtjänsten har ett yttersta ansvar för att också dessa barn får det skydd och det stöd de behöver. I vissa fall har kritik riktats mot formerna för och innehållet i det kommunala mottagandet av dessa barn och ungdomar. En annan kategori barn och ungdomar som lever under

svåra förhållanden är de "gömda barnen". I huvudsak torde det röra sig om barn, som tillsammans med sina föräldrar håller sig undan en förestående verkställighet av ett avvisningsbeslut. Socialförsäkringsutskottet föreslog i betänkande *Förvar av barn m.m.* (1992/93:SfU3) att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter försöka närmare utröna var dessa barn kan finnas och hur deras situation är.

Regeringen gav i juli 1993 i uppdrag åt Invandrarverket och Socialstyrelsen att utvärdera samt vid behov lämna förslag till förbättringar av det kommunala mottagandet av barn och ungdomar med flyktingbakgrund som kommit hit utan vårdnadshavare och som beviljats uppehållstillstånd. Regeringen uppdrog dessutom åt de båda myndigheterna att närmare utreda förhållandena för de barn som hålls gömda för att undgå verkställighet av avvisningsbeslut.

Socialstyrelsen och Invandrarverket har därefter i april 1994 lämnat två rapporter till regeringen. I rapporten *Ensam* belyses frågan om flyktingbarn utan vårdnadshavare i Sverige. Av rapporten framkommer att antalet barn och ungdomar som anlämt till Sverige ökat betydligt under åren 1992 och 1993. Denna trend har dock brutits i samband med att antalet asylsökande som kommit till Sverige minskat under år 1994. I 149 kommuner har sedan år 1991 tagits emot 988 underåriga. I dag finns drygt 700 barn placerade i svenska kommuner varav i familjehem (50 %), i ungdomsboende (30 %) och i grupphem (20 %). Vidare framkommer av rapporten att mottagandet varierar mycket mellan kommunerna men att det i stort sett fungerar tillfredsställande. Ensamhet och oro präglar dock livssituationen för många av barnen. Utredningen föreslår därför att alla ensamma flyktingbarn skall erbjudas en kontaktfamilj enligt socialtjänstlagen.

Det finns enligt rapporten brister i de introduktionsplaner som kommunerna förutsätts upprätta inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Planerna beskrivs som alltför allmängiltiga och ofta saknas en framtidsplanering. Ett gemensamt arbete mellan Invandrarverket och Kommunförbundet pågår för att förbättra introduktionsplanerna för barn. En annan brist som påpekats i rapporten gäller det sociala och rättsliga skyddet, varför det föreslås en översyn av det s.k. god man institutet. Justitiedepartementet, som för närvarande ser över frågan om god man, har informerats om slutsatserna i rapporten.

I detta sammanhang kan nämnas att Nordiska ministerrådet under hösten 1994 beviljat medel för en komparativ studie mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige vad gäller det kommunala mottagandet av ensamma flyktingbarn.

Den andra rapporten, *Gömd för att undvika avvisning*, bygger på och redovisar uppgifter som kommit fram vid en utfrågning med deltagande av en rad personer som genom sin profession eller i sitt ideella engagemang kommit i direkt kontakt med gömda barnfamiljer. I rapporten redovisas att det i december 1993 fanns ca 3 500 efterlysta barn under 16 år i Sverige som skulle avvisas. Antalet sådana barn hade ökat markant under 1993. Genom den tidigare regeringens beslut att barnfamiljer som sökt uppehållstillstånd

före den 1 januari 1993 bör få stanna om det inte finns starka skäl som talar däremot, torde antalet gömda barn nu ha minskat väsentligt. Kännetecknande för de gömda barnens situation är ofta en ständig rädsla och känsla av otrygghet när föräldrarna tappat sin normala omsorgsförmåga. Barnen saknar möjlighet att bearbeta sina upplevelser och får ofta ta på sig ett vuxenansvar. Enligt en kartläggning från Västerbottens län har flertalet gömda barn allvarliga psykiska problem. I rapporten riktas vidare kritik mot att de gömda barnens och ungdomarnas egna asylskäl alltför sällan bedöms av myndigheterna.

I årsrapport 1994, har Barnombudsmannens (BO) påtalat flyktningbarnens särskilt utsatta och otrygga situation. BO arbetar utifrån synsättet att barnkonventionen skall införlivas i den aktuella lagstiftning där den passar in. Även de gömda barnen bör enligt BO omfattas av barnkonventionen. BO konstaterar samtidigt att många av dem i praktiken lever utan tillgång till skola, kamratkontakter och samhällets skydd mot exempelvis vanvård eller övergrepp. BO påtalar också vikten av att varje barns eget behov och egna asylskäl skall utredas och bedömas för sig och att denna utredning bör göras av personal med barnpsykiatrisk eller barnpsykologisk kompetens. Principen om barnets bästa i barnkonventionen bör enligt BO föras in i utlänningslagen.

Från flera håll har framförts farhågor om att omställnings- och förnyelsearbetet i Sveriges kommuner i alltför hög grad skall missgynna 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 flyktningbarns situation inom barnomsorgen med avseende på bl.a. på hemspråksstödet omfattning och inriktning. I en slutrapport, *Barns villkor i förändringstider* (1994:4), konstaterar Socialstyrelsen bl.a. att andelen barn som får hemspråksstöd i barnomsorgen har minskat. Skillnaderna mellan kommunerna i detta avseende är emellertid stora. Orsakerna här till är flera, bl.a. att antalet barn med invandrarbakgrund i vissa mindre kommuner är litet och att efterfrågan har minskat. Huvudorsaken bedöms dock i de flesta fall vara de besparingskrav som finns. Styrelsen har i en tidigare rapport, *Barnomsorg i förändring*, konstaterat att en vidare granskning behöver göras för att det skall kunna avgöras om besparingarna i högre grad läggs inom verksamheten för invandrar- och flyktningbarn än för andra barn.

Socialdepartementet har t.o.m. år 1994 fördelat medel ur Allmänna arvsfonden för att ge bl.a. frivilligorganisationerna möjlighet att inom barnomsorgen sprida kunskap om invandrar- och flyktningbarns situation i Sverige. Fem miljoner kronor per år har under en treårsperiod stått till förfogande för detta ändamål.

Den svenska kommittén för FN:s familjeår har av regeringen fått tio miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden att fördela till utvecklingsprojekt med anknytning till handlingsplanen för det svenska familjeåret. Ca 4,3 miljoner kronor har fördelats vid en första ansökningsomgång. Drygt en miljon kronor av dessa medel har fördelats till projekt som på ett eller annat sätt berör invandrarbarn- och ungdom.

Familjehemsvården är den mest använda vårdformen för de barn och ungdomar som är i behov av samhällets omhändertagande. Socialtjänsten har länge utsatts för kritik för brister i familjehemsvården bl.a. när det gäller uppföljning av barnens situation och stöd till familjehemmen. Regeringen har med anledning härav i mars 1993 uppdragit åt Socialstyrelsen att utveckla och stärka familjehemsvården. I uppdraget har särskilt angivits att Socialstyrelsen skall följa utvecklingen för invandrabarn i familjehemsvården och bedöma om åtgärder krävs för denna grupp barn, särskilt ifråga om möjligheten att bibehålla kontakt med den egna kulturen.

Frågor om flyktingbarns situation tas i ökande omfattning också upp i internationella sammanhang, exempelvis inom Europarådet. Vid en stor konferens i Madrid i november/december 1994, arrangerad av Europarådet, diskuterades ingående bl.a. den svåra situation invandrabarn kan hamna i om de kommer i kläm mellan normer och värderingar i det omgivande samhället och de ofta annorlunda normer och värderingar som föräldrarna har med sig från hemlandet.

8. Stöd till invandrarnas organisationer och trossamfund

Invandrarverket fördelar s.k. organisationsstöd till invandrarnas riksorganisationer enligt förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer. Regeringen beslutar, efter förslag i Invandrarverkets anslagsframställning, vilka organisationer som för nästkommande bidragsår skall vara statsbidragsberättigade. För att reguljärt statsbidrag skall kunna utgå till en organisation krävs bl.a. visst minsta medlemsantal och att organisationen har haft en stabil verksamhet under några år. Under bidragsåret 1994/95 har bidrag beviljats enligt förordningen med 14 mkr till riksorganisationer och samarbetsorgan bland invandrarnas riksorganisationer.

Nyare och mindre riksorganisationer har stötts med projektbidrag genom beslut av Invandrarverket. Högst 1 miljon kronor har fått användas som stöd till etablering och utveckling av riksorganisationer bland invandrare. Totalt disponerar Invandrarverket ca 7 mkr för projektbidrag under innevarande budgetår. Av anslaget för projektbidrag har bl.a. Sociala Missionens projekt för återvändningsstöd bekostats.

Regeringen förlängde i juni 1993 Invandrarverkets uppdrag att fördjupat följa utvecklingen av riksorganisationer som har sin nationella, etniska eller språkliga bakgrund i f.d. Jugoslavien. Verket har redovisat uppföljningen till regeringen i oktober 1994. Av redovisningen framgår att riksorganisationerna med bakgrund i f.d. Jugoslavien inte förändrats lika mycket som föregående år. De riksförbund som bildades 1992, Makedonska riksförbundet och Bosnien-Hercegovina riksförbundet, har nu stabiliserats och har en omfattande verksamhet. Regeringens avsikt är att de, tillsammans med ytterligare några nya organisationer, skall beviljas reguljärt statsbidrag enligt förordningen under nästa budgetår. Regeringen har i budgetpropositionen föreslagit en förstärkning av anslaget för organisationsstöd med ca 2 mkr. Riksdagen har

vidare föreslagits att Bosnien-Hercegovina riksförbund under innevarande budgetår 1994/95 skall erhålla 450 000 kronor i ett särskilt stöd på grund av organisationens starka expansion och betydelsefulla insatser.

I betänkandet *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71) redovisar Utredningen om statens stöd till ideella organisationer förslag som även gäller stödet till invandramas organisationer. Utredningen har remissbehandlats och bereds nu inom Civildepartementet. Även invandrar- och flyktingpolitiska kommittén, som nu ersätts av två kommittéer, har haft att behandla frågor som rör organisationerna, t.ex. huruvida en tidsgräns skall kunna bestämma hur länge människor som bosatt sig i Sverige och deras ättlingar skall kunna betecknas som invandrare. Frågorna kvarstår att belysa för den kommitté som skall se över invandrarpolitiken. Kommittén skall även belysa möjligheterna att stärka invandramas deltagande och delaktighet i samhällslivet genom ett ökat ansvarstagande för organisationsstödet från organisationernas sida. Kommittén skall i sitt arbete även samråda med invandrarorganisationerna.

Stöd till invandramas trossamfund utgår som tidigare från Cividepartementets anslag. Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund fördelar medlen. I nämnden ingår företrädare för de frikyrkliga samfunden och invandramas trossamfund.

9. Invandrarpolitisk forskning

Forskning om internationell migration och etniska relationer, ofta kallad IMER, är ett mångvetenskapligt forskningsområde. Forskning bedrivs inom många såväl samhällsvetenskapliga som humanistiska ämnen, vilket kräver samordning och samarbete mellan både enskilda forskare och institutioner samt högskolor.

Sedan Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) inrättades år 1990 har forskningsområdet fått en välbehövlig förstärkning. SFR har bl.a. gett stöd till att knyta samman de centrumbildningar och forskningsmiljöer som uppstått vid ett stort antal högskolor. Med stöd av SFR har ett nationellt nätverk byggts upp. Även ett antal lokala nätverk har fått stöd av rådet.

För budgetåret 1994/95 har SFR stött IMER-forskning med 13 miljoner kronor. Den relativa andel av SFR:s medel som går till IMER-forskning har därigenom fortsatt att öka.

SFR har i en nyligen utgiven katalog givit en överblick över IMER-forskning under tiden 1990/91–1994/95 som finansierats av SFR.

Med inomvetenskapliga kriterier har IMER-forskningen hållit god kvalitet. Det är dock oklart i vad mån denna forskning också kan sägas ha haft relevans för utvecklingen på det invandrarpolitiska området i vid mening. Regeringen har därför uppdragit åt den nya invandrarpolitiska kommittén att analysera detta samband.

I september 1992 fick Sverige det tyska Carl Bertelsmann-priset för att den långsiktiga svenska integrationspolitiken ansågs vara en förebild för en

framtida europeisk invandrapolitik. Den tidigare regeringen använde en del av prissumman till att i juni 1994 arrangera ett internationellt symposium om det mångkulturella samhället. Symposiet, som arangerades parallellt med invandrarrådslaget i Västerås, samlade deltagare från ett flertal europeiska länder samt från Canada och Australien. En slutsats från symposiet är att ett mångkulturellt samhälle i sig innebär både möjligheter och risker. Att tillvarata ett sådant samhälles positiva möjligheter och att samtidigt förhindra segregation och intolerans betraktas i de flesta invandringsländer som avgörande framtidsfrågor. I detta arbete spelar det internationella erfarenhetsutbytet en viktig roll.

VI Samråd med frivilligorganisationer m.fl.

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

Under budgetåret 1993/94 har flyktingpolitiska rådet haft tre sammanträden. Rådet fungerar som ett samrådsorgan i olika flyktingpolitiska frågor.

En viktig roll spelar även *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.

Invandrarministern har ett *invandrarråd* till sitt förfogande för samråd i invandrapolitiska frågor. Invandrarrådet har haft två sammanträden under budgetåret. I rådet ingår ett 30-tal företrädare för i princip de av invandrarnas riksorganisationer som får statligt stöd. Under årets sammanträden, har bl.a. EG-frågor, rörlighet bland invandrare samt invandrare och arbetslöshet diskuterats. I juni 1994 hölls ett invandrarrådslag med temat *Vår mångkulturella framtid*.

Invandrarministern har även årliga återkommande kontakter med företrädare för *invandrarnas trossamfund*. Ett möte hölls i december 1993.

Invandrarverket har tagit initiativ till ett projekt – *Kontaktvärdet* – som handlar om att rekrytera s.k. flyktingguider till nyanlända flyktingar. Bakom projektet står, förutom Invandrarverket och Svenska kommunförbundet, ett åttio-tal riksorganisationer såsom de politiska partierna, samtliga studieförbund, de fackliga centralorganisationerna, Svenska kyrkan och en lång rad andra trossamfund, idrottsrörelsen, Scoutförbundet, hyresgäströrelsen, handikapp-

rörelsen och i stort sett samtliga frivilligorganisationer på det sociala fältet såsom Röda korset, Rädda Barnen m.fl. Skr. 1994/95: 131

Målsättningen för projektet är att varje intresserad flykting skall erbjudas åtminstone ett kontaktnät i den kommun där han eller hon bor. Sammanförandet av intresserade guider och flyktingar, som i allmänhet sker i kommunernas regi, bör utgå från något slags gemensamma intressen. Värkning av guider sker genom de lokala organisationerna och genom uppprop till allmänheten i vanligtvis kommunal regi. I mer än 150 kommuner finns nu speciella grupper som arbetar med Kontaktnätet och fler än 3 500 guider är för närvarande aktiva.

VII Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll

1. Inledning

Sverige verkar aktivt i en rad internationella fora för att 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 OECD är det av naturliga skäl den ekonomiska politiken i medlemsländerna, arbetskraftsfrågorna etc. som bestämmer inriktningen av det migrationspolitiska arbetet.

Europarådet är sedan länge ett viktigt forum för mellanstatlig dialog kring integration av invandrare i medlemsländerna. Där har man också under en följd av år arbetat med asylrättsliga spörsmål.

Den västeuropeiska integrationen har även immigrationspolitiska aspekter. Som blivande medlem i EU kommer Sverige att delta i och bidra till det arbete som bedrivs i syfte att avveckla eller förenkla gränskontrollen för personer.

Sverige har under åren 1992 och 1993 i flera fora verkat för att Europas länder ska dela på ansvaret i den massflyktssituation som uppstått till följd av kriget i f.d. Jugoslavien. Vid Europarådets möte för migrationsministrar i Athen i november 1993 presenterades på svenskt initiativ ett resolutionsförslag från sex länder (förutom Sverige; Danmark, Norge, Tyskland, Schweiz och Österrike) med innebörden att rådets medlemsländer förbinder sig att ta större ansvar för de människor som flyr det forna Jugoslavien. På grund av motstånd från några länder kunde resolutionen inte antas på Atenmötet utan förslaget överlämnades till Europarådets Wiengrupp (se vidare under Wienprocessen).

Även inom ESK har ett aktivt arbete bedrivits. Under år 1993, då Sverige satt som ordförande, har regeringen verkat för att placera frågan om migrationspolitiskt samarbete på ESK:s dagordning. Vid ESK:s ministermöte i

Rom i november 1993 beslutades, efter ett svenskt initiativ, att frågan om massflykt ska tas upp på dagordningen i fortsättningen.

Efter Sveriges ansökan om medlemskap har en dialog med EU kommit att utvecklas tillsammans med övriga kandidatländer. Detta har inneburit en närmare kontakt med det migrationspolitiska arbetet inom EU. I samband med att medlemskapsförhandlingarna inleddes inom migrationsområdet i november, förelades Sverige de rättsakter som inom EU gäller inom området. En analys av dessa har visat att Sverige inte kommer att ställas inför krav på mer genomgripande förändringar av den politik som fastlagts och tillämpas av vårt land.

Det nordiska samarbetet i migrations- och flyktingpolitiska frågor har även under den nu aktuella perioden varit betydelsefullt, främst av två skäl. Dels är utvecklingen i vårt östra närområde ett gemensamt nordiskt intresse, dels är det faktum att tre nordiska länder parallellt sökt inträde i EU ett förhållande som, trots att förhandlingarna sker helt självständigt, naturligtvis ger anledning till samråd. Den nordiska passfriheten är en gemensam dimension inför ett kommande inträde i EU.

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.

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

Under åren 1993 och 1994 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.

En del av de svenska bidragen till flyktingprogram och för internflyktingar under kalenderåret 1993 fördelar sig enligt följande:

	(mkr)
UNHCR	596
UNRWA	130
WFP	331

2. UNHCR och övriga FN-organs arbete med flyktingfrågor

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

välgrundan fruktan för förföljelse flytt sitt hemland, finns nedlagt i 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll. Genom utvecklingen efter undertecknandet av flyktingkonventionen, finns i dag 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, EG, Japan och Sverige. UNHCR leds av en styrelse (exekutivkommitté) 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. De flesta flyktingrörelser sker i dag mellan länder i tredje världen. Antalet flyktingar uppskattas till drygt 18 miljoner och minst lika många internflyktingar. En orsak till denna utveckling är det ökade antalet s.k. komplexa katastrofer. Dessutom är flera av de största flyktingproblemen fortfarande olösta (Afghanistan, Afrikas Horn, Södra Afrika).

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

- frivillig repatriering,
- integration i första asylland,
- överföring till tredje land.

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 det senaste året har flyktingar återvänt till bl.a. Afghanistan, Etiopien, Sydafrika, Guatemala och Kambodja.

Under flyktingkommissarie Sadako Ogatas ledning är det tydligt att UNHCR ser på sin skyddsroll i ett bredare perspektiv och söker nya lösningar på den allt mer komplicerade flyktingproblematiken. 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 stärka UNHCR.

Katastrofinsatser och samarbete

Förebyggande insatser, ökad katastrofberedskap, behovet av varaktiga lösningar och samarbete med andra organisationer är områden av särskild betydelse för UNHCR. Sverige har särskilt uppmärksammat behovet av att se

till de bakomliggande orsakerna till flyktingproblematiken, bl.a. respekten för de mänskliga rättigheterna i flyktingarnas ursprungsländer. UNHCR:s förmåga att spela en mer direkt roll i svåra krigs- och katastrofsituationer har satts på prov under året. Detta gäller framför allt i f.d. Jugoslavien där UNHCR är s.k. "lead-agency" inom FN-familjen och har huvudansvaret för världsorganisationens arbete. Insatsen i f.d. Jugoslavien samt i Rwanda har inneburit ett vidgande av mandatet till arbetsuppgifter som ligger utanför organisationens traditionella arbetsområde.

I takt med att allt fler ansvarsområden läggs på UNHCR framstår behovet av samordning med andra organisationer, inom och utanför FN-familjen, som allt mer tydligt. Detta samarbete gäller såväl inom katastrofområdet som för att möta problematiken kring internflyktingar, integration av återvändande flyktingar samt för att angripa grundorsakerna till flykt.

Inom FN-familjen kan nämnas *FN:s livsmedelsprogram (WFP)* som övertagit hela ansvaret för livsmedelsbistånd till flyktingar, *FN:s utvecklingsprogram (UNDP)*, *FN:s barnfond (UNICEF)* samt det nyligen inrättade *Department for Humanitarian Affairs (DHA)*.

3. 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 ligger f.n. i Wien men skall enligt riktlinjer från generalförsamlingen och beslut av generalsekreteraren under 1995 successivt flyttas till Gaza. UNRWA har fältkontor i sitt verksamhetsområde, vilket omfattar Jordanien, Libanon, Syrien, Västbanken och Gaza.

UNRWA har kommit att spela en viktig roll vad gäller insatser inom utbildning, hälsovård och social service bland palestinska flyktingar. 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 flyktingar tillkommit, framför allt efter kriget år 1967 då Israel ockuperade Västbanken, Gaza och Golanhöjderna. De höga födelse-talen har därtill gjort att denna flyktinggrupp, som år 1948 uppgick till en halv miljon, i dag är mer än fem gånger så stor. I dag är ca 3 miljoner palestinier registrerade hos UNRWA varav cirka en tredjedel befinner sig i flyktingläger. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, ca 1 miljon. Övriga finns i Libanon, Syrien, på Västbanken och i Gazaområdet.

Avtalet den 13 september 1993 mellan Israel och PLO skapade över en dag en ny situation på Västbanken och i Gaza som också får konsekvenser för UNRWA och dess arbete. UNRWA utgör i dag "civil administration" inom centrala sektorer, främst utbildning och hälsovård. UNRWA söker i ökad utsträckning samordna sin verksamhet med den nya palestinska administrationen. Syftet är ytterst att trappa ner verksamheten.

Flyttningen av högkvarteret till Gaza har betydelse i detta sammanhang. Dock gäller att UYNRWA under överskådlig tid kommer att ha ett huvudansvar för flyktingarna i Syrien, Libanon och Jordanien.

4. IOM

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

Medlemskapet i IOM ger Sverige möjlighet att ta aktiv del i organisationens olika verksamheter. 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, främst som en följd av utvecklingen i f.d. Sovjetunionen och i Central- och Östeuropa. IOM har under år 1993 öppnat ett nytt regionkontor i Helsingfors för att bättre möta behoven i Ryssland och Baltikum.

Genom en särskild konferens mellan länderna kring Östersjön för att motverka illegala flyktingströmmar över Östersjön har IOM:s regionkontor i Helsingfors fått i uppdrag att verkställa ett av länderna godkänt tvåårigt åtgärdsprogram angående framförallt de baltiska staterna.

Regeringen har under år 1993 beslutat att bidra med 2 mkr fördelat lika på två projekt. Det ena projektet avsåg "Humanitarian Return Programme". Det andra projektet avsåg "Migration Information Programme (MIP)" för studier rörande potentiella migranter i Öst- och Centraleuropa.

I maj 1994 beslutade regeringen att lämna bidrag om 200 000 kr till IOM för dess verksamhet för migrationspolitiskt samarbete mellan stater i Östersjöområdet.

Vidare har regeringen i september 1994 beslutat att lämna bidrag om 190 000 kronor till International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) i Wien för att göra en analys av förutsättningarna för en svensk-rysk samverkan i migrationsfrågor.

5. 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. Ett viktigt syfte är att analysera sambandet mellan migration och den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna. Ett arbetsområde för gruppen är att 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. Under senare år har gruppens arbete starkt påverkats av den växande insikten

om behov av samordning mellan invandringsländerna för att på sikt påverka bakgrundsorsakerna till utvandring.

Inom OECD:s ram pågår sedan flera år tillbaka ett viktigt arbete med att i en årlig rapport sammanställa och analysera migrationspolitik och migrationsdata från medlemsländerna, den s.k. SOPEMI-rapporten. Rapporten har i dag en ställning som ett av de viktigaste referensverken inom området. Arbetet sker i en grupp, som består av både forskare och representanter för ländernas regeringar. I gruppen ingår även några länder utanför OECD-kretsen, nämligen, Bulgarien, Rumänien, Polen, Tjeckoslovakien och Ungern.

6. ESK (OSSE)

Sverige har under perioden december 1993 till november 1994 ingått i ESK:s trojka, den europeiska samarbets- och säkerhetskonferensen, numera organisationen för säkerhet och samarbete (OSSE). Den svenska regeringen ser ESK som ett genom sin breda medlemsbas värdefullt forum för behandling av migrationsfrågor. Massmigrationsfrågan, som berör fundamentala mänskliga rättigheter, får i OSSE ses som en del av dess konfliktförebyggande och krishanterande verksamhet. I deklarationen från toppmötet i Budapest i december 1994 betonas samarbetet med andra relevanta internationella organisationer. Sverige har verkat för att ESK/OSSE stärker sin kompetens att hantera frågan inom ramen för det breda säkerhetsbegreppet.

Även andra migrationsfrågor har tagits upp i det tidigare ESK, bl.a. vid seminarier då man behandlat minoritetsfrågor.

7. Europarådet; Öst/Väst-migration

CDMG

Europarådets migrationskommitté (CDMG) arbetar huvudsakligen med frågor rörande flyktingars och invandras integration i invandringsländerna.

I de flesta länder i Europa upplever idag flyktingar och invandrare svårigheter i sin integration. Över hela Europa finns vidare tendenser till ökad rasism och främlingsfientlighet. I denna situation är det allt viktigare att länderna i ökad utsträckning tar del av varandras erfarenheter på dessa områden. CDMG:s arbete är inriktat på ett sådant utbyte.

Under år 1994 har CDMG arrangerat ett antal konferenser där man med utgångspunkt i erfarenheter i olika länder diskuterat praktiska åtgärder för att stödja invandras integration. Bland de områden som har berörts under året är invandrarkvinnors situation, åtgärder mot rasistiskt våld och medias roll för invandras integration. Under 1995 kommer vidare att arrangeras bl.a. en konferens om s.k. invandrantäta bostadsområden.

Bland CDMG:s övriga verksamhet kan nämnas ett jämförande projekt om vissa europeiska länders, däribland Sveriges, återvandringspolitik och om "short-term migration" mellan öst- och västeuropeiska länder. Vidare har

CDMG initierat en studie rörande invandrares religiösa förhållanden. Avsikten är att studera i vad mån det är möjligt för invandrare i Europa att leva i enlighet med sin religiösa uppfattning och, om inte, vilka åtgärder som behövs för att säkerställa detta.

CAHAR

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. Syftet är att främja utvecklingen av en gemensam syn bland medlemsländerna om hur man bör lösa gemensamma problem inom det asylrättsliga området. Under år 1994 har man i kommittén bl.a. utarbetat ett förslag till rekommendationer för hur mottagandet av asylsökanden vid flygplatser bör ske, vilket därefter har antagits av Europarådets ministerkommitté. Man har vidare under året diskuterat frågor som "säkra länder" ur transitländernas perspektiv och frivilligt återvändande av avvisade asylsökande och andra utlännigar.

Wienprocessen

I januari 1991 hölls en ministerkonferens (immigrationsministrarna) i Europarådets regi i Wien om migration från Öst- och Centraleuropa. Ministrar från såväl väst som öst deltog. Konferensen antog en deklaration med rekommendationer som uttryckte 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 var administrativt knuten till Europarådet.

Vid Wiengruppens möte i juli 1993 diskuterades hur Europas länder rimligen borde förhålla sig mot bakgrunden av risk för ytterligare massflyktsituationer av det slag som kriget i f.d. Jugoslavien kommit att orsaka. Wiengruppen har vid sina övriga möten under år 1993 och första halvåret 1994 diskuterat frågor om mer solidariska mottagningserbjudanden och behoven av rättsligt skydd som massflyktsituationer aktualiserar.

Vid en ministerkonferens i Europarådets regi i Aten i november 1993 presenterade Sverige tillsammans med fem andra länder ett förslag till resolution om bördefördelning i massflyktsituationer. Förslaget antogs inte av ministrarna utan hänsköts till Wiengruppen för vidare beredning.

Vid Wiengruppens möte i januari 1994 fortsatte arbetet med resolutionsutkastet utan att någon resolution kunde antas. Wiengruppen träffades för sista gången i september 1994. Vid mötet beslutades att gruppen skulle läggas ner. Beslutet fattades bl.a. mot bakgrund av att flertalet Öst- och Central-europeiska stater nu är medlemmar i Europarådet och att flera av gruppens frågor lösts eller avförts från dagordningen. En del frågor kvarstod vid Wien-

8. Europaintegrationen

EES-avtalet

Sverige blev en del av EG:s regelverk vad gäller den fria rörligheten för personer när EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994. Att avtalet omfattar denna frihet är en betydelsefull nyhet i EFTA-länders relationer till EU. EES-avtalet innebär att EES-medborgare får rätt att fritt flytta mellan de avtals-slutande länderna för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva – enligt ett för hela EES gemensamt regelsystem. En gemensam arbetsmarknad har skapats där medborgare i EU- och EFTA-länderna har rätt att utan krav på arbetstillstånd ta arbete var som helst inom hela EES-området. Reglerna innebär förbud mot diskriminering på grund av medborgarskap när det gäller sysselsättning, lön, arbetsvillkor liksom sociala och skattemässiga förmåner m.m. Den fria rörligheten omfattar också familjemedlemmar.

Avskaffandet av de inre EU-gränserna

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

Målet att avveckla personkontrollerna vid de inre EU-gränserna har sin grund i Romfördraget men det är i dagsläget EU:s medlemsländer som har kompetens i fråga om lagstiftning, dvs. immigrations- och gränskontrollfrågor vad avser personer ligger utanför EG-rätten. I och med Maastrichtfördragets ikraftträdande den 1 november 1993 fördes detta mellanstatliga samarbete in under den s.k. tredje pelaren. Ett omfattande arbete har bedrivits på mellanstatlig nivå inom EU vilket bl.a. lett fram till två konventionstexter. Den första behandlar vilket EU-land som är ansvarigt för att i sak pröva en asylansökan (den s.k. Dublinkonventionen) och den andra hur kontrollen vid EU:s yttre gräns skall genomföras (den s.k. yttre gränskontrollkonventionen). Dublinkonventionen har hittills ratificerats av åtta länder och beräknas

träda i kraft under år 1995. Yttre gränskontrollkonventionen är ännu inte undertecknad på grund av en tvist mellan Storbritannien och Spanien om Gibraltar.

Vidare har EU-kommissionen utnyttjat sin initiativrätt enligt Maastrichtfördraget och presenterat ett reviderat förslag till yttre gränskontrollkonvention. I detta förslag tar man hänsyn till EES-avtalets och Maastrichtfördragets ikraftträdanden. En tredje konvention om ett europeiskt informationssystem (EIS) är under utarbetande. EIS skall komplettera yttre gränskontrollkonventionen och möjliggöra det informationsutbyte mellan länder som förutses i denna.

EG-rättens regler om fri rörlighet för personer är inte utan undantag. Medlemstaterna får behålla lagar som föreskriver särskild behandling av utlänningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Restriktionerna kan dock inte användas som stöd för generella administrativa åtgärder som medför ytterligare gränsformaliteter vid den inre gränsen utöver bevis på medborgarskap.

Frågor om begränsning i inreserätten och om avlägsnande behandlas i direktiv 64/221/EEG. I artikel 3 stadgas att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning och säkerhet uteslutande skall grunda sig på personens eget uppförande. Tidigare domar för brott skall inte i sig vara tillräcklig grund för att neka inresa.

Avlägsnande på allmänpreventiv grund är förbjudet. Det får inte tjäna värdlandets ekonomiska intressen. Narkotikabrott har befunnits vara en legitim grund för avlägsnande. Utöver den störning av samhällsordningen som varje lagöverträdelse innebär skall brottet utgöra ett reellt och allvarligt hot mot grundläggande samhällsintressen. Åtgärder för att skydda sådana intressen får visserligen vara formellt diskriminerande, på så vis att de gäller enbart utlänningar, men dessa skall behandlas rättvist efter samma grunder som landets egna medborgare. Beslut om avlägsnande måste vara motiverade och kunna överklagas.

I mars 1992 tillsatte regeringen en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor rörande gränskontroller inför de kommande förhandlingarna om svenskt medlemskap i EU. Arbetsgruppens slutrapport lades fram i november 1993. Denna rapport har följts av ytterligare två utredningar som gjorts i justitiedepartementet och som rör gränskontroller i ett EU-perspektiv.

Unionsfördraget

Vid EG:s statschefsmöte i Maastricht i december 1991 skrev man för första gången in immigrations- och flyktingpolitiska frågor i Romfördraget. Viseringsfrågorna fördes sålunda in under EG-kompetensen i Artikel 100c av det reviderade Romfördraget samtidigt som grunden lades för fortsatt mellanstatligt arbete, under den s.k. tredje pelaren i Maastrichtfördraget vad gäller asylfrågor, invandringspolitik och visst polisiärt samarbete. Detta inne-

bär att det mellanstatliga arbete i vilket man bl.a. arbetat fram de två ovan nämnda konventionerna förs in i den s.k. tredje pelaren tillsammans med bl.a. polisiära frågor och säkerhetsfrågor.

Unionsfördragets s.k. tredje pelare har en något annan ram än de frågor som strikt faller under Romfördraget i det att både EU:s kommission och medlemsstaterna har initiativrätt. En nyhet för det mellanstatliga arbetet som EU-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 dem och slita tvister vad gäller tillämpningen. Dessutom skall Europaparlamentet regelbundet informeras och konsulteras i dessa frågor.

Maastrichtfördragets ikraftträdande har inneburit införandet av en ny samarbets- och beslutsordning. En samordningskommitté bestående av höga ämbetsmän (den s.k. K.4-kommittén) har upprättats. Under denna finns tre styrgrupper och ett tjugotal arbetsgrupper. När frågor beretts i arbetsgrupperna hänskjuts de först till ansvarig styrgrupp och sedan till K.4-kommittén. När K.4-kommittén behandlat frågan går den till Coreper (Comité des Représentants Permanents - medlemsländernas ambassadörer hos EU i Bryssel) och slutligen till Ministerrådet som fattar eventuella beslut.

Förutom de delar som fördes in i Romfördraget antog EG:s stats- och regeringschefer också en rapport från immigrationsministrarna om att starta förberedelser för en harmoniserad invandrings- och asylopolitik och ett arbetsprogram lades fram.

En gång under varje EU-ordförandeskap hålls möte angående immigrationsfrågor på ministernivå. Vid dessa möten hade Sverige tidigare haft status som s.k. likasinnat land, vilket inneburit att den svenska ministern inbjudits till ett informationsmöte som hållits efter det att EU:s ministrar avslutat sina överläggningar. I juni 1994 undertecknades Sveriges anslutningsfördrag vilket innebar att Sverige fick status som aktiv observatör. Detta har inneburit att Sverige under hösten 1994 deltagit såväl i minstermöten som i de möten som de olika grupperna inom strukturen kring K.4-kommittén hållit.

Anslutningsfördraget

Sveriges medlemskapsförhandlingar med EU inleddes den 1 februari 1993 och avslutades den 1 mars 1994. Anslutningsfördraget undertecknades i juni 1994. Som ovan nämnts innebar undertecknandet att en fas av aktivt observatörskap inleddes. Denna fas kommer att den 1 januari 1995 övergå i ett fullvärdigt medlemskap.

Av anslutningsfördraget följer att Sverige förbinder sig att ansluta sig till de konventioner och instrument som vid tiden för anslutningen är öppna för undertecknande av de nuvarande medlemstaterna på rättsväsendets och inrikespolitikens område. Dessa är oskiljaktigt förbundna med förverkligandet av Maastrichtfördragets mål. För närvarande är det bara Dublin-konventionen som är öppen för undertecknande av de nuvarande medlem-

staterna. Sverige har även förbundit sig att anta de konventioner och instrument som rådet utarbetat enligt avdelning VI i Maastrichtfördraget och som medlemstaterna rekommenderats att anta. Yttre gränskontrollkonventionen är under utarbetande enligt avdelning VI i Maastrichtfördraget. I en förklaring som fogats till slutakten godtar Sverige det som de nuvarande medlemstaterna eller rådet på dagen för anslutningen redan har enats om och kommer följaktligen att delta i fortsatta förhandlingar rörande konventioner och instrument bara med avseende på sådana frågor som återstår att lösa.

Schengenavtalet

Parallellt med EU: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 EU:s ursprungsstaters önskan att ytterligare fördjupa samarbetet vad gäller avvecklandet av de inre gränserna som dittills förlupit relativt långsamt. Schengensamarbetet har varit, och är fortfarande, en motor eller ett slags laboratorium för EU-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. Danmark och Österrike har ansökt om observatörskap i Schengensamarbetet, något som på sikt torde leda till medlemskap. I juni 1990 undertecknades Schengenavtalets 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 1994 eller första halvåret 1995.

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 kommit fram till i EU-arbetet. I takt med att bestämmelser som binder alla EU-länder träder i kraft kommer dessa bestämmelser att gälla framför tillämpningskonventionens. Eftersom inte alla EU-länder deltar i Schengen så inställer sig frågan hur EU och Schengen förhåller sig till varandra. Det faktum att inte alla EU-länder deltar i Schengen torde komplicera implementeringen av avtalet.

9. Samarbete mellan staterna kring Östersjön

Kulturdepartementet och Invandrarverket har kontakter med migrationsmyndigheterna i de baltiska staterna, främst i Estland för utbyte av information. Kulturdepartementet har beviljats medel ur det s.k. suveränitetsstödet för kurser i inresekontroll och liknande för estniska migrationsmyndigheter och ett utbildningsprogram har påbörjats.

Under år 1993 inleddes på svenskt initiativ ett samarbete i migrationsfrågor på statssekreterarnivå mellan staterna kring Östersjön samt Norge och

Vitryssland. Arbetet har nu formaliserats och projekt drivs i IOMs regi. Även UNHCR deltar i arbetet.

Skr. 1994/95: 131

10. Det nordiska samarbetet

De nordiska regeringarnas samrådsgrupp för flyktingfrågor (NSHF) har under år 1993 haft tre möten och ett särskilt invandrarministermöte. Vid mötena har bl.a. avsatts tid för diskussion med FN:s Flyktingkommissaries representant för Norden och Baltikum samt en representant för IOM. Ordförandeskapet har under år 1994 handhållits av Danmark. NSHF:s policyinriktade funktion har fortsatt under det danska ordförandeskapet och delvis utbyggt. Detta har bedömts viktigt också med anledning av de nordiska ländernas anslutningar till EU. Beroende på situationen i f.d. Jugoslavien har samrådsgruppen under året tillsatt en arbetsgrupp med representanter från samtliga nordiska länder angående återvändningsproblematiken till det f.d. Jugoslavien. Under året har också de nordiska länderna i enlighet med den nordiska passkontrollöverenskommelsen kontinuerligt informerat varandra om förestående ändringar i den nationella visumpolitiken.

Det nordiska utlänningsutskottet har regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna, det senaste i oktober 1994. Utskottet ansvarar bl.a. för övervakning av hur den nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas. I mötena deltar även representanter för berörda departement.

I den 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.

Under 1994 har gruppen lagt fram rapporter om opinionsbildning om invandrare i de nordiska länderna samt om Islam och Buddhism i Norden. I övrigt har projekt drivits rörande bl.a. invandrare som företagare ("ethnic business"), kvinnojouurer för invandrarkvinnor, arbetsplatsen som mötesplats mellan invandrare och värdbefolkningen samt mottagandet av traumatiserade flyktingar.

11. De informella konsultationerna

Under år 1993 har de s.k. informella konsultationerna (tidigare 16-lands-konsultationerna) fått delvis förändrade arbetsförutsättningar genom att samarbetsavtalet med UNHCR och IOM förnyats.

Konsultationerna, som numera benämns IGC, "Intergovernmental Consultations", höll i november 1994 ett möte i Haag (Full Round), där verksamhetsberättelsen för 1994 gick igenom och godkändes. En arbetsplan för år 1995 antogs och behandlar främst frågor om tillfälligt skydd, människosmuggling och återsändandefrågor. Arbetets mer långsiktiga och analytiska

karaktär har betonats, sålunda är t.ex. frågan om sambandet mellan de deltagande ländernas bistånds- och migrationspolitik ett viktigt arbetsområde.

Skr. 1994/95: 131

12. 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 *Internationella rödakorskommittén (ICRC)* nämnas. 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 bidrag till ICRC:s reguljära budget samt till katastrofinsatser. Under budgetåret 1993/94 uppgick det svenska bidraget till ICRC till 234 miljoner kronor.

Internationella rödakorsfederationen (IFRC) verkar även till stöd för flyktingar i världen genom nationella rödakorsorganisationer.

Förkortningar

Skr. 1994/95: 131

CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingfrågor
CDMG	Steering Committee on Migration/Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
CPA	Comprehensive Plan of Action/Övergripande plan inom FN för lösning av Indokinaflyktingarnas situation
DHA	Department for Humanitarian Affairs/Avdelning inom FN för humanitära frågor
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
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 frihandelssammanslutningen
ESK	Den europeiska samarbets- och säkerhetskonferensen
EU	Den europeiska unionen
ICRC	International Committee of the Red Cross/Internationella rödakorskommittén
ICVA	International Council of Voluntary Agencies/Internationella rådet för frivilliga organisationer
IOM	International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
NSHF	Nordiska regeringarnas samrådsgrupp i flyktingfrågor
OAU	Organization of African Unity/Organisationen för afrikansk enhet
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RRV	Riksrevisionsverket
sfi	Svenskundervisning för invandrare
SFR	Socialvetenskapliga forskningsrådet
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
UNDP	United Nations Development Programme/FN:s utvecklingsprogram
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/FN:s flyktingkommissarie
UNICEF	FN:s barnfond
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/FNs hjälporganisation för Palestinaflyktingar
WFP	World Food Programme/Internationella livsmedelsprogrammet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 december 1994

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallen, Peterson, Hellström, Freivalds, Wallström, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Blomberg

Regeringen beslutar skrivelse 1994/95: 131 Invandrar- och flyktingpolitiken.

