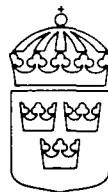


# Regeringens skrivelse 1993/94:127



## Invandrar- och flyktingpolitiken

Skr.  
1993/94: 127

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 december 1993

*Carl Bildt*

*Birgit Friggebo*  
(Kulturdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken och invandringen till Sverige. Redovisningen avser i huvudsak budgetåret 1992/93. 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 . . . . .	10
– Latinamerika . . . . .	11
– Europa . . . . .	11
II <i>Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande</i> . . . . .	12
1. Inledning . . . . .	12
2. In- och utvandringen av utländska medborgare . . . . .	13
3. Enskilt inresta asylsökande och anhöriga till dessa . . . . .	14
4. Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten) och anhöriga till dessa . . . . .	17
5. Arbetskraftsinvandring . . . . .	19
6. Övrig invandring . . . . .	20
III <i>Invandrapolitiken (integrationsfrågor)</i> . . . . .	20
1. Inledning . . . . .	20
2. Åtgärder för att främja goda etniska relationer . . . . .	21
3. Arbetsmarknaden . . . . .	24
4. Skolfrågor . . . . .	25
5. Svenskundervisning för invandrare (sfi) och annan svenskundervisning för vuxna . . . . .	26
6. Kulturfrågor . . . . .	27
7. Invandrabarn och -ungdomar . . . . .	27
8. Stöd till invandramas organisationer och trossamfund . . . . .	29
9. Återvandring . . . . .	30
10. Invandrapolitisk forskning . . . . .	31
IV <i>Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning</i> . . . . .	32
1. Redovisning av praxis . . . . .	32
2. Asylrätten inkl. frågan om tillfälligt skydd . . . . .	32
3. Förvar . . . . .	34
4. Visum . . . . .	35
5. Utvisning på grund av brott . . . . .	36
6. Ny ansökan . . . . .	36
7. Människosmuggling . . . . .	37

V	<i>Mottagande av asylsökande och flyktingar m.m.</i> . . . . .	37	Skr. 1993/94: 127
	1. Mottagandet av asylsökande under den tid asylansökan prövas . . . . .	37	
	2. Det kommunala flyktingmottagandet . . . . .	39	
	– Omfattning . . . . .	39	
	– Kommunernas introduktionsprogram . . . . .	41	
	– Statlig ersättning/kostnader . . . . .	41	
	– Särskilt stimulansbidrag . . . . .	42	
	– Översyn av ersättningssystemet . . . . .	43	
	– Uppföljning/utvärdering av det nya ersättningssystemet . . . . .	43	
	– Konjunkturtillägg m.m. . . . .	44	
	– Lån till hemutrustning för flyktingar . . . . .	45	
VI	<i>Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll</i> . . . . .	46	
	1. Inledning . . . . .	46	
	2. UNHCR och övriga FN-organs arbete i flyktingfrågor . . . . .	47	
	3. UNRWA . . . . .	49	
	4. IOM . . . . .	49	
	5. OECD . . . . .	50	
	6. ESK . . . . .	51	
	7. Europarådet; Öst/Väst-migration . . . . .	51	
	8. Europaintegrationen . . . . .	52	
	– EES-avtalet . . . . .	52	
	– Avskaffandet av de inre EU-gränserna . . . . .	53	
	– EG:s Unionsfördrag . . . . .	54	
	– Schengenavtalet . . . . .	55	
	9. Samarbete mellan staterna runt Östersjön . . . . .	55	
	10. Det nordiska samarbetet . . . . .	55	
	11. 16-landskonsultationerna . . . . .	56	
	12. De internationella frivilligorganisationerna . . . . .	57	
VII	<i>De svenska frivilligorganisationernas roll</i> . . . . .	57	
VIII	<i>Bilaga</i> . . . . .	58	
	Förkortningar . . . . .	58	

## Inledning

Regeringen lämnar följande redogörelse för invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken till riksdagen. Innehållet avser huvudsakligen budgetåret 1992/93. En del uppgifter omfattar dock kalenderåret 1993. Avsikten är att redovisningen skall kunna användas som underlag och bakgrundsmaterial i anslutning till regeringens budgetproposition för budgetåret 1994/95.

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

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

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

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

Den 14 januari 1993 beslöt regeringen att en parlamentarisk översyn av invandrarpolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken borde ske. Kommittén, som har antagit arbetsnamnet Invandrar- och flyktingkommittén, skall arbeta över hela området och kommer att lägga fram sina överväganden och förslag senast den 1 mars 1995. Redan under december i år 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 svenska invandringen är sedan år 1967 reglerad utom för medborgare i de nordiska länderna som har fri rörlighet och etableringsrätt. Det s.k. EES-avtalet mellan EG och sex av EFTA-länderna kommer, när det träder i kraft, att ge alla EES-medborgare rätten att fritt flytta mellan de avtalsslutande länderna för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva. EES-avtalet innebär dock inte, som den nordiska överenskommelsen, en passunion.

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 tillräta 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.

Tidigare år har motsvarande regeringsskrivelser redovisat vissa internationella jämförelser i en särskild bilaga. Genom att den nämnda parlamentariska kommittén nyligen redovisat en särskild internationell jämförande studie har redovisningen i denna skrivelse i år uteslutits.

## I Sverige och världen

### 1. Migration i ett globalt perspektiv

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

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 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.

Den snabbaste befolkningstillväxten i världen sker syd om Europa, i Afrika. Kombinationen underutvecklad ekonomi och snabb befolkningstillväxt skapar problem. Afrika har redan nu stora svårigheter att skapa 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 kan inte hemländerna erbjuda en acceptabel tillvaro och framtid riktas blickarna mot norr.

De faktorer som talar för en stor framtida migration understryks av framväxten av allt bättre kommunikationer – det gäller såväl etermedia, vilka ger potentiella migranter kunskap om levnadsvillkoren i andra länder, som de transportmedel 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, Afrika och Asien har en ung och växande befolkning. Detta medför att många länder i Europa för en inhemsk befolkningspolitik som syftar till att födelsetalen skall öka, medan utrikespolitiken ofta verkar för en minskad befolkningstillväxt.

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 till att flytta till vår del av världen att återopa 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 mot-sättningar med lika villkor för alla oavsett ursprung.

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

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

Genèvekonventionen innehåller bl.a. en definition av vem som skall anses som flykting och stadgar förbud mot avvisning eller utvisning av flykting till land där han riskerar förföljelse – eller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till 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 personer som "på grund av yttre aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen i del av eller hela det land i vilket han har sitt ursprung eller är medborgare, tvingas lämna sin vanliga bostad för att söka tillflykt på 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 60-tal betydelsefulla "conclusions" som antagits av UNHCR:s exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar bl.a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening. Dessa "conclusions" är inte rättsligt bindande men utgör ett viktigt arbetsredskap för UNHCR.

### 3. Flyktingsituationen i världen

#### *Inledning*

Det finns i världen i dag drygt 18 miljoner flyktingar som har tvingats lämna sina hemländer, vilket är det största antalet någonsin. Till detta skall läggas ca 2,5 miljoner palestinier som sedan lång tid tillbaka lever i flyktingläger. Uppskattningsvis är ett lika stort antal människor på flykt inom sitt lands gränser på grund av bl.a. inbördeskrig och svält, s.k. internflyktingar. 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 de s.k. internflyktingarna i lika stort behov av skydd och hjälp utifrån som konventionsflyktingarna.

I ett globalt perspektiv är flyktingarna ojämnt fördelade. Det gäller inte enbart om man ser på befolkningsstorleken för de olika världsdelarna utan framförallt om man ser till de ekonomiska möjligheterna att ta hand om och sörja för en flyktingpopulation. Speciellt Afrika har en stor flyktingbörda. Av de drygt 18 miljoner flyktingar som FN räknar med finns i världen i dag återfinns 28 % (knappt 6 miljoner) i Afrika, 23 % i Europa, 38 % i Asien och Oceanien, 5 % i Nordamerika, samt 5 % i Latinamerika.

Bland enskilda länder är det framförallt Iran och Pakistan som hyser stora grupper flyktingar, men även flera små länder i Afrika har relativt många flyktingar.

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. UNHCR har genomfört en stor insats för att underlätta för flyktingar från kriget vid Persiska viken att återvända till sina hem. Det bör dock noteras att man på flera håll i världen har kunnat se en positiv utveckling på flyktingproblemen och att människor kunnat återvända till sina hemländer. Exempelvis återvände under 1992–1993 flera hundra tusen kambodjaner efter sin asyl i Thailand. UNHCR:s kontor i Nicaragua har efter 14 års arbete slutfört sin uppgift och skall läggas ned vid slutet av året.

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

### *Asien och Oceanien*

Antalet flyktingar i Pakistan har sakta minskat under de senaste två åren på grund av den frivilliga återvandringen av afghanska flyktingar till Afghanistan. Under år 1992 återvände över en miljon afghaner från Pakistan. Antalet registrerade flyktingar i Pakistan har därmed reducerats till ca 1 600 000 flyktingar.

Under april 1993 slutfördes till stor del den i mars 1992 inledda repatrieringen av kambodjanska flyktingar i lägren nära den kambodjanska-thailändska gränsen. Av ca 370 000 kambodjanska flyktingar hade då ca 360 000 återvänt. Återvändandet har dock inte varit utan problem av såväl politisk som praktisk natur bl.a. med att finna användbar jordbruksmark för försörjning.

Efter den femte trepartsdiskussionen mellan Laos, Thailand och UNHCR i juli 1992 för att påskynda återvandringen från Thailand av laotiska flyktingar återvände ca 3 000 flyktingar från Thailand och ca 1 600 från Kina. Vid utgången av år 1992 fanns ca 41 000 laotiska flyktingar i Thailand och ca 2 000 i Kina.

I regionen har antalet nya vietnamesiska båtflyktingar minskat markant. Under de sex första månaderna år 1993 har endast 58 båtflyktingar registrerats vilket kan jämföras med över 71 000 för år 1989. Kvar i regionen fanns dock i slutet av 1992 ca 90 000 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 1992 återvände ca 17 000 vietnamesiska asylsökande frivilligt till Vietnam. Under de sex första månaderna 1993 återvände ca 6 800 personer. Totalt hade därmed sedan år 1989 ca 43 000 personer frivilligt återvänt till Vietnam.

I början av år 1993 fanns över 240 000 flyktingar från Myanmar (Burma) i Bangladesh. Flyktingströmmar från Myanmar har dock fortsatt komma till Bangladesh. Mellan den 22 september 1992 och den 15 januari 1993 har ca 17 000 flyktingar återvänt till Myanmar genom bangladeshiska myndigheters försorg. Ca 72 000 flyktingar från Myanmar beräknas befinna sig i Thailand vid gränsen 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 1992 återvände ca 29 000 flyktingar till Sri Lanka. Ca 110 000 tamiler finns nu kvar i Indien.

### *Mellersta Östern*

Flyktingsituationen i området präglas fortfarande av den stora flyktingvåg som Guldkriget 1991 gav upphov till. UNHCR har under åren 1992 och 1993 gjort stora insatser för att möjliggöra återvandringen för dessa flyktingar. I mitten av 1992 slutförde man vinterrustningsprogrammet i norra Irak och UNHCR överlämnade då det fortsatta arbetet till andra FN-organ. I slutet av 1992 hade över 90 % av de irakier som flytt till Iran återvänt och av de som flytt till Turkiet hade omkring 20 000 återvänt hem till Irak. Den frivilliga återvandringen till Irak har fortsatt under år 1993. Även andra lösningar har funnits, bl.a. har nära hälften av de ca 20 000 irakier som var bosatta i Kuwait erhållit permanent uppehållstillstånd där. Av de 33 000 irakier som fått temporärt skydd i Saudi Arabien har UNHCR funnit permanenta lösningar i olika "tredje länder", däribland Sverige, för över 4 000 av dessa. Det har även skett ett visst frivilligt återvändande och i april 1993 fanns omkring 28 000 irakiska flyktingar kvar i flyktinglägret Rafha.

En stor grupp av de iranska flyktingar som kom till Irak redan åren 1979 och 1980 finns fortfarande kvar där. I slutet av 1992 fanns 20 400 flyktingar kvar i flyktinglägret Al Tash och denna grupp bestod till 70 % av kvinnor och barn.

Det kan noteras att Iran är det land som i dag har den största flyktinggruppen, nära fyra miljoner flyktingar fanns i Iran i slutet av år 1992.

Den palestinska flyktingbefolkningen ökar och UNRWA har under sitt mandat nära tre miljoner människor. Oavsett hur de pågående fredsförhandlingarna slutar, kan det befaras att det stora flertalet av dessa flyktingar inte kommer att återvända till ett eventuellt självstyrande Palestina på Västbanken utan det kommer att bli nödvändigt att finna andra lösningar för denna stora flyktinggrupp.

### *Afrika*

Under år 1992 och i början av år 1993 var flyktingproblemen i Afrika fortsatt mycket stora. UNHCR uppskattar att det finns nästan sex miljoner flyktingar på den afrikanska kontinenten. Detta utgör så mycket som en tredjedel av världens flyktingar. Den stora majoriteten finns i länder med betydande ekonomiska problem och ofta i resp. lands fattigaste och minst utvecklade regioner.

I Västafrika har under perioden antalet flyktingar ökat med ca 30 %. Huvudorsaken till denna ökning är krisen i Togo – som lett till massflykt till Benin och Ghana, stridigheterna i Liberia – som lett till att människor flytt till grannländerna Guinea, Elfenbenskusten, Ghana och Nigeria och den upp-

trappade konflikten i Senegal – som tvingat 20 000 människor att fly till Gambia och Guinea-Bissau.

De allra största flyktingproblemen i Afrika finns på Afrikas horn. Behovet av humanitär hjälp har fortsatt att öka under år 1992, särskilt i Somalia. FN:s säkerhetsråd antog i mars 1992 en resolution innebärande dels en säkring av den humanitära hjälpen, dels ett förslag till vapenvila. De första 500 FN-soldaterna anlände till Mogadishu i augusti 1992. Efter successiva upp-trappningar av klanstriderna och dramatiska försämringar i det humanitära läget antog FN:s säkerhetsråd den 3 december 1992 en resolution om militärt skydd av de humanitära insatserna. Mot slutet av det första kvartalet 1993 hade såväl dödligheten som sjukligheten minskat markant som en direkt följd av att hjälpsändningarna började att nå fram. Trots att många somaliska flyktingar börjat återvända från flyktinglägren finns hundratusentals kvar i lägren i Kenya, Etiopien och Djibouti.

I Centralafrika har repatrieringsprogrammet i Angola fortsatt trots upp-trappningen av stridigheterna. UNHCR uppskattar att 112 000 flyktingar återvänt fram till mars 1993. Vidare pågår nya stridigheter i Rwanda och Tchad.

Slutet på den svåra torkan i Södra Afrika och undertecknandet av freds-överenskommelsen i Mocambique i oktober 1992 innebar en start för fred, stabilisering och utveckling i hela regionen. UNHCR förväntar en repatriering på ca 1,2 miljoner i hela regionen.

### *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 att förbättras. Antalet återvändande till Nicaragua och El Salvador har dock under år 1992 minskat från ca 15 000 år 1991 till ca 2 300 år 1993 respektive ca 2 400 år 1991 till ca 217 år 1992. Återvandringen till Guatemala har också i stora delar uteblivit.

Den frivilliga återvandringen till Chile har fortsatt att vara hög under år 1992. Den politiska situationen i Peru är fortfarande sådan att människor söker sig ut ur landet.

### *Europa*

Den flyktingpolitiska situationen i Europa har fortfarande helt dominerats av situationen i f.d. Jugoslavien som har medfört att närmare fyra miljoner människor har fått lämna sina hem. De flesta av dem finns kvar i närområdet, främst i de olika delarna av det forna Jugoslavien, men ett stort antal har också sökt sig till andra länder i Europa. I Bosnien-Hercegovina fanns (augusti 1993) närmare 1,3 miljoner flyktingar, varav flertalet internflyktingar samt närmare 1,5 miljoner i övrigt krigsdrabbade i behov av FN-hjälp. I Kroatien är antalet över 600 000, varav drygt hälften är internflyktingar och i

Serbien finns över 400 000 flyktingar. Bland de länder utanför f.d. Jugoslavien som har fått ta emot ett stort antal asylsökande till följd av konflikten kan nämnas Tyskland, där det finns mer än 200 000 asylsökande från det forna Jugoslavien, Ungern med mer än 70 000 och Österrike med mer än 60 000 personer. Inströmningen av asylsökande är fortfarande stor i många länder. Till Sverige har sedan år 1991 kommit drygt 100 000 asylsökande från f.d. Jugoslavien.

Sverige är en av de största bidragsgivarna till FN:s insatser i f.d. Jugoslavien. Totalt har Sverige bidragit med drygt 600 miljoner kronor sedan konflikten utbröt. Två tredjedelar av hjälpen kanaliseras via FN (främst UNHCR) för bl.a. förlägningsinsatser. Bidraget gäller även Rödakorsinsatser liksom verksamhet genom svenska enskilda organisationer. Det finns svensk FN-trupp placerad i Bosnien, liksom även i Makedonien. Katastrofbistånd kanaliseras även för insatser genom FN-organ och Röda korset i Georgien, Azerbajdzjan, Tadzjikistan och Armenien med anledning av de etniska konflikterna i dessa länder.

De stora befolkningsrörelser i f.d. Sovjetunionen har inte ägt rum i den stora omfattning som befarades för något år sedan, 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. Dessutom finns ett stort antal tredjelandsmedborgare i Ryssland, som i många fall söker sig vidare till Västeuropa, bl.a. Sverige, för att söka asyl.

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

## II Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande

### 1. Inledning

Den totala registrerade invandringen till Sverige under budgetåret 1992/93 var 41 600 personer. Här ingår alla folkbokförda invandrare, däremot inte asylsökande vars ärende inte är avgjort. En knapp tredjedel av de registrerade invandrarna, 29 %, var svenska eller nordiska medborgare. Resterande 71 % var följaktligen medborgare i andra länder än i de nordiska länderna. Jämfört med föregående budgetår har invandringen minskat med 19 %.

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 28 300 personer, vilket är en ökning med 15 % jämfört med föregående budgetår. Fyra av fem var svenska eller nordiska medborgare (81 %).

## 2. In- och utvandringen av utländska medborgare

Av uppställningen över in- och utvandringen av utländska medborgare framgår förändringarna mellan olika kalenderår under 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. In- och utvandringsutbytet med andra delar av världen har varit relativt stabilt.

Under första halvåret 1993 har ca 17 200 utländska medborgare invandrat till Sverige. Jämfört med samma period föregående år är detta en minskning med 20 %. Minskningen har i relativa tal varit lika stor för invandringen från de nordiska länderna som för övriga. Efter regeringens beslut i juni 1993, som väntas leda till att ca 40 000 bosnier beviljas uppehållstillstånd och uppskattningsvis mellan 20–30 000 anhöriga till dem uppehållstillstånd i Sverige kommer invandringen att öka kraftigt. När de fått sina uppehållstillstånd kommer de i statistiken att lämna kategorien "asylsökande" och i stället bli "invandrare". Utvandringen av utländska medborgare har under första halvåret 1993 i jämförelse med motsvarande period föregående år ökat med 15 % och uppgår till ca 6 900. En del utflyttare kommer inte in i statistiken direkt, varför antalet utflyttare förmodligen är större än vad som framgår av den preliminära statistiken.

### *Invandringen av utländska medborgare kalenderåren 1983–1993 (tusental)*

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nordiska	Ovriga	Totalt	Nordiska	Ovriga	Totalt	Nordiska	Ovriga
1983	22,3	7,4	14,9	17,4	12,0	5,4	4,9	-4,6	9,5
1984	26,0	8,4	17,6	14,6	10,0	4,6	11,4	-1,6	13,0
1985	27,9	8,4	19,5	14,0	9,2	4,9	13,9	-0,8	14,7
1986	34,0	8,9	25,2	15,4	8,7	6,6	18,6	0,2	18,6
1987	37,1	8,9	28,1	11,6	8,1	3,5	25,5	0,8	24,7
1988	44,5	11,5	33,0	11,8	8,3	3,5	32,6	3,2	28,4
1989	58,8	18,9	40,0	13,1	9,7	3,4	45,7	9,2	36,5
1990	53,3	15,9	37,4	16,1	12,5	3,6	37,2	3,4	33,8
1991	43,9	7,8	36,1	15,0	11,6	3,4	28,9	-3,8	32,7
1992	39,5	8,0	31,5	13,1	11,7	1,4	19,7	-3,7	23,4
1993-06	17,2	2,3	14,9	6,9	3,9	3,0	10,3	-1,6	11,9

Anm: Invandring avser inflyttade och folkbokförda utländska medborgare. Utvandring avser utländska medborgare som under respektive kalenderår registrerats som utflyttade. År 1993 avser första halvåret.

Under budgetåret 1992/93 sökte ca 80 600 personer asyl, en ökning med 26 000 jämfört med föregående budgetår. Den stora ökningen är enbart att hänföra till situationen i f.d. Jugoslavien. Drygt 80% av de asylsökande kom från området och av dem kom cirka hälften från Bosnien-Hercegovina. Antalet asylsökande under de fyra första månaderna av budgetåret 1993/94 var ca 4 800. Jämfört med motsvarande månader föregående år utgör detta endast 12 %.

Inströmningen av asylsökande ökade kraftigt 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 flyktingkommissarien väddat om att dessa personer åtminstone skulle ges tillfälligt skydd. Denna väddan 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 en hävning av verkställighetstoppet och beslutsfattandet återupptogs i juli 1992 för dessa medborgare.

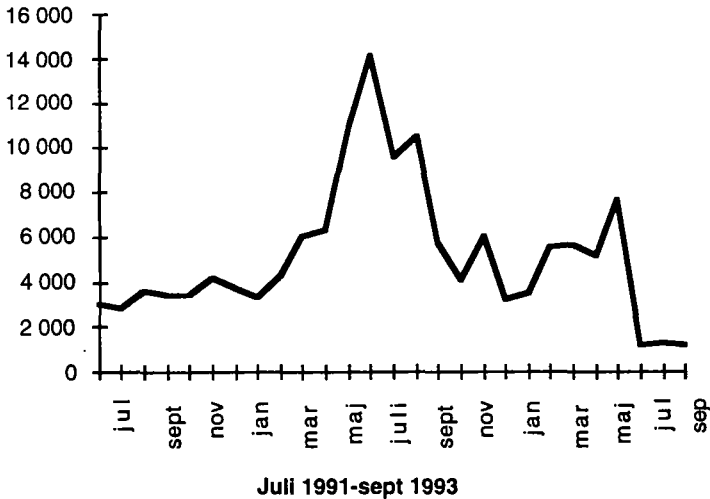
När regeringen, mot bakgrund av FN:s generalförsamlings beslut att rest-Jugoslavien inte skulle få överta Jugoslaviens plats i världsorganisationen, i oktober 1992 införde viseringstvång för medborgare från Serbien-Montenegro var den sammantagna effekten att inströmningen från Kosovo i praktiken upphörde. Samtidigt som beslutet om visumtvång togs infördes viseringsfrihet för medborgare från Bosnien-Hercegovina.

I 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 är vägledande för praxis och innebär med stor sannolikhet att de flesta bosnier som finns i Sverige kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd.

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. Flertalet kom från flyktingförläggningar i Kroatien och hade således skydd och humanitär hjälp från FN och frivilligorganisationer. Kommersiella bussbolag erbjöd mot betalning transport till Sverige. Bl.a. mot den bakgrunden beslöt 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.

Utvecklingen kan illustreras enligt följande diagram:

## Asylsökande månadsvis



Det ökande antalet asylsökande präglade i hög grad Invandrarverkets och Utlänningsnämndens verksamhet under budgetåret 1992/93. Under perioden fattade Invandrarverket beslut rörande ca 55 700 personer. Av dessa fick 75 % avslag, 13 % av ärendena avskrevs, ca 10 % fick tillstånd att stanna och en dryg procent lämnades vidare till avgörande hos Utlänningsnämnden. Ett mindre antal, 45 ärenden, lämnades till regeringen för beslut. Vid budgetårets slut hade Invandrarverket ca 66 400 ärenden kvar att fatta beslut i. Efter de första fyra månaderna budgetåret 1993/94 hade de ännu ej avgjorda fallen minskat kraftigt till ca 40 000.

Utlänningsnämnden hade under budgetåret 1992/93 fått 26 400 ärenden och under året fattade man beslut i 20 000 fall. Av dessa var 81 % avslag, 10 % bifall och 9 % överlämnades till regeringen eller skrevs av. Vid slutet av budgetåret hade nämnden 18 700 öppna ärenden. Enbart de första månaderna under budgetåret 1993/94 har Utlänningsnämnden fått 19 000 nya ärenden, vilket gör att man vid utgången av oktober månad 1993 hade 27 000 ärenden som fortfarande var öppna. Den höga procentandelen avslag beror på att den stora grupp kosovoalbaner var klart dominerande under budgetåret.

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

Nationalitet	Budgetåret 1991/92		Budgetåret 1992/93	
	Asylan-sökningar	Upphålls-tillstånd	Asylan-sökningar	Upphålls-tillstånd
Etiopien	225	1 169	143	132
Irak	2 618	3 436	3 655	3 354
Iran	781	2 731	641	1 079
Jugoslavien (f.d.)	41 000	1 014	65 882	1 326
Libanon	173	1 383	210	295
Rumänien	473	660	496	122
Somalia	1 763	2 099	2 367	751
Sovjetunionen(f.d.)	772	431	678	134
Statslösa/ okänt mbskap	425	1 032	498	364
Syrien	241	1 028	281	137
Turkiet	322	686	416	175
Övriga	5 692	3 670	4 956	1 709
<b>Totalt</b>	<b>54 485</b>	<b>19 339</b>	<b>80 223</b>	<b>9 446</b>

Under budgetåret 1992/93 beviljades sammanlagt 9 446 personer uppehållstillstånd (konventionsflyktingar, de facto-flyktingar och krigsvägrare) enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) samt enligt 2 kap 4 § andra punkten (humanitära skäl). Det är framförallt andelen asylsökande som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl som har minskat kraftigt. En bidragande orsak till detta är att man tidigare låtit asylsökande som väntat länge på beslut i Sverige få uppehållstillstånd av humanitära skäl. Dessa vistelsetidsregler har efter hand försvunnit och prövningen tar i första hand sikte på skyddsbehovet. Samtidigt har stora ansträngningar gjorts för att minska väntetiderna vid asylprövningen. En annan orsak är att det finns skillnader mellan olika år både vad gäller vilka personer som söker asyl som förhållandena i de länder man flytt från. Upphållstillstånden under de senaste två budgetåren fördelar sig enligt följande:

Skäl	Bå 1991/92		Bå 1992/93	
<b>Konventionsflyktingar</b>				
- Flyktingkvoten *	2 677	14 %	2 342	25 %
- Övriga	1 068	5 %	364	4 %
Krigsvägrare	20	0 %	3	0 %
De facto-flyktingar	3 436	18 %	2 890	30 %
Humanitära skäl	12 247	63 %	3 847	41 %
<b>Totalt</b>	<b>19 448</b>	<b>100 %</b>	<b>9 446</b>	<b>100 %</b>

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

Härtill kommer anhöriga till flyktingar och därmed jämställda personer, vilka inrest tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som omfattas av samma särskilda mottagande som flyktingar. Antalet sådana anhöriga som fick uppehållstillstånd uppgick budgetåret 1991/92 till 7 122 personer och budgetåret 1992/93 till 7 512 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 1992/93 fick 11 956 personer uppehållstillstånd på dessa grunder.

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

Skäl	Bå 1991/92		Bå 1992/93	
Flyktingar m.fl.	19 339	47,1 %	9 446	31,5 %
Nära anhöriga(anknytningar)	20 380	49,7 %	19 468	65,0 %
<i>Varav</i>				
– anknytning till flykting	(7 122)		(7 512)	
– övriga anknytningar	(13 258)		(11 956)	
Arbetsmarknadsskäl	250	0,6 %	189	0,6 %
Adoptivbarn	1 059	2,6 %	890	2,9 %
<b>Totalt</b>	<b>41 028</b>	<b>100,0 %</b>	<b>29 993</b>	<b>100,0 %</b>

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

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskild flyktingkvot. Budgetåret 1992/93 uppgick kvoten till ca 2 000 personer.

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.

Under budgetåret 1992/93 användes en mindre del av kvoten till personer med funktionsnedsättningar liksom krigsskadade flyktingar och tortyroffer.

Riktlinjer för kvotens användning ges budgetårsvis av regeringen efter beslut av riksdagen. Det är Statens invandrarverk som har ansvaret för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige. Själva transporten till Sverige 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 föreslog regeringen att medel skulle anvisas för att möjliggöra överföring av ca 1 800 flyktingar till Sverige. Vidare föreslogs att de resurser som avsattes för överföring och mottagande av kvotflyktingar även borde kunna disponeras på ett mer flexibelt sätt för att kunna möta andra anspråk på snabba och effektiva insatser för flyktingar som kan uppkomma. Riksdagen ställde sig bakom förslaget.

Mot bakgrund av situationen i f.d. Jugoslavien beslutade regeringen den 1 juli 1993 att hela det av riksdagen beslutade utrymmet skulle användas för en överföring till Sverige av ca 1 800 flyktingar och andra i behov av skydd från f.d. Jugoslavien.

Regeringen har därefter i en proposition (1993/94:51) *Överföring och mottagande av flyktingar från f.d. Jugoslavien* föreslagit en överföring till Sverige av upp till 6 000 skyddsbehövande personer under innevarande budgetår utöver ovanstående kvot. Av dessa skall upp till 5 500 kunna föras hit från f.d. Jugoslavien och ca 500 personer från andra områden i världen som i första hand UNHCR bedömer behöva skydd i ett tredje land. Den 8 december 1993 fattade riksdagen beslut i enlighet med regeringens förslag (bet. 1993/94:SfU6, rskr. 1993/94:76).

Under budgetåret 1992/93 omfattade kvotuttagningen sammanlagt 1 986 personer.

Antalet faktiskt överförda flyktingar varierar från år till år, eftersom uttagningsbeslut inte alltid omedelbart kan följas av utresetillstånd från det land där vederbörande vistas. Faktiskt överförda flyktingar uppgick till ca 2 800 personer under budgetåret 1992/93.

*Flyktingkvotens sammansättning under budgetåret 1992/93*

Ursprungsland	Beviljade inresetillstånd
<b>LATINAMERIKA</b>	
Colombia	26
El Salvador	14
Honduras	1
Guatemala	6
Peru	9
<i>Summa</i>	<i>56</i>
<b>ASIEN</b>	
Irak	579
Iran	410
Vietnam	220
Kina	3
Afghanistan	11
Pakistan	1
Sri Lanka	1
Burma	1
<i>Summa</i>	<i>1 226</i>
<b>AFRIKA</b>	
Etiopien	3
Somalia	18
Sudan	2
Somalia	17
<i>Summa</i>	<i>24</i>
<b>EUROPA</b>	
F.d. Jugoslavien	681
<b>Totalt</b>	<b>1 986</b>

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 för 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 1992/93 beviljades 189 sådana tillstånd (föregående budgetår 250). Det kan gälla t.ex. nyckelfunktioner inom näringslivet. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller vissa krav.

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

Tillstånd beviljas vanligen av Invandrarverket i samråd med Arbetsmarknadsverket och efter att arbetsmarknadens parter hörts. Delegering till svenska utlandsmyndigheter förekommer i vissa fall.

Arbetstillstånd för feriearbetande ungdomar samt andra former för kortvariga arbeten ingår numera i tillståndstypen säsongsarbetstillstånd som är mer generell. Länsarbetsnämnderna har att besluta om dessa tillstånd.

Antalet utlänningar som under år 1992 har haft ett tillfälligt arbete i Sverige var drygt 14 000 personer, varav ca 4 500 säsongsarbetare och ca 5 000 artister och musiker. För 1993 beräknas denna siffra öka. Det beror på att antalet artister och musiker som fått tillfälliga tillstånd ökat, delvis beroende på ett mer omfattande vänortsutbyte. Däremot har antalet säsongsarbetare med tillfälliga arbetstillstånd minskat med ca 800 personer.

Avtalet mellan EFTA-länderna och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) trädde i kraft den 1 januari 1994. Det innebär att medborgare från de andra EES-länderna äger tillträde till den svenska arbetsmarknaden utan arbetstillstånd. Svenska medborgare får på samma sätt tillträde till de andra EES-ländernas arbetsmarknad. Enligt EES-reglerna är det anställningen som ger rätten till bosättning.

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 1992/93 var 890 (föregående budgetår 1 059).

### III Invandrapolitiken (integrationsfrågor)

#### 1. Inledning

Invandrapolitiken innefattar de åtgärder som vidtas för att underlätta invandrarers integration i det svenska samhället. Målen för den svenska 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 en ansvarsfördelning mellan de myndigheter och andra ansvariga som har sakansvar för olika verksamhetsområden. En grundläggande princip är, att varje myndighet inom sitt område har samma ansvar för invandrare som för den övriga befolkningen. Myndigheterna har därutöver ett ansvar för att särskilda åtgärder vidtas för invandrare när så behövs. Invandrarfrågorna är till följd av detta aktuella inom en rad olika politikområden. Ansvaret för det praktiska genomförandet ligger i betydande utsträckning på kommuner och landsting. Statens invandrarverk har ett särskilt ansvar att bevaka åtgärder och samordna de statliga myndigheternas arbete inom området.

Under senare årtionden har invandringen till Sverige kraftigt förändrats, både i fråga om antal och sammansättning. Under några få decennier har Sverige utvecklats från ett samhälle med ett fåtal etniska grupper till ett samhälle med över hundra språk och nationaliteter samt ett stort antal 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.

Sverige fick i september 1992 det prestigefyllda och ansedda tyska Carl Bertelsmann-priset. Det framhölls i prismotiveringen, att den långsiktiga svenska integrationspolitiken skulle kunna tjäna som en förebild för en framtida europeisk invandrapolitik.

Redan vid den tidpunkten hade emellertid framkommit tecken som tydde på, att invandrapolitiken inte kunnat förhindra att stora grupper invandrare på många samhällsområden befann sig i en sämre situation än övriga i vårt land. Det gäller t.ex. förhållandena vad gäller utbildning, boende, arbetsmarknad, sjukskrivningar och förtidspensioneringar. Vissa grupper av invandrare tycks vara mer utsatta och oftare hamna i sämre läge än befolkningen i övrigt.

Även om dessa skillnader i ett internationellt perspektiv inte är anmärkningsvärda, är de ändå oroväckande, särskilt som de uppkommit under en lång period av högkonjunktur. I synnerhet är invandrarnas svårigheter på arbetsmarknaden oroande. Invandrargrupper som anlänt under 1980-talet har en påfallande svag arbetsmarknadsanknytning.

Olika uttryck för främlingsfientlighet förekommer i det svenska samhället, bl.a. våldsdåd på invandrare och attentat riktade mot flyktingförläggningar.

Mot bakgrund bl.a. av den ovan beskrivna situationen beslöt regeringen i januari 1993, som tidigare nämnts, att göra en översyn av invandrapolitiken. En särskild parlamentarisk utredning har tillsatts (dir. 1993:1) med landshövdingen i Östergötlands län, Rolf Wirtén, som ordförande. Utredningen skall därutöver göra en översyn av invandrings- och flyktingpolitiken.

Utredningen skall med utgångspunkt i en analys av den förda invandrapolitiken överväga hur den framtida invandrapolitiken skall utformas. Utredningen skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågor om invandrades situation på arbetsmarknaden och om hur invandrades svenskkunskaper påverkar deras förutsättningar i arbetslivet och delaktighet i samhället i övrigt.

En viktig utgångspunkt för kommittén skall vara de ökade möjligheter för eget ansvarstagande som följer av regeringens politik för generellt ökad valfrihet.

Kommittén skall vidare analysera frågor med anknytning till vad som brukar kallas det mångkulturella samhället. Det saknas en närmare precisering av vad som menas med detta begrepp och dess konsekvenser för individ och samhälle. Kommittén skall överväga hur kulturell och etnisk mångfald kan stödjas och vilken roll och vilket ansvar staten, gruppen och individen bör ha i detta arbete.

En annan viktig fråga, som kommittén har att ta ställning till, är om invandrapolitiken bör omfatta samma vida grupp "invandrare" som i dag eller om invandrapolitiken bör begränsas till personer som i någon mening är nyanlända. Härvidlag skall belysas vilka särskilda åtgärder som kan vara aktuella för den sverigefinska gruppen.

Kommittén skall lämna sitt slutbetänkande senast den 1 mars 1995.-

## 2. Åtgärder för att främja goda etniska relationer

I det svenska samhället förekommer nu liksom tidigare uttryck för främlingsfientlighet, rasism och antisemitism som är skrämmande, t.ex. attentat mot invandrare och attacker mot flyktingförläggningar och lokaler där invandrare samlas såsom kyrkor och moskéer. I den allmänna debatten uttrycks främ-

lingsfientliga åsikter oftare än tidigare. Den stora undersökning som refereras nedan visar dock att främlingsfientligheten inte har ökat i Sverige. Det är ändå mycket allvarligt att det finns främlingsfientlighet, rasism och antisemitism i Sverige. Inte minst allvarligt är de många uttryck för våld och hot som förekommit. Regeringen anser att kraftiga motåtgärder är nödvändiga.

Under de båda budgetåren 1992/93 och 1993/94 har riksdagen på regeringens förslag anvisat 10 miljoner kronor till regeringens disposition under vardera åren för åtgärder mot främlingsfientlighet, rasism och antisemitism. Medlen skulle huvudsakligen användas för att på längre sikt påverka normer, attityder och förhållningssätt hos ungdomar.

Regeringen har gett uppdrag åt Statens invandrarverk, Statens skolverk, Statens ungdomsråd 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 miljoner kronor för att utföra dessa uppdrag.

De fyra myndigheterna samarbetar i fullföljandet av sina uppdrag och de har gemensamt rapporterat om första årets verksamhet.

Av rapporten framgår att *Skolverket* genom sin fältorganisation har tagit initiativ till och fullföljt ett stort antal lokala projekt, av varierande innehåll. Dessutom har *Skolverket* bedrivit fortbildning av lärare och annan skolpersonal. Skolledare har särskilt uppmärksammats.

*Statens ungdomsråd* samarbetar med 20 kommuner som är intresserade av att bedriva verksamhet som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism. Samarbetet består i dels särskilda projekt, dels seminarier och annan utbildning till grupper som direkt eller indirekt möter dessa frågor.

*Statens kulturråd* samlar och utvecklar kunskaper om kulturinsatser som en metod i ett förändringsarbete. Samverkan sker med den kulturåriondekommitté som tillsatts med anledning av FN:s kulturårionde bl.a. när det gäller bidragsgivning. Under Riksteaterns teaterdagar i maj 1993 anordnade Kulturrådet ett antal seminarier med företrädare för olika kulturområden som ett led i arbetet med att samla kunskaper om vilka insatser på kulturens område som kan vara verkningsfulla när det gäller att förändra attityder.

*Statens invandrarverk* är sammankallande i den samrådsgrupp som de fyra myndigheterna har tillsatt. Verket ger kunskaps- och metodstöd till myndigheter m.fl. i form av seminarier och skriftligt material m.m. Verket har ett särskilt ansvar att stödja invandrarorganisationernas arbete mot främlingsfientlighet. I detta syfte har en särskild referensgrupp med ungdomar från olika sammanslutningar bildats. Vidare bedriver verkets regionala organisation försöksverksamheter på ett antal orter som bl.a. haft problem med främlingsfientlighet. Verksamheterna har olika inriktningar för att få metodiska erfarenheter.

Statens invandrarverk arbetar även på annat sätt för att främja goda etniska relationer. Organisationer kan liksom tidigare år få bidrag till projekt med denna inriktning. En studie av etniska relationer i arbetslivet har gjorts och resultatet har publicerats i rapporten *Invandrare i svenskt arbetsliv*.

Pedagogiska institutionen vid Umeå universitet har fått särskilda medel för att utvärdera de fyra myndigheternas uppdrag att vidta särskilda åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism.

Barn- och ungdomsdelegationen har under budgetåren 1992/93 och 1993/94 tagit flera initiativ rörande insatser mot främlingsfientlighet bland ungdom.

Enligt ett regeringsbeslut ställdes under år 1992 sammanlagt 5,2 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till förfogande för insatser mot främlingsfientlighet bland ungdom. Merparten av dessa medel har fördelats till projekt, främst bedrivna av ungdomsorganisationer. Forskare vid den sociologiska institutionen vid Lunds universitet har fått särskilda medel för att utvärdera dessa insatser. Även under år 1993 har medel ur Allmänna arvsfonden fördelats av Barn- och ungdomsdelegationen till projekt för insatser mot främlingsfientlighet.

Under år 1992 framställdes även informationsmaterial till högstadiet, en tidning till eleverna och en faktabok till lärarna. En uppsatstävling för eleverna på högstadiet anordnades också.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har fortsatt att arbeta för att motverka främlingsfientlighet och rasism i skolorna. Ett filmpaket har erbjudits samtliga grundskolor och gymnasier och en uppsatstävling har anordnats. DO har vidare haft ett stort antal kontakter med myndigheter och stora organisationer för att inspirera dem till ytterligare åtgärder mot diskriminering och främlingsfientlighet.

En riksrepresentativ undersökning om svenskars förhållningssätt till invandring och invandrare och invandrarnas förhållningssätt till Sverige och svenskarna har på regeringens uppdrag utförts vid Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet av de båda forskarna Anders Lange och Charles Westin. Statistiska centralbyrån har genomfört intervjuerna. På uppdrag av Barn- och ungdomsdelegationen, genomfördes även en kompletterande specialstudie av ungdomars förhållningssätt. I slutet av november 1993 lämnades de två första rapporterna. *Den mångtydiga toleransen. Förhållningssätt till invandring och invandrare 1993* och *Ungdomen om invandringen II*. De visar att jämfört med de tidigare liknande undersökningarna har inte främlingsfientligheten ökat i landet. Däremot är personer i alla åldersgrupper och samhällsklasser nu mera avvisande till den invandring av flyktingar som ägt rum i Sverige.

Stats- och regeringscheferna för medlemsländerna i Europarådet träffades på ett toppmöte i Wien i oktober 1993. En viktig punkt på dagordningen var en deklARATION och en handlingsplan för bekämpande av rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans.

En proposition (1993/94:101) *Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet* lämnades till riksdagen i december 1993. Regeringen har härvid föreslagit att det i brottsbalken införs en särskild straffskärpningsgrund för sådana fall där ett motiv för brottet 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 liknande omständighet.

I propositionen föreslås också att särskilda regler införs om förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Den nya lagstiftningen mot etnisk diskriminering i arbetslivet är uppbyggd kring två förbud mot otillbörlig särbehandling på etnisk grund. För att en otillbörlig särbehandling skall anses föreligga måste det ha varit något annat än sakliga skillnader som motiverat särbehandlingen. Det ena förbudet tar sikte på behandlingen av arbetssökande och det andra på behandlingen av arbetstagare. Lagstiftningen är avsedd att gälla för hela arbetsmarknaden. De nya bestämmelserna skall tillsammans med de nuvarande reglerna i lagen ingå i en ny lag mot etnisk diskriminering.

Den huvudsakliga sanktionen mot överträdelse av diskrimineringsförbudet skall vara skadestånd. Den nya lagstiftningen innebär också att DO får rätt att föra talan i diskrimineringsstämningar.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen att 32 miljoner kronor under nästa budgetår avsätts för åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism.

### 3. Arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsläget för invandrare, särskilt för utomnordiska medborgare, har under budgetåret 1992/93 ytterligare försämrats. Den relativa arbetslösheten som under budgetåret 1991/92 var 13,5 % steg under 1992/93 till 22,6 % för denna grupp. De utomeuropeiska medborgarna är svårast drabbade med en arbetslöshet som närmar sig 35 %. De genomsnittliga in-skrivningstiderna hos arbetsförmedlingen för utomnordiska medborgare har ökat drastiskt, från 230 dagar i början av år 1990 till 448 dagar under första halvåret 1993.

Enligt de riktlinjer riksdag och regering har gett för arbetsmarknadspolitiken för budgetåret 1992/93 skall utsatta grupper prioriteras i Arbetsmarknadsverkets arbete. Till dessa hör flyktingar och invandrare. AMS har i en särskild rapport i *Redovisning av effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar/invandrare budgetåret 1992/93* (oktober 1993) redogjort för verksamheten.

Av rapporten framgår bl.a. att en förhållandevis mycket låg andel av de utomnordiska arbetssökandena är berättigade till ersättning från KAS-systemet eller från a-kassa (13 resp. 42 %). Närmare hälften av de utomnordiska sökandena saknar således arbetslöshetsersättning mot endast 19 % för övriga sökande. Detta begränsar deras inträde till Arbetslivsutveckling (ALU). Gruppens andel i denna åtgärd är också låg, endast 3,7 %.

Av alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder är arbetsmarknadsutbildning den traditionellt vanligaste för den utomnordiska gruppen (19,3 %). En av orsakerna är troligen att arbetsförmedlingen ensam kan besluta om åtgärden, medan andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder förutsätter bl.a. beslut av en arbetsgivare och i många fall samtycke av en facklig organisation. Beredskapsarbete är närmast oftast förekommande (14,6 %). Under budgetåret 1992/93



fick 21 % utomnordiska medborgare arbete efter yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. När även de nordiska medborgarna medräknas stiger andelen till 28,5 %.

I en överenskommelse mellan Statens invandrarverk och Arbetsmarknadsstyrelsen i augusti 1992 (reviderad i oktober 1993) förtydligades riktlinjerna för samarbetet mellan de två verken i fråga om det samordnade flyktingmottagandet. AMS har medverkat vid utvärderingen av det kommunala flyktingmottagandet med en lägesrapport *Uppföljning av AMV:s medverkan i det samordnade flyktingmottagandet* (maj 1993).

En allmän invandrapolitisk princip är att invandrares och flyktingars problem på arbetsmarknaden i huvudsak skall lösas inom ramen för de generella åtgärderna. Särskilda insatser skall dock vid behov tillgripas som komplement till den allmänna arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen, bl.a. att Arbetsmarknadsverkets insatser skall intensifieras när det gäller flyktingar och invandrare och att en särskild form av praktik för arbetslösa invandrare – invandrarpraktik – införs.

I direktiven till den nya parlamentariska kommittén med uppgift att utreda arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1993:132) tas bl.a. frågan om ansvarsfördelning och samspel mellan skilda politikområden upp. Utredningen skall bl.a. analysera behovet av insatser för invandrare och flyktingar för att öka denna grupps möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden samt klarlägga ansvarsfördelningen mellan Invandrarverket, kommunerna och Arbetsmarknadsverket. Det inbegriper ansvaret för svenskundervisningen för invandrare. Utredningsuppdraget skall vara slutfört före utgången av år 1995.

#### 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. I regleringsbrevet för budgetåret 1993/94 finns bestämmelser för hur kommunerna skall ersättas för denna undervisning. Bestämmelserna tar sikte på asylsökande barn som vistas i Invandrarverkets förläggningar.

Regeringen har i propositionen (1993/94:94) *Mottagandet av asylsökande m.m.* utvecklat förslagen att omfatta även barn som vistas i eget boende i kommunerna.

Ungdomar över 16 år får tas emot i gymnasieskolan om de har erforderliga förkunskaper och i övrigt är behöriga och om det finns plats på den sökta utbildningen. Detta innebär att endast ett litet antal asylsökande ungdomar kan få plats i gymnasieskolan. I propositionen om mottagandet av asylsökande m.m. redovisar regeringen sin bedömning hur en verksamhet med undervisning i svenska och andra ämnen skall kunna läggas upp för företrädesvis för ungdomar i åldern 16–18 år inom ramen för den organiserade verksamheten för asylsökande.

Hemspråksundervisningen i grundskolan, liksom undervisningen i svenska som andraspråk, genomgår vissa förändringar. Riksdagsbehandlingen av regeringens förslag om nya läroplaner m.m. (prop. 1992/93:220) är nu avslutad (bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82). I propositionen betonas möjligheten att läsa hemspråk i stället för B-språk eller inom tid för elevens val.

Hemspråksundervisningen tas också upp i budgetpropositionen, där vissa inskränkningar föreslås i kommunernas skyldighet att erbjuda hemspråksundervisning.

## **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 sårätgården 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 statsbidragssystem för skolväsendet har förändrats har Skolverket på regeringens uppdrag utrett frågan om förenklingar av gällande regelsystem för svenskundervisning för invandrare (sfi) och svenska som andraspråk i gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen.

Skolverkets förslag har remissbehandlats och bereds nu inom Utbildningsdepartementet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag.

I propositionen (1993/94:94) *Mottagandet av asylsökande m.m.* 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.

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 förbättring av sina svenskkunskaper. Utfallet av insatserna skall redovisas till Utbildningsdepartementet. Av de delrapporter som förelåg under hösten framgår inte hur denna satsning har

kommit invandrarna till del. Enstaka uppgifter finns dock om stödundervisning i anslutning till andra ämnen vid komvux-studier och särskild kursverksamhet för invandrare vid folkhögskolan. Särskilt för folkhögskolan redovisas en efterfrågan som är större än tillgången.

Den stora utflyttningen till kommunerna av bosnier kommer att innebära påfrestningar på kommunernas sfi-system. Detta bör i någon mån underlättas av de insatser med intensifierad svenskundervisning som Invandrarverket genomfört i förläggningssystemet och utflyttande bosnier beräknas ha fått betydande svenskkunskaper redan under förläggningstiden. Väntetiderna för att få sfi varierar mycket i olika kommuner. En viss läraryrskris kan förväntas under den närmaste tiden.

## 6. Kulturfrågor

Det mångkulturella samhällets möjligheter och problem har även under den aktuella perioden varit föremål för insatser inom ramen för FN:s kulturårionde. Arbetet har letts av en särskild kommitté knuten till Statens kulturråd med representanter för olika myndigheter. Budgetåret 1992/93 var det sista av tre budgetår då kommittén inom ramen för invandrapolitiken förfogade över särskilda medel som syftade till att främja goda etniska relationer i Sverige. Medlen har använts av kommittén för bidrag till olika projekt på kulturområdet som haft detta syfte. En utvärdering av bidragen kommer att redovisas av Kulturrådet i en skrift under våren 1994.

Som beskrivits i avsnittet Åtgärder för att främja goda etniska relationer är kulturinsatser ett instrument i arbetet att motverka främlingsfientlighet och rasism. Statens kulturråd är en av de fyra myndigheter som fått särskilda bidrag för åtgärder för insatser mot främlingsfientlighet och rasism.

Den utredning om kulturpolitikens inriktning som tillsattes under våren 1993 har också att enligt sina direktiv behandla frågan om kulturen i det mångkulturella Sverige.

## 7. Invandrarbarn och -ungdomar

Nästan hälften av de flyktingar som kommer till Sverige är barn och ungdomar under 18 år. En del av dem har svåra traumatiserande upplevelser bakom sig, som kan sätta djupa och långvariga spår hos dem.

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter och har som ett av de första länderna avlämnat en rapport om konventionens tillämpning. Rapporten prövades i januari 1993 av en särskild av FN utsedd kommitté. Kommittén var i allmänhet mycket uppskattande och noterade bl.a. med tillfredsställelse dialogen mellan regeringen och frivilligorganisationerna vad gäller konventionens tillämpning.

Kommittén förklarade sig dock vara "bekymrad över praxis att ta utländska barn i förvar enligt utlänningslagen". Man föreslog därför, att alternativ skulle övervägas till förvarstagandena.

I regeringens proposition (1993/94:94) *Mottagande av asylsökande m.m.* föreslås att asylsökande barn i princip bör få tillgång till samma hälso- och sjukvård som de barn som är bosatta i Sverige. Vid bedömningen av vilken vård och behandling som skall ges bör dock bl.a. det förhållandet att det inte är klart om barnet kommer att stanna i Sverige vägas in.

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 flyktingbarns situation inom barnomsorgen med avseende på bl.a. på hemspråksstödet omfattning och inriktning. I en första rapport *Barnomsorg i förändring* konstaterar Socialstyrelsen att andelen barn som får hemspråksstöd i barnomsorgen minskar. Skillnaderna mellan kommunerna i detta avseende är emellertid stora. Orsakerna härtill 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 konstaterar att en vidare granskning behöver göras för att det skall kunna avgöras om besparingarna i högre grad läggs inom verksamheten för invandrar- och flyktingbarn än för andra barn.

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

Under senare år har allt flera barn och ungdomar kommit till Sverige utan vårdnadshavare eller andra nära anhöriga. Socialtjänsten har ett yttersta ansvar för att också dessa barn och ungdomar 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. Bl.a. har det visat sig att många kommuner försummar att upprätta introduktionsplaner för dem.

Mot denna bakgrund har regeringen i juli 1993 uppdragit åt Statens invandrarverk och Socialstyrelsen att utvärdera det kommunala mottagandet av barn och ungdomar med flyktingbakgrund som kommit hit utan vårdnadshavare och som beviljats uppehållstillstånd samt att vid behov lämna förslag till förbättringar. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 1994.

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 har i betänkande (1992/93:SfU3) om förvar av barn m.m. fastslagit att Socialstyrelsen skall få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter försöka närmare utröna var dessa barn kan finnas och hur deras situation är. Socialförsäkringsutskottets uppfattning i frågan gavs genom riksdagens beslut den 9 december 1992 (rskr. 1992/93:68) regeringen tillkänna. Med hänvisning härtill uppdrog regeringen i nyssnämnda uppdrag åt de båda myndigheterna att dessutom närmare utreda förhållandena för de

barn som hålls gömda för att undgå verkställighet av avvisningsbeslut. Även uppdraget i denna del skall redovisas senast den 1 april 1994.

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 barnen och stöd till familjehemmen. Regeringen har med anledning härav den 25 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.

Socialstyrelsen har i april 1993 redovisat rapporten *Socialtjänstens insatser för finska barn i Sverige*. En majoritet av de undersökta familjerna visade sig ha missbrukarproblem men även psykiska problem och fattigdom förekom ofta. Undersökningen visar på stora och oacceptabla brister inom socialtjänsten både vad gäller utredning, dokumentation och behandling av sverigefinska barn. Rapporten har sänts ut till bl.a. socialtjänsten, länsstyrelserna och olika organisationer som underlag till diskussioner om hur förhållandena skall kunna förbättras.

## 8. Stöd till invandrarnas organisationer och trossamfund

Invandrarverket fördelar s.k. organisationsstöd till invandrarnas riksorganisationer enligt förordningen (1986:472) om statsbidrag till den centrala verksamheten vid invandrarnas riksorganisationer. Regeringen beslutar, efter förslag i Invandrarverkets anslagsframställning, vilka organisationer som för nästkommande bidragsår skall vara statsbidragsberättigade. Under bidragsåret 1993/94 har 24 riksorganisationer beviljats bidrag enligt förordningen, tre riksorganisationer har fått bidrag i särskild ordning och två samarbetsorgan bland invandrarnas riksorganisationer har också tilldelats statsbidrag. Nyare och mindre riksorganisationer har stötts med projektbidrag genom beslut av Invandrarverket.

Invandrarverket har haft regeringens uppdrag att följa utvecklingen av riksorganisationer som har sin nationella, etniska eller språkliga bakgrund i f.d. Jugoslavien. Verket har redovisat förändringarna under år 1992 till regeringen. Regeringen förlängde uppdraget i juni 1993.

I betänkandet *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71) redovisar Utredningen om statens stöd till ideella organisationer förslag som även gäller stödet till invandrarnas organisationer. Utredningen har remissbehandlats och bereds nu inom Civildepartementet. Även i den invandrar- och flyktingpolitiska kommittén behandlas frågor som rör organisationerna, t.ex. frågan om huruvida en tidsgräns skall kunna bestämma hur länge människor som bosatt sig i Sverige och deras ättlingar skall kunna betecknas som invandrare.

Stöd till invandrarnas trossamfund utgår som tidigare från trettonde huvudtiteln. Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund fördelar med-

len. Inom ramen för SIV:s bidragsgivning till avgränsade invandrapolitiska projekt stöds den sociala och kulturella verksamheten inom invandrarsamfundet.

Skr. 1993/94: 127

## 9. Återvandring

Av de personer som invandrade till Sverige för drygt tjugo år sedan, dvs. när invandringen främst bestod av arbetskraftsinvandring från Norden, har i dag drygt hälften lämnat Sverige. Därefter har invandringsmönstret har förändrats mot en allt mindre andel arbetskraftsinvandring och mot en allt större andel utomeuropeiska flyktingar, har benägenheten att återvända minskat. Av de som invandrade till Sverige 1975 hade efter fem år 36 % utvandrat. Motsvarande siffra för de som kom ett decennium senare var 23 %.

Återvandringen skiljer sig kraftigt beroende på ursprungslandet. Av de som invandrade år 1980 hade hälften av nordborna flyttat tillbaka efter fem år, av grekerna var fjärde, av jugoslaverna var femte, medan motsvarande siffra för iranier och polacker var endast drygt var tjugonde.

Regeringen stödjer återvandring såväl genom ekonomiska bidrag som genom sin integrationspolitik. Erfarenheten visar tydligt att den som utnyttjar de möjligheter till integration som ges i invandringslandet därmed också ger sig själv de bästa förutsättningarna att lyckas med en eventuell återflyttning.

Invandrarverket har, enligt förordningen (1984:890) om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land, möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja s.k. återresebidrag. 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. Det är inte omöjligt att många flyktingar valt att återvända till sitt hemland i första hand för att pröva sig fram innan man tar det definitiva beslutet om att återvända.

Under budgetåret 1992/93 beviljades 455 personer återresebidrag av Invandrarverket. Detta är en fördubbling sedan föregående budgetår. 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 med ca 400 000 kronor för olika återvandringssprojekt.

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

Invandrarverket har även möjlighet att ge bidrag till vissa asylsökande, som frivilligt återvänder till sina hemländer. Under budgetåret 1992/93 hade 7 200 personer återvänt. De som återvänder med hjälp av det här bidraget avspeglar hela gruppen asylsökande, dvs. personer från f.d. Jugoslavien dominerar stort.

Frågor om återvändande (repatriering) har blivit allt viktigare. Invandrar- och flyktingkommittén överväger bl.a. hur en aktiv politik för frivillig repatriering kan utformas. Inom regeringskansliet pågår arbete med frågan om bosnierna och deras möjligheter att i en framtid kunna återvända hem igen.

## 10. 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. Bl.a. har SFR gett stöd till att knyta samman de centrumbildningar och forskningsmiljöer som uppstått vid ett stort antal högskolor. Centrum för invandringsforskning (CEIFO) vid Stockholms universitet svarar för uppbyggnaden av ett nationellt nätverk. Även lokala nätverk har fått stöd av rådet.

Av de tillämpningsområden där SFR ålagts att stödja forskning har IMER-området haft den mest påtagliga tillväxten sett i relation till tiden före rådets tillkomst. Under tiden 1985/86–1989/90 erhöll ett 30-tal projekt och två tjänster sammanlagt 8 miljoner kronor, medan det under perioden 1990/91–1992/93 från SFR utgätt 24,1 miljoner kronor till ett 50-tal projekt samt till tjänster, programstöd och nätverk.

För budgetåret 1993/94 har SFR stött IMER-forskning med 12,2 miljoner kronor.

Huvuddelen av SFR:s satsningar har gått till centrumbildningar för tvåspråkighetsforskning, invandrarforskning och multietnisk forskning vid universiteten i Stockholm och Uppsala. Andra stora anslagsmottagare är institutionerna för sociologi vid universiteten i Umeå, Göteborg och Lund. Inom de humanistiska fakulteterna dominerar forskningen vid institutioner för historia och finska.

Även andra finansiärer har visat intresse för området. Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Riksbankens jubileumsfond, Skolverket och Arbetsmiljöfonden har under de tre senaste åren stött IMER-forskning med sammanlagt 18 miljoner kronor.

Vid Statens institut för psykosocial miljömedicin (IPM) inrättades den 1 juli 1993 en särskild "enhet för invandarmiljö och hälsa". Verksamheten omfattar forskning samt utbildning, dokumentation och information.

I proposition (1992/93:170) *Forskning för kunskap och framsteg* framgår den vikt regeringen fäster vid IMER-forskning. Där görs bedömningen att den internationella migrationen och därmed sammanhängande problemkomplex kan komma att utgöra mycket centrala faktorer i samhällsutveck-

## IV Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning

### 1. Redovisning av praxis

Statens invandrarverk påbörjade våren 1991 en publicering av praxisredovisning i asylärenden. Denna publicering upphörde dock efter Utlänningsnämndens inrättande. Utlänningsnämnden påbörjade i slutet av år 1992 utgivningen av en praxissamling i vilken man kontinuerligt redovisar vägledande beslut som fattats av nämnden. Utlänningsnämndens praxissamling bygger på ett prenumerationsförfarande och kan av allmänheten beställas direkt hos nämnden.

Den 24 juni 1993 tillsatte regeringen två särskilda utredare (dir. 1993:80) för att i en rapport redovisa hur praxis i asylärenden utvecklats sedan Utlänningsnämnden övertog ansvaret för överprövningen i dessa ärenden. Utredarna kommer att lämna sin rapport under mars månad 1994.

### 2. Asylrätten inkl. frågan om tillfälligt skydd

Enligt utlänningslagen (1989:529) 3 kap. 1 § har flyktingar, krigsvägrare och s.k. de facto-flyktingar rätt till asyl i Sverige. En flykting definieras i utlänningslagen som en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. En flykting är även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin hemvist. Definitionen sammanfaller med den som finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen och personer som faller in under bestämmelsen kallas därför i dagligt tal för *konventionsflyktingar*.

En *krigsvägrare* är enligt utlänningslagen en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.

En *de facto-flykting* slutligen är en utlänning som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

Under senare år har endast en mindre del av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige fått stanna här med stöd av utlänningslagens skyddsbestämmelser för konventionsflyktingar. Av de 9 389 asylsökande som beviljades uppehållstillstånd under år 1992 var andelen konventions-



flyktingar 6,5 % eller 615 personer. Under samma tidsperiod beviljades 3 402 personer uppehållstillstånd som kvotflyktingar. Under de tre första kvartalen år 1993 var andelen konventionsflyktingar 3,5 % eller 479 personer.

En asylsökande kan även ges uppehållstillstånd inom ramen för tillämpningen av en annan bestämmelse i utlänningslagen (2 kap. 4 § 2), enligt vilken uppehållstillstånd får ges till en utlänning som av humanitära skäl bör tillåtas bosätta sig här. Det är här inte fråga om någon egentlig skyddsbestämmelse utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl.

Upphållstillstånd med stöd av denna regel kan beviljas för personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör vägras rätt att stanna här. Regeln är också avsedd att tillämpas för personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. utlänningslagen. Dessa kan beviljas uppehållstillstånd när förhållandena i hemlandet är av det slaget att det skulle te sig inhumant att tvinga utlänningen att återvända dit, t.ex. vid ett pågående krig. Antalet tillstånd som beviljades med stöd av den nämnda regeln under år 1992 uppgick till 6 323.

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

I början av år 1992 tillsattes en särskild utredare för att se över vissa delar av utlänningslagstiftningen (dir. 1992:51). Den 27 oktober 1992 redovisade utredaren i en promemoria *Förslag till legal reglering av massflyktsituationer*. Denna fråga har vidare behandlats i betänkandet *Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande* (SOU 1993:89), som den 1 oktober 1993 avgivits av Hot- och riskutredningen (Fö 1993:03, dir. 1993:4).

Den 25 februari 1993 lämnade den särskilde utredaren ytterligare ett delbetänkande *Utlänningslagen - en partiell översyn* (SOU 1993:24) innehållande:

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

Regeringen har i proposition (1993/94:94) *Mottagande av asylsökande m.m.* behandlat frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sådana skall kunna beviljas bl.a. om en utlänning rest in i Sverige från ett område där det råder väpnad konflikt eller kris av synnerligen allvarlig art. I propositionen föreslås även att tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna beviljas för medlemmar av kärnfamiljen som ansöker om att få komma till Sverige för att

förena sig med någon som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förslaget skall ses som ett komplement till 2 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) där det framgår att uppehållstillstånd kan ges för viss tid, tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd. Huvudregeln är att utläningar som får stanna i Sverige på någon form av asylrelaterade skäl beviljas permanent uppehållstillstånd. Därför har regeringen funnit det nödvändigt att utforma särskilda bestämmelser för skyddsbehövande från katastrofområden av ovan nämnda slag.

Förslag i övriga delar av utredningsuppdraget som ännu inte har redovisats är följande:

- möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan,
- utresefristen efter lagkraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning,
- vissa viseringsfrågor.

### 3. Förvar

I mars 1992 lämnade regeringen en proposition (1991/92:138) *Principiellt förbud mot förvarstagande av barn*. Huvudprincipen i förslaget var att barn under 16 år inte längre skulle få tas i förvar. Undantag skulle dock göras i ärenden som gäller avvisning med omedelbar verkställighet. Förvar skulle då tillgripas endast när det är angeläget att verkställigheten av avvisningsbeslutet kan ske omgående. I sådana fall skulle barnet få tas i förvar som en sista utväg och under högst 72 timmar. Barn skulle få tas i förvar endast tillsammans med vårdnadshavare.

Socialförsäkringsutskottet som inte stödde propositionens förslag lade i sitt betänkande (bet. 1992/93:SfU3) fram ett eget förslag i fråga om barn i förvar. Förslaget innebär att det även skall finnas möjlighet att ta barn i förvar vid avvisningsbeslut som inte är förenat med beslut om omedelbar verkställighet. I dessa fall skall förvar endast få tillgripas som en sista utväg. Inför en verkställighet skall sålunda ett barn inte kunna tas i förvar förrän man först prövat att ställa barnen under uppsikt. Beträffande förslaget i propositionen att begränsa förvarstiden till 72 timmar ansåg utskottet att det vid synnerliga skäl måste finnas en möjlighet att förlänga tiden med ytterligare 72 timmar. Utskottet ställde sig i princip bakom förslaget att barn endast får tas i förvar tillsammans med vårdnadshavare men ansåg att i de fall barnet inte har någon vårdnadshavare med sig i landet bör möjligheten finnas kvar att kunna ta barnet i förvar.

Riksdagen beslutade den 9 december 1992 i enlighet med utskottets förslag (bet. 1992/93:SfU3, rskr. 1992/93:68).

Totalt har under budgetåret 1992/93 fattats förvarsbeslut avseende ca 5 000 personer, varav majoriteten i samband med verkställighet av avlägsnandebeslut. I drygt hälften av fallen var tiden för förvarstagandet kortare än tre dygn.

Den Tjeckiska och Slovakiska Federativa Republiken (Tjeckoslovakien) upphörde den 31 december 1992. På grund härav erhöll den 7 januari 1993 de två nya staterna Tjeckiska republiken och Slovakiska republiken motsvarande viseringsfrihet som Tjeckiska och Slovakiska Federativa Republiken tidigare hade haft.

Den 21 juni 1993 beslutade regeringen införa viseringsskyldighet för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Regeringen hade under en längre tid kunnat konstatera att de asylsökande från Bosnien-Hercegovina inte kom direkt från Bosnien. I samband med beslutet klargjordes att Sverige genom en väsentligt utökad flyktingkvot även fortsättningsvis skall ta emot flyktingar från Bosnien-Hercegovina men under mer ordnade former.

Efter ändring (SFS 1993:443) i utlänningslagen kan regeringen numera bemyndiga ett organ som är knutet till Sveriges exportråd att bevilja visering. Exportrådets kontor i Taiwan har därefter erhållit sådant bemyndigande.

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

Då riktlinjerna för invandringspolitikerna 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 bemyndigat 50 svenska utlandsmyndigheter att även avslå viseringsansökningar. Detta gäller bl.a. utlandsmyndigheterna i Addis Abeba, Ankara, Belgrad, Damaskus, Kairo, Moskva, Teheran och Zagreb.

På grund av den förändrade politiska situationen i Sydafrika har den särskilda viseringsförordningen för sydafrikanska medborgare (1991:836) upphört att gälla den 13 september 1993.

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

## 5. Utvisning på grund av brott

Utvisningsutredningen överlämnade i juni 1993 ett delbetänkande *Utvisning på grund av brott* (SOU 1993:54). Förslaget innebär bl.a. att det inte längre krävs att brottets straffskala upptar mer än ett års fängelse. Det skall räcka med att fängelse ingår i straffskalan.

För utvisning skall det vidare – liksom enligt gällande rätt – krävas antingen att risk för fortsatt brottslighet föreligger eller att brottet är tämligen kvalificerat. Risken för återfall i brott skall inte behöva avse likartad brottslighet utan kan avse brottslighet över huvud taget. När utvisningen aktualiseras utan att det finns någon återfallsrisk bör enligt utredningen kravet på brottets allvarliga karaktär sättas lägre än för närvarande.

Möjligheten att utvisa en kriminell utlänning skall enligt förslaget kunna begränsas av utlänningens anknytning till Sverige. De tidsgränser i fråga om vistelse här i landet, vilka ger utlänningen som bott här viss tid ett särskilt skydd mot utvisning, tas bort. I stället skall det göras en individuell prövning i varje enskilt fall.

Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i regeringskansliet.

## 6. Ny ansökan

Enligt nu gällande regler i utlänningslagen (1989:529) 2 kap. 5 § tredje stycket, kan en utlänning få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning upphävt efter en ny ansökan om uppehållstillstånd till Statens invandrarverk. Ansökan får 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. Invandrarverkets beslut i ett sådant ärende kan inte överklagas.

Enligt statistik från Invandrarverket gavs 8 457 "nya ansökningar" in till verket under budgetåret 1992/93. Antalet avgjorda nya ansökningar var vid utgången av budgetåret 1992/93 närmare 2 000 fler än vid föregående budgetårs utgång. Ca 95 % avslogs under budgetåret 1992/93.

Regeringen har i proposition (1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*, som ännu inte behandlats av riksdagen) föreslagit att kriterierna för bifall till en ny ansökan skall skärpas. Bakgrunden till förslaget är att bestämelsen kommit att användas på ett inte avsett sätt. Det förutsattes vid bestämmelsens tillkomst att antalet ansökningar skulle bli mycket begränsat. Som framgått ges emellertid i stor utsträckning en ny ansökan om uppehållstillstånd in då Utlänningsnämnden avslagit överklagande över ett beslut

om avvisning eller utvisning. Invandrarverket har kommit att uppfattas som en slags "tredje" instans. Enligt förslag i propositionen skall en sådan ansökan endast få bifallas om utlänningen har rätt till asyl här eller om ett genomförande av verkställigheten skulle innebära fara för hans liv eller ge bestående psykiska eller fysiska men. Vidare föreslås att en ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall prövas av Utlänningsnämnden i stället för av Statens invandrarverk. Möjligheterna till rättshjälp genom offentligt biträde i dessa ärenden inskränks. Rättshjälp skall kunna beviljas endast om Utlänningsnämnden efter en ny ansökan meddelat beslut om inhibition i ärendet.

## 7. Människosmuggling

I oktober 1993 lämnade regeringen en proposition (1993/94:52) *Skärpta åtgärder mot människosmuggling*. Bakgrunden är att s.k. människosmuggling har varit ett tilltagande problem under det senaste decenniet. Under vintern 1992/93 har särskilt upprörande fall av människosmuggling förekommit. Asylsökande har betalat stora summor till personer som åtagit sig att ordna transport till Sverige och har sedan under farliga förhållanden förts in illegalt i Sverige.

I propositionen föreslås en straffskärpning för den som i strid med utlänningslagstiftningen hjälper någon att ta sig in i landet. Ändringarna innebär att ett grovt brott med upp till två års fängelse i straffskalan införs. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, avsett ett betydande antal personer eller utförts under hänsynslösa former.

Dessutom föreslås att medhjälp till planläggning eller organisation av människosmuggling blir straffbart i samma utsträckning som själva smugglingen. Enligt förslaget får också myndigheterna möjlighet att beslagta 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. Den 8 december 1993 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (bet. 1993/94:SfU7, rskr. 1993/94:77). Förändringarna i utlänningslagen (1989:529) träder i kraft den 1 januari 1994.

## V Mottagande av asylsökande och flyktingar m.m.

### 1. Mottagande av asylsökande under den tid asylansökan prövas

Under budgetåret 1992/93 sökte, som tidigare redovisats, totalt 80 600 personer asyl i Sverige, en ökning med 26 000 jämfört med föregående budgetår. Av de asylsökande var 82 % från f.d. Jugoslavien, varav ungefär hälften

kom från Bosnien-Hercegovina. Den 21 juni 1993 upphävde regeringen visumfriheten för medborgare i Bosnien-Hercegovina. Veckorna dessförinnan sökte i genomsnitt 1 600 personer asyl per vecka.

Den utomordentligt stora inströmningen av asylsökande har självfallet ställt mycket stora krav på Invandrarverkets resurser, kapacitet och flexibilitet. På Invandrarverkets 270 anläggningar fanns vid utgången av budgetåret ca 90 000 asylsökande och flyktingar. Dygnskostnaden var vid halvårsskiftet drygt 21 miljoner kronor.

Antalet personer som söker asyl i Sverige har under senare år varierat kraftigt beroende på händelser i världen. Det har fört med sig att förläggningar har tagits i bruk med kort varsel för att sedan snabbt avvecklas. Behovet av förläggningsplatser minskar för närvarande påtagligt, bl.a. på grund av regeringens vägledande beslut i juni 1993 att huvudparten av de skyddsbehövande bosnier som befinner sig i Sverige kommer att få uppehållstillstånd. Samtidigt är inströmningen av nya asylsökande låg.

Nuvarande ordning för mottagandet av asylsökande innebär att så gott som alla asylsökande först tas emot på en utredningssluss där asylutredningen genomförs. Därefter vistas de asylsökande som inte har nära släktingar i landet som regel på en förläggning där de vistas i avvaktan på beslut i asylärendet. De som beviljas uppehållstillstånd skall så snart som möjligt därefter erbjudas bostad i en kommun.

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 ett rum, inklusive vardagsrum. För att klara av att inkvartera det stora antalet asylsökande som kommit till Sverige på senare tid har Invandrarverket även tvingats att använda sig av hotellboende, f.d. institutioner, militärkaserner och liknande.

Bostaden är kostnadsfri för den asylsökande och dagbidrag utgår i mån av behov för att täcka asylsökandens behov av medel för sin dagliga livsföring. När inkvartering sker i rum utan möjlighet till självhushåll ingår fri mat i vistelsen. Dagbidraget utgår då med lägre belopp.

Under förläggningsvistelsen erbjuds vuxna asylsökande svenskundervisning eller annan organiserad verksamhet enligt Invandrarverkets riktlinjer. Barn i skolåldern går i skolan. Särskilda aktiviteter anordnas också för barn. Asylsökande har rätt till akut sjukvård och tandvård samt förlossningsvård. Vården är, med undantag för tandvården kostnadsfri för den enskilde. På förläggningar finns som regel särskilt anordnad sjukvård, förläggningssjukvård.

Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag genomfört en granskning av Invandrarverkets upphandling av förläggningskapacitet för asylsökande. RRV har i sin rapport (F 1993:5) gjort den sammanfattade bedömningen att det fortfarande finns betydande utrymme för Invandrarverket att förbättra kostnadseffektiviteten. Bl.a. föreslår verket att anbudsförfarande används konsekvent för upphandling av nya förläggningar med detta syfte. RRV har också förordat att förläggningar med helpensionsboende så långt

som möjligt ersätts med boende i självhushåll i vanliga lägenheter vilket överensstämmer med Invandrarverkets ambitioner.

Kostnaderna för förläggningsverksamheten var under budgetåret 1992/93 drygt 6,5 miljarder kronor. Invandrarverket har under budgetåret lyckats pressa kostnaderna för förläggningsverksamheten. Den genomsnittliga kostnaden per flyktingdygn var under budgetåret 221 kronor jämfört med 279 kronor budgetåret 1991/92.

Ett bra och effektivt mottagningssystem där de asylsökande själva får ta ansvar kan bidra till en snabbare framtida integration i det svenska samhället och för dem som inte får stanna kan det underlätta ett återvändande.

Den utredning som gjort en översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar (dir. 1992:25) överlämnade sitt betänkande *Mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133) i december 1992. Utredningen har till en del behandlat frågor som tagits upp även av utredningen om arbete för asylsökande i betänkandet *Meningsfull vistelse på asylförläggning* (SOU 1992:69).

Regeringen föreslår i sin proposition (1993/94:94) om mottagande av asylsökande m.m. bl.a. ett antal regeländringar och andra åtgärder – grundade på det här redovisade utredningsarbetet – som skall göra mottagandet av asylsökande och flyktingar mer flexibelt och mindre kostnadskrävande. Statens invandrarverk föreslås även i fortsättningen vara huvudman för mottagandet av asylsökande men driften av alla förläggningar skall vara öppen för entreprenad. Därigenom ges bl.a. ideella organisationer möjlighet att spela en roll i mottagandet. I propositionen föreslås vidare att bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till asylsökande m.fl. samlas i en ny lag om mottagandet av asylsökande m.fl. samt att en asylsökande skall ha samma rätt till dagersättning oavsett om han vistas på en förläggning eller om han på egen hand ordnar bostad. Den som ordnar en bostad på egen hand skall få ett bidrag till bostadskostnaden. Vidare föreslås att asylsökande som vistas på förläggning skall delta i det gemensamma arbetet där och att de skall delta i undervisning i svenska och annan organiserad verksamhet som erbjuds. För den som utan giltigt skäl inte deltar skall dagersättningen kunna sättas ned. En mindre sänkning av dagersättningen föreslås också. I propositionen lämnas även vissa förslag i fråga om hälso- och sjukvård för asylsökande. Bl.a. föreslås att asylsökande till skillnad mot i dag skall betala en egenavgift vid besök hos läkare och tandläkare och att ansvaret för att ge asylsökande sjukvård på sikt i sin helhet bör överföras till landstingen.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

## 2. Det kommunala flyktingmottagandet

### *Omfatning*

Det nuvarande systemet för flyktingmottagande infördes den 1 januari 1985. Det innebär att Invandrarverket skall träffa överenskommelser med kommu-

nera om att de förbinder sig att ta emot flyktingar och vissa andra utlännningar.

Skr. 1993/94: 127

I nedanstående tabell ges en statistisk överblick över det kommunala mottagandet sedan år 1985.

År	Avtalade kommunplatser	Faktiskt mottagna	Antal kommuner
1985	8 737	14 232	137
1986	12 400	14 832	197
1987	14 372	18 614	245
1988	16 934	17 889	265
1989	18 297	21 173	276
1990	22 808	22 237	278
1991	22 077	18 961	277
1992	21 817	18 472	271
1993-10	16 415	12 400	262

Under de första åren omfattade en stor del av det kommunala mottagandet även asylsökande, vars ansökningar om uppehållstillstånd fortfarande behandlades. Riktlinjerna för mottagandet har emellertid ändrats genom riksdagens beslut och fr.o.m. maj 1988 skall normalt endast personer med uppehållstillstånd tas emot i kommunerna. Fr.o.m. år 1991 då ersättningsreglerna ändrades, ingår endast personer som beviljats uppehållstillstånd i de redovisade siffrorna. Kommunernas flyktingmottagande omfattar, förutom personer som beviljats asyl, också personer som fått stanna av humanitära skäl och även vissa anhöriga till flyktingar.

Flyktingmottagandet bygger på att ett flertal av Sveriges kommuner medverkar så att inte bara de största och traditionella mottagarkommunerna får bära ansvaret. Många flyktingar har dessutom upptäckt att det finns fördelar med att bo i en liten eller medelstor kommun och att behovet av service, tillgång på utbildning och arbete inte bara finns i storstadsområdena. Under budgetåret 1992/93 medverkade sammanlagt 246 kommuner i flyktingmottagandet.

Det totala antalet mottagna personer i kommunerna under kalenderåret 1992 uppgick till ca 18 500 personer. Härav har ca 10 100 tagits emot från förläggning. Drygt 2 600 var kvotflyktingar där de flesta kom direkt till kommunen. Ca 5 700 var anknytningar till flyktingar och andra personer som ej vistades på förläggning när de beviljades tillstånd. Totalt fanns överenskommelser med kommunerna om att ta emot ca 22 000 flyktingar.

Regeringens principbeslut i juni 1993 avseende asylsökande från Bosnien-Hercegovina innebär att flertalet bosnier kommer att få tillstånd för bosättning i Sverige. Som en konsekvens av regeringens beslut bedöms det sammanlagda behovet av kommunplatser under budgetåren 1993/94 och 1994/95 vara drygt 100 000 platser. I detta platsbehov ingår även kommunplatser för kvotflyktingar och anhöriga till flyktingar.



I propositionen (1989/90:105) *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.* 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 ersättningssystemet var att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

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

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

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. Av de uppföljningar som gjorts av det nya ersättningssystemet kan konstateras att samarbetet mellan de olika myndigheter och organisationer som är involverade i det lokala flyktingmottagandet har blivit bättre och intensivare sedan det nya ersättningssystemet trädde i kraft.

Under den första tiden i kommunen för 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. Av Invandrarverkets uppföljning framkommer att 14 kommuner i augusti 1993 hade börjat använda sig av den nya introduktionsersättningen. I ytterligare ett 50-tal kommuner pågår diskussioner om att införa en sådan ersättning.

### *Statlig ersättning/kostnader*

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,
- ersättning för kostnader för asylsökande och
- ersättning för sjukvårdskostnader m.m.

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

*Schablonersättningen* skall täcka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd till flyktingar och huvuddelen av övriga bidrag som tidigare lämnades till kommunerna för flyktningmottagandet. Den skall även inkludera kommunernas kostnader för lagstadgad svenskundervisning för vuxna som omfattas av flyktningmottagandet. För år 1994 är schablonersättningen 144 200 kronor för flyktingar som fyllt 16 år och 88 400 kronor för barn under 16 år. Beloppen skall justeras årligen med hänsyn till bl.a. kostnadsutvecklingen.

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

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

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

Ersättning av extraordinära kostnader kan efter prövning i varje enskilt fall lämnas till kommuner som har vissa typer av extraordinära kostnader för flyktningmottagandet. Den totala ramen för ersättning av extraordinära kostnader under budgetåret 1993/94 är 100 miljoner kronor.

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

Ersättning till sjukvårdshuvudmannen lämnas för bl.a. akut- och förlossningsvård som har givits till utlänningar som sökt uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och som inte är folkbokförda i riket. För vissa handikappade flyktingar ersätts även varaktig vård. Vidare lämnas ersättning för hälsoundersökningar av asylsökande och flyktingar.

Kostnaderna för ersättning till kommunerna uppgick under budgetåret 1992/93 till ca 3,5 miljarder kronor.

### *Särskilt stimulansbidrag*

Regeringen har i proposition (1993/94:51) *Överföring och mottagande av flyktingar från f.d. Jugoslavien m.m.* föreslagit riksdagen att ett särskilt sti-

mulansbidrag på 25 000 kr per mottagen flykting utöver nuvarande schablonersättning betalas ut till kommuner som under det närmaste året kraftigt utökar sitt flyktingmottagande och till kommuner som redan nu har överenskommen om ett stort flyktingmottagande men som ändå ökar detta. Bakgrunden till förslaget är det stora behovet av kommunplatser för bosnier. Riksdagen har den 8 december 1993 godkänt förslaget (bet. 1993/94:SFU6, rskr. 1993/94:76).

#### *Översyn av ersättningssystemet*

En arbetsgrupp har under år 1993 gjort en översyn av reglerna för den statliga ersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet i syfte att skapa ökad kostnadseffektivitet och större rättvisa mellan kommuner. Arbetsgruppens överväganden och förslag har redovisats i departementspromemorian *Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.* (Ds 1993:75). I promemorian föreslås bl.a. en förändring av utbetalningsreglerna och en fördelning av schablonersättningen mellan kommuner som bättre avspeglar var i tiden kostnaderna ligger. En sådan förändring bör syfta till att skapa en bättre kostnadseffektivitet och en ökad rättvisa mellan kommunerna. I promemorian föreslås vidare vissa förändringar vad avser utbetalningen av ersättning för handikappade, sjuka och äldre, grunderna för ersättning av extraordinära kostnader. Vidare föreslås att en introduktionsplan alltid skall finnas under introduktionsperioden för den enskilde flyktingens introduktion i det svenska samhället.

Förslag om vissa regeländringar med anledning av arbetsgruppens förslag lämnas i budgetpropositionen.

#### *Uppföljning/ utvärdering av det nya ersättningssystemet*

Svenska kommunförbundet har i två rapporter till regeringen i oktober 1993 redovisat dels kostnaderna till och med den 30 juni 1993 för de flyktingar som togs emot i en kommun under år 1991, dels de verksamhetsmässiga konsekvenserna av det nya statsbidragssystemet till kommunerna för flyktingmottagandet.

Kostnaderna för flyktingmottagandet mäts som särkostnader, dvs. kostnader som direkt förorsakas kommunen och som kommunen annars inte skulle ha om man inte tog emot flyktingar. Särkostnaderna har mätts i tolv kommuner av varierande storlek och med geografisk spridning i landet.

Av den ekonomiska rapporten framgår bl.a. att bidragsutnyttjandegraden för mottagna flyktingar under år 1991 i genomsnitt är ca 91 % t.o.m. första halvåret 1993. Den genomsnittliga bruttosärkostnaden per flykting uppgår under samma period till ca 104 000 kr. Av bruttosärkostnaden beräknas mottagning, introduktion, administration och lokaler till ca 25 %, socialt bistånd till 55 % och sfi till 15 %. Sammanfattningsvis kan, med utgångspunkt från den ekonomiska rapporten, konstateras att schablonersättningen normalt inte

är förbrukad efter 2 år, att variationerna i bidragsutnyttjande och socialbidragsberoende är stora mellan olika kommuner och att schablonen räcker längre i kommuner med stor utflyttning än i kommuner med stor s.k. sekundärflyttning. Det underlag som hittills presenterats är dock delvis så bristfälligt att det inte går att dra några exakta slutsatser. En viktig strävan är därför att kommande uppföljningar resulterar i ett kvalitativt bättre beslutsunderlag.

Av den andra rapporten, som avser de verksamhetsmässiga konsekvenserna, framkommer dels att huvudmannskapet för flyktingmottagandet långsamt håller på att förskjutas från socialförvaltningen till andra förvaltningar, dels att samarbetet med stor tydlighet har förbättrats mellan olika myndigheter som medverkar i flyktingmottagandet.

Statens invandrarverk har i en rapport till regeringen i november 1993 redovisat verkets uppföljning av flyktingmottagandet under år 1992. Av rapporten framkommer bl.a. att omkring 12 % av de kommunmottagna utlänningarna har flyttat under de två år som i genomsnitt har gått efter det första mottagandet i en kommun. Hälften av flyttningarna har skett inom sex månader från den första bosättningen och i regel från norr till söder och från mindre orter till i synnerhet de tre storstäderna. Verket har vidare funnit att det finns vissa brister vad beträffar introduktionsplanernas kvalitet, vilket kan innebära en försenad introduktion med ökade kostnader för stat och kommun som följd.

Arbetsmarknadsverket har i en uppföljningsrapport i maj 1993 lämnat en första lägesrapport beträffande i vilken mån, på vilket sätt och till vilka kostnader de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vidtas för kommunmottagna flyktingar bidrar till att underlätta deras väg till självförsörjning och fast förankring i arbetslivet. Av rapporten framkommer bl.a. att det lokala samarbetet tydligt har ökat och att åtgärder för flyktingar efter avslutad svenskundervisning i rådande lågkonjunktur i huvudsak handlar om fortsatta studier. Från arbetsförmedlare har framkommit synpunkter på vikten av att en praktikform kan bli tillgänglig för gruppen. Såväl flyktingar som invandrare skulle därmed kunna ha större förutsättningar att få en reguljär anställning.

### *Konjunkturtillägg m.m.*

På basis av de gjorda uppföljningarna föreslår regeringen, efter överläggningar med Svenska kommunförbundet, i budgetpropositionen att ett särskilt konjunkturtillägg skall utbetalas för flyktingar mottagna under år 1991 för att ersätta den uppskattade genomsnittliga kommunala merkostnaden för socialbidrag. Konjunkturtillägget föreslås vara 35 000 kronor för vuxna och 5 000 kronor för barn under 16 år. Konjunkturtillägget bör utbetalas i juli 1994 till den kommun i vilken utlänningen då är bosatt. En förutsättning bör vara att kommunen även under år 1994 tar emot flyktingar enligt överenskommelse med Invandrarverket.

Regeringen har vidare lämnat förslag att för utlänningar i åldern 55–60 år som tas emot under fjärde kvartalet 1993 och under år 1994 lämnas, av konjunkturskäl, samma ersättning för faktiska socialbidragskostnader som för utlänningar över 60 år. Detta innebär inte någon generell sänkning av åldersgränsen utan frågan får prövas på nytt nästa år för personer som tas emot efter år 1994.

### *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. Lånen kan beviljas till flyktingar m.fl. som fyllt 18 år, som tas emot i en kommun från förläggning eller som i övrigt omfattas av flyktingmottagandet. Lånebeloppet fastställs i procent av gällande basbelopp enligt lagen om allmän försäkring. Beloppet för ett enpersonshushåll är högst 20 400 kr och för en familj med två barn 33 100 kr. Från beviljat belopp avräknas en uppläggningsavgift på för närvarande 300 kr i samband med utbetalningen. Detta gäller för lån som beviljats efter den 1 juli 1993. Lånen är amorteringsfria under de första två åren efter utbetalningen. Den räntefrihet som tidigare gällt de första två åren slopades den 1 juli 1993. 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 perioden januari–juni 1993 hade inbetalats ca 4 miljoner kronor inkl. ränta och aviseringsavgifter. Dessutom har sedan tidigare i förtid inbetalats ca 1,3 miljoner kronor.

Ca 2 300 personer har hittills beviljats anstånd med återbetalning av lånen och hittills har femton beslut om avskrivning fattats under år 1993.

# VI 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 part i EES-avtalet har Sverige markerat sitt intresse av att delta i och bidra till det arbete som EG bedriver 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 massflyktsituation 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 för en snabb och vidare bearbetning.

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.

Sverige var en av initiativtagarna till den s.k. Jugoslavienkonferensen som hölls under UNHCR:s ledning i juli 1992 och som ledde till uppföljningsmöten rörande de humanitära insatserna i f.d. Jugoslavien.

Efter Sveriges ansökan om medlemskap har en dialog med EG kommit att utvecklas tillsammans med övriga kandidatländer. Detta har inneburit en närmare kontakt med det migrationspolitiska arbetet inom EG. I samband med att medlemskapsförhandlingarna inleddes inom migrationsområdet i november, förelades Sverige de rättsakter som inom EG 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 söker inträde i EG ett förhållande som, trots att förhandlingarna sker helt självständigt, naturligtvis ger anledning till samråd. Den nordiska passfriheten är en gemensam dimension inför ett eventuellt inträde i EG.

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 1992 och 1993 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 svensk 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 1992 fördelar sig enligt följande:

	(mkr)
UNHCR	730
UNRWA	143
WFP	399

## 2. UNHCR och övriga FN-organs arbete i 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 (exekutiv kommitté) som fastlägger organisationens övergripande målsättning och behandlar flyktingkommissa-

riens 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,
- omplacering i 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. Under åren 1992 och 1993 har insatsen i f.d. Jugoslavien varit UNHCR:s utan jämförelse största åtagande, vilket 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)*.

Under 1992/93 initierade UNHCR en samarbetsprocess med enskilda organisationer vid namn *PARINAC (Partnership in Action)*. De enskilda organisationernas förmåga att agera snabbt och flexibelt samt deras erfarenhet av arbete på bynivå ses som viktiga resurser för att möta den allt mer komplexa flyktingproblematiken.

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

UNRWA har kommit att 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 2,7 miljoner palestinier registrerade hos UNRWA varav cirka en tredjedel befinner sig i flyktingläger. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, cirka en 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. I ljuset av den nya utvecklingen kan denna verksamhet nu integreras i en sammanhållen palestinsk administration.

### 4. IOM

International Organization for Migration (IOM), med säte i Genève grundades år 1951. Dess verksamhet består av rådgivning till regeringar i migrationsfrågor, utbytesprogram, praktikprogram, främjande av återvandring samt

transport av flyktingar och migranter. Transportverksamheten har varit särskilt omfattande och har ofta skett i samarbete med UNHCR.

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.

Regeringen har under år 1993 beslutat om avsevärda bidrag till IOM:s verksamhet. En miljon kronor har givits till program som ytterst syftar till återvändande av särskilt stora antal studenter som sedan Sovjetunionens fall blivit strandsatta i Moskva-området. Samma belopp har givits till en informationscentral som byggs upp i Budapest i syfte att bättre kunna överblicka orsaker till och omfattning av migrationsströmmarna inom och utifrån Öst- och Centraleuropa.

## 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 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.

Våren 1993 arrangerade OECD en stor internationell migrationskonferens i Madrid under rubriken "Migration och internationellt samarbete: utmaningar för OECD-länder". Konferensen behandlade i huvudsak två temata. I det första diskuterades orsakerna bakom ökande migration riktad mot Västeuropa. Här såg man främst de ökande demografiska och ekonomiska skillnaderna mellan Europa och dess grannar i syd, samt förändringarna i Östeuropa, som dominerande orsaker. Det andra temat handlade om internationellt samarbete och vilken handels-, bistånds- och utvecklingspolitik som bör

föras för att skapa nya arbetstillfällen i emigrationsländerna och därmed underlätta för fler personer att stanna i sina hemländer.

Skr. 1993/94: 127

## 6. ESK

Sverige har under perioden december 1992 till november 1993 varit ordförande i ESK, den europeiska samarbets- och säkerhetskonferensen. ESK har under året hållit ett seminarium om migrationsfrågor och ett annat om tolerans. Den svenska regeringen ser ESK som ett genom sin breda medlemsbas värdefullt forum för behandling av migrationsfrågor. Dessutom är det en värdefull mekanism för att utöva kollektivt politiskt tryck på medlemsregeringarna att fredligt lösa etniska och andra konflikter.

## 7. Europarådet; Öst/Väst-migration

### *CDMG*

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

I de flesta länder i Europa upplever i dag flyktingar och invandrare svårigheter i sin integration. Över hela Europa finns vidare uttryck för 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.

I ett antal konferenser under det senaste året har CDMG studerat och analyserat bl.a. hur man i projekt och andra aktiviteter i medlemsländerna har behandlat frågor rörande etniska relationer i polisutbildningen, invandrare på arbetsmarknaden, rasism och främlingsfientlighet samt arbetsgivares och fackföreningars roll för att motverka etnisk diskriminering på arbetsmarknaden.

Bland CDMG:s övriga arbete kan nämnas jämförande projekt om återvandringsfrågor och om "short-term migration".

I november 1993 arrangerade CDMG den femte europeiska migrationsministerkonferensen. Ett stort antal ministrar diskuterade under två dagar bl.a. "Ways of moderating migration flows" och "Racism, xenophobia and intolerance". På svenskt initiativ diskuterades också ett förslag till delat ansvar bland Europas länder för en ökad beredskap för att kunna klara ytterligare utmaningar som en följd av händelseutvecklingen i f.d. Jugoslavien.

### *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. Under år 1993

har man i kommittén bl.a. utarbetat ett förslag till "guidelines" för hur mottagandet av asylsökanden vid flygplatser bör ske. Detta har skett på begäran av Europarådets ministerkommitté, som nu har att ta ställning till vilken rättslig status detta dokument skall få.

### *Wienprocessen*

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

Vid Wiengruppens senaste 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 kommer att orsaka. Wiengruppens arbete inför framtiden har därigenom under år 1993 kommit att inriktas på frågor om mer solidariska mottagningserbjudanden och behoven av rättsligt skydd som massflykt kommit att aktualisera. Sverige har i gruppen drivit tanken på att dessa frågor på sikt bör bli ett ansvar ESK.

## **8. Europaintegrationen**

### *EES-avtalet*

När EES-avtalet träder i kraft blir EG:s regelverk vad gäller den fria rörligheten för personer gällande rätt även i Sverige. 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 avtalsslutande länderna för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva, enligt ett för hela EES gemensamt regelsystem. En gemensam arbetsmarknad skapas och medborgare i EU- och avtalsslutande EFTA-länder får rätt att utan krav på arbetstillstånd ta arbete var som helst inom hela EES-området. Reglerna innebär förbud mot diskriminering på grund av nationalitet när det gäller sysselsättning, lön, arbetsvillkor liksom sociala och skattemässiga förmåner m.m. Den fria rörligheten omfattar också familjemedlemmar.

Regeringens proposition (1991/92:170) om EES antogs den 18 november 1992. Sedan det franska parlamentet som sista EES-land ratificerat avtalet har det trätt i kraft den 1 januari 1994.

Målet för EG:s arbete med att etablera den inre marknaden är att avskaffa de inre gränserna så att i princip alla hinder avskaffas för fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer.

Avskaffandet av de inre gränskontrollerna inom EU aktualiserar behovet av att stärka de yttre gränskontrollerna och att samarbeta på immigrationsområdet och brottsbekämpningens område för att upprätthålla en hög säkerhetsnivå. Syftet med arbetet med dessa "kompensatoriska åtgärder" är att motverka att avskaffandet av EU:s inre gränser skall få en negativ verkan i form av ökad terrorism, illegal invandring, narkotikasmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet. Dessa alternativ till gränskontroller kan t.ex. vara att EU-länderna uppträder på ett gemensamt sätt gentemot medborgare från icke-EG-länder (kontroll vid EU:s yttre gräns) eller former för samverkan mellan medlemsstaternas administrationer samt uppbyggnad av data-nät och databanker.

Målet att avveckla personkontrollerna vid de inre EU-gränserna har sin grund i Romfördraget. Det har hitintills varit EU:s medlemsländer som har kompetens i fråga om lagstiftning, dvs. immigrations- och gränskontrollfrågor i fråga om personer som ligger utanför EG-rätten. I och med Maastrichtfördragets ikraftträdande den 1 november 1993 fördes detta mellanstatliga samarbete in under den s.k. "tredje pelaren" i det reviderade Romfördraget. 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 handlägga en asylansökan, den s.k. *Dublinskönventionen*, och den andra *EU:s yttre gränskontroller*. Dublinskönventionen har hittills ratificerats av endast sex länder men beräknas kunna träda i kraft under år 1994. Yttre gränskontrollkonventionen är ännu inte undertecknad på grund av en tvist mellan Storbritannien och Spanien om Gibraltar. En tredje konvention om ett europeiskt informationssystem (EIS) är under utarbetande. EIS skall komplettera de två tidigare konventionerna och möjliggöra det informationsutbyte mellan länder som förutses i dessa. EU:s immigrationsministrar har färdigställt ett förslag till parallellkonvention till Dublinskönventionen. Parallellkonventionen, som i stort sett har samma innehåll som Dublinskönventionen, har till syfte att utsträcka Dublinskönventionen till tredje land. I juni 1992 bestämdes att tillträde skulle erbjudas i första hand EFTA-kretsen. Texten lämnades över informellt till Sverige i juni 1992 men förhandlingar om tillträde kan inte starta innan alla EU:s medlemmar ratificerat Dublinskönventionen. Sverige har uttryckt sitt intresse för förhandlingar med EG.

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

Frågor om begränsningar i inreserätten och om avlägsnande behandlas i direktivet 64/221/EEG. I artikel 3 stadgas att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning och säkerhet uteslutande skall grunda sig på den berörda personens eget uppförande. Tidigare domar för brott skall t.ex. 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 ett grundläggande samhällsintresse. 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.

Gränskontrollfrågor regleras inte i EES-avtalet och Sverige är således inte delaktigt i det arbetet.

I mars 1992 tillsatte regeringen en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor rörande gränskontroller inför förhandlingarna om svenskt medlemskap i EU. Arbetsgruppens slutrapport lades fram i november 1993.

### *EG:s Unionsfördrag*

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:s kompetens i Artikel 100c av den 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 innebär att det mellanstatliga arbete i vilket man bl.a. arbetat fram de två ovan nämnda konventionerna förs in i den "tredje pelaren" tillsammans med bl.a. polisiära frågor och säkerhetsfrågor. Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993.

Unionsfördragets "tredje pelare" har en något annan ram än de frågor som strikt faller under Romfördraget i det att både EG-kommissionen 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 och slita tvister vad gäller tillämpningen. Dessutom skall Europaparlamentet regelbundet informeras och konsulteras i dessa frågor.

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

En gång under varje EU-ordförandeskap hålls möte angående immigrationsfrågor på ministernivå. Vid dessa möten har Sverige status som s.k.

"likasinnat land" tillsammans med övriga tre kandidatländer, Finland, Norge och Österrike, vilket innebär att den svenska ministern inbjuds till ett informationsmöte som hålls efter det att EU:s ministrar avslutat sina överläggningar. En redogörelse för beslut och dylikt ges av EU:s trojka, dvs. nuvarande, förutvarande och blivande ordförande i EU, och synpunkter förs fram från svensk sida.

### *Schengenavtalet*

Parallellt med EU:s arbete slöt Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna det s.k. Schengenavtalet år 1985 om avskaffandet av dessa staters inre gränser. Avtalet är ett fullföljande av EU:s ursprungsstaters önskan att ytterligare fördjupa samarbetet vad gäller avvecklandet av de inre gränserna som dittills förlupit relativt långsamt. Schengen 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. 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 den 1 februari 1994.

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.

## **9. Samarbete mellan staterna runt Östersjön**

Kulturdepartementet och Invandrarverket har ett samarbete med migrationsmyndigheterna i de baltiska länderna, främst med den estniska migrationsmyndigheten för utbildning och utbyte av information. Kulturdepartementet skall bl.a. inom ramen för det svenska suveränitetsstödet bistå den estniska migrationsmyndigheten med utbildning om gränskontroll, viseringar och liknande frågor.

Kulturdepartementet inbjöd under år 1993 på statssekreterarnivå till ett samarbete i migrationsfrågor mellan länderna runt Östersjön samt med representanter för UNHCR och IOM. Samarbetet har därefter fortsatt i två arbetsgrupper under svensk, resp. finsk ledning. Arbetet, som främst kommit att röra asylprövningsfrågor, flyktingmottagning samt gränskontrollfrågor kommer att fortsätta under år 1994.

## **10. Det nordiska samarbetet**

De nordiska regeringarnas samrådsgrupp i flyktingfrågor (*NSHF*) har under år 1993 inriktat sin verksamhet mot en mer policyinriktad funktion än tidiga-

re. Ordförandeskapet och sekreteriatsfunktionen har under år 1993 handhåfts av Sverige. Under år 1993 har sammanlagt fyra möten hållits. Vid mötena har bl.a. avsatts tid för diskussion med FN:s Flyktingkommissaries representant för Norden och Baltikum samt en representant för IOM. Till ett möte har också koordinatören för 16-landskonsultationerna varit inbjuden.

Beroende på situationen i vår omvärld har samrådsgruppen under verksamhetsåret förutom närområdet bl.a. särskilt diskuterat situationen i f.d. Jugoslavien. I syfte att stödja utvecklingen i Baltikum och Ryssland har, inom ramen för samrådsgruppens verksamhetsområde och mandat, en fortsatt samordning avseende nordiska länders insatser skett.

Det *nordiska utlänningsutskottet* har regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna, senast i oktober 1993. Utskottet ansvarar bl.a. för övervakningen av hur den nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas. I mötena deltar även representanter för berörda departement.

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

Under år 1993 har migrationsgruppen slutfört projekt om bl.a. erfarenheter av opinionbildning rörande flyktingar och invandrare, mottagandet av traumatiserade flyktingar samt om hur arbetsplatsen kan fungera som mötesplats mellan invandrare och värdbefolkning. Bland pågående verksamheter kan nämnas projekt rörande kriscentra för invandrarkvinnor samt om invandrare som företagare ("ethnic business").

I september 1993 arrangerade gruppen det nionde nordiska migrationsforskarseminariet, där olika aspekter på det mångkulturella samhället diskuterades.

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

## 11. 16-landskonsultationerna

Under år 1993 har de s.k. 16-landskonsultationerna fått delvis förändrade arbetsförutsättningar genom att samarbetsavtalet med UNHCR och IOM förnyats. Konsultationerna, som numera benämns IGC, "Intergovernmental Consultations", har antagit ett arbetsprogram för år 1994. 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.

Mötena i konsultationerna tjänar främst som forum för gemensamma probleminriktade diskussioner. Framkommer därvid behov av mer konkret operativt arbete övertar ett eller några enskilda länder ansvaret för det samarbetsprojekt som man finner lämpligt.



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 år 1992 uppgick det svenska bidraget till ICRC till 186 miljoner kronor.

## VII De svenska frivilligorganisationernas roll

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

Under budgetåret 1992/93 har flyktingpolitiska rådet haft fem sammanträden. Rådet fungerar som ett samrådsorgan i olika flyktingpolitiska frågor.

En viktig roll spelar *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.

Kulturministern har ett *invandrarråd* till sitt förfogande för samråd i invandrarpolitiska frågor. Invandrarrådet har haft två sammanträden under året. I invandrarrådet ingår företrädare för i princip de riksorganisationer som får statligt stöd. Aktuella frågor inom invandrarpolitiken har diskuterats under årets sammanträden, där bl.a. Europaministern informerat om EES och EG.

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

Skr. 1993/94: 127

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

## VIII Bilaga

### Förkortningar

CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingfrågor
CDMG	Steering Committee on Migration/Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
CEIFO	Centrum för invandringsforskning
CPA	Comprehensive Plan of Action/Övergripande plan inom FN för lösning av Indokinaflyktingarnas situation
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 (sammanslutning av frivilliga organisationer i Europa)
EFTA	European Free Trade Association/Europeiska frihandelssammanslutningen
ESK	Den europeiska samarbets- och säkerhetskonferensen
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
OUA	Organization of African Unity/Organisationen för afrikansk enhet
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
RRV	Riksrevisionsverket
sfi	Svenskundervisning för invandrare
SFR	Socialvetenskapliga forskningsrådet
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling

SIV	Statens invandrarverk	Skr. 1993/94: 127
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 hjälpporganisation för Palestinaflyktingar	
WFP	World Food Programme/Internationella livsmedelsprogrammet	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 december 1993

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

Föredragande: statsrådet Friggebo

---

Regeringen beslutar skrivelse 1993/94: 127 Invandrar- och flyktingpolitiken.