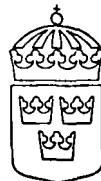


Regeringens proposition

1990/91: 195

om aktiv flykting- och immigrationspolitik m. m.



Prop.
1990/91: 195

Regeringen förlägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 16 maj 1991 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Odd Engström

Maj-Lis Lööv

Propositionens huvudsakliga innehåll

Allmänt

Regeringens avsikt med de överväganden och förslag som lämnas i denna proposition är *att* föreslå riktlinjer för en aktiv, sammanhållen flykting- och immigrationspolitik *och att* redovisa regeringens syn i några invandrarpolitiska principfrågor. Syftet är att därmed lägga en fast politisk grund för de närmaste årens reformverksamhet inom det flykting- och invandrarpolitiska området. I vissa delar förutsätts att regeringen återkommer till riksdagen med förslag bl. a. om ändringar i utlänningslagstiftningen.

Aktiv flykting- och immigrationspolitik

Sverige bör utveckla och föra *en aktiv flykting- och immigrationspolitik*, som utifrån ett *helhetstänkande* och en *humanitär grundsyn* tar sikte på att *dels* undanröja eller lindra orsaker bakom flykt och påtvingad migration, *dels* skapa ett system för regleringen av invandringen till Sverige, som bättre än det nuvarande ger rätten att stanna i vårt land till dem som bäst behöver den.

Med utgångspunkt från en sådan helhetssyn behandlas utrikes- och biståndspolitikens inriktning i ett antal frågor med anknytning till olika grundorsaker till flykt och påtvingad migration. Behoven av förbättrad samordning av FN-systemets flyktinginsatser, nödvändigheten av starkt stöd till FNs flyktingkommissarie och lämpligheten av internationellt koordinerade insatser för frivillig återvandring framhålls. Frivilliga organisationers roll i flyktingarbetet liksom utvecklingsforskningens betydelse betonas.

Invandringspolitiken bör utformas med en humanitär grundsyn och från utgångspunkten att rörlighet över gränserna är i grunden något positivt. Klarare distinktion bör göras mellan dem som bör ha en ovillkorlig rätt att stanna i Sverige (flyktingar, övriga personer med behov av internationellt rättsligt skydd, anhöriga tillhörande kärnfamiljen) och övriga immigrations sökande.

En generös, internationellt enhetlig tillämpning av Genèvekonventionens flyktingdefinition förordas. En ny skyddsregel för personer med behov av internationellt rättsligt skydd utanför Genèvekonventionen föreslås. Sverige bör verka för en internationellt överenskommen reglering av skyddet för sådana personer. Möjligheten för *regeringen* att tillfälligt och utan att höra riksdagen skärpa kriterierna för asyl föreslås försvinna. *Flyktingkvoten* bör kunna öka om det internationella läget så kräver och mottagningsresurserna medger det.

Riktlinjerna för invandring av arbetskraft bör inte ändras men tillämpas på ett mer flexibelt och konjunkturanpassat sätt än hittills. Nya immigrationspolitiska instrument bör utvecklas, för att öka möjligheterna att under begränsad tid komma till Sverige för besök, praktik och arbete.

Invandrarpolitikens valfrihetsmål

En fördjupad diskussion om hur Sverige kan bli ett bättre, mer jämlikt och generöst mångkulturellt samhälle, med ett nytt synsätt på kulturell pluralism, förordas. Klarare skillnad bör göras mellan invandrarpolitik med stödåtgärder för nyanlända och en allmän välfärdspolitik som utformas olika beroende på olika grupperns behov.

Medborgarskap, rösträtt och delaktighet

Möjligheterna för invandrare att delta i den politiska beslutsprocessen bör förbättras. Under förutsättning av att nuvarande samband mellan rösträtt i riksdagsval och medborgarskap bibehålls, är det rimligt att i ökad utsträckning acceptera *dubbla medborgarskap*. Den traditionella principen i svensk lagstiftning *mot* flerfaldiga medborgarskap bör inte upprätthållas. En parlamentarisk kommitté bör tillsättas. En nordisk samordning bör ske. Sverige bör internationellt verka för att synen på dubbla medborgarskap förändras och för en förändring av gällande Europarådskonvention i enlighet härmed.

Frivilliga organisationers roll i flyktingmottagandet

Samverkan mellan kommuner, statens invandrarverk och andra statliga myndigheter och frivilliga organisationer bör breddas och fördjupas, särskilt under den introduktionsperiod som utgör ramen för det samordnade flyktingmottagandet. Riktlinjer föreslås i detta avseende.

Väntetiden för asylsökande måste göras så kort som möjligt. Det är det viktigaste för att göra väntetiden på besked i fråga om uppehållstillstånd uthärdlig och meningsfull. De arbetstillfällen som finns på den öppna arbetsmarknaden bör i första hand tillförsäkras dem som har fått rätt att stanna i Sverige. I syfte att — under betingelser som inte ger upphov till ökad oreglerad invandring av arbetssökande — skapa förutsättningar för sysselsättning för asylsökande, kan ändå övervägas att undanta vissa asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd. En särskild utredning härom tillsätts.

Särskild nämnd för utlänningsärenden

En fristående myndighet, utlänningsnämnden, bör inrättas för att överpröva vissa utlänningsärenden. Den alldeles övervägande delen av de utlänningsärenden som idag beslutas av regeringen förs därmed bort från regeringen. Regeringen föreslås kunna besluta i vissa ärenden av särskild betydelse för invandringen och för tillämpningen av utlänningslagstiftningen. Den nya myndigheten föreslås starta sin verksamhet den 1 juli 1992. Vissa ändringar i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen föreslås, för att bereda vägen för organisationsförändringen.

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, Hellström, Lindqvist, Lönnqvist, Freivalds, Wallström, Löow, Persson, Molin, Sahlin, Larsson

Föredragande: statsråden Hjelm-Wallén och Löow

Proposition om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.

Statsråden Hjelm-Wallén och Löow anför.

I Inledning

Det tillhör de grundläggande mänskliga behoven att kunna leva tryggt och någorlunda bra. När människor berövas den möjligheten i sina hemländer flyr en del *för* sina liv från förtrycket och osäkerheten. Andra flyttar *till* förhoppningen om en bättre tillvaro.

Att fly eller flytta kan vara en nödvändig lösning, på kort sikt och för vissa av de människor som migrerar. Men det löser inte de grundläggande problemen. Fundamentala obalanser mellan olika delar av världen i ekonomiska, demografiska – kanske också ekologiska – hänseenden kan inte lösas genom att några av de förfördelade flyttar. Världens länder måste agera utifrån insikten om sambanden mellan folkvandring och dess grundorsaker: fattigdom, befolkningstillväxt, ekonomisk och social orättvisa ger upphov till interna motsättningar, förtryck och förföljelse mot enskilda, inte sällan med etniska förtecken.

Frivillig rörlighet över gränserna är något positivt. Den berikar och utvecklar. Den bidrar till att skapa öppenhet och att stärka respekten för mänskliga rättigheter.

Vi – statsråden Hjelm-Wallén och Löow – vill, efter samråd med utrikesministern, med dessa utgångspunkter gemensamt redovisa principer för en *aktiv flykting- och immigrationspolitik* och redovisa vår syn på sambanden mellan utrikes-, bistånds-, flykting- och invandrings-/invandrarpolitik. Vår strävan kommer att vara att anlägga en *helhetssyn*.

Immigrationspolitik, invandringspolitik, flyktingpolitik etc. är begrepp som ofta ges varierande innehåll. Det blir inte alltid klart vad man menar.

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

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

Den svenska **flyktingpolitiken** innehåller en rad olika element:

- agerande i FN och andra internationella organisationer för att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses och för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls;
- ekonomiskt stöd till FNs flyktingorgan (UNHCR och UNRWA) och andra organisationer som bedriver flyktingarbete utanför Sverige;
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning av biståndet till flyktingar och för att stärka flyktingarnas rättsliga skydd;
- överföring till Sverige, ofta i samarbete med UNHCR, av särskilt utsatta personer som behöver en fristad undan förföljelse;
- asyl i Sverige i enlighet med 1951 års Genève-konvention om flyktingars rättsliga ställning och de nationella regler som omfattar även skyddsbehövande personer vilka inte faller inom ramen för Genève-konventionen;
- program för mottagande av flyktingar i Sverige med syfte att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta i det svenska samhället;
- olika särskilda insatser, bland annat opinionsbildande verksamhet, för att ge flyktingar lika villkor och möjligheter till integration i Sverige;
- stöd till flyktingar som frivilligt vill lämna Sverige för att bosätta sig i hemlandet eller annat land.

Begreppet **migrationspolitik** används vanligen för att samlat beteckna alla de åtgärder och förhållningssätt som knyts till *folkvandring*, de skeenden som orsakar den och de effekter den får.

Med begreppet **flykting** avses ibland endast den som är accepterad i ett asylland som flykting i enlighet med Genève-konventionens definition. Men minst lika ofta används begreppet om alla människor som av tvång lämnat sin bostadsort, särskilt om de därmed korsat en nationsgräns. De som flyttat hus och hem, men inte lämnat sitt eget land, kallas vanligen för **internflyktingar**.

Man talar i Sverige om **flyktingmottagande** och menar då den särskilda introduktion till svenskt samhällsliv som organiseras i samverkan mellan stat och kommun. Denna introduktion omfattar flyktingar enligt Genève-konventionen, men också vissa personer som fått asyl och uppehållstillstånd här av andra skäl. Man bör alltså vara observant på det sammanhang i vilket begreppet flykting används, för att rätt förstå dess innebörd.

Invandringspolitik, flyktingpolitik och invandrarpolitik är delar av en och samma helhet. Reglerna om asyl är t.ex. en del av både invandringspolitiken och flyktingpolitiken. Reglerna om vilka som skall få invandra till Sverige måste utformas med hänsyn till förmågan och förutsättningarna att på ett ansvarsfullt sätt ta emot dem som kommer hit, att ge dem likvärdiga villkor och att skapa ett samhälle med etnisk samlevnadsfrid.

Det bör vara en strävan att så långt möjligt skapa helhet och konsekvens inom flyktingpolitikens ram och i samspelet mellan flyktingpolitiken, bistånds- och utrikespolitiken. Sveriges internationella agerande måste stå i samklang med nationell politik, där det vi gör på hemmaplan i stor utsträckning måste bli beroende av skeenden i vår omvärld och omvänt.

De åtgärder som inom invandrarpolitikens ram vidtas för att underlätta

för invandrare att finna sig till rätta i Sverige måste utformas med de invandrarpolitiska målen för ögonen, men också i enlighet med den generella välfärdspolitiken.

Frågan om en *sammanhållen flykting- och immigrationspolitik* har utretts av två särskilda utredare (A 1990:05) på grundval av regeringens direktiv i juni 1990 (dir. 1990:42). Arbetet har bedrivits delvis med utgångspunkt i en förstudie som hade gjorts inom regeringskansliet under vintern/våren 1989–90. Utredarna, som antog namnet flykting- och immigrationsutredningen, överlämnade i februari 1991 sitt betänkande (SOU 1991:1) Flykting- och immigrationspolitiken till oss. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet och en förteckning över de remissinstanser som lämnat synpunkter bör fogas som bilagor till arbetsmarknadsdepartementets underprotokoll. Remissyttrandena och en sammanställning av dem finns tillgängliga i arbetsmarknadsdepartementets akt (IP 3033/91).

Efter det att vi tillsammans lagt fram vår gemensamma syn på en aktiv, sammanhållen flykting- och immigrationspolitik, kommer statsrådet Hjelm-Wallén att, delvis i samråd med utrikesministern, mer specifikt ta upp de flyktingfrågor som är gemensamma för utrikes- och biståndspolitiken.

Statsrådet Lööv kommer därefter att, delvis i samråd med statsrådet Sahlin, behandla ett antal frågor inom sitt ansvarsområde, vilka alla ingår i den helhet som beskrivits i det föregående. Flera av dessa frågor är samtidigt en fortsättning på och ett fullföljande av genomförda reformer avseende asylprocess och flyktingmottagande.

II Överväganden

1 En aktiv flykting- och immigrationspolitik

1.1 Utgångspunkter

Krig och väpnade konflikter är en huvudorsak till flykt och migration. Civilbefolkningen flyr för att rädda livet. Människor flyttar när de inte ser någon framtid, när kriget har förstört deras mark eller på annat sätt slagit sönder levnadsbetingelserna.

En stor del av befolkningsrörelserna i världen sker av *ekonomiskt tvång*. Det finns i regel liten eller ingen grad av frivillighet i detta. För allt fler människor är det lätt att via massmedierna få vetskap om andra och bättre levnadsvillkor, kanske bara några timmars flygresa bort. Ett ökande antal kommer i den situationen inte i längden att betrakta detta stillasittande.

Folkmflyttning *inom* ett land – flykten från landsbygden till staden är den mest välkända och omfattande – bestäms av ekonomiska faktorer eller obalanser.

Det är också ett välkänt faktum att vissa skeden i en ekonomisk utveckling i ett fattigt land ökar den sociala rörligheten och ökar på kort sikt benägenheten till migration *från* samma land. Det är i dessa fall inte de fattigaste som flyttar, utan oftast unga utbildade men arbetslösa.

Merparten av världens *flyktingar* är fattiga. De flyr från ett land till ett annat i tredje världen. Skälen är ofta en kombination av ekonomiska faktorer och sociala eller politiska omvälvningar.

Skall utvecklingsländernas regeringar förmå bära sitt ansvar för dessa flyktingar, fordras omfattande insatser av det internationella samfundet. Sveriges solidaritet med flyktingarna i världen fordrar att vi aktivt bidrar till ansträngningarna att komma till rätta med flyktingproblemen i utvecklingsländerna.

Ekonomisk utarmning och nöd går inte sällan hand i hand med *miljöförstöring*. Misshushållning med jordens tillgångar, nedsmutsning av vatten och luft kan bli än vanligare orsaker till att människor flyttar än de redan är.

Auktoritära eller repressiva regimer skapar flyktingar genom mer eller mindre systematiska *kränkningar av de mänskliga rättigheterna*. Paradoxalt nog kan också själva avskaffandet av repressiva samhällssystem inte bara öka möjligheterna till utflyttning utan också blottlägga konflikter, t.ex. på etniska grunder, vilka tidigare dolts av ett allmänt förtryck. Detta ser vi idag påtagliga exempel på i Central- och Östeuropa.

Migrations- och befolkningsrörelsernas omfattning, styrka och riktning förändras över tiden, men sådana rörelser har alltid förekommit och kommer alltid att förekomma. Världens länder måste emellertid gemensamt försöka *eliminera de faktorer som skapar ett tvång* att flytta och skapa förutsättningar för människor att bo och leva i sin invanda miljö. Men också skapa *möjligheter att frivilligt välja* att besöka eller flytta till andra länder. Det är så man kan bidra till att skapa kontakt mellan människor, en färgrik och spännande värld att leva i.

Flykt och behov av en fristad är en del av mänsklighetens historia. Det är dock först i vårt århundrade som gemensamma internationella åtgärder vidtagits för att ge skydd och bistånd åt flyktingar. Efter andra världskriget skapades de nuvarande FN-organen för flyktingar. FNs särskilda organ för Palestina-flyktingarna (UNRWA) skapades år 1950. Ungefär samtidigt enades ett antal stater om att etablera FNs flyktingkommissarie (UNHCR), främst med syfte att lösa flyktingproblem i Europa efter andra världskriget. Man antog 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, för att ge skydd åt personer som känner välgrundad fruktan för "förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning".

Flyktingproblemets tyngdpunkt har sedan dess förskjutits från Europa till tredje världen. De som flytt har vanligtvis tvingats till det på grund av interna konflikter, allmänt våld, massiva brott mot mänskliga rättigheter, brist på demokrati och oförmåga att upprätthålla säkerhet för befolkningen. Konflikterna sammanfaller ofta med svält, akut fattigdom och ekologiska katastrofer. Sammantaget har allt detta lett till massiva flyktingströmmar där förföljelsen vanligtvis inte har sin udd riktad *mot den enskilde*. Därför faller många av dessa människor utanför 1951 års flyktingdefinition, trots att även de kan ha behov av internationellt rättsligt skydd.

Flyktingdefinitioner med en vidare innebörd har mot den bakgrunden

antagits för Afrika (OAU-konventionen) och Latinamerika (Cartagena-deklarationen). Skydd av detta slag har inte internationellt reglerats eller avtalats för resten av världen. En motsvarande praxis tillämpas emellertid i flertalet europeiska länder. Många länder har således möjligheter att ge uppehållstillstånd till dem som är i behov av skydd men som faller utanför 1951 års flyktingdefinition. Utsträckningen av detta skydd varierar. Sverige är ett av de få länder som har ett sådant skydd inskrivet i nationell lag.

En annan del av flyktingproblematiken är *internflyktingarnas situation*. Bristen på internationellt skydd, bistånd och lösningar för dessa har under senare år uppmärksammats i internationella fora. Internflyktingar lämnar sina hem av likartade orsaker som andra flyktingar. Internflyktingsituationer utgör en potentiell källa till nya flyktingströmmar.

Fyra femtedelar av dagens inemot 20 miljoner flyktingar befinner sig i *Asien och Afrika*. I *Centralamerika* är närmare 10% av den totala befolkningen på flykt inom eller utanför sitt lands gränser. *Europa* har under de senaste åren tagit emot ett kraftigt ökande antal asylsökande. Merparten av dessa kommer från stadsmiljö och nästan hälften från länder i Europa eller dess närhet. Sverige hör till de länder som tagit emot flest i förhållande till befolkningsmängden. En mycket stor andel av de asylsökande i Europa är inte i behov av internationellt rättsligt skydd. Ökningen av antalet asylsökande måste delvis ses som en följd av de allt restriktivare reglerna för invandring som infördes i anslutning till recessionen och det minskade behovet av arbetskraft som blev effekten av oljekrisen under 1970-talet.

Andelen av de asylsökande, som bedöms som flyktingar enligt Genèvekonventionen, har minskat kraftigt. Asylprocedurer och anordningar för mottagande har blivit överbelastade. Stora belopp spenderas på till stor del improduktiva administrativa åtgärder för att ta hand om människor utan behov av internationellt rättsligt skydd – västvärlden använder tio gånger, enbart Sverige ungefär två gånger, UNHCRs totala budget.

Andelen konventionsflyktingar bland dem som sökt asyl i Europa varierar mellan olika länder – i ungefärliga tal från 4 till 20%. Därutöver får mellan 20 och 40% av de asylsökande uppehållstillstånd av humanitära eller liknande skäl. Dessa siffror bygger på nationell statistik som inte alltid är helt jämförbar. Man bör ändå kunna säga att ungefär hälften av de asylsökande är människor som ofta har haft tungt vägande skäl till att ha lämnat sitt land, men som ändå inte kan anses vara i behov av internationellt rättsligt skydd. Däremot har de behov av stöd och bistånd för att kunna leva ett drägligt liv i sina hemländer.

De framtida migrations- och flyktingrörelserna kommer att ställa solidariteten på nya prov. Människor måste ges chansen till en anständig tillvaro i sina respektive regioner. Länderna måste själva få till stånd en bättre ekonomisk och social utveckling, demokratisering och kunskapsuppbyggnad liksom ett effektivare utnyttjande av sina resurser genom ökad handel och kapitalöverföring. Till denna utveckling kan också *det internationella biståndet* ge ett viktigt bidrag.

Det är samtidigt en uppgift för alla länder att skapa garantier för att de som *har* ett genuint behov av internationellt rättsligt skydd också får det. En misslyckad eller ofullkomlig utvecklings- eller utjämningspolitik leder

till förstärkt migrationstryck. Kombinerat med restriktiva invandringsregler blir följden en anhopning av delvis ogrundade asylansökningar, vilket i förening med otidsenlig, trubbig och snålt tillämpad lagstiftning kan beröva de skyddsbehövande möjligheten till en säker och värdig tillvaro.

För att försöka förändra denna situation behövs ett nytt synsätt – en förändring av det politiska perspektivet – och en delvis ny politik. Den måste utgå från en helhetssyn och ta sikte *både på grundorsaker och symptom*. Det måste också vara en *aktiv* politik som arbetas fram internationellt, parallellt med att vi i Sverige genom konkreta initiativ kan visa att förändringar *kan* åstadkommas.

Det finns *tre grundläggande utgångspunkter* för en sådan politik: *för det första* att varje land har ett ansvar för sina egna medborgare, *för det andra* att det internationella samfundet måste komma till undsättning där de enskilda länderna inte förmår skapa en långsiktig utveckling som gör att medborgarna kan stanna och leva anständigt och *för det tredje* att internationellt rättsligt skydd skall erbjudas dem som – trots förebyggande insatser – tvingats lämna sitt land och har ett behov av sådant skydd.

För att komma till rätta med grundorsakerna krävs inte sällan långtgående förändringar inom enskilda länder. Detta handlar i första hand om långsiktig samhällsutveckling. Men det ställer också krav på internationell samverkan och beredvillighet till åtgärder genom dialog och påtryckningar. Flyktingpolitikens grundläggande problem är att den hittills huvudsakligen inriktats på humanitära åtgärder, dvs. den har haft flyktingen själv som sitt objekt – inte de bakomliggande politiska och sociala faktorer som skapar flyktingar.

Därför måste migrations- och flyktingfrågorna tydliggöras och prioriteras högre i världens huvudstäder och inom de internationella organisationerna. Sveriges strävan bör vara att en humanitär men i huvudsak passiv flyktingpolitik utvecklas till att *också* vara en orsaksorienterad och *aktiv* politik.

1.2 En aktiv flykting- och immigrationspolitik – grundläggande principer

Vår bedömning: Sverige bör utveckla och föra *en aktiv flykting- och immigrationspolitik*, som utifrån ett *helhetstänkande* och en *humanitär grundsyn* tar sikte på att *dels* undanröja eller lindra orsaker som ligger bakom flykt och påtvingad migration, *dels* skapa ett system för regleringen av invandringen till Sverige, som bättre än det nuvarande ger rätten att stanna i vårt land till dem som bäst behöver den.

Remissinstanserna: Det alldeles övervägande flertalet remissinstanser delar uppfattningen att en helhetssyn på flykting- och immigrationspolitiken är nödvändig. Likaså finns starkt stöd för en politik som i högre grad än hittills tar sikte på att undanröja grundorsaker till flykt och påtvingad migration.

En aktiv helhetspolitik

Mot den bakgrund som nu har tecknats, anser vi att det finns behov av en långsiktig förändring av flykting- och immigrationspolitiken. Detta gäller både det internationella agerandet – de enskilda ländernas såväl som mellanstatliga och andra internationella organisationers – och vår egen nationella politik.

Världssamfundet har alltför länge ägnat en oproportionerligt stor del av sina ansträngningar åt att söka mildra de negativa *konsekvenser* som uppstått för dem som tvingats fly eller överge sina hem och hemländer. För lite kraft och för lite resurser har använts för att söka angripa *bakomliggande orsaker* till flykt och migration.

Vi bedömer, helt i linje med utredningens förslag och de flesta remissinstansers inställning, att det nu behövs en inriktning av flykting- och migrationspolitiska insatser på *förebyggande åtgärder*, som tar sikte på grundläggande obalanser och brister som påverkar människors beslut att bryta upp:

- *Brott mot mänskliga rättigheter* måste uppmärksammas, brännmärkas och motverkas. Länder som i detta hänseende för en politik som tvingar medborgarna att lämna landet måste genom internationell opinionsbildning och mellanstatlig samverkan förmås att ändra sitt agerande. Det krävs mer klarspråk och större öppenhet.
- *Internationella och mellanstatliga konflikter* måste lösas på fredlig väg. *Nedrustningen* måste påskyndas. Framsteg i den riktningen skulle kunna frigöra resurser som kan användas för ekonomisk och social utveckling och därmed bidra till att dämpa flyktingproblemen. Sverige bör fortsätta att föra en aktiv politik i dessa frågor.
- *Interna motsättningar*, inte sällan orsakade av spänningar mellan folkgrupper med olika etnisk eller religiös bakgrund, bör mötas med åtgärder som stärker utvecklingen av demokrati och som främjar tolerans och försoning. Sverige bör verka för en förstärkning av det internationella samarbetet i detta syfte.
- *Ekonomiska obalanser* måste utjämnas. Migrationsmässiga konsekvenser av passivitet och bristande ambition i arbetet för en kontrollerad befolkningsutveckling, för ekonomisk utveckling, i fråga om skuldsanering bland utvecklingsländerna, inom handelspolitiken etc. måste klargöras och uppmärksammas.
- *Miljöförstöring* som påverkar människors möjligheter att klara sin egen försörjning måste bekämpas. Till alla andra skäl för aktiv kamp för en bättre miljö bör läggas riskerna för att förorenad luft, otjänligt vatten, jorderosion, ökenutbredning, översvämningar etc. driver människor från sina hem.

Dessa orsaksammanhang är komplexa. Flera orsaker är ofta inflätade i varandra. Det är uppenbart att de åtgärder vi här pekat på delvis är av mycket långsiktig natur. Från svensk sida arbetar vi sedan många år aktivt med sådana insatser. Det vi här framhållit om politikens inriktning innebär ingen omläggning av svensk utrikes- och biståndspolitik. Men det

innebär att den flykting- och migrationspolitiska dimensionen skall förtydligas och lyftas högre upp på dagordningen, jämsides med andra politiska och ekonomiska frågor som hittills dominerat debatten i FN och i skilda europeiska fora.

Sverige bör verka för *att* grundorsaker till flyktingströmmar och annan påtvingad migration diskuteras mer öppet och strukturerat och för *att* mer målmedvetna insatser vidtas inom FN:s ram och i andra internationella fora avseende respekt och skydd för mänskliga rättigheter liksom inom säkerhets-, bistånds-, miljö- och handelspolitiken. Både givar- och mottagarländer bör uppmanas att ge högre prioritet åt de problem som förorsakar – och förorsakas av – flyktingrörelser och ofrivillig migration.

Åtgärder som är ägnade att angripa grundläggande orsaker skall bringas att samverka med mer traditionella insatser i flykting- och migrationspolitiken:

- *Stöd till UNHCRs verksamhet för internationellt rättsligt skydd för flyktingar.* Detta arbete, som utgör kärnan i flyktingkommissariens verksamhet, bör ges fortsatt starkt stöd. Sverige bör aktivt verka härför.
- *Stöd till finansiering av FN:s flyktingarbete.* UNHCR, UNRWA och WFP är centrala organ i FN:s flyktingarbete. Sverige bör ge fortsatt hög prioritet åt insatser ägnade att stabilisera organisationernas ekonomi, bl.a. genom att påverka andra länder att bidra efter förmåga. Villkoren för organisationernas arbete i mottagarländer måste förbättras. Samordningen av hjälpsatser liksom insatsernas genomförande måste bli effektivare.
- *Stöd till flyktingmottagande länder eller regioner* (s.k. första asylländer). Det internationella samfundet har ett ansvar att bistå fattiga mottagarländerns ansträngningar att ekonomiskt och socialt integrera flyktingar som inte återvänder till sina hemländer.
- *Stöd till flyktingar som önskar återvända hem från ett första asylland.* Sverige bör verka för och stödja multilaterala insatser i detta syfte.
- *Organiserad överföring av flyktingar* och andra skyddsbehövande, som inte kan få varaktigt skydd i den region där de befinner sig, till tredje land, i samverkan med UNHCR eller på annat sätt. Sverige bör verka för radikalt ökade internationella insatser för organiserad överföring av flyktingar. Vår egen flyktingkvot bör kunna öka om det internationella läget så kräver och mottagningsresurserna medger det.
- *Nationell invandringspolitik*, som *dels* ger skydd till den som har behov av det, *dels* ger möjlighet för nära anhöriga att förena sig med varandra, *dels* skapar möjligheter till besök, utbildning, praktik och arbete. De svenska invandningsreglerna bör utformas så att de så effektivt som möjligt ger rätten att stanna här till dem som bäst behöver den. Sverige bör verka för en ökad internationell samverkan i enlighet med dessa principer.
- *En asylpolitik* som bistår också dem som, utan att vara flyktingar enligt Genève-konventionen, är i behov av internationellt rättsligt skydd. Sverige bör verka för en internationellt överenskommen reglering av skyddet för sådana personer.
- *Mottagande av flyktingar* och därmed jämställda personer, som ger dem

- en god introduktion till det nya samhället och en bra start på ett nytt liv.
- En *långsiktig invandrapolitik*, som inriktas på att skapa ett harmoniskt samhälle med etnisk mångfald, som ger flyktingar och andra fast bosatta invandrare förutsättningar att nå med majoritetsbefolkningen likvärdiga villkor och som lägger en grund för att återvända till hemlandet, om detta blir möjligt. Sverige bör agera för en ökad internationell samsyn i dessa frågor.
 - En *återvändningspolitik* som balanserar intresset av att ge dem som önskar återvända ett nödvändigt stöd – ekonomiskt och på annat sätt – mot risken för att detta lockar några att återvända utan att ha tänkt igenom sin situation tillräckligt. Möjligheterna till insatser i ursprunglandet inom ramen för biståndet till u-länderna bör uppmärksammas. Behovet av en internationell samverkan i återvändningsfrågor är här lika påtagligt som försummat.

Dessa insatser är till övervägande del inriktade på att bistå dem som lämnat sina hemländer, främst de som är flyktingar i teknisk mening. Till bilden i en helhetspolitik måste emellertid också läggas *dels internflyktingarna, dels de personer, vilka lämnat sina hemländer och sökt asyl i annat land men fått avslag på sin ansökan.*

Internflyktingarnas behov kan och bör inte vara ett kontinuerligt och institutionellt ansvar för UNHCR. Däremot finns ett starkt behov av att söka precisera och fördela FN-systemets ansvar för internflyktingarnas behov. Frågan har belysts i det nordiska FN-projektets katastrofstudie (*Responding to Emergencies*).

Som en del av en sammanhållen politik bör man också betrakta förhållningssättet till *dem som fått avslag på ansökan om asyl*. Sveriges praxis att aktivt återsända de asylsökande som fått avslag bör fullföljas. Sverige bör internationellt verka för att detta synsätt vinner ökad anslutning, i första hand inom Europa. Endast då kan man värna om asylrätten och förhindra att de som fått avslag ändå blir kvar i landet och bildar en grå underklass helt utan sociala rättigheter. Verkställighet av fattade beslut om avlägsnande måste kunna ske effektivt och under humana former, med säkerhet och värdighet och i största möjliga mån i samarbete med den mottagande staten.

Internationell samverkan är en förutsättning

En sådan politik bör, enligt vår mening, utvecklas och fullföljas. Metoder att förverkliga den bör skapas. Det måste ske såväl inom ramen för det internationella samarbetet som här hemma. Arbetet får större genomslagskraft ju fler länder som kan anamma detta tänkande.

Detta arbete bör bedrivas utifrån synsättet att rörlighet över gränserna är något i grunden positivt. Mänskliga kontakter över gränserna främjar internationellt samförstånd och kan stärka respekten för mänskliga rättigheter.

Strävan efter helhetssyn får emellertid inte missuppfattas. Det innebär *inte* att problemen lösts bara för att analysen gjorts korrekt. Analysen måste följas av konkreta åtgärder, nationellt och internationellt. Det inne-

bär *inte* att exempelvis ett ökat nationellt flyktingbistånd får omedelbara konsekvenser för t.ex. antalet asylsökande i vårt land. Flera av de åtgärder som nämnts har ju också andra motiv än att undanröja flyktorsaker. Sambandet mellan de olika delarna av en aktiv flyktingpolitik är bitvis svagt — på nationell nivå och på kort sikt.

Om Sverige vidgar möjligheterna att få asyl i Sverige, minskar det inte nämnvärt behovet av flyktingbistånd i världen eller omvänt. Om Sverige gör en korrekt analys av en flyktingsituation, bättrar det föga om det sker isolerat. Men om det internationella samfundet *tillsammans* analyserar och agerar, med stöd till demokratisk utveckling, ekonomiska reformer, bistånd till många, kvotplatser till vissa etc., kan detta bli av avgörande betydelse. Och på lång sikt spela en central roll för både bistånds- och flyktingpolitiken i Sverige.

Inget land kan bedriva en invandrings- eller flyktingpolitik isolerad från omvärlden. Effektiviteten i varje lands insatser mångdubblas om de samordnas *på internationell nivå*. Ett stort mått av internationell samsyn i fråga om behovet av en aktiv helhetspolitik har vuxit fram under det senaste året. Detta gäller både inom det nordiska samarbetet och i de informella konsultationer som sedan mitten av 1980-talet pågår mellan numera 13 europeiska länder, däribland Sverige, jämte USA, Canada och Australien. Behovet av ökad mellanstatlig samverkan är ändå påtagligt. Om världens flyktingläger skall kunna tömmas — det målet bör präglå vår grundsyn — måste ansvarskännande länder samverka. Med helhetssyn och samsyn.

En ideologisk plattform

Vårt syfte har varit att lägga en grund för en aktiv och solidarisk, sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. Att skapa en plattform, från vilken reformarbetet under kommande år skall kunna gå vidare och som ger stadga åt Sveriges internationella agerande.

Vi har för avsikt att senare — mot bakgrund bl.a. av regeringens och riksdagens behandling av förslagen — återkomma med förslag till de lagändringar m. m. som kan bli nödvändiga för att förverkliga den omorientering av flykting- och immigrationspolitiken som vi nu förordar.

Statsråden Hjelm-Wallén och Lööw anmäler de frågor som hör till vederbörandes ansvarsområden. Anförandena redovisas i underprotokollet för utrikes- resp. arbetsmarknadsdepartementet.

III Hemställan

Statsrådet Lööw anför.

Med hänvisning till vad statsrådet Hjelm-Wallén och jag har anfört hemställer jag att regeringen i en proposition

*del*s bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad vi inledningsvis anfört,

dels förelägger riksdagen vad vi har anfört för de åtgärder och de ändamål som vi har hemställt om. Prop. 1990/91:195

IV Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen beslutar vidare att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen enligt följande:

utrikesdepartementet bilaga 1

arbetsmarknadsdepartementet bilaga 2.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 1991

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Anmälan till proposition om aktiv flykting- och immigrationspolitik m. m.

I Inledning

Jag har tidigare tillsammans med statsrådet Lööw betonat behovet av helhetssyn, långsiktighet och internationell samverkan i flykting- och immigrationspolitiken. Jag kommer i det följande att behandla vissa frågor som faller inom utrikesdepartementets ansvarsområde.

Social och ekonomisk utveckling är det som bäst befrämjar fred, säkerhet och internationellt samarbete. Solidariteten med fattiga länder och folk kräver att vi i samverkan med dessa satsar politisk kraft och resurser på att skapa en bärkraftig utveckling i länderna.

Flykting- och immigrationsutredningen har belyst vidden och komplexiteten i det internationella flyktingarbetet. Mot den bakgrunden kan Sveriges eget bidrag inte bli annat än marginellt. För att få stor genomslagskraft måste flyktingarbetet samordnas på det internationella planet. Jag bedömer att vi har goda möjligheter att vara pådrivande både vad gäller att utforma den internationella flyktingpolitiken och att mobilisera resurser för flyktingarbetet i samverkan med likasinnade länder. De frågor jag behandlar måste därför ses utifrån ett perspektiv av *samverkan* mellan stater och mellanstatliga organisationer liksom med de nationella och internationella enskilda organisationerna.

Flyktingsituationerna i världen skiljer sig starkt från varandra både när det gäller orsaker och möjligheter att lösa problemen. Det innebär att resurser och mandat för att bidra till en lösning måste vara flexibla. Det gäller inte minst agerandet i akuta flyktingsituationer där det också ställs stora krav på effektiv samordning av internationella insatser.

De vanligaste orsakerna till flykt är *politiska*. Det internationella utvecklingssamarbetet kan ändå i många fall spela en viktig roll för möjligheterna att finna varaktiga lösningar på flyktingproblemen och förhindra att människor tvingas fly. Biståndets huvuduppgift är att i ett långsiktigt perspektiv *bidra till att höja de fattiga folkens levnadsnivå*. Biståndet kan bidra till att minska flyktorsaker som sammanhänger med fattigdom, svält och miljöförstöring, faktorer som i sin tur ofta leder till politiska problem.

Utvecklingssamarbetet tar också sikte på att åstadkomma en *demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter*. I det avseendet är biståndets roll direkt inriktat på kärnan i flyktingproblemen.

Sambandet mellan bistånd och flyktingpolitik framträder tydligt bl.a. när det gäller att stödja och integrera flyktingar i asylländer i tredje

världen. Fattiga länder drabbas av ytterligare bördor när de tvingas satsa sina knappa resurser på mottagande och skydd av flyktingar.

Mina överväganden och förslag i det följande rör sålunda frågor om samarbetet inom FN-systemet och i andra internationella fora för fred och säkerhet och i flyktingfrågor, det bilaterala biståndssamarbetet, skyddet för de mänskliga rättigheterna, samordning av flyktingstöd, enskilda organisationers och utvecklingsforskningens roll.

II Överväganden

I Allmänna utgångspunkter

Flyktingrörelserna i världen har sin tyngdpunkt i utvecklingsländerna. Närmare 80% av världens flyktingar på ca 20 miljoner utgörs av åtta flyktinggrupper som alla befinner sig i tredje världen. De allra största flyktinggrupperna är i tur och ordning afghaner, palestinier, irakier, flyktingarna på Afrikas Horn, centralamerikaner, mocambikier, indokineser och liberianer. En majoritet av flyktingarna är kvinnor och barn.

Länder vars ekonomi och sociala strukturer redan är hårt ansträngda kommer självfallet i en ännu svårare situation när de ger en fristad för stora skaror av flyktingar från angränsande länder. Flyktorsakerna är i regel en kombination av politiska, ekonomiska, sociala och ekologiska faktorer. Krig och väpnade konflikter är en huvudorsak till flykt. Folkökning och fattigdom har i många fall drivit människor att bosätta sig i områden med svag försörjningsförmåga. Kamp om knappa resurser kan leda till politiska spänningar mellan olika etniska och ekonomiska intressen. Utarmning av naturresurserna i kombination med torkkatastrofer kan vara en utlösande flyktorsak.

Flyktingströmmar är tecken på misslyckande, symptom på brister och obalanser i den förda politiken, som har både nationella och globala dimensioner. Som en följd av avspänningen mellan stormakterna öppnas nya möjligheter att också försöka finna lösningar på regionala och globala flyktingproblem. Flykting- och immigrationsutredningen diskuterar det internationella utvecklingssamarbetets möjligheter och begränsningar härvidlag.

Jag menar, i enlighet med utredningens resonemang, att det internationella engagemang i flyktingfrågor på ett mer systematiskt och målmedvetet sätt än hittills bör kopplas samman med strävan efter fred och säkerhet, arbetet för stärkt skydd av mänskliga rättigheter, livsmedelsförsörjning och miljövard. Om detta råder också stor enighet bland remissinstanserna.

Detta innebär inte någon omläggning av svensk utrikes- och biståndspolitik. Det innebär att vi tydligare än hittills identifierar och klargör sambanden mellan flyktsituationer och deras grundorsaker och att vi arbetar för ökat medvetande om dessa samband. Detta förstärker motiven för kraftfulla insatser för att också kunna påverka dessa grundorsaker. Detta är ett synsätt som remissinstanserna praktiskt taget utan undantag instämmer i.

Utvecklingsbiståndets centrala uppgift är att stödja fattiga länder i deras ansträngningar till utveckling. Därigenom skapas också alternativ för deras invånare. En viktig strävan bör vara att inga människor skall tvingas på flykt på grund av att de saknar framtidsmöjligheter i sin egen miljö.

En särskild uppgift i detta sammanhang är att i samverkan med länderna själva försöka förbättra livsmedelsförsörjningen och minska miljöförstörelsen. Det gäller framför allt i Afrika. En annan viktig uppgift för biståndet är att uppmärksamma befolkningsfrågorna, som del av en förbättrad social och ekonomisk utveckling. Betydelsen av detta poängteras i flera remissvar.

Jag vill här framhålla vikten av att ta särskild hänsyn till barnens och kvinnornas behov och möjligheter. Kvinnorna spelar en nyckelroll för den vardagliga försörjningen i de flesta utvecklingsländer. De har därför en central roll också för att utveckling skall komma till stånd.

Det internationella utvecklingssamarbetet kan spela en viktig roll i olika flyktingsituationer. Flyktingarnas behov av stöd från värdlandet och internationella biståndsgivare är omedelbara och grundläggande och gäller mat, husrum och hälsa. Men flertalet flyktingsituationer blir långvariga och behovet av stöd speglar detta och måste snart omfatta sysselsättning, utbildning och integration i lokalsamhället. Utöver hjälpen att övervinna akut nöd under och efter flykten har biståndet därför en viktig uppgift att bidra till varaktiga lösningar på olika flyktingsituationer. Sådana lösningar kan ta sikte på integration i asyllandet eller på återvändande till hemlandet. Det är väsentligt att flyktingarnas egna resurser tas tillvara och att de så långt det är möjligt ges möjligheter till egen utveckling och förberedelse för ett liv efter flyktingtillvaron.

De viktigaste motiven till kris och flykt grundas på *politiska faktorer*. Dessa beror emellertid i sin tur inte sällan på sociala och ekonomiska orättvisor och obalanser. Majoriteten av världens flyktingar har flytt från våld, krig och politiskt förtryck. Det handlar om situationer som sällan, i det kortare perspektivet, låter sig påverkas med utvecklingsbistånd. På längre sikt kan maktstrukturer påverkas och konfliktorsaker undanröjas med höjd utbildningsnivå, förbättrad försörjning och sysselsättningsgrad och jämnare inkomstfördelning.

Flera remissinstanser har framhållit vikten av att sätta in flyktingproblemen i ett vidare politiskt sammanhang. Detta gäller inte minst den rika världens ansvar för ett konsekvent handlande i relationerna med de fattiga länderna. Handelns och vapenexportens betydelse har särskilt framhållits liksom ansvaret för att hushålla med naturresurserna.

Vid ingången av 1990-talet finns förhoppningar om att ett bättre globalt samarbete skall kunna bli verklighet. Avspänningen och förändrade relationer mellan stormakterna kan nu förhoppningsvis leda till att resurser i både i-länderna och u-länderna kan frigöras för ändamål som motverkar och förhindrar konflikt och förtryck. Fattigdomen i u-länderna, kraven på social och ekonomisk omstrukturering i Central- och Östeuropa och det ökade ömsesidiga beroendet mellan världens länder ställer det internationella samarbetet inför nya utmaningar och krav. Den nya öppenheten och växande krav på pluralism och demokrati gör också att undertryckta

etniska motsättningar kommer i dagen. Arbetet för fred och säkerhet måste därför ges dimensioner, som också omfattar den sociala och ekonomiska utvecklingen och relationer mellan fattiga och rika länder.

Inom konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, ESK, har utvecklats ett synsätt för säkerhet och samarbete som har många dimensioner. Alla deltagande stater erkänner att säkerheten också har viktiga humanitära, ekonomiska och politiska aspekter. Demokrati och mänskliga rättigheter erkänns som själva grunden för säkerhet och samarbete. Med en sådan utgångspunkt blir det möjligt att effektivare tackla etniska och andra problem som kan leda till flyktingströmmar. Intresset för en sådan syn växer nu också i andra världsdelar än Europa och Nordamerika.

Avsevärda reduktioner i militära utgifter är möjliga som effekt av den globala avspänningen. Jag menar att det här är viktigt att i internationell samverkan kunna utnyttja tillfället och säkerställa att åtminstone en del av dessa besparingar används för konstruktiva insatser i det internationella samarbetet. Detta är också en av huvudpunkterna i manifestet om global överlevnad och ledning (The Stockholm Initiative on Global Security and Governance) som presenterades i april 1991.

Vapenmarknaden är nu koncentrerad till tredje världen. Enligt SIPRI svarar dessa länder för huvuddelen av världens samlade vapenimport. Även om vapenhandeln i sig inte utgör den tändande gnistan i en konflikt, är den ändå av betydelse i situationer där krigsrisken är stor. Jag anser att det ligger ett stort ansvar på det internationella samfundet att skärpa övervakningen av vapenhandeln, inte minst i områden där det finns potentiella konflikthärdar, vilka kan ge upphov till massflyktingrörelser.

Många fattiga länder avsätter avsevärda resurser till militären. Allt oftare framförs i internationella fora önskemål och krav på att militärutgifterna reduceras till förmån för satsningar på social och ekonomisk utveckling.

Mer generella insatser för att främja internationell fred och säkerhet är exempelvis att stärka FN:s fredsbevarande roll och att i internationella sammanhang slå vakt om de mänskliga rättigheterna. Sverige har här en stark tradition att försvara och förvalta.

Sverige är en av de större bidragsgivarna till det internationella flyktingarbetet. Världssamfundets första uppgift i en flyktingsituation är att sörja för *effektivt internationellt skydd*. I dessa fall är det avgörande att organisationer som FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, FN:s organisation för palestina-flyktingarna, UNRWA, FN:s livsmedelsorganisation, WFP, och Internationella rödakorskommittén, ICRC, har möjlighet att utöva sin verksamhet. Dessa och andra organisationer gör genomgående storartade insatser för de flyktingar som, ofta under långa perioder, blir hänvisade till ett liv i läger. Men det internationella hjälparbetet har varit kortsiktigt och i alltför hög grad inriktats endast på att lindra symptom, inte på att bearbeta grundorsaker. Flyktingarnas behov måste emellertid, enligt min mening, tillgodoses utifrån en totalbedömning och med större långsiktighet än hittills.

De olika FN-organ, som anförtros ansvar och uppgifter i flyktingarbetet, måste reformeras och bli effektivare för att möta 1990-talets utmaningar.

FN-systemet har också viktiga operativa uppgifter såsom förvarning inför väntade kriser, samordning av stöd i nödsituationer, skydd av och hjälp till flyktingar. De måste också få *större resurser* och en *finansiell stabilitet*. Sverige bör fortsätta att vara pådrivande i detta hänseende. Det nordiska FN-projektet syftar bl.a. till just detta. Projektet har resulterat i konkreta förslag till åtgärder för reformering och effektivisering av FN:s roll på det ekonomiska och sociala området. Jag anser vidare att *samordningen* mellan olika aktörer måste förbättras. Till dessa frågor återkommer jag i det följande. Jag tar också upp behovet av ett mer målmedvetet internationellt agerande till förmån för *internflyktingar*.

Det svenska biståndet utgör i sin helhet ett stöd till mottagarländernas ekonomiska och sociala utveckling. Demokratimålet i det svenska biståndet innebär ett åtagande att *främja respekt för de mänskliga rättigheterna*. De medborgerliga och politiska rättigheterna främjas genom både långsiktigt arbete inom t.ex. utbildningsområdet och riktat stöd till demokratiska reformer, som stärker yttrande- och tryckfrihet, rättssäkerhet, politisk mångfald och fria val.

2 Social och ekonomisk utveckling

Min bedömning: Majoriteten av världens flyktingar har flytt från våld, krig och politiskt förtryck. Fattigdom fördjupas ofta genom den snabba befolkningsökningen. Långsiktiga lösningar måste framför allt sökas i ett gemensamt ansvarstagande mellan rika och fattiga länder. Ländernas regeringar har ansvaret att skapa förutsättningar för sina medborgare som svarar mot deras behov av skydd och säkerhet och som också ger en grund för en stabil social och ekonomisk utveckling. De rika länderna har ett ansvar att med resursöverföringar och med avveckling av utvecklingshämmande protektionism ge de fattiga länderna en chans att lyckas i sin utveckling.

Remissinstanserna: Många remissinstanser poängterar sambanden mellan internationella relationer, fattigdom, konflikter och flyktingrörelser och nödvändigheten av att ägna dessa samband ökad politisk uppmärksamhet.

Skälen för min bedömning: Som jag nämnde inledningsvis skiljer sig flyktingsituationerna i världen starkt både när det gäller upphovet och möjligheterna att lösa problemen. Den bild som flykting- och immigrationsutredningen tecknar av situationen i Asien, Afrika och Latinamerika visar att majoriteten av världens flyktingar har flytt från våld, krig och politiskt förtryck. Utländskt förtryck, destabiliseringspolitik, rasism och etniska motsättningar är viktiga orsaker. Apartheid i Sydafrika och den sydafrikanska regimens destabilisering av länderna i regionen, främst Angola och Mocambique, har bidragit till stora flyktingströmmar.

Men det kan också gälla inhemskt förtryck som skapats genom att demokratisträvanden förtrampats och ersatts med militär- eller diktator-

styre, bekämpande av etniska minoriteter med inbördeskrig och politiska strider som följd. Den tidigare utvecklingen i Uganda liksom senare i Guatemala och El Salvador, de långvariga motsättningarna i Etiopien och den nu akuta flyktingsituationen i Liberia är sådana exempel. Den irakiska regimens förbrytelser mot kurderna är ett annat näraliggande exempel.

Det finns också en mängd andra skäl till varför människor söker sig bort från sina hem och sina länder. Hemlöshet och flyktingskap, särskilt i Afrika, orsakas också av torka och hungersnöd. Men de bottnar inte sällan i politiska grundproblem, där skev social och ekonomisk utveckling leder till kamp om knappa naturresurser eller överutnyttjande av mark och vatten. Det finns i sådana situationer inga klara skiljelinjer mellan flykt orsakad av grundläggande politiska problem och sådan orsakad av torka och miljöförstöring.

I vissa delar av tredje världen pågår en omfattande arbetsmigration till andra länder. Gästarbetarna i Gulf-staterna och Sydafrikas rekrytering av arbetskraft i grannländerna är kända exempel. Ekonomisk nedgång eller andra kriser kan leda till att dessa människor med kort varsel tvingas lämna värdländerna, vilket lätt kan skapa nya flyktingströmmar. Det har inte minst konflikten i Mellanöstern belyst på ett brutalt sätt. I dessa situationer krävs väl samordnade internationella aktioner. Flyktingproblemet som följde på Kuwaitkrisen visade på behovet av samordning men också möjligheterna att genom beslutsamma insatser av det internationella samfundet och gästarbetarnas egna hemländer undvika mer omfattande och långvariga flyktingproblem. Förtrycket från Iraks regering mot irakier, och särskilt kurderna, kräver sannolikt en fortsatt internationell uppsikt.

Brister i den sociala och ekonomiska utvecklingen kan skapa migrationsströmmar. Människor, som inte ser någon framtid i sin egen miljö, söker nya möjligheter på andra håll. Den största migrationen av detta slag sker inom u-länderna. Varje år måste dessa folkrika delar av världen skapa ett mycket stort antal arbetstillfällen om man skall undvika en snabb ökning av arbetslösheten och en tilltagande social och ekonomisk misär. Förutsättningarna för att detta skall lyckas i alla delar är inte ljusa, och det finns anledning att räkna med att denna typ av befolkningsrörelser kommer att öka i omfång och intensitet i framtiden. Risken för sådana befolkningsrörelser inom och från Östeuropa är också relevant från denna synpunkt.

En snabb ekonomisk utveckling skapar i sig förväntningar och ökad rörlighet. Utvecklingen av kommunikationer och informationssystem förstärker dessa tendenser. En omfattande migration kan på så sätt också orsaka skador för länder som kanske förlorar viktig utbildad arbetskraft.

Migration från Syd till Nord har historiskt mest handlat om individer som kommit för utbildning eller andra särskilda skäl. Flertalet har också återvänt efter någon tid. Samtidigt som detta har fortsatt har nya grupper sökt sig till Nord med sikte på förbättrade ekonomiska möjligheter. De mest påtagliga exemplen är nordafrikaners sökande efter nya möjligheter norr om Medelhavet och central- och sydamerikaner som söker sig till Nordamerika. Om länderna i Afrika inte förmår skapa en hållbar utveckling kommer befolkningstrycket och försörjningsproblemen att öka kraftigt under de närmaste decennierna.

En sådan utveckling, som kan leda till att en ökande ström av människor söker ett bättre liv i en annan region eller världsdel, åskådliggör på ett dramatiskt sätt de ömsesidiga beroendeförhållanden som råder i världen. Den visar också att långsiktiga lösningar framför allt måste sökas i att minska välfärdsklyftor mellan olika regioner och att skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling i de fattiga länderna.

Människor kommer även framöver att pröva migration som en väg att söka nya möjligheter. Det krävs nya alternativ till de stora grupper av människor som nu av fattigdomsskäl eller genom krig och övergrepp tvingas söka en framtid på andra håll i världen. Länderna måste genom en egen långsiktig politik och genom en gynnsammare internationell miljö ges möjligheter att skapa framtidstro för sina medborgare och att delta i det internationella utbytet på mer jämbördiga villkor.

Den viktigaste resurskällan för u-länderna är större handelsinkomster. Men ökad finansiering för utveckling inkluderande direktinvesteringar, kapitalflöden och bistånd är lika nödvändiga. Åtgärder i både i- och u-länder krävs för en utveckling som kan förbättra de fattigas levnadsvillkor.

3 Mänskliga rättigheter

Min bedömning: Sverige bör fortsatt aktivt arbeta för att alla stater ansluter sig till och efterlever de internationella normerna för respekt för de mänskliga rättigheterna. Frågor rörande demokrati och de mänskliga rättigheterna skall fortsatt vara centrala i det svenska biståndet. Mottagarlandets agerande ifråga om de mänskliga rättigheterna och dess engagemang för en demokratisk utveckling påverkar starkt biståndsviljan och också våra möjligheter att ge ett effektivt bistånd.

Riksdagen bör ges systematisk och fördjupad information om utvecklingen och om situationen rörande de mänskliga rättigheterna i de större mottagarländerna av svenskt bistånd.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är genomgående positiva till att ökad vikt läggs vid frågan om mänskliga rättigheter och att mottagarländernas respekt för dessa rättigheter bör tillmätas ökad betydelse i bedömningen av biståndet.

Skälen för min bedömning: Flyktingproblematiken kan på många sätt relateras till respekten för de mänskliga rättigheterna. Brott mot de mänskliga rättigheterna är i många fall en direkt orsak till flyktingströmmar. Som utredningen påpekar utgick alla massrörelser av flyktingar under 1970-talet från länder där medborgarna förvägrades sina politiska rättigheter eller där rättssäkerheten var bristfällig.

En bärkraftig social och ekonomisk utveckling förutsätter respekt för de mänskliga rättigheterna. Omvänt är det ofta också så att social och ekonomisk rättvisa kan minska spänningar mellan människor och befolkningsgrupper och i sin tur ge en grund för demokrati och tolerans.

Att respekten för de mänskliga rättigheterna återupprättas är också i regel en förutsättning för att de som tidigare tvingats fly skall vilja återvända.

Ett givet mål bör vara att alla stater ansluter sig till och efterlever internationella åtaganden rörande skyddet av de mänskliga rättigheterna. Inom FN har utvecklats ett kontrollsystem för uppföljning, främst genom den rapportering som gäller för konventionsstaterna och de övervakningsmekanismer som FNs kommission för de mänskliga rättigheterna inrättat. FN-systemet har visserligen svagheter och det har egentligen inga sanktionsmöjligheter mot stater som kränker de mänskliga rättigheterna. Internationell uppmärksamhet på och kritik av brott mot de mänskliga rättigheterna kan emellertid utgöra en påverkan till förbättringar.

Sverige stöder sedan länge ett stort antal internationella, regionala och lokala organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna. Sverige bör fortsätta och utveckla detta stöd, som inte minst kan öka vår kunskap om aktuella missförhållanden, och i samverkan med andra givare verka för att den som kränker de mänskliga rättigheterna inte kan komma undan offentlighetens ljus.

Här vill jag också betona den internationella opinionsbildningens betydelse. En bred förståelse för flyktingproblemens orsaker och konsekvenser är en förutsättning för att den internationella solidariteten med världens flyktingar skall kunna upprätthållas. Det gäller både ett långsiktigt arbete för att främja demokratisk samhällsutveckling, skyddet av mänskliga rättigheter och ingripanden i akuta situationer med förföljelse av individer eller massförföljelse.

Massmedia ägnar ofta de akuta nödsituationerna betydande uppmärksamhet. De medverkar då till att mobilisera de resurser som behövs i den akuta situationen. Men intresset avtar som regel efter en tid, trots att flyktingproblemet ännu inte är löst. Stater och enskilda organisationer har här en viktig uppgift att genom saklig och kontinuerlig opinionsbildning om flyktingsituationer mobilisera ett mer varaktigt stöd för flyktingar.

Jag har i olika sammanhang markerat biståndets betydelse som medel att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Politisk mångfald, som bl.a. inbegriper förutsättningar för flerpartisystem genom rätten att bilda föreningar och partier, är pådrivande för ett lands utveckling. Detsamma gäller rättssäkerhet, insyn i förvaltning liksom en regerings ansvar inför sina väljare.

Biståndet har i ökande grad getts en särskild inriktning och utformning i syfte att främja demokrati och mänskliga rättigheter. För budgetåret 1991/92 har inom ramen för biståndet genom SIDA, ökade medel anslagits för särskilda insatser rörande stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd. Detta program kompletterar en stor mängd andra biståndsinsatser, som alla vilar på ett tydligt åtagande att låta arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter genomsyra det svenska biståndet. Vår syn på demokrati och de mänskliga rättigheterna skall konsekvent framföras i dialogen med mottagarländerna. Biståndet skall användas i det långsiktiga arbetet för att bygga upp kunskap, ansvarstagande och självtilit, vilket utgör en investering för demokrati i framtiden. Ökat utrymme ges

för riktade insatser på olika nivåer i processerna mot demokrati. Metodutveckling, stöd till lagstiftning och de erfarenheter som vunnits av stödet till hela befolkningsgrupper i Sydafrika och i Latinamerika skall utnyttjas på ett systematiskt sätt också i andra delar av världen. Ett brett stöd skall även fortsättningsvis utgå till olika organisationer för de mänskliga rättigheterna.

Den snabba ökningen av bidragen till folkrörelser och enskilda organisationers verksamhet i u-länderna är också uttryck för vår strävan att verka för en demokratisk samhällsutveckling. På motsvarande sätt har bistånd till uppbyggnad och utveckling av rättsväsendet och därmed till stärkt rättssäkerhet tillmätts ökad betydelse.

SAREC har startat ett särskilt program för stöd till forskning om demokrati och mänskliga rättigheter. Inom ramen för detta ges bl.a. stöd till att bygga upp forskningskapacitet i södra Afrika för studier om politiska val och om utveckling mot pluralism.

Inom den nordiska kretsen finns redan ett etablerat samarbete rörande förhållningssätt och stöd till demokratisk samhällsutveckling inom biståndet. Vid biståndsministrarnas möte i Molde i Norge år 1990 antogs en deklaration i dessa frågor. Den praktiska uppföljningen av detta gemensamma uttalande pågår. Danmark har bl.a. presenterat liknande tankegångar inom EGs utvecklingssamarbete.

Flertalet institutioner som arbetar med dokumentation och information om mänskliga rättigheter har sitt säte i industriländerna. Utredningen påtalar att detta är en obalans och pekar på behovet av att stärka sådan verksamhet direkt i u-länderna. Jag vill här särskilt framhålla de insatser som vi tillsammans med andra nordiska länder gör för att bl.a. stärka ett centrum i Banjul (Gambia) för främjandet av respekten för de mänskliga rättigheterna. Detta centrum har direkta kopplingar till OAU:s kommission för mänskliga rättigheter. Satsningen är ett bra exempel på vad som kan göras inom ramen för biståndet. Ett annat exempel är vårt stöd till det interamerikanska institutet för mänskliga rättigheter.

Utredningen diskuterar också hur brott mot de mänskliga rättigheterna bör inverka på det svenska biståndet. Över stora delar av u-världen drar en våg av förändringar i riktning mot ökad demokrati och pluralism. Vårt bistånd och vår demokratisyn, som den kommit till uttryck i konkreta biståndsinsatser och på annat sätt, har säkert haft sin betydelse. Det har skapat förebilder och förväntningar utan att dessa kunnat uppfattas som fientliga eller koloniala.

Vårt långsiktiga samarbete ger oss möjlighet att fortlöpande främja en utveckling mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Utgångspunkten i utvecklingssamarbetet måste vara u-landsverkligheten som den ser ut, med fattigdom, miljöförstöring, underutveckling och brister i demokratin. Dessa problem tillhör underutvecklingen. Det måste konstateras att det finns lägen när politiska förutsättningar saknas för ett meningsfullt långsiktigt bistånd. Avveckling kan bli nödvändig. Det finns inget försvar för en regim som godtyckligt dödar, torterar, misshandlar eller fördriver sina medborgare.

Omfattningen och inriktningen av biståndet kan givetvis komma att

påverkas av hur man bedömer mottagarlandets förmåga att säkra respekten för mänskliga rättigheter. Om detta finns också stor enighet i remissvaren. Samarbetet kan i vissa fall behöva anta en mer kortsiktig humanitär karaktär, där insatserna direkt riktas till de drabbade. Alternativ till stöd genom regeringskontrollerade kanaler kan övervägas, t.ex. enskilda organisationer eller FN-organ. Det ställer ökade krav på flexibilitet i utnyttjandet och kanaliseringen av stödet.

Utredningen finner det angeläget att riksdagen varje år ges tillfälle att diskutera situationen i olika länder vad gäller respekten för mänskliga rättigheter. I budgetpropositionen och i den s.k. faktabilagan redovisas ländernas uppträdande ifråga om respekten för de mänskliga rättigheterna. Dessa frågor sätts därmed in i ett bredare utvecklingsperspektiv. Presentationen bör ytterligare fördjupas och successivt utvidgas till att också omfatta större mottagarländer av bistånd utanför programlandskretsen.

4 Långsiktigt utvecklingsbistånd och katastrofstöd

Min bedömning: Det långsiktiga utvecklingsbiståndet utgör ett komplement och stöd till landets egna ansträngningar och syftar till att ge fattiga människor nya möjligheter. Biståndet utgör på detta sätt en faktor som kan påverka orsaker till flykt och migration som sammanhänger med fattigdom, svält och miljöförstöring.

Internationella insatser för flyktingar måste inriktas både på insatser i den akuta fasen och på längre sikt. Mer långsiktiga investeringar för flyktingar bör i vissa fall komma även lokalbefolkningen tillgodo som en del i en integrerad utveckling. Flyktingkvinnornas och barnens behov måste uppmärksammas särskilt. Sverige bör härvidlag arbeta för en större anslutning till och för en effektiv tillämpning av FNs barnkonvention.

Remissinstanserna: Remissinstansernas bedömning överensstämmer i allt väsentligt med min.

Skälen för min bedömning: Växande ömsesidiga beroenden mellan världens länder kräver också en snabbare utveckling i u-länderna. Goda förutsättningar för u-ländernas utveckling genom gynnsamma villkor i internationell handel och samarbete, genom en framsynt egen politik, genom investeringar, skuldåttnader och ett generöst bistånd är centrala för att kunna utveckla en miljö som motverkar flykt.

Under de senaste åren har utvecklats en allt bredare samsyn om de centrala elementen i en fattigdomsinriktad, långsiktig utvecklingsstrategi. Inte bara u-länder har omprövat sin utvecklingspolitik, det har också flera biståndsgivare gjort.

Under 1990 presenterade FNs utvecklingsprogram (UNDP) och Världsbanken omfattande analyser av hur man kan nå en positiv utveckling i de fattiga länderna och för de fattiga människorna. Det finns möjligheter att avsevärt minska antalet fattiga i världen om man tillämpar en utvecklings-

strategi som kombinerar ekonomisk tillväxt med en rättvisare resursfördelning och sociala insatser. Rekommendationerna utgör en viktig bas för den rika världens agerande men sätter också frågan om den inhemska utvecklingspolitiken i enskilda länder i fokus. Centrala element i dessa rapporter är folkets deltagande i utvecklingen, utrotande av fattigdomen och respekt för de mänskliga rättigheterna. Det svenska biståndet ligger väl i linje med dessa rekommendationer.

Ansvar för utvecklingen i ett land måste alltid ligga på landet självt, dess regering och folk. Biståndet har ändå en viktig uppgift att i samverkan med länderna skapa förutsättningar för långsiktig utveckling. Det övergripande målet för det svenska biståndet är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Sverige har som ett av få länder uppnått 0,7-procentmålet för utbetalningar av offentligt bistånd. Riksdagen har fastställt det svenska biståndsåtagandet till 1% av BNI.

Det svenska katastrofbiståndet och utvecklingsbiståndet som går till flyktingar har ökat starkt under senare år. Flyktingarna behöver hjälp först och främst i den *akuta fasen* med mat, husrum och hälsa. Men de behöver också ofta mer *långsiktigt stöd* för bl.a. sysselsättning, utbildning och integration i värdlandet. Ett direkt samband mellan utvecklingsbistånd och flyktingpolitik framträder tydligt när det gäller att söka integrera flyktingar i asylländer i tredje världen. En stor del av denna målgrupp är flyktingar i läger. En betydande del av flyktingarna bor dock inte i läger utan lever utspridda och är svåra att nå med riktade insatser.

Sverige har i det svenska biståndet, men också i de internationella organisationernas arbete, arbetat för att överbrygga gränserna mellan olika former av bistånd så att flyktingarnas behov kan tillgodoses utifrån en totalbedömning av behoven. Det är viktigt att vi fortsätter med denna strävan efter ökad integration. Bostadsprogram och insatser för att integrera flyktingar i arbetsmarknaden i Costa Rica är exempel på detta. Inom de bilaterala anslagsposterna för katastrofinsatser är det därför viktigt att även i fortsättningen kunna utnyttja medel avsatta för direkta nödhjälpsinsatser och medel för återuppbyggnad på ett flexibelt sätt.

I många fall är det svårt att nå fram till de nödställda med förnödenheter trots att det finns tillgång till mat och mediciner i hamnar och på andra upplagsplatser. Kostnaderna för själva distributionen kan därför bli höga. Det kan vara rationellt att sprida resurserna genom olika kanaler, främst genom FN-organ och genom svenska enskilda organisationer. Men jag måste samtidigt påpeka vikten av *samordning* av insatserna mellan olika aktörer. De reella möjligheterna beror i hög grad på berörda regeringars öppenhet för flexibla och okonventionella lösningar. FN kan mobilisera stora mängder livsmedel och medverka i förhandlingar för tillträde till de behövande på båda sidor av konflikten. Enskilda organisationer tillsammans med lokala samarbetspartners har ofta goda möjligheter att medverka till en effektiv distribution av biståndet liksom till att genomföra insatser för flyktingarna.

Akuta behov av livsmedel måste tillgodoses så rationellt som möjligt i varje enskild situation både med avseende på distribution och kostnad. Upparbetade rutiner och kanaler gör att det i många fall blir både smidig-

are och billigare att köpa upp livsmedel på världsmarknaden. Här finns alltid risken att ett långvarigt stöd med import kan slå sönder den lokala marknaden. De organisationer som arbetar med katastrofbistånd har också uppmärksammat detta dilemma och försöker på olika sätt att balansera dessa olika behov och förutsättningar. Det naturliga i en katastrofsituation bör ändå vara att i första hand se till vad som finns tillgängligt på den lokala eller regionala marknaden och i bedömningar på platsen avgöra hur man snabbast och enklast kan tillgodose behoven.

Samtidigt finns risker med att biståndet enbart koncentreras till livsmedel. Katastrofsituationer kan bli långvariga. Vattenförsörjning, omgivningshygien, hälsa och utbildning tenderar att släpa efter och möter ofta stora finansieringssvårigheter. Flyktingarnas icke-materiella behov är ofta eftersatta. Många har traumatiska upplevelser bakom sig som satt djupa spår, inte minst hos barnen. Det kan finnas behov av särskilda psyko-sociala insatser, som bl.a. Rädda Barnen och Röda korset svarar för. Jag menar att dessa frågor måste beaktas i finansieringen av insatser vid katastrofsituationer.

Biståndet har också en viktig uppgift att stödja olika ansträngningar till mer varaktiga lösningar på olika flyktingsituationer. Det kan gälla anpassning och integration i asyllandet eller återvändande till hemlandet.

Katastrofhjälpen till flyktingar tar till stor del sikte på flyktingar som befinner sig i läger. Sådana läger kan vara både temporära eller mera permanenta. Tillströmning av flyktingar medför ofta betydande påfrestningar på redan befintliga lokalsamhällen. Fler människor skall leva på knappa resurser som mark, vatten och ved. Skolor och sjukhus kan inte alla gånger tillgodoses med kompetent personal och resurser måste omfördelas. Det kan därför leda till konflikter mellan flyktingar och de ursprungliga invånarna.

För att inte öka friktionerna mellan flyktingar och lokalbefolkning är det i vissa fall också önskvärt att långsiktiga investeringar, t.ex. vattenförsörjning, skogsplantering och markvård också kommer lokalbefolkningen till del. Sådana försök har exempelvis med framgång gjorts i stödet till afghanska flyktingläger i Pakistan. Jag menar att det är en modell som bör kunna övervägas också i andra flyktingsituationer, och att frågan beaktas i internationella möten för samordning av utvecklingsbiståndet till länder som hyser många flyktingar.

Flyktingarna representerar ofta de allra fattigaste som redan tidigare är sjuka och undernärda och som ofta saknar utbildning. Även om viljan finns att göra speciella insatser för flyktingar kan politiska och ekonomiska maktförhållanden ibland göra det svårt med sådant riktat stöd. Olika slags kompromisser måste därför ofta till för att kunna nå de allra svagaste grupperna.

Jag vill här särskilt betona kvinnornas och barnens behov. I flyktingsituationer sätts samhällets och familjens normala skyddsfunktioner ur spel. Kvinnor utsätts för övergrepp och diskriminering, inte minst när det gäller tillgången på mat. Barn skiljs från sina föräldrar och utsätts för motsvarande diskriminering. Behoven gäller både den akuta fasen och det lång-

siktiga stödet. Särskilda insatser är ofta nödvändiga för att återställa mödrarnas hälsa och för att bidra till att barn får kost och hygien.

Jag menar att ett viktigt inslag i det svenska biståndet måste vara att bidra till att höja värdet av kvinnors arbete, ge dem tillgång till resurser och kunskap och hjälp att kräva sina rättigheter. Detta måste också gälla flyktingarbetet.

Som ett led i detta arbete bör Sverige också internationellt verka för bredare anslutning till och effektiv tillämpning av FNs barnkonvention. Konventionen är ett viktigt redskap i vårt arbete för barnens rättigheter. Sverige och det internationella samfundet i stort har också ett uppföljningsansvar för de åtaganden som gjorts i samband med FNs toppmöte om barn, i september 1990, för barns överlevnad, skydd och utveckling.

5 Stärkt internationellt flyktingskydd

Min bedömning: Ett stärkt flyktingskydd måste bygga på enhetlig uppslutning kring 1951 års Genève-konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning. Sverige bör internationellt verka för enhetlig, generös tolkning och tillämpning av konventionen och för en internationellt överenskommen reglering av skyddet för den som är i behov av internationellt rättsligt skydd men som faller utanför Genève-konventionens flyktingdefinition.

Skälen för min bedömning: Tillkomsten av 1951 års Genève-konvention om flyktingars rättsliga ställning hade sitt ursprung i den situation som rådde i efterkrigstidens Europa. I dag handlar det vanligen om andra typer av flyktingar.

Konventionen tar sikte på *individer* som flyr undan förföljelse. Under åren som följt har flyktingproblemen ökat, främst i tredje världen, och mera karaktäriserats av massflykt än av individuell flykt. Skälen till flykt har blivit alltmer sammansatta och stämmer ibland dåligt med konventionens sätt att beskriva grundorsakerna " förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning".

Vid sidan av dem som flyr direkt förföljelse finns i dag miljontals människor som lämnar sina hem på grund av inbördeskrig, andra väpnade konflikter, massiva brott mot mänskliga rättigheter, miljökatastrofer eller djupa ekonomiska och sociala problem. Med utgångspunkt i detta har man i Afrika och Latinamerika enats om vidgade flyktingdefinitioner som täcker även massiva flyktingströmmar.

Afrikas OAU-konvention från år 1969 omfattar således också personer som "på grund av yttre aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen i del av eller hela det land i vilket han har sitt ursprung eller är medborgare, tvingas lämna sin vanliga bostad för att söka tillflykt på en annan plats utanför sagda land".

För Latinamerikas del har ett snarlikt flyktingbegrepp godkänts i enlighet med den definition som antogs i Cartagena år 1984. Den innehåller som skäl för flykt även "massiva brott mot mänskliga rättigheter".

I Asien har flertalet av första asylländerna, framför allt i Sydostasien, gått med på att garantera temporär asyl och att tvångsrepatricering inte skall ske. I övrigt har mycket få länder i Asien anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll. Pakistan och Iran har däremot i praktiken tagit emot flyktingar utifrån kriterier som går utöver 1951 års definition.

I övrigt kan sägas att länderna i Fjärran Östern, Europa, Nordamerika och Oceanien, begränsar sig till flyktingdefinitionen enligt 1951 års konvention, som alltså idag utelämnar många människor i behov av internationellt rättsligt skydd. Tolkningen och tillämpningen av Genèvekonventionen uppvisar tämligen stora variationer mellan länderna.

Nationell lagstiftning har i vissa fall öppnat alternativ för dem som behöver skydd men som faller utanför konventionens flyktingdefinition. På detta sätt får förhållandevis många asylsökande som faller utanför Genèvekonventionens krav ändå stanna.

Att stärka flyktingskyddet måste innebära flera åtgärder:

– att uppmana länder som inte anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention och/eller 1967 års protokoll att göra detta:

– att verka för en internationellt överenskommen, generös tolkning och tillämpning av konventionen:

– att verka för en internationellt överenskommen reglering av skyddet för personer som är i behov av internationellt rättsligt skydd men som faller utanför 1951 års flyktingdefinition.

Jag vill i övrigt hänvisa till vad statsrådet Löw senare tar upp i detta avseende.

6 Internflyktingar

Min bedömning: Internflyktingarna har minst lika stora behov av hjälp och skydd som internationella flyktingar men omfattas inte av det internationella skyddssystemet. Deras situation måste uppmärksammas. Sverige bör fortsätta sitt betydande stöd till internflyktingar i olika länder och vara pådrivande i det internationella arbetet att utveckla normer och metoder för att effektivare kunna möta deras behov.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har berört frågan om internflyktingar har pekat på definitionsproblemen och att behovet av skydd måste säkerställas, liksom att hjälpinsatser måste respekteras av de inblandade parterna.

Skälen för min bedömning: Idag räknas mellan 15 och 24 miljoner människor som flyktingar inom sitt eget land, beroende på vilka kriterier som används. Två tredjedelar av världens internflyktingar finns i Afrika. Övriga finns huvudsakligen i Asien och Centralamerika.

Internflyktingarna – "internal refugees" – utgör en särskilt utsatt grupp inom den större kategorin "displaced persons". Terminologin, som

brukar användas i den allmänna debatten, är inte allmänt accepterad. Oavsett definition måste vi inse att dessa internflyktingar, de som tvingats fly på grund av väpnade konflikter men inte korsat någon nationell gräns, befinner sig i en mycket prekär situation. De behöver ökad internationell uppmärksamhet för både skydd, bistånd och hjälp till mer hållbara lösningar.

Det grundläggande problemet är att internflyktingarna varken omfattas av det internationella skyddssystemet för flyktingar eller av något annat liknande system. Samtidigt står det klart att dessa människor som regel är i en lika utsatt situation som konventionella flyktingar. Deras situation kan ibland t. o. m. vara svårare, eftersom de ofta är utlämnade till den regering eller de krafter i hemlandet, som utgör upphovet till deras belägenhet. Flykten kan ha samma ursprung, men medan de flyktingar som korsat en internationell gräns vanligtvis får skydd och bistånd, så har internflyktingarna som regel inte den hjälpen från det internationella samfundet.

Internflyktingarna utgör ofta målgrupp för olika sidor i en konflikt. De betraktas som presumtiva anhängare till någon av parterna och de har ofta fördrivits till kontrollerade områden av rent militära skäl. Humanitärt bistånd kan i sådana situationer riskera att betraktas som ett vapen för någon av de stridande parterna. Att hindra eller underlätta humanitära hjälpinsatser kan på detta sätt utgöra del av en militär strategi.

Orsakerna till att internflyktingarna inte får den hjälp av myndigheterna i sitt eget land som de i egenskap av medborgare har rätt att kräva kan på detta sätt skifta. Ibland är skälet resursbrist. Länder såsom Angola och Mocambique erkänner officiellt problemen men saknar resurser att bemästra dessa och har därför bett om hjälp från det internationella samfundet. Sverige ger omfattande stöd till dessa internflyktingar.

ICRC har som en av sina huvuduppgifter att hjälpa offren för väpnade konflikter vare sig dessa är interna eller internationella. Men ICRC kan verka effektivt endast med samtycke från parterna i en konflikt och med regeringens godkännande.

UNDP har under år 1990 fått FNs generalförsamlings uppdrag att se över internflyktingarnas situation. UNDP är representerad i alla länder, och bör också ha goda möjligheter att genom snabb information om begynnande flyktingrörelser hjälpa det internationella samfundet att höja beredskapen. Organisationens verksamhetsfält ligger i första hand på utvecklingsområdet. Att formulera lämpliga åtgärder för att förbättra internflyktingarnas situation kommer därför att kräva ett samarbete över olika organisationsgränser och mandat. FNs kommission för de mänskliga rättigheterna har gett FNs generalsekreterare i uppdrag att presentera en rapport angående internflyktingarnas behov av skydd och främjande av deras mänskliga rättigheter.

UNHCRs mandat omfattar *inte* internflyktingar. Vid olika tillfällen har organisationen ändå av FNs generalsekreterare fått i uppdrag att ta sig an internflyktingar.

Inom UNHCRs exekutivkommitté pågår för närvarande överläggningar rörande flyktingdefinitioner och internationell samverkan för lösningar av flyktingproblem. I en särskild arbetsgrupp behandlas på svenskt initiativ

bl.a. internflyktingarnas behov av skydd, bistånd och lösningar och hur man på ett bättre sätt skall kunna möta dessa behov. Förslag till rekommendationer i bl.a. denna fråga kommer att presenteras vid UNIICRs exekutivkommitté i oktober 1991. Frågan om det internationella samfundets behandling av internflyktingar måste få en snar lösning. Från svensk sida bör vi fortsätta ge konstruktiva bidrag till bl.a. UNHCRs arbete i denna fråga.

7 Samordning av flyktinghjälp

Min bedömning: Större flyktingkatastrofer ställer särskilt höga krav på samordning av hjälparbetet. Kraven på sådan samordning har hittills inte mötts på ett tillfredsställande sätt. FN bör spela en central roll i denna fråga. Sverige bör verka för att samordningsproblemen hanteras på ett effektivare sätt i enlighet med rekommendationerna i det nordiska FN-projektet.

Remissinstanserna: Remissinstansernas bedömning överensstämmer i allt väsentligt med min.

Skälen för min bedömning: Flyktingproblemen ställer stora krav på samordning av hjälpinsatser. Det har inte minst Kuwaitkrisen och nu senast kurdernas problem visat. Det är avgörande att medlen för katastrofinsatser används på det mest effektiva sättet och att biståndet når fram i tid.

FNs huvudorgan för flyktingbistånd är UNIICR, UNRWA och WFP. En del andra FN-organ gör också insatser för flyktingar, dock utan att ha ett övergripande ansvar för flyktingsituationen som sådan. Några av dessa är UNDP, UNICEF, WHO och dess regionala organisationer, IFAD, ILO, UNESCO. För internflyktingar är det främst WFP och UNICEF som svarar för insatser. Dessa har stor betydelse inte minst för att tillgodose kvinnornas och barnens hjälpbehov.

Internationella Rödakors-kommittén svarar för ett viktigt arbete för internflyktingar i sådana situationer där de har möjlighet att verka.

UNRWA har sitt mandat begränsat till palestina-flyktingarna i Mellan-östern omfattande flyktingar i Syrien, Jordanien, Libanon och de ockuperade områdena Gaza och Västbanken. UNDP, WHO och i viss utsträckning UNICEF har även verksamhet för palestinierna, liksom ett antal enskilda organisationer.

Särskilt för UNHCR är kraven på samordning stora. Närmare 200 enskilda organisationer samarbetar och får bidrag från UNHCR i genomförandet av insatser för flyktingar. Omkring en tredjedel av UNHCRs resurser anslås till enskilda organisationers insatser för flyktingar. Därutöver finns en mängd enskilda organisationer som arbetar med egna medel i olika flyktingsituationer i världen.

Bland FN-organen är det främst WFP som är UNIICRs närmaste samarbetspartner. WFP svarar i de flesta flyktingsituationer för baslivsme-

del inom ramen för UNHCRs verksamhet. Samarbetet mellan dessa organisationer har utvecklats betydligt under senaste åren och deras samarbete regleras i avtal.

Samordningen av regionala flyktingproblem fungerar ofta otillfredsställande. I brist på ett naturligt forum för samråd inför katastrofsituationen i Afrika, främst Afrikas Horn, i Liberia och Mocambique, inbjöd jag i mars 1991 närmast berörda FN-organisationer, nordiska biståndsorgan och nordiska frivilligorganisationer till överläggningar om hur problemen mest effektivt skulle kunna hanteras. Sverige har också goda exempel att visa upp från vårt arbete i Centralamerika, där vi aktivt arbetat för bättre samordning mellan berörda regeringar, FN-organ, bilaterala insatser och enskilda organisationer.

Flykting- och immigrationsutredningen föreslår att samordningen av flyktinghjälp i akuta krislägen sköts på lokal nivå av mottagarlandet med stöd av det eller de FN-organ som generalsekretären från fall till fall utser. Jag delar utredningens uppfattning om behovet av flexibilitet, då olika katastrofsituationer kräver olika slags insatser från biståndsorganens sida. Även om många omedelbara samordningsfrågor i enskilda fall kan lösas på sådant sätt, måste frågan om den internationella katastrofsamordningen få en tydligare ansvarsfördelning. Jag menar att FN bör spela den naturligt centrala rollen i en sådan sammanhållande funktion. Dessa problemställningar har också behandlats inom det nordiska FN-projektet, som föreslår att frågan ges högsta prioritet, att generalsekretärens roll förstärks när det gäller katastrofinsatser och att en organisation, eller del av organisation, ges mandat och resurser för att kunna svara för en effektiv samordning.

Frågan om effektiv samordning av katastrofinsatser bör ges fortsatt hög prioritet. Sverige bör fortsätta att vara pådrivande och verka för att rekommendationerna från det nordiska FN-projektet genomförs.

8 UNHCRs ekonomi och verksamhet

Min bedömning: UNHCR måste garanteras resurser att kunna fullgöra sina uppgifter. En rättvis internationell ansvarsfördelning måste åstadkommas härför. Sverige bör verka för att fler givare tar ansvar och att de totala bidragen ökar. Sverige måste även fortsättningsvis vara berett att bidra med ett omfattande bistånd till UNHCR och till verksamhet för flyktingar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har genomgående framhållit UNHCRs viktiga roll i flyktingarbetet och att organisationen ges ytterligare resurser för att bättre fullgöra sina uppgifter.

Skälen för min bedömning: UNHCR genomgick under åren 1988-89 en svår förtroende- och finansieringskris. UNHCRs exekutivkommitté kom att aktivt engagera sig i organisationens administration och operativa verksamhet för att söka lösningar på krisen. Enighet om förslag nåddes och

vid 1990-års utgång hade inte enbart ett underskott på USD 38 milj. från 1989 täckts, utan även en reservfond etablerats på svenskt initiativ som den 1 januari 1991 var fullt finansierad med USD 50 milj.

Detta till trots ligger resurserna som UNHCR disponerar för sin verksamhet på en nivå som knappast möter flyktingarnas mest trängande behov. De totala bidragen för år 1990 motsvarade mindre än 60 öre per flykting och dag. UNHCRs generella budget för 1991 är ca USD 355 milj. (ca 2 miljarder kronor), vilket ungefär motsvarar tidigare års nivå. Som en, visserligen haltande men ändå belysande, jämförelse kan nämnas att Sverige under samma tid använde i runda tal dubbelt så mycket pengar för att bekosta mottagandet av ca 40 000 personer som sökte asyl i Sverige.

UNHCR initierar också särskilda stödprogram för exempelvis större repatrieringsinsatser och katastrofsituationer när medlen för detta ändamål i reguljära budgeten är slut. Sådana s.k. särskilda program har under de senaste åren uppgått till ca USD 300 milj. (ca 1,7 miljarder kronor).

De totala finansieringsbehoven är därmed omkring 3,7 miljarder kronor. Inkomsterna, och därmed utgifterna, har dock aldrig överstigit USD 550 milj., ca 3,2 miljarder kronor. Det motsvarar ungefär UNHCRs inkomster 1980, när världens flyktingbefolkning uppgick till 8,5 milj., dvs. var hälften så stor som idag. Detta belyser finansieringsbehoven. Men till detta bör också kopplas svårigheten att åstadkomma en mera rättvis bördefördelning bland finansiärerna. UNHCR har också, utanför sitt mandat, tilldelats vissa uppgifter när det gäller stöd till människor i katastrofsituationer. Sådana insatser måste åtföljas av extra medelstilldelning från det internationella samfundet.

UNHCRs tio största givare under år 1990 var USA, EG-kommissionen, Sverige, Japan, Norge, Storbritannien, Tyskland, Finland, Nederländerna och Danmark. De svarade för 80% av inkomsterna. Om en eller två av de större givarna påtagligt minskar sina bidrag under ett budgetår, får det direkta följder för biståndet till flyktingarna. Det är väsentligt att stödet till UNHCRs verksamhet stärks genom att fler bidragsgivare tar sitt ansvar och att finansieringsansvaret bland givarna fördelas mer solidariskt. Sverige bör fortsätta att verka för en sådan utveckling och även fortsättningsvis vara berett att bidra med ett omfattande bistånd till UNHCR och till verksamhet för flyktingar.

9 Återvandring

Min bedömning: Frivillig återvandring är i regel den bästa lösningen på en flyktingsituation, först och främst för flyktingen själv, men också för berörda fattiga första asylländer. Internationella organ har en viktig roll att spela när det gäller insatser för återuppbyggnad som underlättar anpassningen. Sverige bör verka för ökad internationell samordning av insatser för återvändande. I de fall biståndsmedel skall användas bör resurserna kanaliseras genom myndigheter eller organisationer som kan garantera en rättvis fördelning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser poängterar vikten av att främja frivillig återvandring.

Skälen för min bedömning: Målinriktade insatser för att främja frivillig återvandring måste vara en viktig del i en flyktingpolitik med överblick och helhetssyn. Många tecken tyder på att den internationella samordningen av insatserna i många fall varit bristfällig.

Bistånd till återvändande har givits i många olika former, både genom nationella och multilaterala insatser i samarbete mellan statliga och multilaterala organ och enskilda organisationer. UNHCRs viktigaste roll i detta sammanhang är att skydda flyktingarna mot tvång, övergrepp och diskriminering. De materiella behoven vid återvändandet är ofta betydande och juridiska problem beträffande identitet och rätt till egendom i hemlandet kan behöva lösas. Återvändande flyktingar eller migranter som tvingats hem på grund av internationella kriser som t.ex. under Kuwaitkrisen ställer stora krav på resurser för, bland mycket annat, återetablering i arbetslivet. Detta blir så mycket svårare om man tvingas återvända till ett land som sedan tidigare kämpat med stor arbetslöshet. I Afrika, där återanpassningen av stora flyktinggrupper i stor utsträckning gäller jordbrukssektorn, krävs i regel insatsvaror och livsmedel i väntan på att normala skördar har uppnåtts.

En stabilisering av säkerhetsläget och förbättring av möjligheterna för flyktingarna att återvända i t.ex. Södra Afrika, Kambodja och Afghanistan, skulle medföra en avsevärd minskning av antalet flyktingar i världen och ge en stor mängd människor möjlighet att frivilligt återvända hem.

Återvändningsprogrammen för Namibia och Zimbabwe liksom flera insatser i Centralamerika har varit framgångsrika, inte minst beroende på den kraftfulla internationella uppslutningen kring fredsprocessen och förhandlingsuppgörelsen inför självständigheten. SIDA hänvisar i sitt remissyttrande till de positiva erfarenheterna av repatriering av salvadoranska flyktingar. Under exilen hade de fått kunskaper och organisatorisk erfarenhet, som de hade stor nytta av vid återvändandet.

I vissa fall, t.ex. Argentina, Chile och Uruguay, har de mottagande länderna inrättat myndigheter som haft till uppgift att samordna återvandringen och det internationella stödet till denna. Detta har varit till betydande nytta för en effektiv samordning och fördelning av stödet till återvandring.

Återvandring som finansierats av svenska biståndsmedel har genomgående kanaliserats via UNHCR, de mottagande ländernas regeringar och svenska enskilda organisationer. Det reguljära svenska utvecklingsbiståndet har i vissa fall utnyttjats av programländerna för att integrera återvändande flyktingar.

Jag menar att Sverige även i fortsättningen bör verka för effektivare internationell samordning av insatser för återvändande och för att resurserna kanaliseras genom organisationer och mottagande myndigheter som kan säkerställa en rättvis fördelning.

Jag vill i övrigt hänvisa till vad statsrådet Lööv senare kommer att ta upp angående återvandring.

Min bedömning: De frivilliga organisationernas roll i flyktingbiståndet bör vidareutvecklas. Flyktingarna själva bör på ett mer aktivt sätt komma med i planering och integrering av flyktinginsatser.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser framhåller frivilligorganisationernas viktiga roll i flyktingarbetet. Man pekar också på värdet av att främja flyktingarnas aktiva medverkan för att åstadkomma en bättre social och ekonomisk integration i asyllandet.

Skälen för min bedömning: Svensk katastrofhjälp till flyktingar kanaliseras till övervägande delen genom enskilda organisationer. Organisationerna svarar för ett betydelsefullt arbete genom sina egna utvecklingsprojekt och som kanaler för särskilda stödinsatser. De fungerar också som viktiga opinionsbildare för bistånd till fattiga länder och för flyktingarnas sak. Deras kännedom om lokala förhållanden och möjligheter till informellt uppträdande i politiskt känsliga flyktingsituationer gör att de i många fall kan angripa flyktingproblem på ett mer effektivt sätt än vad statliga och mellanstatliga organisationer kan göra.

Det förtroendefulla samarbetet i Sverige mellan regeringen, berörda myndigheter och enskilda organisationer i bistånds- och flyktingfrågor återspeglas inte minst i ökningen av den andel av biståndet som går genom organisationerna.

Flykting- och immigrationsutredningen föreslår att de frivilliga organisationernas roll i flyktingbiståndet vidareutvecklas. Detta bör enligt utredningen ske på sådant sätt att man undviker att byråkratisera organisationernas arbete och att stödet utformas så att flyktingarnas aktiva deltagande underlättas.

Jag välkomnar och stöder dessa förslag. SIDA pekar i sitt remissvar på den dialog och samverkan som sker genom seminarier och andra initiativ vad gäller koordinering och utbyte av information mellan organisationerna. En aktiv medverkan av flyktingarna i biståndsprojekten är viktig inte minst för deras sociala och ekonomiska integration. Det är särskilt angeläget att flyktingkvinnorna ges ökade möjligheter att medverka i de hjälpprogram som organisationerna genomför. Det är också väsentligt att flyktingar, så långt som det är möjligt, genom utbildningsinsatser m.m., förbereds för ett liv efter flyktingtillvaron. Att döma av remissvaren från berörda organisationer finns också en stor beredskap till aktiva insatser. Flera organisationer driver sedan tidigare sådana projekt. Men detta ställer också stora krav på flexibilitet i förvaltningen av biståndet. Frågan måste därför diskuteras i nära samråd mellan SIDA och de enskilda organisationerna själva. Jag avser att inom ramen för det samråd som förekommer genom folkrörelserådet för biståndsfrågor närmare se över möjligheterna att åstadkomma en sådan utveckling som utredningen förordar.

Min bedömning: Utvecklingsforskningen bör och kan spela en viktig roll för djupare förståelse av flyktingproblematiken och för utvecklingen av flyktingpolitiken.

Remissinstanserna: SAREC framhåller i sitt remissvar de särskilda satsningar som görs inom området demokrati och mänskliga rättigheter med det primära målet att bygga upp u-ländernas egen forskningskapacitet. Inom detta program kommer forskning om flyktingars situation och villkor i u-länderna att ha en naturlig plats. Man har vidare för avsikt att utveckla stödet till forskning rörande befolkningsfrågor. SAREC pekar också på vikten av att miljöaspekterna relaterade till flyktingfrågorna uppmärksammas bättre, då antalet miljöflyktingar växer i flera u-landsregioner.

Skälen för min bedömning: De olika flyktingsituationerna i världen skiljer sig starkt åt både när det gäller upphovet och möjligheterna att lösa problemen. Helt olika lösningar kan vara tillämpliga på skilda flyktingsituationer. Utredningen pekar här på behovet av mer forskning. Många av de flyktingproblem som beskrivits i det föregående kommer att bestå under 1990-talet. I vissa fall finns anledning att tro att problemen skall kunna lösas och att ett stort antal flyktingar kan återvända till sin hembygd.

Jag vill här, med utredningen, betona utvecklingsforskningens viktiga roll och uppgift att utreda och analysera flykting- och migrationsrörelser, deras orsaker och effekter. Jag välkomnar den redovisning och de synpunkter som här lämnats av SAREC. Forskningsområden som befolkning, miljö och mänskliga rättigheter är fundamentala i flyktingproblematiken. Jag vill också betona vikten av att stödja uppbyggandet av u-ländernas egen forskningskapacitet inom bl.a. dessa områden.

Flera av flyktingsituationerna har blivit mycket långvariga. Som utredningen påpekar har hittills få försök gjorts att studera alternativa metoder för långsiktig bosättning och integration. Jag vill också lyfta fram ett hittills i stora delar försummat område. Det gäller flyktingarnas roll i samhällsutvecklingen. I flera u-länder spelar flyktingar en viktig roll i den lokala ekonomin. En allsidig belysning av detta skulle kunna ge positiva bidrag till debatten om integration och nyansera den ofta ensidigt negativa uppfattningen om flyktingarna som en belastning på ekonomin.

III Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om utvecklingen av en aktiv, sammanhållen flyktingpolitik.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 1991

Föredragande: statsrådet Lööw

Anmälan till proposition om aktiv flykting- och immigrationspolitik m. m.

I Inledning

Med utgångspunkt i den helhetssyn på flykting- och immigrationspolitiken som mina kollegor och jag förordat i det föregående kommer jag i det följande att behandla ett antal frågor inom mitt ansvarsområde. De har alla anknytning till den helhet som bildas av vårt internationella agerande i flykting- och migrationspolitiska frågor, våra nationella invandringsregler och det system vi infört för mottagande av flyktingar och den långsiktiga invandrapolitiken.

I flera fall innebär mina överväganden och förslag ett fullföljande av tidigare genomförda eller påbörjade reformer. Detta gäller den diskussion om invandrapolitikens valfrihetsmål som jag senare skall återkomma till – en sådan diskussion aviserades i proposition 1989/90:86 om åtgärder mot etnisk diskriminering m.m. Detta gäller också frågan om rösträtt för utländska medborgare i riksdagsval, till vilken jag likaså återkommer.

Jag skall senare också behandla ett par frågor med anknytning till flyktingmottagandet. Mina överväganden och förslag om frivilliga organisationers roll är ett fullföljande och en breddning av det samordnade kommunala flyktingmottagande som började tillämpas den 1 januari 1991. I anslutning härtill vill jag också redovisa min syn på frågan om verksamhet för asylsökande under den tid de väntar på besked i fråga om uppehållstillstånd.

Slutligen avser jag att ta upp ett antal frågor med anknytning till asylprocedur och utlänningslagstiftning. Framför allt ämnar jag föreslå att en särskild utlänningsnämnd inrättas med uppgift att handlägga och besluta i merparten av de utlänningsärenden som idag beslutas av regeringen.

1 En aktiv flykting- och immigrationspolitik

1.1 Vägledande principer

Min bedömning: En humanitär och solidarisk grundsyn, helhetstänkande, inriktning på aktiva åtgärder i förebyggande syfte och internationell samverkan bör vara vägledande principer för utvecklingen av svensk invandringspolitik. Regeringen bör få vissa operativa medel till sitt förfogande i syfte att, på invandrarministerns initiativ, kunna vidta aktiva åtgärder i enlighet med den helhetspolitik som förordats i det föregående.

Skälen för min bedömning:

Allmänna utgångspunkter

Först vill jag återknyta till de grundläggande principer som tidigare i dag förordats för en aktiv, sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. Statsrådet Hjelm-Wallén har sedan mer preciserat behandlat vissa frågor inom utrikesdepartementets ansvarsområde. Det är nu min tur att göra motsvarande fördjupning, i huvudsak avseende den principiella utformningen av en framtida svensk invandringspolitik.

Innan jag går in på dessa frågor vill jag redovisa några förhållanden som belyser behovet av att överväga en delvis ny invandringspolitik:

- Antalet asylsökande till Europa har under 1980-talet ökat från ca 50 000 till ca 400 000, medan antalet invandrare – inte flyktingar – under samma period minskat.
- En stor andel av de asylsökande är inte i behov av internationellt rättsligt skydd, även om de kan ha starka sociala och ekonomiska skäl att söka sig en ny tillvaro. I praktiken står i Europa inga andra invandringsvägar öppna än att söka asyl.
- Många asylsökande får följaktligen avslag på sina ansökningar efter en ofta lång och nedbrytande väntan.
- Sverige liksom andra europeiska länder måste lägga ned utomordentligt stora resurser på mottagande av asylsökande och på själva ärendehantering. Resurser som till stor del skulle kunna användas till mer långsiktiga åtgärder än daglig försörjning för människor utan behov av internationellt rättsligt skydd.
- De samlade internationella insatserna för organiserad överföring och mottagande av flyktingar, bl.a. i samarbete med UNHCR, är utomordentligt begränsade.

Det finns ett tydligt samband mellan de regler Sverige har för invandring och asyl och de regler som Europa i övrigt har. Detta förhållande begränsar Sveriges möjligheter att agera självständigt. Om man i internationell samverkan, med förebyggande åtgärder och med ett känsligare regelsystem kan minska antalet människor – utan behov av internationellt rättsligt skydd

– som söker asyl i Sverige. så kommer vi också att kunna öka vårt stöd och bistånd i det internationella utvecklings- och flyktingarbetet och att öka vår beredskap att ta emot flyktingar i organiserade former inom en större flyktingkvot.

Det vi behöver är, som flykting- och immigrationsutredningen framhåller – om än med andra ord –, system och regler som ger oss ökad "träffsäkerhet", som så långt möjligt tillförsäkrar dem som bäst behöver det en rätt att stanna i Sverige. Om detta mål råder en bred enighet också bland remissinstanserna. Därför behövs förändringar.

Internationellt samarbete

Västeuropas stater har i accelererande takt kommit att beröras av strömmen av människor som av många olika skäl – verkligen inte bara ekonomiska – sökt en ny tillvaro där. En allvarlig konsekvens av utvecklingen under 1980-talet är att den kan undergräva ländernas möjligheter att ge fristad åt dem som verkligen behöver det.

Utvecklingen i Västeuropa har lett till en ökad samverkan mellan de berörda länderna – de gemensamma problemen har gjort det angeläget att söka efter gemensamma lösningar. Inledningsvis var samarbetet i alltför stor utsträckning inriktat på att söka "skydda sig" mot det ökande invandringstrycket, på att värja sig mot symptomen – inte på att söka påverka de bakomliggande orsakerna. På senare år har emellertid det mellanstatliga samarbetet, glädjande nog, kommit att inriktas mer på långsiktiga strategier och lösningar. En bred enighet håller på att växa fram, i stora drag helt i linje med den nu förespråkade helhetssynen. Initiativ och samverkan inom ramen för de s.k. 15-landskonsultationerna (numera omfattande 16 länder) har här varit av central betydelse.

Förutsättningarna för en ökad rörlighet inom Europa kan komma att kraftigt förändras under det närmaste årtiondet, till följd av ett troligt växande antal medlemmar i EG och/eller ett mer strukturerat samarbete mellan EG och EFTA, liksom mellan dessa ländergrupper och de nya demokratierna i Central- och Östeuropa.

Det finns emellertid en viss risk för att den harmonisering av invandrings-, asyl- och flyktingpolitiken, som ser ut att bli ett led i den västeuropeiska integrationen, leder till att nya murar reses där gamla murar rasat. Sverige bör, enligt min mening, i de olika internationella fora där sådana möjligheter kan ges (EES-samarbetet, EG, Europarådet, ESK etc.) fortsätta att aktivt motverka en sådan utveckling. Den helhetspolitik som nu förespråkas bör bli ett verktyg i detta arbete. För ett sådant synsätt finns ett brett stöd bland remissinstanserna. Samma önskemål har också kommit fram i flera motioner till innevarande riksmöte.

Aktiva insatser i detta syfte bör inte begränsas till Västeuropa. Det finns, mot bakgrund av innehållet i den s.k. Paris-stadgan om säkerhet och samarbete i Europa som antogs i november 1990, alla skäl att vidga dessa strävanden till *hela den europeiska kontinenten*. Det råder nu bred enighet om att Europas länder har ett ansvar för att föra en politik som inte driver medborgarna att söka fristad i annat land, att de länder som har svårigheter

med att i praktisk handling leva upp till detta ansvar skall få hjälp av andra länder att göra det *och att* alla länder i regionen skall utveckla möjligheterna för människor inom regionen att söka sig utomlands för turism, besök, studier, praktik och arbete.

Detta är i grova drag också slutsatserna från den konferens om Öst-Väst-migration som hölls i Wien i januari 1991. Dessa slutsatser är, tillsammans med Paris-stadgan, en grund för att nu göra Europa till "en säker kontinent" från flykting- och invandringssynpunkt – en kontinent som inte skapar flyktingar inom sig, som på sikt solidariskt delar kontinentens ansvar för flyktingar och där vi inte behöver bygga murar mot oönskad invandring. Samtidigt utgör dessa slutsatser en förutsättning för att i ett europeiskt perspektiv pröva användbarheten och hållfastheten hos den nu förespråkade helhetssynen i praktisk tillämpning. Jag återkommer något till detta i det följande.

På *global* nivå bör de frågor som knyter an till den förespråkade helhetspolitiken drivas i bl.a. den arbetsgrupp om varaktiga lösningar och flyktingsskydd ("durable solutions and protection") som tillsatts av UNHCRs exekutivkommitté hösten 1990. Den aktiva roll som Sverige hittills spelat bör, som statsrådet Hjelm-Wallén redan framhållit, fullföljas. Detta arbete bör bl.a. inriktas på att verka för en internationellt överenskommen reglering av skyddet för personer vilka – utan att vara flyktingar enligt Genève-konventionen – har behov av internationellt rättsligt skydd.

Givetvis kommer även den internationella migrationsorganisationen IOM, i vilken Sverige inom kort blir medlem, att kunna vara ett viktigt forum för diskussion och behandling av mellanstatliga/internationella migrationspolitiska angelägenheter. Jag förutsätter och förordar ett aktivt svenskt deltagande i detta arbete.

Oavsett nivå och forum för det vidare internationella agerandet är det, av hävd och erfarenhet, klokt att arbeta utifrån *en nordisk plattform*. Det återkommande samråd som sedan ungefär fem år äger rum inom den nordiska samrådsgruppen i flyktingfrågor har visat sig mycket värdefullt. Under den tid samarbetet pågått har ett stort mått av samförstånd utvecklats på nordiskt plan, inte minst i fråga om långsiktiga flyktingpolitiska strategier och nödvändigheten av ett koordinerat nordiskt agerande i internationella fora. De nordiska ministrar som ansvarar för flyktingpolitiken kommer under år 1991 att lämna en särskild redogörelse till Nordiska rådet härom. Denna nära nordiska samverkan bör utvecklas och stärkas.

Att aktivt påverka grundorsaker: förebyggande insatser

Under senare år har då och då uppstått situationer, där tillströmningen av asylsökande varit särskilt omfattande eller haft en speciell bakgrund och där de instrument som normalt står till en invandrarministers och regeringens förfogande varit otillräckliga. Den brist jag känt har att göra med avsaknaden av medel och metoder för att påverka faktorerna bakom strömmen av asylsökande och för andra *aktiva insatser*. Låt mig ta ett åskådliggörande exempel.

Hösten 1989 steg som bekant antalet asylsökande i Sverige brant under

kort tid. Det ledde bl.a. till stora problem i mottagandet och i ärendehan-
teringen. En stor andel av dem som då kom hit var bulgariska medborgare
av turkiskt etniskt ursprung. Som skäl för att få stanna åberopades genom-
gående att den turkiska minoriteten utsattes för olika former av diskrimi-
nering på etnisk grund.

Även om jag har förståelse för dem som sålunda sökte sig bort från
hemlandet, var de skäl som de flesta angav inte tillräckliga för att motivera
asyl. Följaktligen har ett stort antal människor i den aktuella gruppen blivit
tvingade att lämna Sverige, inte sällan efter en lång och påfrestande väntan
på slutligt besked. Jag har då frågat mig: Vad kan vi göra för att undvika att
detta upprepas? Vad skulle vi kunna göra för att underlätta bulgarientur-
karnas återkomst till hemlandet?

I linje med den aktiva, sammanhållna politikens idé och med konklusio-
nerna från den nyss nämnda Wien-konferensen bör, enligt min mening,
Europas länder nu kunna agera gemensamt i syfte att förhindra uppkomsten
av liknande situationer. Den nya anda av säkerhet, samförstånd och
samarbete i Europa som markeras genom bl.a. Paris-stadgan bör ha gett
ökade förutsättningar att till en regering kunna rikta en samfällid uppma-
ning. Dess innebörd bör vara att man inte kan acceptera en politik som inte
ger etniska minoriteter rimliga villkor i fråga om arbete och bostad, som
inte lämnar ett tillräckligt utrymme för kulturell mångfald och som gör att
en del av medborgarna känner sig tvingade att söka sig till andra länder
under okontrollerade former.

En sådan uppmaning bör också i allvarliga fall kunna följas av europeisk
beredvillighet till skilda former av påtryckningar om den inte hörsammas
liksom stöd till den aktuella regeringen, om den är lyhörd för förändringar
men har svårt att genomföra dem.

Det viktiga är att skapa en dialog med ett klarspråk kring vilka grundor-
sakerna är, men också kring vad man genom internationell samverkan kan
göra åt dem.

Just en sådan dialog har inletts med inriktning på stöd till förändringar i
Rumänien. Hösten 1990 besökte en informell delegation med företrädare
för några västeuropeiska länder, däribland Sverige, Rumänien för samtal
med skilda företrädare för regeringen, det politiska livet, frivilliga organi-
sationer etc. kring behoven av insatser som kan ge befolkningen en tro på
en bättre framtid i hemlandet. Initiativet togs bl.a. mot bakgrund av en
omfattande ström av asylsökande från Rumänien till Tyskland.

Detta har lett till att aktiva insatser nu planeras i samverkan mellan —
till att börja med — tre länder (Tyskland, Schweiz och Sverige). Enligt en
preliminär arbetsfördelning länderna emellan avses Sverige svara för tek-
niskt bistånd i lämpliga former för att bidra till att bygga upp och stärka det
judiciella systemet i Rumänien (åklagarväsende, ombudsmannafunktioner
etc.).

På motsvarande sätt tas nu olika kontakter på internationellt plan i syfte
att undersöka hur man samlat skulle kunna bistå Albanien, efter den
politiska omvälvning som lett till att tiotusentals albaner lämnat landet
hals över huvud.

Även andra exempel kan tas, för att visa hur man i konkret, praktisk

handling kan tillämpa en aktiv flykting- och immigrationspolitik. Jag menar som exempel att man i ökande omfattning genom punktinsatser borde kunna underlätta för asylsökande, som fått avslag på sina ansökningar i Sverige, att klara återkomsten och den första tiden därefter. Jag föreställer mig att ett vidgat samarbete mellan stater/regeringar och frivilliga organisationer skulle kunna erbjuda en lämplig ram för sådana insatser. I syfte att pröva dessa tankegångar har under våren 1991 Lutherhjälpen fått ekonomiskt stöd för just ett sådant projekt i samarbete med Värö asylkommitté.

Som ytterligare ett exempel vill jag nämna den ordning för praktikantarbete för unga balter som infördes under år 1990. En av grundtankarna med denna insats har varit att bidra till den kompetensuppbyggnad som behövs för att göra de baltiska republikerna kapabla att åstadkomma en framgångsrik ekonomisk och social utveckling.

På detta sätt menar jag att man med internationellt arbete och opinionsbildning, med riktade och målmedvetna åtgärder av det slag som jag nu beskrivit, skulle kunna praktiskt tillämpa de principer som ligger till grund för en aktiv, sammanhållen flykting- och immigrationspolitik – och göra det med erfarenheter från den svenska invandringspolitiska verkligheten. Det är min avsikt att framöver försöka utveckla dessa arbetsmetoder, i första hand i nära samverkan med andra länder i Norden och Europa.

För att möjliggöra ett sådant aktivt arbetssätt skulle det, som ett komplement till andra insatser, behövas vissa operativa medel, för att på invandrarministerns initiativ kunna stödja punktinsatser av den typ som jag nu beskrivit. Jag bedömer att den statsfinansiella omfattningen skulle bli marginell. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen i denna fråga.

1.2 Immigrationspolitiken

1.2.1 Inledning

Rörlighet över gränserna är något i grunden positivt. Kontakter människor emellan berikar och utvecklar och är i sig en garanti för att respekten för mänskliga rättigheter vidmakthålls och förstärks. I isolerade samhällen kan förtryck och förföljelse frodas. Där det finns internationella kontaktnät och insyn ser alltid någon vad makthavarna gör. Frivillig rörlighet över gränserna bör uppmuntras och stödjas av länder – inte vara något som länder vidtar kraftfulla åtgärder för att förhindra och försvåra.

Som jag tidigare nämnt finns det nu, med Paris-stadgan om säkerhet och samarbete i Europa som grund, nya möjligheter till rörlighet över gränserna i hela Europa – för turism, studier, praktik och arbete. En sådan rörlighet måste kunna bygga på *förtroende mellan länder* om att ingen skall behöva utsättas för behandling som ger honom eller henne anledning att av tvång lämna sitt hemland. Det är en mänsklig rättighet att kunna stanna och leva i sitt land *liksom att få lämna det* när man har anledning till det, i förvisning om att man senare kan återvända. Det är däremot *inte* någon mänsklig rättighet att invandra till ett annat land. Det är varje lands ansvar

att förfoga över nationella immigrationsregler, i den utsträckning dessa inte gjorts beroende av internationella överenskommelser som tar över nationell lag.

Mot den bakgrunden och på grundval av ett sådant ömsesidigt förtroende länder emellan, måste målet vara att successivt *upphäva hinder mot rörlighet över gränserna*. Det gäller t.ex. visumbestämmelserna. I takt med demokratisering och normalisering i Central- och Östeuropa avskaffas nu kravet på visum för medborgarna i de berörda länderna. För Sveriges del kan vi nu senast peka på att visumtvång för polska medborgare upphävs med verkan fr.o.m. den 1 juni 1991. Berörda länder ansluter sig, i konsekvens med denna utveckling, till Genève-konventionen och tar aktivare del i arbetet med att ge flyktingar skydd.

För människor som bor i de länder som är, eller snart blir, delar av den västeuropeiska integrationen kommer möjligheterna till rörlighet över tidigare nationsgränser att vara stor. Västeuropa får en gemensam arbetsmarknad och rörlighet för studier och besök blir naturlig.

Det finns en risk att denna stora gemenskap inom ett relativt rikt och homogent Väst kommer att åtföljas av en slutenhet mot Öst och Syd.

Ambitionen bör vara att på olika sätt förhindra uppkomsten av sådana skiljelinjer. Detta gäller kulturutbyte, handel och investeringar, men också människors möjligheter till utlandsvistelse kortare eller längre tid. Det får inte bli så att människor i det rika Väst fritt kan ta arbete medan det kontaktörstånande Öst utestängs från sådan stimulans.

Den utveckling som vi nu ser i Central- och Östeuropa ställer därför, enligt min mening, krav på *nya immigrationspolitiska instrument*, så att säga "i skarven" mellan bosättning och besök.

Syften med sådana instrument är inte primärt att berika Västs eller Sveriges samhälls- och näringsliv. Det är en uttalad önskan hos länderna i Väst att söka bidra till demokratiseringen av öststaterna och omvandlingen från kommando- till marknadsekonomi. Den kanske mest effektiva metoden att sprida nya idéer, demokrati, offentlighet, är direkta personliga upplevelser. Sverige har öppnat möjligheter för unga balter att under begränsad tid komma hit för praktikarbete. Erfarenheterna av denna ordning är hittills goda men det är för tidigt att dra några säkra slutsatser. Det är emellertid min förhoppning att detta arrangemang kan utvidgas och appliceras också på andra länder. På så sätt kan också immigrationspolitiken bli ett led i främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter.

Immigrationspolitiken kan alltså inte vara statisk. Varje tid och utvecklingskede kräver sin politik och sitt regelsystem. Immigrationspolitiken måste bli ett mer aktivt instrument i det internationella samarbetet och inom utrikespolitiken. Det är också så att immigrationspolitiken har direkt betydelse även för flyktingpolitiken. De senaste årens restriktiva invandringspolitik i Europa förklarar till en del den mycket stora ökningen av asylsökande med svaga skäl.

Den framtida migrationen mellan olika länder och världsdelar påverkas delvis även av *den demografiska utvecklingen*. I många europeiska länder räknar man med att befolkningen inom de närmaste årtiondena minskar och blir avsevärt äldre. Mot detta kan ställas situationen i ett stort antal

länder i Asien och Afrika med mycket ung befolkning och en väntad stark befolkningsökning.

För Sveriges del har det ökade antalet födda under slutet av 1980-talet gjort att den förväntade befolkningsminskningen skjutits upp. Under första hälften av 1990-talet kommer antalet personer i arbetsför ålder att öka med 16 000 personer, eller 0,4 % per år. Samtidigt blir dock befolkningen i genomsnitt äldre och under andra hälften av 1990-talet avstannar ökningen av antalet personer i arbetsför ålder. Vid en fortsatt ekonomisk tillväxt på 1980-talets nivå, dvs. ca 2 % per år, ökar arbetskraftsefterfrågan normalt med omkring 0,5 % per år, vilket alltså inte motsvaras av någon naturlig befolkningsstillväxt. En del av arbetskraftsbehovet skulle med dessa antaganden behöva täckas genom invandring.

Jag återkommer senare ytterligare något till utvecklingen i fråga om *tillgången på arbetskraft* i Sverige. Jag vill dock redan här knyta an till konsekvenserna för invandringen hit av dels den fria nordiska arbetsmarknaden, dels en motsvarande öppenhet för medborgare i berörda europeiska länder som en följd av ett s.k. EES-avtal eller ett svenskt medlemskap i EG.

Den nordiska invandringen har genom åren varit tämligen starkt konjunkturbetingad. Det finns ingen anledning att tro att detta mönster ändras radikalt framöver.

Ett EES-avtal mellan EG och EFTA eller en svensk anslutning till EG kommer troligtvis inte att innebära några större förändringar av detta mönster. Arbetskraftens rörlighet inom EG förutsätter arbetstillfällen och blir därför också konjunkturbetingad. För närvarande uppskattas att ca 0,1 % av befolkningen inom EG årligen flyttar till ett annat EG-land.

En svensk anslutning till EG underlättar arbetskraftens rörlighet men det finns knappast anledning att räkna med någon väsentligt ökad invandring- eller utvandring- så länge länderna inom EG antingen har ungefär samma ekonomiska standard som Sverige eller ligger relativt långt borta. En erfarenhet av *flyttningar inom EG* är nämligen att benägenheten att flytta till ett annat land minskar starkt med ökande avstånd mellan hemlandet och immigrationslandet. Däremot torde det bli lättare att undvika arbetskraftsbrist genom den större gemensamma arbetsmarknaden.

Med den relativt omfattande invandring som vi haft till Sverige under det senaste årtiondet – i varje fall dess senare del – kommer med all sannolikhet *följedinvandringen av nära anhöriga* att ligga på en relativt hög nivå under de närmaste 5-10 åren. Om invandringsreglerna under sådana omständigheter skulle göras restriktiva, finge man antagligen räkna med att en del av de anhöriga hellre skulle välja en osäker utgång som asylsökande än att inte alls försöka återföreninga sig med den utvandrare. Även omsorgen om *asylrätten* som en del av *flyktingpolitiken* talar alltså för flexibilitet och anpassning i *invandringsspolitiken* i övrigt.

Jag har nyss beskrivit några förhållanden av betydelse för invandringen till vårt land och Europa. Det är ganska givet att dessa pekar hän mot ett fortsatt betydande invandringstryck. Man får vidare sannolikt räkna med att en betydande andel av dem som kommer till Sverige är *asylsökande*.

Även om det finns positiva utvecklingstendenser och demokratiseringssträvanden på många håll, så måste vi ändå utgå från att det under det närmaste decenniet fortfarande kommer att finnas regimer som förtrycker och förföljer sina medborgare av politiska, religiösa eller etniska skäl. Likaså måste vi räkna med krig och inbördeskrig där civilbefolkningen drabbas. Vi kan därför vänta oss att åtskilliga människor kommer att ha starka skyddsbehov, även om man kan hysa vissa förhoppningar om att det totala antalet flyktingar i världen skall minska som en följd av att konflikter biläggs.

Därmed har jag försökt att spegla några förutsättningar för invandringen till vårt land under den närmaste 10-20-årsperioden. Att peka på utvecklings- eller förändringsfaktorer och även försöka väga dessa är viktigt och ändamålsenligt vid utformningen av politik och principer. Men att med denna typ av analyser och bedömningar som grund försöka sig på rent *antalsmässiga* förutsägelser om invandringen är däremot inte lika meningsfullt. Varje sådan uppskattning blir, nästan med nödvändighet, en projektion av de siffror och erfarenheter man har från de senaste 5-10 åren.

1.2.2 Principer för en ny politik

Mitt förslag: Det regelsystem som reglerar invandringen till Sverige bör i högre grad än det nuvarande tillgodose behoven hos de mest behövande. En klarare skillnad än i dag bör göras mellan å ena sidan personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att bosätta sig här och övriga immigrationssökande å den andra.

En principiell rätt till bosättning bör tillkomma dem som är i behov av internationellt rättsligt skydd, nämligen konventionsflyktingar och vissa andra med starka skyddsbehov. Möjligheterna för regeringen att utan riksdagens hörande generellt inskränka rätten till uppehållstillstånd för skyddsbehövande utanför Genèvekonventionen bör tas bort. En principiell lagfast rätt till bosättning bör vidare tillkomma medlemmar av kärnfamiljen.

Riksdagen bör som i dag fastställa en kvot för organiserad överföring av flyktingar. Kvoten skall kunna tillåtas öka under respektive planeringsperiod om det internationella läget så kräver och mottagningsresurserna medger det.

Regeringen bör därutöver fastställa en ram för bosättning av anhöriga utanför kärnfamiljen.

Riktlinjerna för arbetskraftsinvandringen bör inte ändras men tillämpas på ett mer flexibelt och konjunkturanpassat sätt än hittills.

Möjligheterna att under begränsad tid komma till Sverige för besök, praktik och arbete bör utvecklas.

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad när det gäller immigrationsutredningens förslag om en planeringsram för större delen av den utomnordiska invandringen till Sverige. Utredningens principiella förslag

tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl.a. invandrarverket, arbetsmarknadsstyrelsen, statskontoret, hovrätten över Skåne och Blekinge, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund framhåller att en reviderad immigrationspolitik bör grundas på ett bättre bakgrundsmaterial än vad utredningen haft tid att införskaffa. Samtliga frivilligorganisationer liksom de politiska kvinnoförbund och ungdomsförbund som yttrat sig avstyrker en planeringsram/kvot för vissa personer med politiska eller humanitära skäl. Diskrimineringsombudsmannen framhåller att återkommande diskussioner om planeringsramar och kvoter kommer att polarisera och inflamma den svenska debatten.

Skälen för mitt förslag:

Inledning

Som jag tidigare framhållit bör en successiv omorientering ske av flykt- och immigrationspolitiken till förmån för förebyggande åtgärder och insatser som tar sikte på grundorsakerna bakom flykt och annan påtvingad migration. En sådan omorientering måste självfallet också återspeglas i den nationella svenska immigrationspolitiken. En humanitärt inriktad invandringspolitik bör innehålla en generös asylpolitik i samklang med internationellt godtagna principer, en vidgad flyktingkvot och ökade möjligheter för anhöriga utanför kärnfamiljen att komma till Sverige.

Kostnaderna i Sverige för själva prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd och för omhändertagandet av asylsökande och flyktingar under den första tiden är – som framgått av det föregående – i dag mycket stora. De avser till stor del asylsökande som inte fyller kraven för att få uppehållstillstånd och som därför – ofta efter lång väntan – får slutligt avslag på sina ansökningar och tvingas lämna landet. De som tvingas återvända till sitt hemland befinner sig vid återkomsten inte sällan i en mer utsatt situation än när de beslöt sig för att emigrera.

Det är enligt min mening mycket angeläget att våra resurser på området i större utsträckning än i dag kommer de mest hjälpbehövande till del. Antalet asylsökande utan egentliga asylskäl måste nedbringas. Det kan ske **genom att** angripa grundorsakerna och därmed försöka finna andra lösningar på problem som inte kan eller bör lösas genom asyl, *genom att* successivt öppna alternativa möjligheter till invandring och frivillig rörlighet över gränserna, **och genom att** på olika sätt motverka det organiserade missbruk av asylrätten som emellanåt förekommer.

Det nuvarande svenska immigrationssystemet har lett till mycket stora svängningar mellan olika år när det gäller antalet beviljade uppehållstillstånd. Det är inte möjligt att utan mycket stora kostnader bygga upp en organisation som utan problem kan klara så stora svängningar som det varit frågan om. Det gäller såväl själva prövningsförfarandet och det första omhändertagandet som våra möjligheter att erbjuda arbete, bostäder och utbildning.

Variationer mellan olika år är ofrånkomliga. Det är emellertid angeläget

att söka få en ordning som i högre grad än den nuvarande är förutsägbar – både för de sökande och för myndigheterna – och som ger större möjligheter till planering. Denna planering måste inriktas på de delar av invandringen som *inte* avser asylsökande.

Vi måste enligt min mening få ett regelsystem som också i högre grad än det nuvarande tillgodoser dem som har behov av internationellt rättsligt skydd. En bättre ordning än den nuvarande härvidlag skulle – som utredningen föreslagit – kunna uppnås om man gör en klarare åtskillnad än i dag mellan å ena sidan personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att bosätta sig här och å den andra övriga immigrations sökande. Med principiell rätt till bosättning avser jag då en rätt att bosätta sig här såvida inte tungt vägande skäl talar emot, t.ex. om sökanden gjort sig skyldig till grov brottslighet eller om hänsynen till rikets säkerhet så kräver.

Gällande rätt

Genève-konventionens bestämmelser om skydd för flyktingar har tagits in i den svenska utlänningslagen. Endast en mindre del av de asylsökande som under senare år beviljats upphållstillstånd i Sverige har emellertid fått stanna här med stöd av utlänningslagens skyddsbestämmelser för konventionsflyktingar. En stor majoritet har beviljats tillstånd som de factoflyktingar eller av humanitära skäl. En mindre grupp har fått stanna här som krigsvägrare.

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

Asylrelaterade uppehållstillstånd ges också inom ramen för tillämpningen av en annan bestämmelse i utlänningslagen (2 kap. 4 § 2), enligt vilken uppehållstillstånd får ges till en utlännings som av humanitära skäl bör tillåtas bosätta sig här. Det rör sig här om s.k. politiskt-humanitära uppehållstillstånd. Det är här inte fråga om någon egentlig skyddsbestämelse utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl. I de flesta fall rör det sig om personer som inte har någon rätt till asyl, men som skulle kunna bedömas vara flyktingar enligt den tidigare nämnda OAU-konventionen, dvs. personer som tvingats lämna sina hemländer på grund av yttre aggression, ockupation, utländskt inflytande i landet eller på grund av händelse som allvarligt stört den allmänna ordningen i hela landet eller i en del därav.

Det sagda innebär att det i dag i realiteten finns *fyra* olika kategorier som kan få uppehållstillstånd på någon form av asylrelaterade skäl, nämligen

1. konventionsflyktingar (3 kap. 1 § 1 UtL)
2. krigsvägrare (3 kap. 1 § 2 UtL)
3. de factoflyktingar (3 kap. 1 § 3 UtL)
4. politiskt-humanitära skäl (2 kap. 4 § 2 UtL).

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

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

Beslut om att inskränka asylrätten med hänvisning till att särskilda skäl föreligger med hänsyn till mottagningsresurserna fattas av regeringen utan riksdagens hörande. Det har skett vid två tillfällen. I november 1976 bedömde regeringen att den stora inströmningen av assyrier/syrianer från Turkiet gjorde det nödvändigt att beträffande just denna grupp inskränka möjligheterna till uppehållstillstånd. Denna ordning tillämpades sedan fram till år 1982. I december 1989 fattade regeringen beslut i några enskilda ärenden av innebörd att — utöver konventionsflyktingar — endast de som hade särskilt starka skyddsbehov i fortsättningen skulle kunna påräkna asyl. Beslutet avsåg denna gång inte någon viss grupp utan gällde asylsökande från alla länder. Undantaget tillämpas fortfarande.

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

De nuvarande reglerna för uppehållstillstånd av asylrelaterade skäl utanför konventionen har kritiserats för att de å ena sidan ger skydd åt alltför stora grupper — personer som inte kan sägas ha behov av internationellt rättsligt skydd — och för att de å den andra kan sättas ur kraft med hänvisning till mottagningsresurserna.

En ny skyddsregel

En ny regel om skydd för personer som inte är konventionsflyktingar bör, enligt min mening, inte som de nuvarande skyddsreglerna för de factoflyktingar och krigsvägrare helt eller delvis kunna sättas ur kraft — med hänvisning till mottagningsresurserna — genom beslut av regeringen utan riksdagens hörande. En ny regel bör i stället klarare ange gränserna för behovet av internationellt rättsligt skydd och samtidigt ge ett stärkt skydd åt dem som faller inom dess tillämpningsområde.

För de som söker asyl men vilkas skäl inte är av den styrka att någon i princip ovillkorlig skyddsregel är tillämplig har utredningen föreslagit att de skall ha möjlighet att få tillstånd här inom ramen för en antalsmässig begränsning eller kvot. Flertalet remissinstanser, särskilt bland frivilliga organisationer, har motsatt sig eller ifrågasatt detta förslag. I likhet med dessa anser jag att en sådan regel skulle vara mycket svår att tillämpa i praktiken.

För min del vill jag inte förorda en modell som skulle innebära att vi satte kvantitativa begränsningar för asylsökande som vi tillerkänt ett skyddsbehov. Jag anser att en klarare och mer solidarisk ordning skulle uppnås om utrymmet för internationellt rättsligt skydd i Sverige görs något vidare än vad utredningen har föreslagit. Den vars skäl inte är tillräckliga för att *någon* av de två skyddsreglerna skall vara tillämplig bör inte heller medges uppehållstillstånd.

Mitt förslag innebär – i jämförelse med utredningens – att en något vidare krets av sökande med asylrelaterade skäl utanför Genèvekonventionen skall ges en principiell rätt till uppehållstillstånd. Förslaget innebär samtidigt – i jämförelse med lagen – att färre personer än i dag kommer att omfattas av en skyddsregel, men att de i gengäld får ett stärkt skydd. Nuvarande ordning med *en* grupp som har en ovillkorlig rätt till asyl (konventionsflyktingar) och *en* vars rätt är beroende av mottagningsresurserna bör alltså ändras så att samtliga som bedöms ha behov av internationellt rättsligt skydd får samma principiella rätt till uppehållstillstånd i Sverige.

Ett nytt regelsystem

Personer som i ett nytt system bör ha en i princip ovillkorlig rätt till bosättning här skulle alltså för det första utgöras av dem som är flyktingar i enlighet med 1951 års Genèvekonvention. Konventionen är den yttersta garantin för den enskildes grundläggande mänskliga rättigheter, även om den ensam inte räcker för att täcka de behov av internationellt rättsligt skydd som finns i dag. När dessa rättigheter hotas och inte andra medel än flykt står till buds, har den enskilde i kraft av konventionen en principiell rätt till en fristad undan förföljelse. Detta skydd skall ses som ett viktigt komplement till de åtgärder till stöd – i förbyggande syfte – för mänskliga rättigheter som statsrådet Hjelm-Wallén och jag tidigare har berört.

Samma principiella rätt till bosättning bör gälla för personer som visserligen inte är konventionsflyktingar, men som har behov av internationellt rättsligt skydd i enlighet med vad jag nyss har sagt.

Jag vill dock här framhålla att de nu beskrivna reglerna för ett asylrättsligt internationellt skydd inte tar sikte på massflykt. Lösningen för sådana situationer kan ställa andra krav än de som gäller för konventionsflyktingar och likställda. Det gäller såväl frågan om tillståndsgivningen som den typ av skydd som behövs.

En motsvarande principiell, lagfäst rätt till bosättning måste också föreligga för *medlemmar av kärnfamiljen*, dvs. make/maka eller sambo samt minderåriga, ogifta barn till den som är bosatt här.

För *medborgare i de nordiska länderna* innebär den fria nordiska arbetsmarknaden att de kan flytta till ett annat nordiskt land utan krav på uppehålls- eller arbetstillstånd. Rätt att bosätta sig i ett annat land har dock endast den som har sin försörjning tryggad. Nordbor som flyttar till Sverige har regelmässigt arbete och bostad ordnat före inresan.

Ett s.k. EES-avtal mellan EG och EFTA eller ett svenskt medlemskap i EG kommer att medföra att medborgare i berörda länder skulle få ungefär

samma rätt till bosättning här som nordiska medborgare har idag. Inte heller här kommer man i princip att kunna reglera invandringen genom att kräva att de skall ha uppehålls- och arbetstillstånd ordnat före inresan.

Nuvarande riktlinjer för invandringen av arbetskraft bör, enligt min mening, bibehållas men tillämpas på ett mer flexibelt och konjunkturanpassat sätt än hittills. Jag återkommer till detta.

Vid sidan av den ordning som nu skisserats bör riksdagen som i dag fastställa en kvot för organiserad överföring av flyktingar, huvudsakligen i samarbete med UNHCR. Flyktingkvoten skall kunna tillåtas öka under resp. planeringsperiod, om det internationella läget så kräver och mottagningsresurserna medger det. Den del av kvoten som under resp. planeringsperiod ställs till UNHCRs förfogande bör, enligt min mening, emellertid under något så när normala omständigheter inte tillåtas minska på motsvarande sätt – UNHCR måste kunna planera sin verksamhet utifrån en given och pålitlig nivå.

Regeringen skulle vidare ange en ram, förslagsvis gällande under tre år och årligen reviderad, för att ta emot *anhöriga utanför kärnfamiljen*. Möjligheterna till familjeåterförening är av stor vikt, inte minst för att invandrare skall kunna finna sig väl tillrätta och kunna etablera sig här. Det är alltså angeläget att söka utveckla möjligheterna till familjeåterförening här även för anhöriga utanför kärnfamiljen.

Möjligheterna att under begränsad tid komma till Sverige för besök, praktik och arbete bör, som jag tidigare nämnt, utvecklas i syfte att bidra till ökad frivillig rörlighet över gränserna.

Ett system med dessa olika komponenter skulle enligt min mening innebära förbättringar i jämförelse med nuvarande ordning. En förändring med den inriktningen skulle tydligare ange vilka förutsättningar som gäller för uppehållstillstånd i Sverige. Detta borde kunna bidra till att presumtiva immigranter, så att säga, ställer sig i rätt kö – och inte bara i asylkön. Det skulle också ge statsmakterna och myndigheterna något större möjligheter att planera och förutse delar av invandringen.

Vad jag nu beskrivit är ett principförslag i översiktliga termer som jag avser utveckla i det följande. Jag vill än en gång framhålla att detta förslag ingår som en del i den helhetspolitik som mina kollegor och jag vill utveckla och föra. Jag har för avsikt att senare – mot bakgrund bl.a. av regeringens och riksdagens behandling av förslagen – återkomma med förslag till de lagändringar som är nödvändiga för att förverkliga den omorientering av invandringspolitiken som jag nu förordar.

I detta fortsatta arbete bör även, i samråd med bl.a. de nordiska länderna och UNHCR, undersökas vilka möjligheter det finns att effektivisera beslutsfattandet beträffande sådana asylsökande som med hänsyn till förhållandena i de länder, varifrån de kommer, *generellt* kan bedömas sakna skyddsbehov. Klarare möjligheter än i dag bör finnas för regeringen att meddela beslut som innebär att en *viss grupp* asylsökande generellt anses ha så svaga skyddsbehov att avvisning med omedelbar verkställighet kan ske.

Min bedömning: Genève-konventionens bestämmelser om skydd för flyktingar är en självklar och grundläggande del av vår immigrationspolitik. Sverige bör internationellt verka för en mer enhetlig, generös tillämpning av konventionen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker immigrationsutredningens förslag om en mer generös tillämpning av Genève-konventionens skyddsbestämmelser. Invandrarverket och rikspolisstyrelsen framhåller vikten av att tillämpningen i Sverige inte blir generösare än i andra jämförbara länder. Flera remissinstanser, bl.a. Rädda Barnen, framhåller att avsaknaden av en praxissammanställning gör att det inte är möjligt att ta ställning till om hittillsvarande tillämpning av Genève-konventionen är eller har varit generös. Åtskilliga remissinstanser, bl.a. Sveriges frikyrkoråd, understryker vikten av att man i tveksamma fall "hellre friar än fäller". Riksförbundet för sexuellt likaberättigande och Svenska flyktingrådet framhåller att uttrycket "tillhörighet till viss samhällsgrupp" måste innefatta också homosexuella.

Skälen för min bedömning: Att liksom hittills bereda skydd åt konventionflyktingar är en självklar och grundläggande del av vår immigrationspolitik. Utredningen har i sitt betänkande gjort en genomgång av den art och grad av förföljelse som enligt nuvarande praxis grundar flyktingskap enligt vår utlänningslag och därmed enligt konventionen. Utredningens slutsats är att det bör finnas utrymme för en något generösare tillämpning av konventionen än enligt nuvarande praxis.

Utredningen anför emellertid att en generös tillämpning inte kan innebära att personer med bristande trovärdighet skall beviljas asyl. Enligt utredningen måste generositet i detta avseende i stället innebära att kraven inte sätts alltför högt när det gäller den art och grad av förföljelse som utlänningslagen riskerar och inte heller när det gäller grunden för förföljelse. Utredningen anför vidare att de som under senare år bedömts som flyktingar enligt konventionen och utlänningslagen regelmässigt varit personer som riskerat förföljelse som riktat sig mot deras liv eller frihet. Utredningen förordar att även andra allvarliga inskränkningar i den personliga friheten bör hänföras till förföljelse och menar att andelen asylsökande som bedöms som flyktingar då kommer att öka något.

Av vad utredningen anfört (s. 130) framgår att man med "andra allvarliga inskränkningar i den personliga friheten" avsett fall där trakasserier – vare sig de riktat sig mot en minoritet eller ej – inneburit eller kan befaras innebära allvarliga inskränkningar i den personliga friheten eller annars i vad som får anses tillhöra de mera grundläggande mänskliga rättigheterna. Som exempel nämner utredningen fall då någon hindrats från praktiskt taget varje form av anställning eller sysselsättning och därmed möjlighet att försörja sig liksom fall då någon i praktiken förvägrats varje form av utbildning. Även en kombination av olika trakasserier och inskränkande

åtgärder bör enligt utredningen kunna utgöra grund för flyktingskap även om varje åtgärd för sig inte gör det.

Jag instämmer i allt väsentligt i vad utredningen har anfört i denna del.

Det är uppenbart att Genève-konventionen inte i alla lägen ger skydd åt alla skyddsbehövande. Så skyddar den t.ex. inte den som vid ett återsändande skulle sväva i uppenbar livsfara på grund av krig, inbördeskrig, miljö- och svältkatastrofer. Man skulle då också kunna hävda att vi i Sverige borde bedöma en person som flykting om han – utan att falla in under konventionens flyktingbegrepp – har ett uppenbart behov av skydd här. Det är emellertid av vikt att internationellt söka nå fram till en någorlunda enhetlig, generös tillämpning av Genève-konventionens skyddsbestämmelser. Denna tillämpning är i dag inte så lika som man kunde önska sig och är i många hänseenden mindre generös än i Sverige.

Det kan emellertid inte komma i fråga att vi i Sverige skulle tillämpa konventionen på ett sätt som – oavsett i vilken riktning det skulle ske – avsevärt avviker från tillämpningen i andra länder. Sverige bör i stället internationellt verka för dels en harmonisering av tillämpningen av Genève-konventionen på en generös nivå, dels om ett förstärkt skydd för grupper som inte faller in under konventionen, men som ändå har behov av internationellt rättsligt skydd. Tills vidare är jag av dessa skäl inte beredd att förorda någon ensidig svensk förändring av tillämpningen.

1.2.4 Skyddsbehov vid sidan av Genève-konventionen

Mitt förslag: De nuvarande skyddsreglerna för krigsvägrare och de facto-flyktingar och möjligheterna till uppehållstillstånd av politiskt-/humanitära skäl bör ersättas med en ny regel för dem som behöver internationellt rättsligt skydd. Den nya regeln bör skydda dem som har ett starkt skyddsbehov vid sidan av Genève-konventionen. Uttrycket "starkt skyddsbehov" innebär att det bör vara fråga om en tolkning av begreppet de facto-flykting som är mer restriktiv än den praxis som utbildats före regeringens beslut den 13 december 1989 om att inskränka möjligheterna att få asyl, men samtidigt täckande en större grupp än som efter regeringsbeslutet bedömts ha ett särskilt starkt skyddsbehov.

Den nya regeln bör inte kunna sättas ur kraft – helt eller delvis – av regeringen utan riksdagens hörande.

En ny skyddsregel bör även ge skydd åt de mest ömmande fallen bland dem som flytt undan krig och väpnade konflikter. Skyddet mot återsändande i vissa fall bör förstärkas.

Sverige bör aktivt verka för en internationellt överenskommen reglering av skyddet för personer som faller utanför Genève-konventionen men som ändå har behov av internationellt rättsligt skydd.

Remissinstanserna: Remissopinionen är mycket splittrad i sin hållning till det förslag som utredningen lagt fram. Invandrarverket säger sig kunna godta den av utredningen föreslagna utformningen av en ny skyddsregel. För att inte i onödan binda upp vår handlingsfrihet bör dock den grupp som bör ha en principiell rätt till uppehållstillstånd enligt invandrarverket göras så liten som möjligt. Invandrarverket påpekar vidare att utredningsförslaget innebär att kategorin krigsflyktingar skulle få ett starkare skydd i Sverige än i andra jämförbara länder.

De flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan välkomnar att krigsflyktingar enligt förslaget skulle få ett starkare skydd men anser ändå att den föreslagna nya skyddsregeln fått en alltför snäv utformning. De flesta frivilligorganisationer anser att Sverige bör sträva efter att tillämpa den s.k. OAU-konventionens flyktingbegrepp eller att den föreslagna nya skyddsregeln utformas mer generöst än vad utredningen föreslagit.

Endast ett fåtal remissinstanser anser att nuvarande skyddsregler bör bibehållas med oförändrad lydelse. Det gäller bl.a. diskrimineringsombudsmannen som anser att nuvarande de facto flyktingbegrepp bör behållas och tillämpas restriktivt men fullt ut. Många påpekar även i detta sammanhang att avsaknaden av en praxissammanställning gör det svårt att få någon klar bild av vad utredningens förslag egentligen skulle komma att innebära.

Skälen för mitt förslag: Den nuvarande skyddsregeln för den kategori som brukar kallas de facto flyktingar och som definieras i 3 kap. 1 § UtlL har kritiserats därför att den å ena sidan ger skydd åt mycket stora grupper och å den andra sidan kan sättas ur spel när man bedömer att det av resursskäl föreligger särskilda skäl att vägra tillstånd för alla eller en del av dem som annars omfattas av skyddsregeln. Regeln har också kritiserats för att den är alltför vag. Den ger vidare inte heller alltid skydd åt de mest skyddsbehövande utanför kretsen av konventionsflyktingar. Detta är skälet varför asylrelaterade uppehållstillstånd även meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 2 UtlL (politiskt-humanitära skäl).

Det har rått relativt stor enighet om att det bör finnas ett skydd mot att utlämningar sänds till land där de riskerar att sändas till krigsskådeplats. Det behöver däremot inte innebära att den särskilda skyddsregeln för krigsvägrare är nödvändig. Ett tillräckligt skydd torde nämligen i regel kunna erbjudas antingen inom ramen för övriga delar av asylbegreppet eller inom ramen för möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av rent humanitära skäl.

När det gäller sökande med politiskt-humanitära skäl finns som framgått ovan inte någon särskild skyddsregel – det är i stället fråga om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja tillstånd. Inte ens för de allra starkaste fallen i denna grupp finns således någon lagfäst skyddsregel som kan träda in. Det kan jämföras med att utlämning för brott inte får ske om utlämningen ”i särskilt fall på grund av den avsedda personens ungdom, hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt, med beaktande jämväl av gärningens beskaffenhet och den främmande statens intresse, finnes uppenbart oförenlig med humanitetens krav” (8 § lagen /1957:668/ om utlämning för brott). Det kan således i särskilda fall

inträffa att en person som gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet har ett lagstadgat skydd mot utlämning medan en asylsökande inte har motsvarande skydd mot att återsändas.

Utredningen har föreslagit en ny skyddsregel med innebörden att uppehållstillstånd skall beviljas om det, "med hänsyn till utlämnings särskilda behov av skydd eller eljest, skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav om uppehållstillstånd inte beviljades". En sådan skyddsregel skulle enligt utredningen ge ett lagstadgat skydd åt de starkaste fallen bland dem som i dag beviljas uppehållstillstånd som krigsvägrare – i den mån dessa inte är att bedöma som konventionsflyktingar – eller som de factoflyktingar eller som får stanna av politiskt-humanitära skäl.

När det gäller den grupp som i dag beviljas uppehållstillstånd av politiskt-humanitära skäl anför utredningen att starka skäl visserligen kan anföras för att de som flytt undan en väpnad konflikt skall ha en ovillkorlig rätt att stanna här. Utredningen ställer sig dock inte bakom tanken på en sådan ovillkorlig rätt eftersom det skulle kunna bli fråga om ett mycket stort antal personer som då skulle ha rätt till bosättning här. Det kan tilläggas att någon motsvarande lagregel inte heller finns i andra europeiska länder. Utredningen säger emellertid att det i en hel del fall sannolikt skulle bedömas vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att återsända den som flytt undan krig och fortsätter (s. 141):

"Så t.ex. kan en väpnad konflikt ha sådan intensitet i den region som sökanden kommer från att det kan framstå som otänkbart att återsända honom dit, och de praktiska möjligheterna att sända honom till annan del av hemlandet kan vara begränsade eller kanske obefintliga. Om sökanden tillhör en minoritetsgrupp som är speciellt utsatt vid en pågående väpnad konflikt måste naturligtvis detta beaktas. Vad gäller de personliga förhållandena synes hänsyn i främsta rummet böra tas till sådana faktorer som medför att konfliktens verkningar blir i särskilt hög grad svåruthärdliga. Exempel erbjuder fall då sökandens hem har blivit skövlut genom bombanfall, då en eller flera familjemedlemmar har dödats eller då sökanden själv har drabbats av krigsskada. Att sända tillbaka barn till ett område som är särskilt utsatt för militära operationer måste också ofta anses uppenbart stridande mot humanitetens krav. Vad som har sagts nu gäller givetvis oavsett om det är fråga om en väpnad konflikt mellan olika stater eller om inbördes- eller gerillakrig."

Den föreslagna skyddsregeln skulle vidare utgöra grund för uppehållstillstånd i ett fåtal fall där renodlat humanitära skäl åberopas, vilka inte har något direkt samband med de politiska förhållandena i sökandens hemland. Det kan exempelvis gälla en person som är dödligt sjuk och inte har lång tid kvar att leva.

Enligt utredningens förslag skall dessutom en rätt till uppehållstillstånd föreligga för den som inte är flykting men som enligt 8 kap. 1 och 2 §§ UtL ändå åtnjuter skydd mot återsändande. Utredningen föreslår också en viss utvidgning av skyddet mot verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

Enligt 8 kap. 1 § UtL får en avvisning eller utvisning aldrig verkställas till ett land om det finns grundad anledning att tro att utlämningen där

skulle vara i fara att straffas med döden eller med annat kroppsstraff eller att utsättas för tortyr. Utredningen har påpekat att av artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna anses följa att verkställighet heller inte får ske på ett sådant sätt att den berörde löper risk för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Utredningen framhåller vidare att vi genom vår anslutning till Europakonventionen har en folkrättslig plikt att iaktta nämnda skydd och att det därför bör skrivas in i lagen. Detta bör ske genom ett tillägg i 8 kap. 1 § UtL.

Enligt 8 kap. 2 § UtL får, när en avvisning eller utvisning skall verkställas, utlänningen inte sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse. Utredningen föreslår att skyddet mot verkställighet i nämnda paragraf kompletteras så att det klart framgår att skyddet mot verkställighet gäller även sådan annan otillbörlig förföljelse som avses i artikel 14 i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

En ny skyddsregel bör enligt min mening ge skydd åt de mest skyddsbehövande bland dem som inte faller in under Genève-konventionens skyddsbestämmelser. En ny skyddsregel kommer att vara avsedd för fler situationer än Genève-konventionen och jag räknar därför med – mot bakgrund av tidigare erfarenheter – att de som kan komma att få tillstånd med stöd av denna regel kommer att vara fler än de som får tillstånd som konventionsflyktingar. Min bedömning innebär att främst följande grupper skulle kunna påräkna tillstånd enligt den nya skyddsregeln:

- Krigsflyktingar och de factoflyktingar med ett starkt skyddsbehov. Med uttrycket "starkt skyddsbehov" vill jag markera att det bör vara fråga om en strikt tolkning av de nuvarande skyddsreglerna för krigsvägrare och de factoflyktingar, en tolkning som enligt min mening bör vara mer restriktiv än i praxis, när utlänningslagen tillämpas utan undantag. Samtidigt menar jag att det måste vara fråga om en något vidare grupp än som efter regeringsbeslutet den 13 december 1989 bedömts ha "särskilt starkt skyddsbehov".
- Vissa personer som flytt undan krig eller väpnade konflikter i enlighet med vad som förordats i utredningens ovan citerade förslag.
- Personer som inte är flyktingar men som ändå enligt 8 kap. 1 och 2 §§ UtL åtnjuter skydd mot återsändande.
- Personer med renodlat humanitära skäl utan samband med de politiska förhållandena i sökandens hemland, men där det ändå skulle framstå som uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra uppehållstillstånd.

Här vill jag även ta upp frågan om förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. I prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m. framhölls att 6 § UtL (1980:376) om skydd för personer med flyktingliknande skäl normalt inte omfattar den som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet men att omständigheterna undantagsvis kan vara sådana att 6 § UtL anses tillämplig. För min del vill jag framhålla att utlännings situation vid ett återsändande och hans eller hennes behov av skydd i Sverige måste vara avgörande för om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte. Den som på grund av kön eller homosexualitet riskerar förföljelse

eller mycket allvarliga trakasserier bör således i det särskilda fallet kunna anses ha starkt skyddsbehov.

Om en ny skyddsregel införs måste självfallet utfallet och tillämpningen av en sådan regel kunna följas upp. Det är därför av stor vikt att invandrarverket kontinuerligt sammanställer och publicerar praxis såsom nu har inletts. Praxis måste även sammanställas och publiceras av den utlänningsnämnd som jag i det följande föreslår skall inrättas.

Som jag redan framhållit bör Sverige verka för en internationell överenskommelse om reglering av skyddet för skyddsbehövande utanför Genève-konventionen. Sveriges inställning bör därvid vara att skyddet bör innefatta de kategorier som jag nyss angett. Jag anser inte att alla förändringar i den svenska lagstiftningen måste anstå i avvaktan på ett omfattande internationellt samförstånd som kan ta avsevärd tid att uppnå. Det är emellertid nödvändigt att göra ytterligare preciseringar innan en ny lagregel utformas.

Jag är därför inte beredd att nu föreslå de lagändringar som skulle bli följden av utredningens förslag. Jag avser, under förutsättning av ett positivt utfall i den kommande riksdagsbehandlingen, att återkomma till regeringen i denna fråga. Jag bedömer att detta tidigast kan ske under budgetåret 1991/92 så att en ny lagregel kan träda i kraft den 1 juli 1992.

1.2.5 Temporära uppehållstillstånd

Min bedömning: Huvudregeln bör även i fortsättningen vara att permanent uppehållstillstånd beviljas från början. Förhållandena i vissa fall kan dock motivera användandet av temporära uppehållstillstånd, bl.a. i massflyktsituationer.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser delar min bedömning. Invandrarverket menar att det för gruppen krigsflyktingar skulle kunna finnas skäl att överväga att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd i större utsträckning än vad utredningen föreslagit. Rikspolisstyrelsen anser att temporära uppehållstillstånd skulle kunna användas i större utsträckning för dem som inte kan styrka sin identitet.

Skälen för min bedömning: Enligt gällande ordning beviljas utlänningar som accepteras som invandrare normalt permanent uppehållstillstånd från början (prop. 1983/84:144, s. 88). Detta bör enligt min mening även i fortsättningen vara det normala för personer som beviljas uppehållstillstånd här med stöd av en i princip ovillkorlig skyddsregel.

Utredningen har avvisat tanken på en allmän övergång till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Jag delar utredningens uppfattning så tillvida och vill inte förorda en generell ordning med temporära uppehållstillstånd. Jag vill emellertid liksom utredningen starkt understryka att förhållandena i vissa fall kan motivera användandet av temporära tillstånd. Det kan exempelvis gälla om ett mycket stort antal asylsökande från ett visst bestämt land under kort tid skulle komma hit och

förhållandena och den närmaste utvecklingen i detta land är svårbedömda.

Som jag tidigare anfört ställer situationer med massflykt krav på andra lösningar än de som gäller för konventionsflyktingar och likställda. Temporära uppehållstillstånd bör i sådana fall också kunna meddelas som gruppbeslut. Jag vill här erinra om vad jag i det föregående sagt om möjligheterna att effektivisera beslutsfattandet i sådana situationer.

Det bör även i övrigt vara möjligt att i särskilda fall bevilja temporära uppehållstillstånd i stället för permanenta. Den som bedöms som konventionsflykting bör dock regelmässigt beviljas permanent uppehållstillstånd.

1.2.6 Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten)

Min bedömning: En generös kvot för organiserad överföring av flyktingar bör vara ett centralt inslag i en aktiv flyktingpolitik, som bl.a. syftar till att rätten att komma hit och stanna i Sverige tillförsäkras dem som bäst behöver det. Den av riksdagen fastställda kvoten skall kunna tillåtas öka, genom beslut av regeringen, om det internationella läget så kräver och mottagningsresurserna medger det. Sverige bör internationellt verka för att de totala insatserna för organiserad överföring av flyktingar ökar.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker immigrationsutredningens förslag om en utökad flyktingkvot. Endast ett fåtal har dock framfört några synpunkter på flyktingkvotens storlek. Moderata Kvinnoförbundet anser att flyktingkvoten bör fastställas till 2 500 personer och att denna höjning inte skall göras beroende av antalet övriga immigrationssökande. Invandrarverket framför att flyktingkvoten bör ges ett större utrymme i systemet än vad utredningen synes ha förutsatt.

Skälen för min bedömning: Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskilt fastställd flyktingkvot. Överföringen skedde fram till mitten av 1970-talet främst från flyktingläger i Italien och Österrike. Arbetsmarknadsynpunkter spelade en relativt stor roll vid urvalet av flyktingar. Det var också arbetsmarknadsstyrelsen som hade huvudansvaret för verksamheten.

Sedan behovet av överföring från flyktingläger i Europa minskat kom också den organiserade överföringen att ändra karaktär. Huvudansvaret fördes över till statens invandrarverk och inriktningen blev tydligare att hjälpa människor i akut behov av skydd i annat land. I prop. 1983/84:144 anförde föredraganden att förtur borde ges åt flyktingar, i eller utanför hemlandet, som var i akut behov av skydd samt att Sverige även i fortsättningen borde ta emot handikappade eller eljest svårplacerade flyktingar. Denna inriktning gäller alltså för den organiserade överföringen av flyktingar, som av riksdagen sedan mer än tio år tillbaka för varje budgetår fastställts till 1 250 personer.

Jag vill understryka vikten av en generös flyktingkvot som ett centralt

inslag i en aktiv, sammanhållen flyktingpolitik. Det är en relativt liten del av flyktingarna i världen som enligt UNHCRs bedömning har ett akut behov av skydd i annat land än där de fått en första fristad. De mottagningserbjudanden som UNHCR har från länder som traditionellt tar emot flyktingar inom ramen för en kvot är emellertid helt otillräckliga. Det är därför nödvändigt att vi i Sverige successivt försöker öka vår egen flyktingkvot. Minst lika viktigt är att vi internationellt kraftfullt driver på andra länder att öka insatserna för organiserad överföring av flyktingar. Motivet är självfallet såväl att söka hjälpa människor i akut behov av skydd som att söka lätta bördan för länder som fått ta emot stora skaror flyktingar.

Utrymmet för sådan organiserad överföring av flyktingar, i huvudsak i samråd med UNHCR, måste enligt min mening bedömas i förhållande till antalet spontant inresta asylsökande och vår förmåga att ge flyktingarna ett bra mottagande. Kvoten skall därför kunna tillåtas *öka* under varje planeringsperiod om nämnda faktorer medger detta. Av hänsyn till UNHCRs möjligheter att planera sin verksamhet bör, under något sånär normala omständigheter, den del av kvoten som skulle ställas till organisationens disposition däremot inte tillåtas minska på motsvarande sätt.

En utrikes- och flyktingpolitik som förmår påverka grundorsakerna och en immigrationspolitik som bättre än nu förmår skilja mellan olika kategorier immigrationssökande och säkrare än nu ge rätten att stanna till de mest behövande, bör få till effekt att utrymmet för organiserad överföring av flyktingar kan öka — inte bara i Sverige.

Utredningen har föreslagit att följande grupper skall prioriteras vid uttagning inom ramen för flyktingkvoten (s. 144):

”1. Människor som befinner sig i sina hemländer och som löper allvarlig fara. Att denna kategori föreslås få ett första prioriteringsrum skall inte tolkas så att dessa flyktingar bör dominera bland dem som tas ut på flyktingkvoten utan hänger samman med att det i de aktuella fallen erfarenhetsmässigt föreligger ett akut behov av omedelbart ingripande.

2. Flyktingar som befinner sig i en politiskt utsatt situation (risk för återsändande) eller som på grund av politiska, etniska eller religiösa skäl enligt UNHCRs bedömning inte kan vara kvar där de är.

3. Handikappade, tortyroffer och krigsskadade för vilka lösningar måste sökas utanför vistelselandet och regionen.

4. Flyktingar och andra i en svår situation och med anknytning till Sverige.

5. Enstaka fall med starkt skyddsbehov i övrigt.”

Jag delar utredningens uppfattning om de prioriteringar som bör göras inom ramen för flyktingkvoten och som i princip tillämpas redan nu. Liksom hittills bör det ankomma på regeringen att, efter det att synpunkter inhämtats från UNHCR och efter nödvändigt samråd med övriga nordiska länder, fastställa den närmare inriktningen av den flyktingkvot som riksdagen beslutat om.

Mot bakgrund av utvecklingen i bl.a. delar av Mellanöstern och vissa framställningar till regeringen, har regeringen nyligen föreslagit riksdagen att öka den reguljära flyktingkvoten till 2 000 platser och att för budgetåret

1.2.7 Invandringen av anhöriga

Mitt förslag: Medlemmar av kärnfamiljen bör ha en lagfäst rätt till uppehållstillstånd.

Möjligheterna till familjeåterförening även för anhöriga utanför kärnfamiljen bör underlättas men sättas under antalsmässig begränsning. Regeringen bör fastställa en planeringsram för sådan invandring.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan tillstyrker en lagfäst rätt till uppehållstillstånd för medlemmar av kärnfamiljen. Invandrarverket ifrågasätter dock om det för minderåriga, ogifta barn finns anledning att frångå den svenska myndighetsåldern om 18 år. Flera frivilligorganisationer framhåller att det svenska familjebegreppet är alltför snävt och att den principiella rätten till uppehållstillstånd därför bör avse en något vidare krets av anhöriga än vad utredningen föreslagit.

Förslaget om en antalsmässig reglering avseende invandringen av anhöriga utanför kärnfamiljen tillstyrks av en majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. Även flera remissinstanser som motsätter sig någon form av planeringsram för invandringen i övrigt tillstyrker. Invandrarverket anmäler allvarliga betänkligheter av främst praktisk art.

Utredningens förslag om att ett arbetserbjudande i vissa fall skall kunna ge "förtur i kön" tillstyrks av bl.a. arbetsmarknadsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, Sveriges frikyrkoråd och Liberala Invandrarförbundet. Det avstyrks helt av Svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska flyktingrådet, Centervinnorna och Socialdemokratiska kvinnoförbundet.

Skälen för mitt förslag: Jag delar utredningens uppfattning att möjligheterna till familjeåterförening är av stor vikt. Inte minst är detta en betydelsefull förutsättning för att invandrare skall finna sig väl till rätta och kunna etablera sig här. Medlemmar av kärnfamiljen bör ha en principiell, lagfäst rätt att bosätta sig här. Det är angeläget att söka underlätta möjligheterna till familjeåterförening här även för anhöriga utanför kärnfamiljen.

Nuvarande regelsystem ger visserligen stora möjligheter att ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Det relativt stora utrymmet för diskretionär prövning innebär emellertid samtidigt att reglerna blivit invecklade och svårförståeliga, inte minst för den enskilde. Praxis har blivit tämligen restriktiv. Detta har sannolikt lett till att åtskilliga anhöriga under senare år valt att ta en osäker chans som asylsökande framför ett säkert avslag på en ansökan om tillstånd före inresan.

Det är angeläget att göra regelsystemet enklare och mer förutsägbart än i dag. Det innebär att utrymmet för en diskretionär prövning bör minskas och möjligheterna för anhöriga utanför kärnfamiljen till bosättning här vidgas något.

Utredningens förslag om en lagfäst rätt för medlemmar av kärnfamiljen att under vissa förutsättningar få uppehållstillstånd innebär inte någon förändring i den personkrets som i dag har möjlighet att få uppehållstillstånd. Förslaget skulle emellertid innebära en bättre överensstämmelse mellan vår interna lagstiftning och vår folkrättsliga skyldighet att iaktta det skydd för familjen som vi förbundit oss till bl.a. genom vår anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Utredningens förslag i denna del har emellertid ett nära samband med utredningens förslag i övrigt. Jag avser därför att lägga fram förslag om en lagfäst rätt till uppehållstillstånd för medlemmar av kärnfamiljen i anslutning till förslag rörande andra delar av denna proposition som kräver ändringar i gällande lag. Under förutsättning av en positiv riksdagsbehandling kan ändringen börja tillämpas tidigast den 1 juli 1992.

Även en relativt liten vidgning av kretsen av anhöriga som bör ha möjlighet till bosättning kan leda till att ett betydande antal personer skulle få en principiell rätt till uppehållstillstånd. En antalsmässig begränsning för denna kategori skulle emellertid innebära att antalet anhöriga inte skulle behöva inkräkta på utrymmet för annan angelägen invandring. En köordination som sträcker sig över mer än ett år skulle dessutom ge möjlighet att medge rätt till bosättning i Sverige och att samtidigt fastställa en senare tidpunkt för utnyttjande av denna rätt. Detta skulle ge en ökad trygghet för anhöriga jämfört med dagens system. Det skulle samtidigt bidra till att en del av dem som annars hade anmält sig som asylsökande kan förmås att — enkelt uttryckt — ställa sig i rätt kö.

För att ett system med en antalsmässig begränsning för anhöriga utanför kärnfamiljen skall fungera krävs en precisering av vilka anhöriga som bör kunna komma i fråga. Utredningen har inte lämnat något förslag på denna punkt. Hur denna krets av anhöriga skall avgränsas behöver enligt min mening övervägas ytterligare.

Utredningen har föreslagit att arbetsmarknadsskäl skall kunna beaktas när det gäller invandring av anhöriga utanför kärnfamiljen vilka har i övrigt likartade skäl. Det skulle enligt förslaget innebära att "förtur i kön" skulle ges åt den som har arbete ordnat. Förturen skulle endast gälla i förhållande till andra sökande med likartad anknytning, exempelvis mellan vuxna syskon som skulle ha möjlighet att få uppehållstillstånd som "sista länk". Hänsyn till arbetsmarknadsskäl skulle däremot inte tas exempelvis när det gäller åldriga föräldrar, som normalt inte kan antas komma att arbeta här i landet. Eventuellt skulle hänsyn inte tas till arbetserbjudanden inom vissa yrken eller branscher med stor koncentration av invandrare.

Den som har ordnat arbete och bostad ställer otvivelaktigt mindre krav på mottagningsresurser än den som inte har det. Hänsyn till arbetserbjudande för vissa anhöriga skulle därför kunna innebära att det vore möjligt att fastställa en större kvot för anhöriga utanför kärnfamiljen än som eljest skulle vara möjligt. Jag har därför viss sympati för utredningens förslag i denna del. Om ett sådant system genomförs måste dock frågan om vilken hänsyn som bör tas till arbetserbjudanden bli föremål för överläggningar

mellan invandrarverket, arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsmarknadens parter.

Beslut om planeringsram för anhöriginvandring – utöver den lagfästa rätten för medlemmar av kärnfamiljen – bör fattas av regeringen efter förslag av invandrarverket. Vid utarbetandet av sitt förslag bör invandrarverket samråda med Svenska kommunförbundet och arbetsmarknadsstyrelsen. Planeringen bör kunna gälla för förslagsvis tre år i taget. Planeringsramen bör kunna revideras årligen. Den närmare utformningen av ett system med en planeringsram för anhöriginvandringen bör övervägas ytterligare. Jag har förståelse för de invändningar av praktisk natur som invandrarverket framfört, men utgår från att praktiska och administrativa problem kommer att kunna lösas.

1.2.8 Arbetskraftsinvandring

Min bedömning: De nuvarande riktlinjerna för arbetskraftsinvandring bör inte ändras. De bör dock tillämpas på ett mer flexibelt och konjunktur Anpassat sätt än hittills. Diskussioner härom skall tas upp med arbetsmarknadens parter. Sverige bör även i fortsättningen tillåta utläningar att under kortare tid arbeta i landet för att täcka tillfällig arbetskraftsbrist.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanser som uttalat sig i frågan delar min bedömning.

Skälen för min bedömning:

Utgångspunkter

För att en utläning skall få arbeta i Sverige krävs i princip arbetstillstånd. Undantagna från kravet på tillstånd är medborgare i de övriga nordiska länderna (1 kap. 5 § utlänningslagen, 1989:529). Vissa andra undantag föreskrivs i utlänningsförordningen (1989:547).

Tillskottet i dag till den svenska arbetsmarknaden av utländsk arbetskraft kan i grova drag delas upp i tre kategorier: 1. nordbor, 2. utläningar som i anslutning till asyl- eller anhöriginvandring får arbetstillstånd samt 3. utläningar som begär och får tillstånd att arbeta i Sverige permanent eller för kortare perioder.

Beträffande de två första kategorierna förctas inte någon särskild behovsprövning grundad på arbetsmarknadsmässiga skäl. Den nordiska arbetsmarknaden är som bekant fri och ett uppehålls- och arbetstillstånd i samband med asyl- och anhöriginvandring beviljas utan någon särskild arbetsmarknadspövning.

Den tredje kategorin kan delas upp i två grupper, dels utläningar som av arbetsmarknadsskäl får tillstånd att permanent bosätta sig i Sverige (*permanent uppehållstillstånd*), dels utläningar som erhåller tillstånd för tidsbegränsade arbeten (*tidsbegränsade arbetstillstånd*). Den förstnämnda

gruppen som i terminologisk hänseende brukar betecknas *arbetskraftsinvandring* är liten och avgränsad till särskilt kvalificerad arbetskraft. Den andra gruppen är väsentligt större och avser oftast kortvariga, säsongsbundna arbeten (montörer, artister, skördearbetare, sjukvårdsbiträden etc.).

De grundläggande principerna för den egentliga arbetskraftsinvandringen fastställdes av riksdagen på grundval av prop. 1968:142. Enligt dessa riktlinjer skall hänsyn tas till arbetskraftstillgången i landet och möjligheten att ge arbete åt bl.a. handikappade, äldre och hemarbetande kvinnor. Det skall vidare undvikas att den utländska arbetskraften koncentreras till låglönebranscher. Rekryteringen får inte heller ske på sådant sätt att emigrationsländerna berövas kvalificerad arbetskraft som de själva behöver. Arbetstillstånd får endast ges om lönevillkor och övriga anställningsvillkor är likvärdiga med vad som för motsvarande arbete normalt utgår till svensk arbetskraft.

1968 års riktlinjer utgick från att arbetskraftsinvandring främst skulle ske organiserat genom kollektiv överföring men också genom enskild invandring. Under åren 1968-1981 invandrade ca 25 000 personer av arbetsmarknadsskäl.

I prop. 1983/84:144 (*1984 års riktlinjer*) erinras om att den faktiska betydelsen av 1968 års riktlinjer har minskat kraftigt sedan den kollektiva arbetskraftsinvandringen upphört i början av 1970-talet men framför allt genom att den enskilda arbetskraftsinvandringen successivt har avtagit. Föredraganden betonar också att här i landet bosatta arbets sökande samt nordbor i första hand bör tillgodoses när arbetstillfällen uppkommer. Arbetskraftsinvandring bör därför tillåtas endast i undantagsfall och sedan det genom arbetsförmedlingens aktiva medverkan har visat sig att ett uppkommet arbetskraftsbehov inte kan tillgodoses genom arbetskraft som finns i Sverige. Föredragande statsrådet uttalade vidare (s. 62):

”Om sålunda arbetskraftsinvandring i normalfallet inte längre bör tillåtas, bör undantag dock kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Kommittén hänvisar till personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av en ny teknologi liksom till att undantag måste kunna göras inom det kulturella området. — Även andra undantag bör under särskilda förhållanden vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige.”

Uttalandena i 1984 års riktlinjer har utgjort grunden för de allmänna riktlinjer som arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), efter hörande av arbetsmarknadens parter, utfärdar för tillstånds ärendenas bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden.

I praktiken har arbetstillstånd på de grunder som jag nu redogjort för beviljats endast i ytterst begränsad utsträckning. Under den senare halvan av 1980-talet beviljade statens invandrarverk årligen 200–250 utomnordiska medborgare permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. År 1989, när arbetskraftsbristen var som störst, gavs mindre än 200 sådana tillstånd.

Det sagda innebär att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen varit konjunkturanpassad i väldigt liten utsträckning. En konjunkturanpassad invandring har vi i stället haft från de övriga nordiska länderna inom ramen för den fria nordiska arbetsmarknaden. Att denna invandring på ett helt annat sätt än den utomnordiska följer konjunkturerna hänger givetvis samman med att nordbor i regel flyttar till Sverige endast i den mån de har arbete och bostad ordnat innan de kommer hit. Det kan för övrigt förtjäna framhållas att den fria nordiska arbetsmarknaden innebär en rätt för alla nordbor att utan krav på tillstånd arbeta och bo i ett annat nordiskt land men däremot inte någon rätt att flytta till ett annat nordiskt land utan att ha försörjningen tryggad.

Det är sedan lång tid tillbaka en huvudlinje i den svenska immigrationspolitiken att reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden. Syftet är bl.a. att tillgodose behovet av arbetstillfällen för svenskar och för de utlänningar som redan bor här. Syftet är också att garantera principen att utlänningar som tillåts bosätta sig här skall erbjudas lika goda anställningsvillkor som den inhemska befolkningen på den svenska arbetsmarknaden. Inte endast anställningsvillkoren utan även levnadsvillkoren i övrigt för utlänningar i vårt land skall vara godtagbara och jämförbara med dem som gäller för svenskar (prop. 1968:142).

En annan huvudlinje för arbetskraftsinvandringen är att den skall utgå från Sveriges behov av invandring för att täcka brist på arbetskraft, generellt eller inom vissa områden. Denna princip gäller för övrigt inte enbart arbetskraftsinvandringen utan också temporär vistelse som tillåts på grund av tillfällig arbetskraftsbrist.

Jag har i det inledande avsnittet om immigrationspolitiken kortfattat beskrivit den demografiska utveckling som vi i dag kan förutse under de närmaste decennierna och konstaterat att en del av kommande arbetskraftsbehov ser ut att behöva täckas genom invandring.

I början av år 1990 fanns i Sverige ca 750 000 utrikes födda personer, varav ca 456 000 utländska medborgare. Många av dessa invandrare har varit i Sverige en ganska lång tid, majoriteten i minst 10 år.

Ca 10 % av arbetskraften i Sverige utgjordes år 1989 av utländska medborgare eller utrikes födda. Tar man hänsyn till andra generationens invandrare blir andelen ännu större. Till dessa skall läggas alla som mer eller mindre tillfälligt arbetar i Sverige utan att bli kyrkobokförda. Det rör sig om drygt en procent av årsarbetskraften.

Totalt sett har alltså invandringen under efterkrigstiden på ett påtagligt sätt påverkat arbetskraftsutbudet. Nettoinvandringens årliga effekt är dock relativt liten, under 1980-talet i genomsnitt 0,10–0,15 %. Under den perioden har nettoinvandringen av personer i åldern 18–64 år genomsnittligt legat på nästan 20 000 personer per år. Nettoinvandringen uppgick år 1989 till ca 44 000 personer.

Det är osäkert om den nu beskrivna utvecklingen kommer att fortsätta även under de närmaste åren. Enligt långtidsutredningens (LU 90) prognoser beräknas antalet personer i arbetskraften att öka med ca 30 000 personer per år under första hälften av 1990-talet och därefter med ca 18 000

personer per år fram till sekelskiftet. Denna ökning i arbetskraftsutbudet kan främst hänföras till den demografiska utvecklingen. Befolkningen i arbetsför ålder väntas öka med ca 16 000 personer per år under 1990-talet. Under första hälften av 1990-talet kommer också befolkningsstrukturen att medverka till en ökning av arbetskraften. Under andra hälften av decenniet väntas befolkningsstrukturen i stället ge ett negativt bidrag till arbetskraften.

Minskningen i den beräknade ökningstakten antas i LU 90 främst bero på en minskad invandring. I sammanhanget finns anledning att peka på det förhållandet att invandringen från de nordiska länderna stagnerat i takt med vikande konjunkturen. För närvarande har vi en nettoutvandring av nordiska medborgare.

Storleken av den framtida invandringen är dock mycket svår att bedöma. Vissa faktorer är emellertid något lättare att prognostisera än andra. Så torde t.ex. effekterna av ett s.k. EES-avtal mellan EG och EFTA eller av en svensk anslutning till EG bli rätt begränsade. De grundläggande reglerna för den gemensamma och i princip fria arbetsmarknaden inom EG har varit i kraft i över tjugo år. Trots det har flyttningsrörelserna varit av mycket begränsad omfattning. Rörligheten inom EG har varit ungefär hälften så stor som inom Norden. I dag flyttar endast ca 0,1 % av befolkningen inom EG till ett annat medlemsland.

En påtagligt ökad arbetskraftsinvandring förutsätter normalt lägre reallöner och/eller högre arbetslöshet i utvandringslandet samt en hög arbetskraftsefterfrågan i invandringslandet. Även om Sverige integreras med andra länder inom EFTA och EG som har ungefär samma reallönenivå, kommer invandringen till Sverige att bestämmas huvudsakligen av det rådande läget på den svenska arbetsmarknaden.

Erfarenheterna från de nordiska länderna, mellan vilka reallönerna har utjämnats, visar att migrationsrörelser är beroende av arbetslösheten och antalet vakanser i länderna. En gemensam europeisk arbetsmarknad kommer knappast att leda till kraftig arbetskraftsinvandring till Sverige från berörda europeiska länder, om inte vakansnivån är hög. Reallöneskillnaderna är därtill alltför små. De länder inom EG som har betydligt lägre reallöner ligger avståndsmässigt långt från Sverige. Erfarenheten av flyttningar inom EG är, som jag tidigare nämnt, att benägenheten att flytta minskar starkt med ökande avstånd.

Effekterna för arbetskraftsutbudet av en öppen europeisk arbetsmarknad blir alltså sannolikt små. En ökad konkurrens och rörlighet på den svenska arbetsmarknaden torde uppstå huvudsakligen inom vissa sektorer och avse särskilt kvalificerad arbetskraft.

Överväganden

De faktorer som jag nu diskuterat – demografiska förhållanden, konjunkturutveckling, framtida arbetskraftsbehov och migrationsrörelser – samvarierar i viss omfattning. Det är ändå inte möjligt att på ett helt tillfredsställande sätt ange framtida behov av arbetskraftsinvandring. Samtidigt

kan vi vara ganska säkra på att ett tillskott av arbetskraft från utlandet behövs även i fortsättningen. vare sig det kommer i form av arbetskraftsinriktad invandring eller på annat sätt, t.ex. genom flyktinginvandring.

Enligt min mening är det självklart att vi allttjämt skall reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden samt att *arbetskraftsinvandringen* skall utgå från *Sveriges behov* av att täcka arbetskraftsbrist. Dessa grundläggande inslag i den svenska immigrationspolitiken innebär att vi för överskådlig tid måste begränsa möjligheterna till invandring för bosättning i *arbetssyfte* vid sidan av den nordiska arbetsmarknaden och en europeisk. Detta behöver emellertid inte vara liktydigt med att vi måste inskränka den renodlade arbetskraftsinvandringen så kraftigt som ser ut att ha varit fallet under senare år. Den enda självklara begränsningen är egentligen våra möjligheter att bereda invandrare likvärdiga möjligheter med den inhemska befolkningen när det gäller arbete, bostäder och utbildning.

Jag har i dessa frågor samrått med chefen för arbetsmarknadsdepartementet. Som vi ser det är de nuvarande riktlinjerna, såsom de utformats i prop. 1983/84:144, egentligen väl anpassade till vårt kommande behov av reglerad arbetskraftsinvandring. Det innebär att invandring vid sidan av den fria nordiska arbetsmarknaden och den europeiska i princip endast bör avse kvalificerad arbetskraft. Det bör emellertid poängteras att 1984 års riktlinjer också innebär att arbetstillstånd skall kunna beviljas i andra fall, inte minst när arbetstagare med den erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå.

Under senare hälften av 1980-talet, när det rådde arbetskraftsbrist på stora delar av arbetsmarknaden, tilläts endast ett par hundra utläningar årligen att invandra av arbetsmarknadsskäl. Det kan enligt departementschefens och min mening ifrågasättas om denna restriktiva tillämpning har stöd i de av riksdagen antagna riktlinjerna. En bättre konjunkturanpassning härvidlag hade sannolikt lindrat rådande överhettning och motverkat den kraftiga löneglidningen under dessa år.

Frågan om behovet av en konjunkturanpassning för den utomnordiska arbetskraftsinvandringen kommer dock i ett delvis annat ljus med ett EES-avtal och/eller en anslutning till EG i sikte. En del av Sveriges behov av kvalificerad arbetskraft kommer att täckas inom ramen för den väst-europeiska arbetsmarknaden, även om arbetskraftsrörligheten blir lika låg som hittills inom EG. Otvivelaktigt måste dock även i fortsättningen en viss del av arbetskraften, t.ex. sådan som krävs vid introduktion av ny teknologi, hämtas från länder *utanför* Norden och EG. Även på andra samhällsområden kan varierande behov av utomeuropeisk arbetskraft tänkas uppstå, särskilt inom sektorer där det råder överhettning med flaskhalsproblem på arbetsmarknaden.

De nuvarande riktlinjerna bör således tillämpas på ett mera flexibelt sätt än hittills. Det är departementschefens och min avsikt att ta upp diskussioner med arbetsmarknadens parter i syfte att få till stånd en bättre konjunkturanpassning av den renodlade arbetskraftsinvandringen. Enligt vad jag erfarit under hand är de fackliga organisationerna positiva till detta, förutsatt att det fackliga inflytandet i tillståndsgivningen upprätt-

hålls. Från arbetsgivarhåll ställer man sig vid de preliminära kontakter vi haft också positiv till ökad flexibilitet och till att göra själva ärendehandlingen mer flexibel.

Avslutningsvis vill jag ta upp frågan om *tidsbegränsade arbetstillstånd*.

I dag får ett stort antal utlänningar, främst från länder i vårt närområde, tidsbegränsade arbetstillstånd på grund av tillfällig brist på arbetskraft. Dessa tidsbegränsade arbetstillstånd kan t.ex. avse särskilda yrkeskategorier med kvalificerad teknisk inriktning eller helt okvalificerade säsongarbeten. Medborgare i de nordiska länderna som tar något kortare arbete i Sverige behöver inte tillstånd för detta, varför det inte heller finns några uppgifter om hur många de kan vara eller hur länge de arbetar här. Sammantaget är det förmodligen fråga om mer än 50 000 personer som varje år arbetar i Sverige någon tid.

Det är väsentligt att vi även i fortsättningen kan täcka sådan tillfällig arbetskraftsbrist. Det ligger i sakens natur att denna tillfälliga arbetskraft hämtas främst från länder i vårt närområde.

I sammanhanget bör nämnas att AMS och invandrarverket nyligen på uppdrag av regeringen genomfört förenklingar för den tillståndsgivning som avser olika typer av säsongarbeten inom framför allt servicesektorn, trädgårdsnäringen och sjukvården.

1.2.9 Andra immigrationspolitiska instrument – praktikanter för utveckling

Min bedömning: Möjligheterna att under begränsad tid komma till Sverige för besök, praktik och arbete bör utvecklas i syfte att bidra till ökad frivillig rörlighet över gränserna. Sverige bör härvidlag verka för en ökad internationell samsyn och en motsvarande utveckling i andra länder.

Skälen för min bedömning: Regeringen framhöll i regeringsförklaringen den 7 mars 1990 att de särskilda möjligheter Sverige som grannland har att bistå de baltiska folken måste utnyttjas. Som ett led i detta har AMS och invandrarverket på uppdrag av regeringen utarbetat system för beviljande av arbetstillstånd för personer från Estland, Lettland och Litauen.

Syftet är att bidra till de baltiska republikernas ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Tillståndsmyndigheten bedömer – i den mån det är möjligt – i varje ärende om syftet med verksamheten kan komma att uppnås. I arbetserbjudandet från en svensk arbetsgivare skall anges arbetsuppgifter, löneförmåner, tiden för anställningen samt besked om att bostad är ordnad under vistelsen i Sverige. Praktikanten skall uppfylla vissa krav på språkkunskaper i främst svenska eller engelska men kan också ges viss stödundervisning i Sverige. Det är viktigt att praktikanten har etablerat kontakt med svenska enskilda organisationer, t.ex. ungdomsrörelser, idrottsföreningar eller baltiska organisationer i Sverige innan inresan, så att förutsättningar finns för en god social miljö.

Arbetsstillstånd ges företrädesvis till personer i åldrarna 18 – 30 år och tillståndstiden bestäms normalt till något mer än ett år. I särskilda fall kan tillståndstiden förlängas till sammanlagt högst 18 månader. Någon arbetsmarknadsprövning görs inte.

Även om svenska myndigheters medverkan är nödvändig i fråga om själva tillståndsgivningen och för information rörande praktikanttjänstgöringens syfte och utformning, bygger verksamheten helt på enskilda initiativ. Den förutsätts i huvudsak finansieras av mottagande privata eller allmänna företag samt organisationer.

Under hösten 1990 kom ett 60-tal baltiska praktikanter till Sverige varav ungefär hälften från Estland och hälften från Lettland. Kontakterna med Litauen är av tradition svagare men under våren 1991 har några personer kommit därifrån. Under första kvartalet 1991 har ytterligare ca 120 balter beviljats arbetsstillstånd för praktikanttjänstgöring.

Verksamheten med sådan tjänstgöring i Sverige skall alltså grundas på intresse och engagemang i näringsliv och samhälle. Det är min förhoppning att det i framtiden blir ett ökande antal praktikanter inom den offentliga sektorn. Det finns ett uppenbart behov i de baltiska republikerna av grundläggande kunskap om hur ett samhälle/kommun eller en myndighet skall organiseras och drivas. Det gäller bl.a. hanteringen av barn- och äldreomsorg, sjukvård m.m. Intresset för miljöfrågor är också påtagligt liksom frågor rörande kommunikationer.

Projektet inger förhoppningar för framtiden. Det kan finnas skäl både att utöka den nuvarande verksamheten och utvidga den till andra länder i Central- och Östeuropa. Här finns ett starkt intresse av olika former för arbete i Väst. I dessa fall finns möjlighet att reglera verksamheten genom bilaterala avtal och därmed också möjlighet för svenska myndigheter att aktivt påverka t.ex. valet av yrkeskategorier.

Jag vill i sammanhanget erinra om att Sverige sedan åtskilliga år har bilaterala avtal om praktikantutbyte med bl.a. Frankrike, Nederländerna och Österrike. Dessa avtal har dock en annan inriktning än den verksamhet som nu bör övervägas.

Den tankegång som ligger bakom ordningen för praktikanter från Baltikum bör, enligt min mening, kunna stå som förebild för en utveckling av fler liknande immigrationspolitiska instrument, "i skarven" mellan besök och bosättning. Utgångspunkten för resonemanget om en aktiv immigrationspolitik med helhetssyn är ju att frivillig rörlighet över gränserna är något i grunden positivt.

Med insatser liknande praktikantordningen för unga balter kan vi lämna ett konkret bidrag till framför allt demokratiseringen i Öst- och Centraleuropa och till att skapa en större öppenhet i umgänget länder och folk emellan. Sverige bör härvidlag verka för en ökad internationell samsyn och till att en motsvarande utveckling kommer till stånd i andra länder.

Min bedömning: Att kunna återvända till hemlandet är målet för de allra flesta som tvingats i exil. En positiv integration i exillandet ger goda förutsättningar för en lyckosam återvandring. Den långsiktiga invandrapolitiken är därför en viktig förutsättning för en genomtänkt återvandringspolitik. Frivilligorganisationer och invandrarnas/flyktingarnas egna organisationer kan och bör spela en viktig roll när det gäller att ge stöd och råd till den som planerar att återvända.

Sverige bör internationellt verka för en multilateralt enhetlig syn på återvandring och på stöd till återvandring, i syfte att skapa likvärdiga villkor för återvandrare oavsett exilland.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan instämmer i min bedömning.

Skälen för min bedömning: De flesta flyktingar har en dröm om att en gång kunna återvända till sitt hemland. Frivillig återvandring när detta är möjligt är i regel den bästa lösningen för den som tvingats lämna sitt land. För många lägger givetvis förhållandena i hemlandet hinder i vägen. Strävan måste här vara att söka undanröja de grundorsaker som ledde till flykten. För andra gör den personliga situationen i exillandet, inte minst den tid man kommit att vistas där, att återvandring inte framstår som ett realistiskt alternativ. Den stora gruppen chilensare i Sverige är ett exempel på det sistnämnda.

Samtidigt visar erfarenheten att de flyktingar som funnit sig väl till rätta under exiltiden har de bästa förutsättningarna för en framgångsrik återvandring. En viktig del i en genomtänkt återvandringspolitik måste därför vara att invandrapolitiken utformas så att invandrarna ges möjlighet att bevara och utveckla sitt språk och sitt kulturarv. Detsamma gäller möjligheterna till utbildning som kan vara till nytta även efter återvandringen. Därutöver kan det finnas behov av direkta samhällliga stödåtgärder inför själva återvandringen.

Dessa slutsatser drogs också av regeringen när återvandringsspolitiken redovisades för riksdagen för drygt två år sedan (prop. 1988/89:100, bil. 12). Då fastslogs att en ingående och genomtänkt *planering* ofta är avgörande för om återvandringen skall bli framgångsrik. Som immigrationsutredningen framhållit måste planeringen i första hand vara ett ansvar för flyktingen själv och hans familj. Jag vill här framhålla att frivilliga organisationer, inte minst invandrarnas egna organisationer, kan och bör spela en viktig roll när det gäller stöd och råd till invandrare och flyktingar som planerar att återvända.

Det direkta statliga ekonomiska stödet till återvandrare är i dag begränsat till att få biljettkostnaden betald samt till ett smärre kontantbelopp, för närvarande 1 500 kr. per person, dock högst 7 500 kr. per familj. Direkta stödåtgärder bör inte utformas så att de lockar någon att återvända utan att ha tänkt igenom sin situation ordentligt.

Här vill jag framhålla nödvändigheten av att utveckla återvandringsspo-

litiken i kontakt med andra länder – både hemländer och andra exilländer. Risken finns att återvandrare från olika länder får radikalt olika förutsättningar att klara återkomsten. Stödformer förekommer som efter återvandringen ger bättre privatekonomi åt återvandrarerna än de har som valt att stanna kvar i landet. Det säger sig självt att sådana överbudseffekter av återvandringspolitiken kan orsaka konflikter.

Sverige bör därför enligt min mening verka för en internationellt gemensam syn på dessa frågor och för att åstadkomma olika *multilateralt organiserade arrangemang för återvandrare*. Härvidlag finns en bred nordisk enighet att bygga på.

Ett bra exempel på ett sådant multilateralt arrangemang kring själva återresan är den ordning för tillfällig sjukförsäkring som erbjuds återvandrare genom den internationella migrationsorganisationen IOM. Jag anser att det bör undersökas om IOMs roll i sådana sammanhang kan stärkas. Det kan röra sig om att i högre grad än nu utnyttja IOMs tjänster för praktiska insatser i samband med själva återresan eller under den första tiden därefter. Men IOM skulle också kunna spela en aktivare roll för att samordna olika länders insatser till stöd för återvandrare.

I övrigt anser jag att skäl talar för vissa förbättringar av våra svenska stödåtgärder, som utredningen också föreslagit. Det är emellertid önskvärt att söka åstadkomma i vart fall en nordisk harmonisering. Jag är därför inte beredd att nu lägga fram några förslag i den delen.

1.4 Förfarandet när asylsökande får avslag

Min bedömning: Beslut om avlägsnande skall verkställas. Sveriges praxis härvidlag bör fullföljas. Sverige bör internationellt verka för att detta synsätt vinner ökad internationell anslutning.

Frivilligorganisationer bör kunna spela en viktig roll för stöd till den som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och måste återvända.

Remissinstanserna: Immigrationsutredningens förslag om en försöksverksamhet med bidrag till asylsökande som fått avslag och som frivilligt återvänder avstyrks av de flesta remissinstanser som uttalat sig i frågan.

Skälen för min bedömning: Utredningen har pekat på det växande problemet med ett snabbt ökande antal icke verkställda avvisningsbeslut. Som utredningen framhåller torde flera samverkande faktorer ha bidragit till denna ökning: en kraftig ökning av antalet avvisningsbeslut under år 1990, bristande resurser hos vissa polismyndigheter, oklara rutiner för delgivning av avvisningsbeslut. Därtill kommer den omständigheten att utlänningen i regel inte har något att vinna på att resa ut frivilligt.

Ett sätt att öka motivationen att resa ut frivilligt skulle enligt utredningen kunna vara någon form av ekonomiskt bidrag till den som återvänder frivilligt. Utredningen förordar en försöksverksamhet under ett eller ett par års tid med ett särskilt stöd för återresa för den som fått avslag på sin asylansökan.

Jag gör följande bedömningar. Det är angeläget att beslut om avvisning och utvisning blir verkställda. Det är ytterst en fråga om att värna om asylrätten. Om besluten inte aktivt verkställs – vilket faktiskt är det normala i många europeiska länder – finns en uppenbar risk att ett ökande antal utlänningar kommer att leva vid sidan av samhället och många gånger under svåra förhållanden. Risken är stor att de därmed också pressas att pröva lyckan som asylsökande i ytterligare ett land.

Därmed bidrar passivitet med att verkställa avlägsnandebeslut till förekomsten av dubbla asylansökningar, inte sällan i olika identiteter, och till att underminera respekten för asylopolitiken. Detta kan i sin tur ge länder anledning att skärpa sin hållning mot asylsökande – även mot dem som har starka asylskäl.

Det är viktigt att verka för en internationell förståelse för detta förhållningssätt. Det finns tecken på att en sådan förståelse håller på att växa fram, bl.a. som en följd av UNHCRs uttalanden i denna fråga vilka syftar till att värna om flyktingars rätt till skydd och stöd.

Det är alltså enligt min mening bättre att ta konsekvenserna av de avlägsnandebeslut som fattats och att aktivt arbeta för att hjälpa återvändrare i syfte att kunna verkställa besluten under värdiga former. Jag vill på nytt framhålla den aktiva roll frivilliga organisationer kan spela härvidlag.

Sådana insatser kan också ses som konkreta bidrag till strävandet att värna mänskliga rättigheter och bör kunna påräkna samhällets stöd och uppmuntran. Som jag anfört i det föregående avser jag att i annat sammanhang återkomma med förslag till regeringen om en ordning och om medel för bl.a. stöd till sådana insatser. Dessförinnan bör – om det finns utrymme härtill – de medel som i budgetpropositionen föreslås för kostnader för resor från Sverige för asylsökande, som vill lämna landet innan asylansökningarna är avgjorda, i viss utsträckning kunna tas i anspråk även för annan typ av stöd till asylsökande som återvänder. Jag har för avsikt att lämna föreskrifter härom i regleringsbrevet för budgetåret 1991/92.

I min anmälan till årets budgetproposition anförde jag att den där föreslagna överföringen av utredningsansvaret i asylärenden väcker ytterligare frågor vad gäller gränsdragningen mellan polisen och invandrarverket. Det gäller bl.a. delgivning och verkställighet av avlägsnandebeslut. Jag aviserade också att jag hade för avsikt att efter samråd med chefen för civildepartementet initiera en närmare utredning av bl.a. dessa frågor.

Nya rutiner för underrättelse till utlänning om ett avlägsnandebeslut började tillämpas i mitten av mars 1991. Enligt vad jag inhämtat pågår vidare ett arbete inom invandrarverket och rikspolisstyrelsen med syfte att under år 1991 utfärda allmänna råd och kommentarer rörande polismyndigheternas uppgifter i fråga om verkställigheter.

Riksrevisionsverket har fått i uppdrag att utreda kriminalvårdens transportverksamhet vid bl.a. verkställighet enligt utlänningslagstiftningen. En mer genomgripande översyn av rutiner och ansvarsfördelning på längre sikt mellan olika myndigheter vid verkställighet av avlägsnandebeslut planeras också.

Jag är inte beredd att förorda utredningens förslag om ett särskilt bidrag till den som återvänder frivilligt. Med hänsyn till det utrednings- och

översynsarbete som för närvarande är aktuellt är jag inte beredd att nu lägga fram några konkreta förslag i denna del.

Prop. 1990/91:195
Bilaga 2

1.5 Organisatoriska frågor

Min bedömning: Åtgärder bör vidtas för att förbättra informationen om förhållanden i andra länder och för att stärka ansvariga myndigheters förmåga att analysera skeenden av migrationspolitisk betydelse i vår omvärld.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna som berört frågan tillstyrker utredningens förslag om att inrätta s.k. flykting-/immigrationsattachéer.

Skälen för min bedömning: Att utveckla, fullfölja och tillämpa den helhetspolitik som mina kollegor och jag nu förordat kräver delvis ett ändrat arbetssätt, till att börja med hos de närmast berörda centrala myndigheterna. Det behövs också utvecklade arbetsinstrument för att praktiskt kunna förverkliga aktiva insatser i förebyggande syfte. Som ett stöd för ett sådant arbetssätt krävs att vi lyckas förbättra vår förmåga att förstå – kanske t.o.m. förutse – hur skeenden i vår omvärld kan leda till migration.

Utredningen har pekat på behovet av en förstärkt utlandsbevakning, förslagsvis genom att inrätta befattningar som flykting-/immigrationsattachéer vid lämpliga utlandsmyndigheter, något som också tillstyrkts av flera remissinstanser.

Det finns redan idag en relativt väl utvecklad samverkan mellan de departement – främst UD och arbetsmarknadsdepartementet – som svarar för beredning och beslut i migrations- och flyktingpolitiska angelägenheter. Utrikesförvaltningen är en av flera samverkande aktörer i asylprocessen i så motto, att hemmamyndigheterna ofta använder beskickningarna utomlands för kompletterande utredningar och utnyttjar deras rapportering som underlag för bedömningarna i enskilda asylfall. Sedan flera år tjänstgör under perioder personal från invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet vid utlandsmyndigheter.

Om vi effektivt skall kunna utveckla och förverkliga en migrations- och flyktingpolitik med helhetsperspektiv, kommer kraven på enhetligt agerande och på en nära samverkan att öka. Chefen för utrikesdepartementet, statsrådet Hjelm-Wallén och jag är överens om att snarast vidta mått och steg för att garantera en sådan stärkt samverkan.

Här vill jag anmäla att det inom arbetsmarknadsdepartementet inrättas en särskild arbetsenhet (flykting- och migrationspolitiska enheten) med huvuduppgift att svara för politikutveckling med den inriktning som jag angett i det föregående, såväl nationellt som internationellt.

Ett viktigt element är att stärka vår förmåga att analysera skeenden i vår omvärld ur ett migrationspolitiskt perspektiv. Jag vill här anmäla avsikten att stärka och bättre än idag utnyttja det flöde av information som kommer

bl.a. via våra utlandsmyndigheter och att så systematiskt som möjligt analysera, värdera och sprida denna information till olika avnämare.

En sådan förstärkning av migrations- och flyktingpolitisk omvärldsanalys kan åstadkommas genom bättre samordning och fördelning av resurser och utan att ha särskilda, utlandsstationerade befattningshavare.

Självklart skall man i ett sådant analysarbete ta vara också på annan information om förhållandena i andra länder, inte minst den som kanaliseras genom internationellt verksamma frivilliga organisationer. Jag föreställer mig att myndigheterna här skulle kunna samspela mer aktivt än för närvarande med sådana frivilliga organisationer.

Dessutom kommer det att vara nödvändigt att också organisatoriskt stärka Sveriges internationella agerande i de frågor som här behandlats. Sveriges permanenta delegation i Genève kommer därför att förstärka sin verksamhet på det flykting- och migrationspolitiska området.

1.6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen

dels föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för en aktiv flykting- och immigrationspolitik som jag har förordat.

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anfört om inriktning och förverkligande av en sådan politik.

2 Invandrarpolitiska frågor

2.1 Allmänna utgångspunkter

2.1.1 Inledning

Jag har inledningsvis framhållit sambandet mellan olika delar av den politik som huvudsakligen är mitt ansvarsområde inom regeringen. Det finns en tendens till fragmentisering av denna helhet, som leder till att man förlorar överblicken och som ibland, i mitt tycke, bidrar till att skapa uppfattningen om att "invandrarpolitiken" nedprioriterats till förmån för "flyktingpolitiken". Jag menar att det inte förhåller sig så.

Politiken måste i varje skede självfallet anpassas till de förutsättningar som gäller. En omfattande tillströmning av asylsökande har ställt ofrånkomliga krav på åtgärder. Detta har varit en tvingande verklighet att hantera – för regeringen och för berörda myndigheter i övrigt. Det är min övertygelse att de insatser som flyktinginvandringen under 1980-talet och framåt krävt *inte* gått ut över de långsiktiga invandrarpolitiska åtgärderna.

Däremot har, enligt min mening, denna invandring – tillsammans med andra faktorer – tvingat fram eftertanke och omprövning av politikens inriktning och utformning, i syfte att använda offentliga resurser så effektivt som möjligt. Detta kommer alla som bor i vårt land – inte minst invandrare – att tjäna på.

Sverige skall enligt riksdagens beslut föra en *invandrarpolitik* sammanfattad i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. För att nå dessa mål kan särskilda åtgärder krävas till förmån för dem som tillåtits bosätta sig i Sverige. Långsiktig invandrarpolitik är i stora stycken detsamma som allmän välfärdspolitik. På vissa avsnitt av denna politik och under vissa utvecklingskedan kan de generella insatserna behöva förstärkas med inslag av positiv särbehandling. Exempel på sådan positiv särbehandling finns inom arbetsmarknadspolitiken med de särskilda, riktade insatser som där gjorts till förmån för invandrare och flyktingar. Senast har detta skett i regeringens kompletteringsproposition genom markering av att särskild uppmärksamhet inom arbetsmarknadspolitiken måste ägnas åt flyktingars och andra invandrades behov och genom en förstärkning av det särskilda rekryteringsstöd som infördes för några år sedan.

Skiljelinjen mellan "flyktingpolitiska" och "invandrarpolitiska" åtgärder är inte skarp. De som får stanna som flyktingar här får en särskild introduktion, med hänvisning till att den som flytt och inte kan återvända till sitt hemland anses ha ett särskilt behov av stöd i början av sin vistelse. Därefter är "flyktingar" också "invandrare" och omfattas i stort sett av samma samhällsinsatser som normalt gäller också för infödda svenskar.

Det finns mycket positivt att peka på vad gäller invandrarnas integration i det svenska samhället. Sverige har under senare år kunnat ta emot ett relativt sett mycket stort antal invandrare från praktiskt taget hela världen. Detta har – även om vi kan se problem – kunnat ske utan att det lett till allvarlig polarisering av samhället på det sätt som blivit fallet i en del andra länder i Europa.

Även om det positiva dominerar bilden, finns det brister som måste

uppmärksammas. Invandrare har t.ex. en högre arbetslöshet. De bor ibland sämre. Det förekommer utan tvivel fall av etnisk diskriminering, inte minst i arbetslivet. Vissa grupper av invandrare är inte delaktiga i samhällsliv och samhällsbyggande i samma omfattning som infödda svenskar. Det finns tecken på främlingsfientlighet delvis beroende på bristande insikt och rädsla för det okända, kanske bottnande i oklarhet om vad främmande kulturer och vår ambition om "valfrihet" i invandrapolitiken står för.

Dessa frågeställningar kommer att belysas i det följande. Jag har nyss nämnt särskilda, riktade arbetsmarknadsåtgärder, som en del i strävan att åstadkomma *jämlikhet* och lika villkor för invandrare. Jag kommer strax att särskilt behandla invandrapolitikens *valfrihetsmål* och möjligheterna att precisera det. Vidare kommer jag att redovisa regeringens syn på frågan om rösträtt i riksdagsval för utländska medborgare och betydelsen härvidlag av dubbelt medborgarskap – frågor som har central betydelse för *samverkan* mellan invandrare och svenskar. Min framställning knyter därmed alltså an till alla de invandrapolitiska målen.

Innan jag går in på dessa frågor vill jag kortfattat redovisa aktuellt arbete med några andra frågor med anknytning till invandrares integration.

2.1.2 Åtgärder mot etnisk diskriminering

En del mycket allvarliga uttryck för främlingsfientlighet har manifesterats under det senast året, bl.a. genom attacker mot invandrarverkets förläggningar. Även om sambandet mellan dessa händelser och mer organiserad främlingsfientlighet är oklart, finns det all anledning att ta dem på stort allvar.

Den senaste större attitydundersökningen som gjordes år 1987 visade att den stora allmänheten fortfarande hade en positiv grundinställning till invandrare. Dock fanns det där vissa tecken på att andelen invandranegativa bland de yngsta åldersgrupperna var högre än i närmast äldre åldersgrupp. För att närmare undersöka detta pågår för närvarande med ekonomiskt stöd från regeringen ett forskningsprojekt vid Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet. Projektet kommer att rapporteras under år 1991.

Regeringen redovisade till vårriksdagen 1990 sina överväganden och förslag till åtgärder mot etnisk diskriminering m.m. (prop. 1989/90:86, SfU18, rskr. 283). De bedömningar som regeringen då gjorde och som riksdagen i allt väsentligt ställt sig bakom gäller fortfarande. Ett antal åtgärder har efter riksdagens behandling vidtagits, i syfte att gå vidare med den politik som regeringen förordat och som riksdagen godkänt.

En särskild utredare tillkallades av regeringen våren 1990 (A 1990:4) för att utreda behovet av ytterligare lagstiftning mot etnisk diskriminering. Uppdraget (dir. 1990:37) är att bedöma hur man – med bibehållen respekt för föreningsfriheten – genom lagstiftning på lämpligaste och effektivaste sätt kan utöka skyddet mot organisationer som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Utredaren skall härvidlag söka hämta inspiration från utveckling och åtgärder i andra länder.

En annan huvuduppgift är att utreda frågan om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Utredaren skall här särskilt undersöka möjligheterna att avtalsvägen – dvs. utan lagstiftning – nå en förbättring. Slutligen ingår i uppdraget att göra en översyn av lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering. Utredaren beräknas lämna sina förslag i ett delbetänkande hösten 1991 och i ett slutbetänkande under år 1992.

Genom riksdagsbeslutet våren 1990 fick invandrarverket från och med budgetåret 1990/91 väsentligt ökade medel för projekt som syftar till att främja goda etniska relationer. Intresset för att söka bidrag för sådana projekt har varit mycket stort från olika organisationer. Som hjälp i detta arbete har invandrarverket nu en särskild samrådsgrupp där folkrörelser är representerade. En del av medlen för projektbidrag har reserverats för insatser inom ramen för FN:s kulturårtionde, där ett huvudtema är "Det mångkulturella samhällets möjligheter och problemen".

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet – vars rapport (SOU 1989:13) Mångfald mot enfald utgjorde ett av underlagen för propositionen om åtgärder mot etnisk diskriminering m.m. – förfogade under år 1988 över ca 12 milj.kr. för projekt som syftade till att motverka rasism och främlingsfientlighet. Medlen fördelades av regeringen på förslag av kommissionen till ca 200 olika projekt. En utvärdering har nu gjorts inom arbetsmarknadsdepartementet i samråd med invandrarverket. Erfarenheterna redovisas i en särskild rapport under våren 1991.

2.1.3 Stöd till invandrarnas organisationer

Nuvarande ordning för stöd till invandrarnas riksorganisationer beslutades av riksdagen år 1986. De grundläggande villkoren finns i förordningen (1986:472, ändrad senast 1990:891) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer. Ett grundläggande problem under de senaste åren har varit att medelstillelningen inte kunnat hållas på den nivå som behövts för en fullständig tillämpning av förordningen.

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

En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet har samtidigt gjort en preliminär översyn av systemet med statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer och redovisat några alternativ till nuvarande ordning. Jag har under våren diskuterat dessa frågor och de alternativa modellerna med invandrarrådet.

Jag tillmäter organisationsstödet stor betydelse som instrument för samverkan och som ett sätt att stärka invandrarorganisationerna i deras roll som kulturbärare för den egna gruppen, som samlingspunkt och kontaktorgan för invandrarna och som företrädare för invandrarintressena. Det är också angeläget att bidra till att även invandrarnas samman slutningar skall kunna spela en aktiv roll i en utvecklad samverkan mellan det offentliga och frivilliga organisationer, t.ex. inom ramen för flykting-

mottagandet. Jag återkommer i det följande mera i detalj till just denna fråga.

Det är min ambition att snarast möjligt återkomma till regeringen med förslag avseende organisationsstödet, mot bakgrund av den behandling som de övergripande frågorna om statens stöd till folkrörelserna då kan ha fått.

2.1.4 Europaintegrationen och invandrarna

Jag har i det föregående berört den västeuropeiska integrationen och dess betydelse för *invandringen* till Sverige. Jag har då konstaterat att man knappast har anledning att vänta sig någon omfattande ökning av arbetskraftens rörlighet som en följd av ett s.k. EES-avtal eller av ett eventuellt svenskt medlemskap i EG.

Den grundläggande principen för den fria västeuropeiska arbetsmarknaden inom EG är att medborgare i ett annat EG-land skall behandlas lika som landets medborgare i fråga om anställning, arbetsvillkor etc. Det innebär bl.a. att man inte kan kräva arbetstillstånd för en sådan arbetstagarare. Däremot kommer det att krävas tillstånd för *bosättning*, vilket i sin tur kommer att vara förenat med ett krav på arbete. Förenklat uttryckt kan man säga att det är en rätt att ta arbete i vilket land som helst men ej att vara arbetslös i vilket land som helst.

Aktuella frågor blir då: kommer Europaintegrationen att få någon betydelse för *andra* invandrades möjligheter att få lika villkor, exempelvis på arbetsmarknaden, och en hygglig tillvaro i Sverige? Kommer de förändringar av lagstiftning och samhällssystem som blir nödvändiga för att anpassa Sverige till Europa att få någon inverkan på *invandrarpolitiken*?

Man kan teoretiskt tänka sig situationen att en svensk arbetsgivare kan ställas inför valet mellan en arbetssökande från ett annat EES-land, som vill flytta till ett arbete här, och t.ex. en i Sverige bosatt flykting från något land utanför Europa. Vilka överväganden kommer den arbetsgivaren att göra? Hur kommer denna "konkurrenssituation" att se ut? Vilken betydelse kommer åtgärder inom ramen för invandrarpolitiken, t.ex. avseende svenskundervisningen, att få?

Många fler frågor av samma slag kan och bör ställas och få sina svar, bl.a. för att ge underlag för en eventuell anpassning också av invandrarpolitiken till nya förutsättningar. En del av svaren är kanske givna, men de flesta bör sökas efter en analys av de invandrarpolitiska effekterna av Europaintegrationen. SIV får under våren 1991 ett uppdrag inom ramen för de särskilda direktiven för sin första treårsbudget att göra en sådan analys.

2.1.5 Särskilda åtgärder för barn och ungdom

Många *flyktingbarn* har själva eller genom anhöriga erfarenhet av våld, förtryck och kanske tortyr. Uppbrottet från hemlandet och flykten till ett annat land får ofta svårare konsekvenser för barn än för vuxna, eftersom barn har svårare att förstå orsaken till flykten. Vid planeringen och genomförandet av mottagandet av flyktingbarn är det viktigt att ha detta i åtanke.

Regeringen uppdrog i december 1989 till socialstyrelsen att närmare följa utvecklingen av det psykiska och fysiska hälsoläget hos flyktingbarn och flyktingungdomar i Sverige. Socialstyrelsen har inom ramen för uppdraget nyligen redovisat tio delrapporter över olika områden av särskild betydelse för flyktingbarn.

Av redovisningen framgår att omfattande insatser för flyktingbarn redan har gjorts inom många områden över hela landet. I många kommuner har man sökt nya vägar för att på ett adekvat sätt uppmärksamma flyktingbarnen och därigenom ge dem den tillsyn, omsorg och vård som de kan behöva. Ofta rör det sig om samarbete mellan olika grenar av de primärkommunala och landstingskommunala förvaltningarna. Frivilligorganisationers engagemang för flyktingbarn är omfattande. Men socialstyrelsen pekar också på brister och utvecklingsbehov.

Redovisningen kommer nu att analyseras med syftet att förbättra flyktingbarnens förhållanden. Detta arbete skall också ses mot bakgrund av FNs konvention om barnets rättigheter. Jag vill i detta sammanhang nämna att statsrådet Lindqvist tillsatt en arbetsgrupp med företrädare för berörda departement med uppgift att följa genomförandet och tillämpningen i Sverige av konventionen.

Ungdomsutredningen (C 1989:06), tillsattes hösten 1989 med uppgift att bl.a. utreda **invandrar- och flyktingungdomars** situation och – om så bedöms nödvändigt – föreslå åtgärder som kan motverka att dessa ungdomar missgynnas, särskilt i fråga om utbildning, arbete, bostäder och fritidssysselsättning. Utredningen presenterar sitt slutbetänkande under 1991.

Regeringen gav i augusti 1990 barn- och ungdomsdelegationen i uppdrag att stimulera ett lokalt utvecklingsarbete avseende eftersatta ungdomar genom särskilda överenskommelser med vissa kommuner, föreningar och andra organisationer. Syftet är att utveckla såväl individuella som allmänt förebyggande insatser för ungdomar. De områden som främst berörs är de s.k. miljonprogramområdena i storstäderna som samtidigt ofta är invandrarstäta.

Medel till projekt för invandrar- och flyktingungdomar kan, förutom från barn- och ungdomsdelegationen och statens ungdomsråd, även utgå från statens invandrarverks anslag för projektbidrag. Dessutom har 8 milj.kr. ställts till socialstyrelsens förfogande för en samlad satsning för att i det sociala arbetet öka kompetensen att arbeta med och för utsatta barn. I denna satsning bör flykting- och invandrarbarn ägnas särskild uppmärksamhet.

2.1.6 Invandrarkvinnor

Invandrarkvinnornas förhållanden kräver särskild uppmärksamhet. Det gäller särskilt flyktingkvinnorna. Vid årsskiftet 1990/91 var enligt befolkningsstatistiken totalt drygt 480 000 utländska medborgare bosatta i Sverige. Av dessa var nästan hälften kvinnor. Under år 1990 invandrade sammanlagt något över 53 000 utländska medborgare, varav drygt 47 % kvinnor.

Förvärvsintensiteten bland utlandsfödda var lägre än för födda i Sverige

enligt 1985 års folk- och bostadräkning. Skillnaden var större för kvinnor än för män, men varierade mycket med avseende på var de utlandsfödda kommit ifrån. Arbetskraftsdeltagandet bland utländska kvinnor har minskat under 1980-talet.

Kunskap om invandrarkvinnornas situation behöver förbättras. Forskning med särskild inriktning på kvinnors förhållanden pågår med finansiellt stöd från det offentliga. Så har t.ex. socialpolitiska forskningsrådet beviljat forskningsanslag till ett flerårigt projekt vid Göteborgs universitet om kvinnor som invandrat från Turkiet till Göteborg och London. Vid Arbetslivscentrum pågår forskning om invandrade kvinnor i arbetslivet. deras strukturella underordning och marginalisering i arbetet. I en rad seminarier på nordisk basis har muslimska invandrarkvinnors förhållanden i de nordiska länderna tagits upp. Den nordiska seminarierieserien avslutas våren 1991.

En grupp bland de invandrade kvinnorna som är särskilt utsatta är de som, endast efter kort bekantskap med med en i Sverige bosatt man, har flyttat till Sverige för att sammanbo eller gifta sig med honom. Särskilt i de fall då bekantskapen förmedlats av yrkesmässigt bedriven förmedling riskerar kvinnorna att råka ut för svårigheter. Diskrimineringsombudsmannen har på regeringens uppdrag gjort en utredning om s.k. oetisk kontaktförmedling. Jag har tagit upp dessa och andra frågor som rör invandrade kvinnor i två särskilda sammankomster, en med representanter för invandrarkvinnors organisationer, och en med representanter för politiska och andra kvinnoorganisationer i Sverige.

Invandrarverket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1991/92 anmält vissa mål för integrationsverksamheten under den närmaste treårsperioden. Behovet av särskilda insatser för kvinnor beaktas inom samtliga arbetsområden. En studie av förhållandena för den särskilt utsatta grupp kvinnor, som jag nyss nämnt, aviseras.

Ett arbete för att förbättra de invandrade kvinnornas situation pågår alltså redan inom invandrarverket. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen angående ett uppdrag till invandrarverket att särskilt redovisa vilka åtgärder som kan behövas på olika samhällsområden för att stärka invandrarkvinnors ställning. Däri skall ingå att följa upp de kvinnors och eventuellt medföljande barns förhållanden som bosatt sig i Sverige efter kort bekantskap med en här bosatt man.

Min bedömning: Valfrihetsmålet kan och bör inte preciseras ytterligare. Det är däremot angeläget med en fördjupad och nyanserad diskussion om hur Sverige blir ett bättre, mer jämlikt och generöst mångkulturellt samhälle med ett nytt synsätt på kulturell pluralism. Det bör bli tydligare skillnader mellan insatser för nyanlända invandrare och övriga personer som inte har en svensk etnisk identitet. Detta kan ske genom att skilja mellan en invandrapolitik med stödåtgärder för nyanlända och en allmän välfärdspolitik som utformas olika beroende på olika gruppers behov. Sverige bör verka internationellt för att andra invandringsländer, framför allt i Europa, tar sikte på att skapa likvärdiga villkor för invandrare – inom och mellan länder – med bevarande av etnisk och kulturell harmoni.

Skälen för min bedömning:

Bakgrund

Ända långt in på 1970-talet kom merparten av invandrarna i Sverige från ett tämligen begränsat antal länder i Europa. Nordbor utgjorde det starkaste inslaget. I mitten av 1970-talet var nära hälften av samtliga utländska medborgare finländare. Det stora flertalet invandrare kom från länder där kultur, religion, seder, vanor och bruk liknade motsvarande förhållanden i Sverige.

Efter år 1972 ändrade invandringen karaktär. Den utomnordiska arbetskraftsinvandringen upphörde i praktiken. De utomeuropeiska flyktingarna blev allt fler. Denna bild är fortfarande giltig.

År 1975 antog riksdagen riktlinjer för invandrapolitiken. Jämlikhet, valfrihet och samverkan fastställdes som övergripande mål. I förarbetena till riktlinjerna saknas en diskussion om valfrihetens innehåll, begränsningar och villkor. Detta har bidragit till att valfrihetsmålet under åren har tolkats på olika sätt. Ursprungligen tog valfrihetsmålet sikte på invandrarernas möjligheter att behålla det egna språket och den egna kulturen i dess traditionella, mera avgränsade betydelse. Samhället skulle ge sitt stöd till strävanden att bevara och utveckla både språket och kulturen.

Snart började emellertid valfrihetsmålet kulturbegrepp ges en vidare innebörd. En orsak kan ha varit den ökade invandringen från utomeuropeiska länder och de frågor som då kom att aktualiseras. Unga flickors skolgång, giftermål i tidig ålder, kvinnlig omskärelse och barnuppfostran är några exempel på vad som började diskuteras som mer eller mindre viktiga uttryck för invandrarernas kulturella identitet.

I proposition 1985/86:98 Invandrapolitiken precisades valfrihetsmålet. Det påpekades att valfrihetsmålet hos vissa grupper hade lett till krav på rättigheter som minoriteter i folkrättslig mening, trots att traditionella minoritetskriterier inte varit uppfyllda. Valfrihetsmålet hade vidare åbe-

ropats som stöd för olika uppfattningar om hur undervisningen av invandrarlever borde bedrivas. Valfrihetsmålet hade också kommit att tolkas som ett godkännande av värderingar som starkt avviker från den grundsyn som kommer till uttryck i svensk lagstiftning eller i andra politiska beslut. Invandrarpolitiska kommittén ifrågasatte om begreppet valfrihet kunde behållas som ett övergripande mål.

På regeringens förslag beslöt riksdagen att begreppet valfrihet även framdeles skulle vara ett av målen för invandrarpolitiken. Begreppet borde emellertid tolkas så "att det innefattar respekt för den enskildes integritet samt möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i det svenska samhället gäller för mänsklig samlevnad".

1986 års invandrarpolitiska beslut har ibland sagts innebära en kursändring som bl.a. innebar minskad valfrihet. Riktigare är att 1975 års riktlinjer slogs fast.

I min anmälan till proposition 1989/90:86 om åtgärder mot etnisk diskriminering m.m. framhöll jag att det fanns goda skäl att på nytt ta upp tolkningen av valfrihetsmålet till diskussion. Marginalerna för skilda tolkningar av målet tycktes vara för breda. Det kunde därför finnas risker för att valfrihetsmålet samtidigt väcker förhoppningar hos invandrarna, som inte kan infrias, och farhågor hos vissa svenskar, som tror att valfriheten sträcker sig längre än den gör. Jag ansåg att det, med en fördjupad debatt som underlag, var nödvändigt att återkomma till behovet av att ytterligare precisera eller omformulera valfrihetsmålet. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (SfU 18. rskr. 283). Under 1990 och 1991 har frågan beretts i olika former, bl.a. i kontakt med forskare, opinionsbildare och andra företrädare för skilda samhällsintressen i samband med invandrarrådet i Göteborg i december förra året samt vid ett invandrarråd i april 1991.

Precisering av valfrihetsmålet?

De senaste årens debatt om valfrihetsmålet har många olika inslag, utgångspunkter och mål. Det rör sig egentligen inte om en debatt utan om flera. Ett av inslagen är majoritetens rädsla och okunskap om hur man skall hantera nya och för många främmande levnadsmönster, som bland annat tar sig uttryck i att svenskar ondgör sig över att "invandrare får göra allt" och att "det har gått för långt". Ett annat är invandarnas missnöje med att de inte får den valfrihet, som de trodde de hade rätt till. Ytterligare ett inslag i debatten bidrar de med, som menar att frågan om valfrihetsmålet egentligen är en fråga om strukturella problem och som därför koncentrerar sig på att beskriva den bristande jämlikheten och hur den skall förbättras.

Debatten, framför allt som den återspeglas och förs i massmedia, förefaller mig mer polariserad än tidigare med tecken på negativa attitydförändringar i majoritetssamhället. Den muslimska gruppen sägs ofta bli utpekad som den grupp som speciellt hotar "svenska värden". Det finns

dock mycket som talar för att verkligheten i kommunerna är betydligt mindre konfliktbetonad än den bild massmedia ger.

En del – svenskar såväl som invandrare – hyser förhoppningar om att flera problem skulle lösas om man en gång för alla kunde precisera vad valfriheten innebär och ge en klar och entydig beskrivning av vad kultur är. Vi skulle alla få klart för oss var "valfrihetens gränser" går. En rad missförstånd och felaktiga förväntningar skulle undanröjas och ett samhällsklimat som befrämjar goda etniska relationer skulle växa fram.

Som jag strax skall visa, tyder emellertid en närmare granskning av hur målet tolkats och diskuterats och av tidigare försök till klargörande på, att det inte är möjligt eller ens lämpligt att göra sådana preciseringar. Min uppfattning är att vi bara kan komma vidare genom att lämna den begränsning som en diskussion knuten till valfrihetsmålet faktiskt utgör, och föra diskussionen på annat sätt.

Inte heller anser jag att en omformulering av målet, som kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet och diskrimineringsutredningen aktualiserade, är en framkomlig väg. Den typ av diskussioner och konfrontationer som i Sverige knyts till valfrihetsmålet förekommer också i länder som inte har formulerat ett sådant mål. Eftersom det inte är valfrihetsmålet som finns i sig som orsakar dem, är en omformulering inte någon lösning.

Att poängtera de gränser som svensk lagstiftning sätter för mänskligt umgänge är en typ av precisering som gjorts tidigare i åtskilliga sammanhang. Ingen – svensk eller invandrare – har fullständig valfrihet. I den meningen finns det alltid gränser. Alla samhällsmedlemmars valfrihet begränsas också av den politik som förs av den styrande makten, dvs av politiska idéer och program. Här kan vi se hur allmänpolitiska frågor tenderar att felaktigt bli betraktade som invandrapolitiska. Att det sker en framväxt av etniska skolor i Danmark på annat sätt än i Sverige beror på att man har en annan skolpolitisk tradition där, inte på att danskar ser på invandrare och deras kulturer på ett annat sätt än svenskar. Skillnaderna förklaras med andra ord bättre av olikheter i ländernas utbildningspolitik än med olikheter i invandrapolitiken.

Det är en självklarhet att gränser som har sin grund i demokratiska beslutsprocesser, skall respekteras. Jag är övertygad om att det råder stor enighet i landet om detta – oavsett etnisk tillhörighet. Att upprepa detta är egentligen ingen precisering och bidrar inte till att kasta nytt ljus över frågan.

Det är lättare att respektera och förstå lagar och andra beslut om man känner delaktighet i deras tillkomst. Alla individers och gruppers deltagande i samhällslivet är därför viktigt. Mina förslag i det följande att i ökad utsträckning medge dubbelt medborgarskap, vilket bland annat ger rösträtt till riksdagsval, syftar ytterst till att öka denna samhälleliga delaktighet. För att ytterligare kunna arbeta för att öka invandrarnas deltagande behöver vi emellertid bättre kunskaper om hur deltagandet ser ut och vilka förhållanden som leder till att somliga är aktiva i samhällslivet medan andra tycks stå utanför.

Vidare är det angeläget att skapa en öppen, tolerant och mindre etno-

centrisk beslutsmiljö på alla nivåer i samhället. På samma sätt som vi eftersträvar en god representation vad gäller t.ex. kön och ålder i de fora där beslut bereds och fattas, bör vi eftersträva en bättre etnisk representation. I en miljö, där människor med olika etnisk bakgrund deltar, är det troligt att frågor av kulturell/etnisk natur, som t.ex. frågan om moskébyggen, blir bäst hanterade. Vägen dit går genom ett fortsatt arbete för jämlikhet och välfärd och ett tålmodigt arbete på att förändra attityder och motarbeta diskriminering och främlingsfientlighet.

Sett ur majoritetens synvinkel är det på det oreglerade området, där normer, traditioner och värden – kultur i vid mening – sätter gränser, som många av invandrarnas s.k. gränsöverskridande görs. Det är emellertid svårt, och knappast önskvärt, att vid sidan av det som lagar och regler stipulerar sätta gränser på detta område. Kultur är något som ständigt utvecklas och förändras. De ungas kultur skiljer sig från de äldres, och en del traditioner är ganska nya tillskott i den svenska kulturen.

Det är inte heller lätt att ange vad som är specifikt svenskt. Vid närmare betraktelse visar sig nämligen det vi tror är svenskt vara grundläggande värden för de flesta människor, oavsett var de bor, och således ingenting som Sverige har monopol på. Det bästa sättet att förmedla den svår fångade svenskheten, i den mån den finns, måste vara i ett vardagligt umgänge, där inte bara svenskarnas synliga och osynliga regler för familjeliv, umgänge, etc. kan tydliggöras och förstås utan också invandrarnas.

Att på detta normativa område försöka reglera vissa människors, invandrarnas, liv på annat sätt än majoritetens genom att ange vad som är rätt och fel, kan bara leda till att skärpa motsättningarna och göra gränsen mellan "vi och dom" tydligare. En sådan särbehandling främjar knappast goda etniska relationer och kan i sin förlängning leda till att etniska grupper skyddar sig mot majoritetens påtryckningar genom att bygga kulturella försvarsmurar mot omvärlden. För övrigt skulle säkert en hel del svenskar också bli kränkta om de tvingades anpassa sig till något slags "normalsvenskhet".

Det ter sig med andra ord både svårt och olämpligt att göra en beskrivning av "icke förhandlingsbara svenska värden". Det betyder inte att "förhandling" om kulturella värden skulle vara utesluten. Eftersom dessa värden inte är en gång för alla givna är förhandlingar och förändringar som sker med respekt och ömsesidig vilja till kompromisser möjliga. När Centralmoskén i den engelska staden Birmingham byggdes, kunde muslimer komma överens med andra kringboende om en ordning för böneutropen som passade båda parter. Det finns också många exempel från svenska arbetsplatser där man jämkat samman önskemål av kulturell natur med vad som är möjligt med hänsyn till arbetet och t.ex. ordnat utrymme för religiösa aktiviteter på arbetsplatsen. Inom det militära försvaret medges sedan 20 år tillbaka tjänstledighet för värnpliktiga för att fira olika "främmande" religiösa högtider. Men det finns också exempel på ovilja att kompromissa sig fram till praktiska lösningar – inte minst från svensk sida.

Med detta vill jag för min del sätta punkt för den diskussion som förväntas leda fram till ett klagörande av valfrihetsmålet i normativa

termer, för att i stället, med invandrapolitiken som plattform, aktualisera ett antal frågor om vilket slags mångkulturellt samhälle vi — infödda såväl som invandrade — vill bygga. Genom att flytta diskussionen från invandrapolitiken och dess valfrihetsmål till en diskussion om jämlikhet i ett mångkulturellt samhälle blir frågan en bredare, samhällspolitisk fråga och inte avgränsad till en invandrapolitisk fråga. På så vis blir den en gemensam angelägenhet och inte en fråga om hur dom, invandrarna, skall ha det utan om hur vi alla skall ha det.

Att skifta perspektiv på detta sätt innebär inte att man undgår definitionsproblem eller att man slipper ta ställning till människors frågor, krav och önskemål. Inte heller gör det i en hast samhället rättvisare, men det ger en annan ram för samtalet och vi tvingas på allvar börja diskutera med varandra vad vi menar och vill med ett mångkulturellt samhälle och skaffa oss insikter och kunskaper för framtiden. Jag skall i det följande ta upp några aspekter som jag anser bör uppmärksammas i en sådan diskussion.

Mångfald, livsstilar och livschanser

Det har blivit allt vanligare att beskriva Sverige som ett mångkulturellt samhälle. Vi utgår från att det redan existerar. Men ett mångkulturellt samhälle måste innebära något mer än ett konstaterande av att det finns ett visst antal människor med invandrarbakgrund i landet. Ett mångkulturellt Sverige utan kommunikation mellan människor är ett dåligt samhälle.

Som om det var en självklarhet säger vi ofta att mångfalden är bra och positiv, men i det dagliga livet kan mångfalden vara förenad med bekymmer och problem. Det finns flera exempel på detta från diskussionen om valfrihetsmålet. Så länge som kultur är liktydigt med folkloristiska inslag som sång, dans och nya matvanor är allt gott och väl, vi tycker att mångfalden är berikande, men när det blir tal om olika syn på barnuppföstran, utbildning, religion, umgängesvanor, etc. börjar vi snart tala om gränser.

Vi måste utgå från att mångfald är svårt och ofta konfliktfyllt. Konfliktlinjerna finns inte bara mellan etniska grupper och majoriteten utan också mellan de etniska grupperna och inom dem. Att det inte finns några lättköpta teser om mångfalden, är en viktig insikt. Vi måste lämna den alltför ofta idylliserande och romantiska beskrivningen av det mångkulturella och välja en mer realistisk utgångspunkt. Det finns många andra, mindre ytliga skäl för att vilja bygga ett mångkulturellt samhälle. Inte minst är historien full av exempel på att mångfald, skillnader och olikheter är en utmärkt miljö för nya idéer och kreativitet.

De skäl vi anför för kulturell mångfald är ofta av karaktären att särarter skall bevaras — ibland nästan som ett självändamål. Men är särarterna, de etniska grupperna, endast värdefulla i sig — och var för sig — eller finns det också en nytta och glädje med summan av särarterna? Kan kulturell mångfald vara något mer än en mångfald etniska grupper och i så fall vad? Kan man vidmakthålla och stödja de viktiga kulturella inslagen i alla etniska grupper och samtidigt finna en uppsättning gemensamma värden

som alla i samhället kan dela och därtill finna former för kommunikation och utbyte?

Det är svårt att finna konkreta exempel på förekomsten av sådan kulturell samverkan. I verkligheten fungerar det nämligen ofta som på en marknadsplats där människor från skilda håll och med olika kulturell bakgrund, möts och byter varor med varandra, dock utan att beblanda sig kulturellt och socialt. Det är därför intressant att följa utvecklingen av den mångfald i praktiken, som en del forskare i Sverige tycker sig finna bland ungdomar. Från skolor med mångkulturell elevsammansättning, liksom i ungdomarnas musikvärld, finns också exempel på vad som i god mening kan kallas mångkulturellt. Där verkar gränsöverskridanden och nyskapande av livsformer kunna växa fram.

I mångkulturella samhällen finns också en inbyggd motsättning mellan individ och kollektiv, som inte har uppmärksamats tillräckligt. I ett land som Sverige med politisk pluralism, är individens val viktigt och i den svenska invandrapolitiken betonas också individen och individens behov. Om man strävar efter kulturell pluralism är kollektivet, gruppen, viktigt. Helt enkelt därför att främjande av etnisk mångfald inte är möjlig utan att på något sätt bygga på existensen av en grupp. De historiska erfarenheterna av minoriteters utveckling i omgivande majoritetssamhällen pekar också på betydelsen av att de har tillgång till egna institutioner i någon form.

Individuell etnisk mångfald är en omöjlighet. Den här motsättningen är för övrigt en förklaring till en del av skiljaktigheterna kring valfrihetsmålet. Den betydelse samhället fäster vid individen och individens eget val kolliderar nämligen med den orientering mot gruppen som är nödvändig för att en etnisk pluralism skall kunna utvecklas.

I flera västerländska invandringsländer pågår för närvarande en livlig debatt om förhållandet mellan etnisk pluralism och strukturell integration/assimilation. I den debatten diskuteras hur majoritetssamhällets uppmuntran och stöd för kulturell mångfald påverkar invandrarna socialt, ekonomiskt och politiskt.

På den ena sidan finns de som menar att lösningen på vad man ser som invandrarnas svårigheter och problem, är att stödja och uppmuntra de etniska grupperna.

På den andra finns de som menar att ett sådant samhällsstöd som inriktas på livsstilar — dvs. på bevarandet av kulturer — inte råder bot på social och ekonomisk diskriminering, utan snarare bidrar till att invandrarna hamnar i botten på den sociala rangskalan. Levnadsstandard och välfärd ökar inte automatiskt av att man uppmuntrar etniska gruppers olika livsformer.

Somliga i den här debatten menar att en betoning av invandrades kulturella identitet inte är annat än en ny form av rasism, eftersom man döljer strukturella orättvisor och förhindrar social och ekonomisk framgång i samhället. De menar att man i stället skall satsa på att ge invandrarna bättre livschanser, dvs. ge dem bättre och med majoriteten likvärdiga möjligheter till arbete, utbildning osv.

I Sverige har det aldrig varit fråga om ett ensidigt stöd för det ena eller det andra. Politiken går ut på att stödja både livsstilar och livschanser, dvs.

den har haft jämlikhet som mål samtidigt som den berett väg för etnisk pluralism. Men vi har inte närmare analyserat förhållandet mellan livsstilar och livschanser eller diskuterat på vilket sätt man från majoritetssamhällets sida kan bejaka den kulturella mångfalden utan att sociala skillnader uppstår.

Vad vi kan se många exempel på i Sverige är att sådant som egentligen är strukturella problem ofta förklaras i termer av kulturella skillnader och olikheter. I vår önskan att visa att vi är generösa och välvilligt inställda till andra kulturer sätter vi ofta etiketten "kulturmöten" eller "kulturkrockar" på dessa problematiska situationer. Vi betonar med andra ord kulturell rättvisa på den sociala rättvisans bekostnad på ett sätt som inte gagnar framväxten av ett gott mångkulturellt samhälle. När de verkliga problemen förblir osynliga för oss kan vi inte lösa dem med adekvata åtgärder. Dessutom blir vår uppfattning om invandrarnas kulturer förvrängd och förenklad och invandrarna blir förknippade med problem.

Framtiden: Invandrapolitik och politik för jämlikhet i ett generöst, mångkulturellt Sverige

Situationen i Sverige i dag skiljer sig en hel del från tiden vid invandrapolitikens tillkomst på 1970-talet. Det finns därför anledning att fråga om den är lika lämplig på 1990-talet. Låt mig ge några exempel.

Vi har en stor grupp invandrare som bott i landet åtskilliga år. Många är väl etablerade i samhället och vill, precis som "alla andra svenskar", i kraft av sin egen kompetens i samhället ha ett större inflytande över sina liv. Maktutredningen talar om detta inte som en kris, utan som en seger för systemet och en utveckling i demokratisk riktning. Dessa invandrare utgör inte längre den marginella grupp som invandrapolitiken utformades för.

Den andra generationen invandrare blir allt större. Larmsignalerna om en del andragenerationsungdomars svårigheter i det svenska samhället oroar och kräver uppmärksamhet och åtgärder. Men det finns också intressanta tecken på att ungdomar i Sverige blandar kulturer och gör gränsöverskridanden på ett nytt och kanske för framtiden hoppfullt sätt. Vi har också en stor grupp tämligen nyanlända invandrare som ännu inte integrerats i det svenska samhället, och som fortfarande behöver få hinder undanröjda för att lättare kunna ta tillvara sina resurser i det nya samhället.

För att göra bilden av 1990-talet mer fullständig måste vi till detta lägga alla de språk och livsstilar som människor fört med sig. Vid invandrapolitikens tillkomst var den etniska mångfalden tämligen begränsad. Det som händer i vår omvärld, utvecklingen i Östeuropa, Europasamarbetet, etniska konflikter, krig och ekologiska problem, kan påverka förhållandena i Sverige och är också viktiga i sammanhanget. En viktig utgångspunkt när vi diskuterar hur vi utformar den framtida politiken är också 15 års erfarenhet av invandrapolitiken och dess tillämpning. Jag vill här fästa uppmärksamheten på några frågor som bör beaktas i en sådan diskussion.

Jag har just nämnt vår benägenhet att "kulturisera", att beskriva situationer där invandrare är involverade som kulturmöten och förstå dem i

snävt etniska eller kulturella termer. Ett annat problem som har anknytning till denna företeelse, är vad jag skulle vilja kalla "invandrarfieringen". Med det syftar jag bland annat på det flitiga bruket av "invandrar"-prefixet. Politiska frågor, situationer, beteenden, förhållanden och annat som på något sätt har anknytning till etnisk grupp, kultur eller invandrare blir "invandrarfrågor". För den enskilde individen följer invandretiketten ofta med hela livet. Invandrarskapet följer inte bara den som faktiskt invandrade, utan förs också vidare till barn och barnbarn. När vi exempelvis talar om antalet invandrare i landet inkluderar vi barnen, oavsett om de är födda i Sverige eller är svenska medborgare. I andra sammanhang inkluderar också den tredje generationen i invandrarkollektivet. Genom att på detta sätt bli definierade som invandrare förstärks och vidmakthålls gränsen mellan svenskar och invandrare.

Det finns ingen enkel och entydig förklaring till detta förhållande, men jag vill nämna några omständigheter som jag menar är viktiga i sammanhanget. Den svenska invandrapolitiken har mycket högt satta mål och för att förverkliga dem har med tiden en stor administrativ apparat med många anställda vuxit fram på olika nivåer och inom olika samhällssektorer. För att ta del av det stöd, den service och de resurser som fördelas genom denna apparat måste man åberopa sitt invandrarskap. Invandrarna måste med andra ord själva definiera sig som invandrare för att ta del av det som invandrapolitiken har skapat för dem. Detta leder i sin tur till att de kan hamna i ett slags klientförhållande till stat och kommun och att upprätthållandet av den etniska mångfalden blir starkt beroende av det stöd som ges.

Detta gäller inte bara stöd till organisationer och andra former av direkta ekonomiska bidrag, det gäller i praktiken, om än inte alltid formellt, också andra former av rättigheter och service, t.ex. hemspråksundervisning och religiösa aktiviteter. Det är som invandrarbarn man har rätt till hemspråk i skolan, även om rättigheten formellt uttrycks på annat sätt. Det är som invandrarsamfund man diskuterar sin religions ställning i Sverige – eller får den diskuterad av andra – även om samfundet funnits i landet i generationer.

Mot bakgrund av detta anser jag det önskvärt med en politik som dels tar hänsyn till etniska och kulturella olikheter utan att göra människor till "eviga invandrare", dels är utformad så att den ger människorna ett större ansvar och ett större inflytande över sina egna liv.

Man bör överväga om inte en specifik invandrapolitik i framtiden bör vara begränsad till dem som är invandrade och dessutom till en avgränsad period. Den skulle kunna kopplas mer direkt till flykting- och immigrationspolitiken och huvudsakligen innehålla stödåtgärder som behövs i ett initialskede. Hur långt detta skede skall sträcka sig kan diskuteras. I övrigt bör alla i samhället omfattas av allmänpolitiska åtgärder – i en generös, mångkulturell miljö – som kan utformas olika beroende på olika gruppers behov. För en del kan dessa behov vara av kulturell/etnisk art, som då alltså tillgodoses inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken etc. Hemspråksundervisningen skulle exempelvis i ett sådant framtidsperspektiv utgöra en del av det toleranta, mångkulturella samhällets utbild-

ningspolitik och inte en del av invandrapolitiken. Valfriheten blir därmed inte en invandrapolitisk utan en allmänpolitisk fråga, och det argument som ibland framförs om att invandrare har en särskild valfrihet på majoritetens bekostnad bortfaller. Med detta menar jag inte att valfriheten skall bli mindre, i stället bör den fördjupas och omfatta alla i samhället.

Det finns också anledning att närmare granska vilken roll staten skall ha i framtiden vad gäller planering, styrning och genomförande. Vi bör diskutera på vilket sätt majoritetssamhällets åtgärder är till hjälp respektive hinder i ett mångkulturellt samhällsbygge. Är den nuvarande ordningen med en uppifrån, av majoritetssamhället, planerad och stödd mångfald den mest lämpliga? Vad bör och kan staten styra över i detta avseende? Vi måste också fråga oss hur uppsatta mål på bästa sätt kan förverkligas. Är det möjligt att ändra rollfördelningen och lägga över ansvaret för viss verksamhet på andra aktörer utan att övergripande mål går förlorade? Vilken roll kan t.ex. invandrarorganisationerna, som bäst bör känna till sin egen grupp och dess behov, spela och vilka uppgifter kan tas över av andra frivilliga krafter i samhället? Jag kommer senare att markera önskvärdheten av att bredda och fördjupa frivilligorganisationernas medverkan i flyktingmottagandet.

Sammanfattningsvis menar jag att man inte kommer längre med att ytterligare precisera invandrapolitikens valfrihetsmål. I stället bör man söka åstadkomma en förskjutning av det politiska perspektivet från en diskussion om kulturell valfrihet för invandrare till en om kulturell mångfald för alla, dvs. om det mångkulturella samhälle vi alla skall leva i. Det är min uppfattning att statsmakterna bör spela en aktiv roll när det gäller att ange utgångspunkterna för ett sådant perspektivskifte och utveckla principer för hur människor kan leva tillsammans i mångfalden.

Jag har också mot bakgrund av dagens situation och de negativa tendenser som jag tycker mig se, men också som ett sätt att utveckla och förbättra politiken för invandrare och etniska grupper, aktualiserat tanken på att i framtiden göra tydligare skillnader mellan nyanlända invandrare och de som bott länge i Sverige. Detta skulle kunna ske genom att ge invandrapolitiken ett innehåll bestående av stödåtgärder som behövs i ett första skede. I övrigt bör alla omfattas av en jämlikhetspolitik som tar hänsyn till de olika behov — även etniska och kulturella — som människor kan tänkas ha. För att detta skall innebära en förbättring och en utveckling av den nuvarande invandrapolitiken är det emellertid nödvändigt med ett nytt och mer insiktsfullt sätt att se på och förhålla sig till mångfald och mångkulturalism.

En målmedveten välfärdspolitik i ett generöst mångkulturellt samhälle är en del av en helhetspolitik. Sverige bör emellertid också verka för att andra invandringsländer, framför allt i Europa, för en politik som tar sikte på att — inom och mellan länder — skapa goda, etniskt harmoniska och likvärdiga villkor för invandrarna. Detta är en förutsättning för att den som söker sig till ett annat land skall kunna skapa sig en god och trygg tillvaro där, och t.ex. inte känna sig ha anledning att söka sig vidare till ett annat land i hopp om att där kunna förbättra sin situation.

Min bedömning: Möjligheterna måste förbättras för de invandrare som inte är svenska medborgare att delta i den demokratiska beslutsprocessen i det svenska samhället. Vill man behålla de principer som gäller för rösträtt och valbarhet bör i ökad utsträckning i stället accepteras dubbla medborgarskap.

En parlamentariskt sammansatt kommitté bör utreda hithörande frågor. En nordisk samordning bör ske.

Sverige bör internationellt verka för att synen på dubbla medborgarskap förändras i angiven riktning. En förändring av 1963 års Europarådskonvention bör ske i enlighet härmed.

En uppmjukning av praxis i s.k. naturalisationsärenden bör omgående komma till stånd.

Skälen för min bedömning:

Inledning

En grundläggande utgångspunkt för svensk invandrarpolitik är att de utlänningar som har fått rätt att bosätta sig i Sverige skall omfattas av i princip *samma rättigheter och skyldigheter* som befolkningen i övrigt. Denna utgångspunkt har varit vägledande för den invandrarpolitik som fastställts vid olika tillfällen (prop. 1968:142, InU196, rskr. 405, prop. 1975:26, InU6, rskr. 160, prop. 1985/86:98, SfU20, rskr. 301).

Utländska medborgare har under senare år kommit att i stor utsträckning jämföras med svenska medborgare. Denna utveckling beror huvudsakligen på att den s.k. domicilprincipen accepterats på allt fler rättsområden. Det innebär att *bosättningen fått ökad betydelse* när det gäller att utöva personliga rättigheter och uppfylla samhälleliga skyldigheter. I motsvarande mån har *medborgarskapet förlorat i betydelse*. Skillnaden i svenska och utländska medborgares rättsliga ställning i Sverige är därför inte så stor i praktiken.

På några områden kvarstår dock skillnaderna. Förutom rätten att delta i riksdagsval och folkomröstningar består skillnaderna numera främst i garantin att få stanna i Sverige och i möjligheten till diplomatiskt skydd vid vistelse i andra länder.

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger på principen att en person skall ha endast *ett medborgarskap*. När en person förvärvar ett nytt medborgarskap skall samtidigt det gamla medborgarskapet upphävas. Samma princip finns i andra staters lagstiftning, bl.a. i de övriga nordiska länderna.

Denna grundläggande princip hindrar emellertid inte uppkomsten av flerfaldiga medborgarskap i en del fall. Orsaken till detta är inte bara skillnader i respektive nationella lagregler i fråga om hur ett medborgarskap uppstår. Det finns också flera undantagsregler i lagstiftning och praxis.

Åtskilliga invandrare i Sverige önskar behålla sitt ursprungliga medborgarskap. Väljer den enskilde att ha kvar sitt gamla medborgarskap är det emellertid enligt huvudregeln normalt inte möjligt att erhålla svenskt medborgarskap. För vissa invandrare kan situationen vara den att hemlandets myndigheter vägrar att upphäva det gamla medborgarskapet. I dessa och åtskilliga andra fall aktualiseras frågan om *dubbla medborgarskap*.

Möjligheten att bli svensk medborgare spelar alltså en viktig roll när det gäller invandrarnas integrering och delaktighet i det svenska samhället. Sedan 1976 års rösträttsreform har invandrare kunnat rösta på kommunal nivå, men trots att de kanske i vissa fall har varit bosatta här länge och är inriktade på ett fortsatt liv i Sverige saknar de alltså rösträtt i riksdagsval. *Rösträttskommittén* (Ju 1983:02) lade i betänkandet (SOU 1984:11) *Rösträtt och medborgarskap* fram ett förslag som bl.a. innebar att bosättningen – inte medborgarskapet – borde vara avgörande i fråga om rösträtten. Förslaget, som endast avsåg medborgare i de nordiska länderna, bedömdes emellertid inte komma att få tillräckligt brett parlamentariskt stöd i riksdagen och fördes inte vidare.

Ett annat sätt att göra det möjligt för invandrarna i Sverige att få fullständig rösträtt är att i *större utsträckning än hittills acceptera dubbla medborgarskap*. Detta kan ske på olika sätt. Mest ingripande skulle givetvis vara att bryta den princip som den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger på. En mindre ingripande åtgärd skulle vara att vidga den praxis som kommit att utvecklas i medborgarskapsärenden beträffande medborgare från vissa utomnordiska länder. Begränsade regeländringar som inte innebär ett principgenombrott kan också komma i fråga.

Enligt min mening är det rimligt att diskutera förändringar av det slag som jag nu beskrivit i syfte att åstadkomma förbättrade möjligheter för invandrare att integreras och delta i den demokratiska beslutsprocessen i det svenska samhället. Lösningar i en sådan riktning innebär att de *principer som gäller för rösträtten kan bibehållas*. Jag kommer i det följande att redovisa min syn på hur de nu aktuella frågorna bör kunna lösas både på kort och lång sikt.

Utgångspunkter

År 1963 antog Europarådet en *konvention om begränsning av fall av flerfaldiga medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap*. I konventionen föreskrivs att en vuxen medborgare i någon av konventionsstaterna, som frivilligt förvärvar medborgarskap i en annan konventionsstat, skall förlora sitt tidigare medborgarskap.

Konventionen har i sin helhet ratificerats av nio av Europarådets medlemsländer, nämligen Danmark, Norge, Frankrike, Tyskland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Sverige och Österrike. Irland och Storbritannien har ratificerat den del av konventionen som gäller militära förpliktelser.

Målet för konventionen var att väsentligen reducera antalet fall av dubbla medborgarskap. Utvecklingen sedan år 1963 har dock blivit en annan. I Europa finns ett ständigt ökat antal personer med dubbla eller flerfaldiga medborgarskap.

Sverige strävade länge efter att få till stånd en översyn av konventionen. Bl. a. till följd av detta beslöt man inom Europarådet i mars 1988 att tillsätta en kommitté med uppdrag att omarbeta konventionen. Uppdraget syftade till att göra konventionen mindre strikt i vissa hänseenden. Kommittén skulle överväga möjligheten att behålla ett ursprungligt medborgarskap dels för make som förvärvar den andre makens medborgarskap, dels för invandrare i andra generation som förvärvar annat medborgarskap.

Kommitténs arbete har lett fram till förslag om förändringar av konventionen i dessa två frågor. Med hänsyn till Europarådets arbetsformer kan ett formellt genomförande av förslagen inte antas ske förrän tidigast under hösten 1991.

År 1985 fick *medborgarskapskommittén* (A 1985:01) i uppdrag att utreda frågan om ökat tillåtande av dubbla medborgarskap. Kommittén skulle göra en analys dels av effekterna av ökade förutsättningar för dubbelt medborgarskap, dels av värdet av sådana ökade förutsättningar.

Medborgarskapskommitténs huvudbetänkande (DsA 1986:6) Dubbelt medborgarskap lades fram i december 1986. Betänkandet har remissbehandlats. Det innehåller ett omfattande material om medborgarskapets faktiska och rättsliga betydelse både i Sverige och i andra länder.

I sina överväganden konstaterar kommittén att det i begränsad omfattning följer både för- och nackdelar för såväl staten som individen med dubbla medborgarskap. För åtskilliga individer är fördelarna inte obetydliga. Kan inte påtagliga nackdelar med dubbla medborgarskap visas föreliggande bör — enligt kommittén — det intresse många invandrare har av att kunna behålla sitt medborgarskap vid förvärv av svenskt få väga över.

En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till tanken på att i ökad utsträckning tillåta uppkomsten av dubbla medborgarskap. Betänkligheter framförs dock, främst i fråga om säkerhetsmässiga komplikationer och i fråga om möjlighet till dubbelröstning.

Som tidigare nämnts bygger den svenska lagstiftningen på principen att flerfaldiga medborgarskap i möjligaste mån skall undvikas. Enligt 6 § medborgarskapslagen (1950:382) får en utländsk medborgare tas upp till svensk medborgare efter viss tids bosättning i Sverige, vanligtvis fem år (naturalisation). En naturalisation kan dock vägras om utlänningen inte samtidigt förlorar sitt utländska medborgarskap eller erhåller ett medgivande till befrielse av den utländska statens regering. En svensk medborgare förlorar enligt 7 § samma lag sitt svenska medborgarskap, om han eller hon efter ansökan eller uttryckligt samtycke förvärvar ett utländskt medborgarskap. Den som får ett utländskt medborgarskap på annat sätt, t.ex. automatiskt genom giftermål, förlorar dock inte sitt svenska medborgarskap.

Den sistnämnda undantagsregeln är ett exempel på att dubbla medborgarskap accepteras inom det gällande regelsystemet. Andra exempel är barn som är födda i äktenskap mellan en svensk kvinna och en utländsk man, vars medborgarskap barnet förvärvar genom födelsen enligt härstamningsprincipen (1 § första stycket 1 medborgarskapslagen) och barn som får svenskt medborgarskap i samband med att föräldrarna ingår äktenskap, legitimation (2 §). Vidare kan enligt 3 § samma lag en utlänning på visst sätt

förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan. Av bestämmelserna följer att det inte föreligger något krav på förlust av det tidigare medborgarskapet. Även andra undantag från huvudregeln finns.

Genom en lagändring år 1979, varigenom barn i ökad utsträckning erhåller moderns medborgarskap, får dubbla medborgarskap för barn anses ha accepterats i svensk lagstiftning. Samma lagändring har genomförts i Danmark, Norge, Finland och Island.

I praxis har också i ökad omfattning dubbla medborgarskap accepterats genom att kravet på medgivande till befrielse från det utländska medborgarskapet i naturalisationsärenden (6 § medborgarskaplagen) inte upprätthålls i vissa fall. Detta gäller t.ex. sådana utlänningar som accepteras som flyktingar enligt utlänningslagen (1989:529) och de som i sitt hemland fått avslag på en ansökan om befrielse eller inte fått svar på en sådan ansökan. Vidare kan kravet på befrielse slopas för personer som normalt inte får befrielse, t.ex. på grund av att vederbörande inte fullgjort värnplikt. Villkoret på befrielse kan också efterges om utlänningen på annat sätt diskrimineras av hemlandets myndigheter, t.ex. genom orimligt höga avgifter i samband med en befrielseansökan.

Den praxis som utbildats i naturalisationsärendena leder till ett stort antal fall med dubbla medborgarskap. Det kan antas att undantag från befrielsekravet i dag medges i omkring hälften av alla naturalisationsbeslut.

Någon statistik på antalet i Sverige bosatta personer med två eller flera medborgarskap finns inte. En (naturaliserad) svensk medborgare som även har ett annat medborgarskap betraktas i Sverige som enbart svensk medborgare. Någon systematisk registrering av eventuella andra medborgarskap sker inte, och det kan t.o.m. antas att i vissa fall inte ens den enskilde har kännedom om att hon enligt ett annat lands lagar har det landets medborgarskap. Det gäller t.ex. adoptivbarn från länder vars lagstiftning saknar regler för att befria barn från medborgarskapet.

Medborgarskapskommittén uppskattade antalet i Sverige bosatta personer med både svenskt och minst ett utländskt medborgarskap till drygt 100 000 år 1985. Kommittén antog att ca 4 procent (4 000 barn) av de i Sverige födda barnen vid födelsen får både svenskt och ett utländskt medborgarskap. Man antog vidare att tillskottet av personer med två medborgarskap genom naturaliseringar ungefär skulle motsvara bortfallet genom att stora grupper personer med dubbla medborgarskap kommit upp i höga åldrar.

Under de fem år som gått sedan kommittén gjorde sina beräkningar har utvecklingen förmodligen inneburit ett större tillskott av personer med två medborgarskap än vad kommittén förutsatte. Antalet födselar har ökat, men framför allt har fler personer genom den ökade asylinvandringen kommit att omfattas av tidigare nämnda praxis i befrielseärenden. Hur stor ökningen har varit är dock svårt att med säkerhet fastställa. Antalet i Sverige boende personer med dubbla eller flerfaldiga medborgarskap bör emellertid inte överstiga 150 000.

I dag finns det ungefär 465 000 (1989) utländska medborgare i Sverige. Många av dessa har behållit sitt ursprungliga medborgarskap trots att de

vistats i Sverige så länge att de väl uppfyller kvalifikationstiden för naturalisation. Uppskattningsvis rör det sig om drygt 200 000 personer, varav ca två tredjedelar är medborgare i de nordiska länderna.

Om den tidigare nämnda Europarådskonventionen ändras på de två punkter som diskuteras för närvarande och dess principer tillämpas i den svenska lagstiftningen (och i lagstiftningen i de länder, t.ex. de nordiska, där en svensk naturalisation i dag medför automatisk förlust av medborgarskapet), skulle det medföra en markant ökning av antalet personer med dubbelt medborgarskap.

Flertalet av de knappt 20 000 utlänningar som för närvarande årligen får svenskt medborgarskap skulle med de föreslagna ändringarna i konventionen behålla det utländska medborgarskapet. Av de 200 000 utländska medborgare som skulle kunna naturaliseras, kommer ca 40-50 000 med de föreslagna ändringarna kunna göra detta utan att gå miste om det utländska medborgarskapet. Vi kan anta att drygt hälften av dessa skulle söka svenskt medborgarskap inom något år efter en reform. Vi kommer då alltså att få en ökning av antalet naturaliserade med kanske upp till 25 000.

Den nu antagna ökningen skulle givetvis bli mycket större om möjligheten att behålla ett utländskt medborgarskap vid naturalisation genomfördes fullt ut. Om vi antar att ungefär hälften av de 200 000 utlänningar som i dag är bosatta i Sverige och har kvalificerat sig för svenskt medborgarskap skulle söka det om de fick behålla även sitt nuvarande medborgarskap skulle det innebära drygt 100 000 svenska medborgare.

Överväganden

Den strävan att förhindra uppkomsten av dubbla medborgarskap som sedan gammalt präglat lagstiftningen i de nordiska länderna och andra europeiska stater har haft sin grund i övertygelsen att det medfört nackdelar för såväl de inblandade staterna som för individen. Medborgarskapskommittén har i sitt betänkande redovisat en genomgång av konsekvenserna av dubbelt medborgarskap. Kommittén konstaterar att domicilprincipens tillämpning på många rättsområden minskat betydelsen av medborgarskapet som en komplicerande faktor. På några områden kvarstår dock betänkligheterna. Även vissa av remissinstanserna har uppehållit sig kring dessa frågor.

Överbefälhavaren (ÖB) och *rikspolisstyrelsen (RPS)* pekar särskilt på risken för dubbla lojaliteter och osäkerhet vid anställning på vissa känsliga befattningar inom staten. ÖB för också fram tanken att det vid krig inte är självklart att en person med dubbelt medborgarskap kommer att behandlas som krigsfånge av det andra hemlandet. Möjligheten att hindra främmande underrättelseverksamhet i t.ex. militära skyddsområden anses också minska genom förekomsten av dubbla medborgarskap. ÖB hänvisar vidare till risken för värvningsförsök till spioneri vid besök i det andra landet och risken för lojalitetskonflikter för FN-personal vid tjänstgöring i ett sådant land. RPS pekar också på svårigheterna att utföra säkerhetskontroll vid ett väsentligt ökat antal sökande av svenskt medborgarskap.

Jag delar kommitténs bedömning att det är svårt att dra några bestämda

slutsatser beträffande *följderna av dubbelt medborgarskap från säkerhets-synpunkt*. Klart är att det förhållandet att en person känner lojalitet mot två stater kan medföra komplikationer. Som *hovrätten för Västra Sverige* framhåller i sitt remissvar torde eventuella säkerhetsrisker ligga latenta och aktualiseras först vid krig eller krigsfara. Att innehavet av ett eller flera medborgarskap skulle ha en avgörande betydelse är dock inte på något sätt självklart. *Statens invandrarverk (SIV)* framhåller att de *emotionella* banden med ett annat land, inte medborgarskapet, är det väsentliga.

Genom den tidigare nämnda konventionen från år 1963 har konsekvenserna av dubbelt medborgarskap reglerats beträffande *militärtjänstgöring*. En person som är medborgare i mer än en av konventionsstaterna riskerar därför inte att bli ålagd att fullgöra sådan tjänstgöring i mer än en stat. Problem kan däremot uppstå för den som är medborgare i Sverige och i en stat som inte tillträtt konventionen. Har han gjort sin värnplikt i Sverige och reser till sitt andra hemland kan han komma att tvingas att fullgöra militärtjänst även där. Problemet för svenskt vidkommande torde i praktiken vara begränsat till Grekland, Jugoslavien, Turkiet, Syrien och Iran. Antalet personer som kan drabbas är svårt att beräkna. Man vet dock att själva möjligheten att drabbas av tvånget kan ha avhållande effekt på män i värnpliktsåldern att besöka sina hemländer.

Med dubbelt medborgarskap följer i många fall *rösträtt och valbarhet* i två länder. Att så inte alltid sker beror på att vissa länder kräver att den röstande är bosatt i landet. Enligt kommittén framstår den dubbla rösträtten som oönskad, eftersom den är ett avsteg från den demokratiska grundprincipen "en individ, en röst". Som kommittén också framhåller tar denna princip visserligen sikte på ett och samma val, men den åberopas också mot rösträtt i två stater.

Det är inte klarlagt i vilken utsträckning rösträtten i annat hemland utnyttjas. Det är dock känt att i Sverige bosatta finska medborgares deltagande i hemlandets parlamentsval uppgår till 15 procent. Det kan på goda grunder antas att motsvarande tal för andra invandrargrupper är lägre, oftast väsentligt lägre. Jag delar därför den uppfattning som framförs av *Landsorganisationen i Sverige (LO)* att frågan är mer av principiell än av praktisk art. Av bl.a. detta skäl kan det knappast vara försvarbart att lösa problemet genom bilaterala avtal om hur dubbelröstning skall förhindras, vilket föreslås av bl.a. *hovrätten för Västra Sverige* och *Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF)*. Sådana avtal skulle kräva ett omfattande och tidsödande internationellt förhandlingsarbete. En annan lösning som diskuteras av kommittén — att avkräva försäkran från den som söker svenskt medborgarskap att inte rösta i ett annat land — är praktiskt ogenomförbar och torde för övrigt strida mot folkrättsliga regler.

Enligt min mening bör mot denna bakgrund *möjligheten till dubbelröstning kunna accepteras* som en konsekvens av dubbla medborgarskap.

Jag delar kommitténs uppfattning att *möjligheten till valbarhet* till två länders parlament måste vara av mer teoretisk art. Praktiska krav på bosättning och utövande av uppdraget lägger hinder i vägen för en sådan önskad konsekvens av dubbelt medborgarskap.

En betydelsefull följd av dubbelt medborgarskap är möjligheten att utan

särskilt tillstånd *bosätta sig och arbeta* i vart och ett av medborgarskapsländerna. Undersökningar har visat att tanken på att förr eller senare återvända till ursprungslandet är levande hos många invandrare. Också möjligheterna att obehindrat — t.ex. utan visumtvång — kunna besöka hemlandet tillfälligt är för många av väsentlig betydelse och säkerställs vid naturalisation i Sverige genom ett dubbelt medborgarskap. För den enskilde är det också känslomässigt betydelsefullt att inte förlora sitt ursprung, att ha kvar sina rättigheter i det andra landet. Detta kan i sig vara en betydelsefull faktor för att den enskilde invandraren skall kunna finnas sig till rätta i *vårt* land. Dubbla medborgarskap kan dessutom vara till fördel för utvandringslandet genom att kontakter — internationella bryggor — med andra länder upprätthålls.

Enligt min mening finns det i dag mycket lite som talar för att den traditionella principen i svensk lagstiftning mot flerfaldiga medborgarskap bör upprätthållas. Medborgarskapskommitténs arbete visar att negativa konsekvenser av dubbla medborgarskap för den enskilde och samhället är mycket begränsade. Utvecklingen fortsätter mot en ökad internationalisering, vilket ytterligare minskar betydelsen av medborgarskapet.

Den tidigare redovisningen visar också att principen inte upprätthålls i alla sammanhang, att antalet fall med dubbla medborgarskap redan i dag är stort och att antalet ökar även utan regeländringar. Ett principgenombrott kommer rent antalsmässigt inte att innebära några dramatiska förändringar.

Frågan är emellertid komplicerad i så måtto att ett principgenombrott i svensk lagstiftning måste föregås av samråd med i vart fall övriga nordiska länder. Det är också tveksamt om Sverige ensidigt skall vidta några åtgärder i förhållande till Europarådskonventionen.

I sammanhanget kan nämnas att Nordiska rådet nyligen rekommenderat Nordiska ministerrådet att tillsätta en nordisk utredningsgrupp för att utreda förutsättningarna för att införa rösträtt till parlamentsval för medborgare i de nordiska länderna som är bosatta i ett annat nordiskt land än hemlandet.

Som jag ser det är det nödvändigt att inom ramen för det nordiska samarbetet ta upp diskussioner med övriga nordiska länder i syfte att skapa en *gemensam nordisk ståndpunkt* vad gäller dubbla medborgarskap. Efter sådana överläggningar kan det finnas förutsättningar för ett nordiskt agerande i förhållande till Europarådskonventionen. Ett principgenombrott skulle i så fall leda till att konventionen sägs upp i den del som nu är aktuell.

Det är emellertid också fullt möjligt att genom en *nordisk* konvention låta en nordbo som så önskar få behålla sitt ursprungliga medborgarskap vid förvärv av ett annat "nordiskt" medborgarskap. Med en sådan konvention skulle Sverige i princip kunna stå kvar vid Europarådskonventionen i förhållande till övriga länder. I praktiken skulle emellertid då tre olika system föreligga: dels ett för nordiska medborgare där dubbla medborgarskap accepteras formellt, dels ett för utomnordiska medborgare från länder som omfattas av praxis i naturalisationsärenden där dubbla medborgarskap accepteras, dels ett för medborgare i länder som är anslutna till

Europarådskonventionen där dubbla medborgarskap inte accepteras.

Sverige bör även i andra internationella sammanhang verka för att synen på flerfaldiga medborgarskap förändras. Givetvis kan ett kommande svenskt medlemskap i EG få viss inverkan på vårt agerande.

Lösningar av nu angivna slag kan inte genomföras annat än på något *längre sikt*.

Enligt min mening är den principiella frågan av så genomgripande karaktär att den först bör anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté. En sådan kommitté bör lägga fram konkreta förslag om förändringar i den svenska medborgarskaplagstiftningen. I det sammanhanget kan också diskuteras frågan om förlust av svenskt medborgarskap som beviljats med falska uppgifter som grund.

På något *kortare sikt* kan vissa förändringar ske i regelsystemet som följd av det nu pågående arbetet med en uppluckring av Europarådskonventionen. Enligt min bedömning kommer dessa förändringar i första hand att påverka möjligheterna för medborgare i de nordiska länderna att behålla sitt ursprungliga medborgarskap. En förutsättning är dock, som jag tidigare antytt, att motsvarande förändringar görs i övriga nordiska länder.

Konventionsändringarna kan genomföras tidigast under hösten 1991. Ett införlivande av förändringarna i svensk lagstiftning får därför tas upp i ett senare sammanhang.

Från svensk sida kan emellertid ensidigt ytterligare åtgärder vidtas på kort sikt. Jag tänker då i första hand på praxis i naturalisationsärenden. SIV har i sitt remissyttrande över medborgarskapskommitténs betänkande framhållit att lättnader i praxis är möjliga. Kravet på befrielse från medborgarskap skulle t.ex. kunna slopas för medborgare från ytterligare ett antal länder vars myndigheter regelmässigt inte besvarar ansökningar om befrielse från medborgarskap. Kraven skulle också kunna sänkas för de utländska medborgare som erfarenhetsmässigt möter stora svårigheter vid sina försök att bli befriade från sina medborgarskap, t.ex. genom ovillighet från myndigheternas sida eller genom onödig byråkrati.

Enligt min mening rymms en sådan uppmjukning av praxis inom det nuvarande regelsystemet och bör ses som en naturlig fortsättning på den utveckling som skett under senare år i dessa naturalisationsärenden. Jag anser att en uppmjukning av praxis bör komma till stånd omgående efter riksdagsbehandlingen.

En annan lösning som knyter an till naturalisationsärendena har diskuterats av kommittén. Det gäller frågan om man skall acceptera att kravet på befrielse av medborgarskapet slopas för den som kommit att vistas länge i Sverige – kanske tio år – efter en ansökan om naturalisation. En sådan lösning kräver en lagändring och leder till att man får röra sig med två olika tidsfrister i ärendena, en kortare inom vilken man bör visa upp befrielse från tidigare medborgarskap och en längre där man får behålla sitt tidigare medborgarskap.

Som kommittén uttalat kan en ändring av detta slag eventuellt leda till att vissa invandrare får svårare att bli befriade från sitt ursprungliga medborgarskap. Om det i svensk rätt skulle finnas en regel som medger att man efter en viss tid får behålla sitt tidigare medborgarskap, kan detta

användas som argument från andra stater mot att medge befrielse och leda till att den enskilde får vänta längre på sitt svenska medborgarskap.

Det förefaller mig som att en lösning av detta slag skulle kunna få mycket skilda effekter på olika invandrargrupper och uppfattas som orättvis. Jag är därför inte beredd att förorda en sådan förändring.

Delaktighet i samhällsutvecklingen kan manifesteras på olika sätt, alltifrån att med sin röst i riksdagsval påverka och ta ansvar för den politiska utvecklingen i hela landet till att aktivt delta i en lokal föreningsverksamhet. Jag har i det föregående uppehållit mig vid frågor som rör förutsättningarna för invandrarnas delaktighet i det förstnämnda avscendet – på riksplanel. Samverkansmålet i 1975 års invandrapolitiska beslut tar bl.a. sikte på att öka invandrarnas medinflytande i samhället.

Vid sidan av det repräsentativa systemet har invandrare under de senaste decennierna kunnat delta i utvecklingsarbetet framför allt genom sina organisationer. På regeringsplanet finns sedan snart 15 år ett samrådsorgan under invandrarministerns ordförandeskap, invandrarrådet. På motsvarande sätt samråder statens invandrarverk med den s.k. stora referensgruppen. Invandrarnas organisationer och samarbetsorgan som bildats av dessa anlitas av regeringen som remissorgan. Också på det kommunala planet finns samrådsgrupper av olika slag mellan kommunen och invandrarnas föreningar.

Det viktigaste steget mot ökat politiskt inflytande var emellertid införandet av kommunal rösträtt fr.o.m. 1976 års val (prop. 1975/76:23, KU25, rskr. 78). Bestämmelserna innebär att utländsk medborgare som har bott i Sverige minst tre år och har varit kyrkobokförd här har rätt att rösta och är valbar i de kommunala och landstingskommunala valen. Utländsk medborgare som har rösträtt och är valbar kan också väljas till kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag. Medlem i svenska kyrkan kan dessutom rösta och är valbar i de kyrkliga valen. Efter särskilda beslut fick utländska medborgare rätt att delta i folkomröstningen om kärnkraft i mars 1980 enligt samma regler som gäller för kommunalval.

När reformen infördes rönt den stor internationell uppmärksamhet och har sedermera fått efterföljd i andra länder i Europa.

Under valkampanjerna och i övrigt omedelbart före varje val har omfattande insatser gjorts för att informera de nya röstberättigade grupperna. Såväl de politiska partierna som studieförbund och invandrarorganisationer har medverkat. Intresset att delta i 1976 års val var också betydande, då 60% av de röstberättigade utländska medborgarna utnyttjade sin rösträtt. I 1979 och 1982 års val var deltagandet något över 50% för att år 1985 sjunka till 48% och i 1988 års val sluta på ca 43%.

Det successivt sjunkande intresset är illavarslande och kan vara ett tecken på att särskilt de invandrare som kommit till Sverige under senare år känner sig utanför samhällsutvecklingen. Det kan också tyda på att invandrarnas intresse för samhällsfrågor rent allmänt kan vara i avtagande. Det kan även vara en spegling av att valdeltagandet allmänt gick ner i 1988 års val.

För att söka klarlägga de motiv och förhållanden som styr invandrarnas valdeltagande har vid Centrum för invandringsforskning vid Stockholms

universitet under budgetåret 1990/91 inlett ett forskningsprojekt. Ett närmare studium görs av invandrarnas valbeteende i tre kommuner med möjligheter till jämförelser med en motsvarande undersökning vid Lunds universitet om svenska väljare. Projektet i Stockholm bör också ses som en utvärdering av de omfattande informationsinsatser som riksdagen beslutade om på tilläggsbudget II under förra riksmötet. Ett bidrag om 900 000 kr har utgått från arbetsmarknadsdepartementet för det första årets arbete.

Jag bedömer det nödvändigt att fördjupa kunskapen om invandrarnas valdeltagande i 1991 års val. Som jag har nämnt tidigare har valdeltagandet successivt minskat under de fem kommunala valen då rösträtten för utländska medborgare varit aktuell. Sådan kunskap behövs för att det skall vara möjligt att främja invandrarnas aktiva delaktighet i samhällets beslutsprocesser. Den kunskapen är nödvändig också om vi, som jag tidigare föreslagit, skall gå vidare på vägen att vidga rösträtten för invandrarna till att också gälla valen till riksdagen, genom att se positivt på förekomsten av dubbla medborgarskap.

2.4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om *dels* invandrapolitikens valfrihetsmål, *dels* medborgarskap och rösträtt m. m..

3 Flyktingmottagandet

3.1 Allmänna utgångspunkter

Kommunernas mottagande av asylsökande och flyktingar har alltsedan det nuvarande systemet för flyktingmottagande infördes den 1 januari 1985 legat på en betydligt högre nivå än vad som då kunde förutses.

Riksdagen beslöt våren 1990 (prop. 1989/90: 105, SFU 21, rskr. 281) om ett nytt system för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet och om ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. Huvudsyftet med förändringen av ersättningsystemet har varit att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

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 bl.a. frivilliga organisationer får en mer aktiv roll än hittills. Jag kommer i det följande att redovisa mina överväganden och förslag i syfte att främja en utveckling i sistnämnda hänseende.

Dessa överväganden bygger på en utredning som under år 1990 gjorts av en särskild arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet, med företrädare för frivilliga organisationer/folk rörelser och för närmast berörda departement och myndigheter. Arbetsgruppen överlämnade i januari 1991 till statsrådet Lööv sin rapport (Ds 1991: 5) Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet — frivilliga organisationers roll. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av rapporten och en förteckning över de remissinstanser som lämnat synpunkter bör fogas som bilagor till arbetsmarknadsdepartementets underprotokoll. En sammanställning av remissyttrandena finns att tillgå i arbetsmarknadsdepartementets akt (dnr. IP 894/91).

Frågan om arbete och arbetstillstånd för asylsökande under väntetiden har aktualiserats vid åtskilliga tillfällen under året. Det har skett i form av frågor och interpellationer i riksdagen. Frågan har också debatterats intensivt i massmedia. Jag har vid flera tillfällen kunnat redovisa regeringens fasta övertygelse om att Sverige inte bör införa en ordning som tillåter asylsökande att ta regelrätt anställning med marknadsmässig ersättning under väntetiden. Det finns motiv som talar för en sådan ordning, men tungt vägande skäl talar, enligt min mening, också emot.

Det är samtidigt ytterligt angeläget att söka göra väntetiden så meningsfull som möjligt under givna förutsättningar. Det finns all anledning att pröva om nuvarande ordning ger tillräckligt spelrum för sådana initiativ. Jag menar att vi behöver söka och finna nya former. Jag kommer att utveckla dessa frågor i det följande mot bakgrund av en beskrivning av verksamheten vid invandrarverkets förläggningar för asylsökande.

Dessförinnan vill jag helt kort erinra om det arbete med någon form av enhetlig introduktionsersättning för flyktingar som pågått inom regeringskansliet under det senaste året. I propositionen (1989/90: 105) om ett

samordnat flyktingmottagande anmälde regeringen sin avsikt att undersöka förutsättningarna för att införa en sådan samordnad ersättning för flyktingar, som deltar i ett introduktionsprogram inom ramen för flyktingmottagandet.

En sådan ersättning skulle kunna minska behovet av socialbidrag samtidigt som man kunde göra introduktionen så lik ett anställningsförhållande som möjligt. Detta skulle kunna bli positivt både för flyktingen själv, för samhällsekonomin och för allmänhetens syn på flyktinginvandringen. En informell arbetsgrupp inom regeringskansliet med företrädare för arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet har studerat frågan. Inom regeringskansliet övervägs nu möjligheten av att försöksvis pröva en sådan ordning i några kommuner.

3.2. Frivilliga organisationers roll i flyktingmottagandet

Mitt förslag: Samverkan mellan kommuner, statens invandrarverk och andra statliga myndigheter och frivilligorganisationerna bör breddas och fördjupas, särskilt under den introduktionsperiod som utgör ramen för det samordnade flyktingmottagandet. Denna samverkan bör ta utgångspunkt i den enskilde flyktingens behov och syfta till att han/hon så snabbt som möjligt ges förutsättningar att bli etablerad och delaktig i det svenska samhället. För att främja en ökad samverkan mellan frivilligorganisationerna och det offentliga behövs övergångsvis ett begränsat och riktat ekonomiskt stöd från staten.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser ställer sig i huvudsak bakom arbetsgruppens förslag att samverkan bör breddas och fördjupas, huvudsakligen under den introduktionsperiod som utgör ramen för det samordnade flyktingmottagandet.

Flera remissinstanser betonar värdet av de enskilda organisationernas integritet och särart liksom deras betydelsefulla roll för att underlätta flyktingars och andra invandrades integration i det svenska samhället.

Huvuddelen av remissinstanserna anser att det åtminstone övergångsvis finns behov av särskilt utvecklingsstöd för att stimulera till ökat frivilligengagemang. Om samhället ser en fördel med en utvecklad samverkan bör detta enligt många mening uttryckas med ekonomiskt stöd.

Skälen för mitt förslag:

Allmänna överväganden

En helhetssyn måste prägla arbetet för att ge flyktingar en bra introduktion i det svenska samhället. Helhetssynen innebär att de olika samhällsorga-

nens insatser skall samordnas och utgå från den enskildes individuella behov. I denna samverkan bör bl.a. de fackliga organisationerna och frivilligorganisationerna få en mer aktiv roll.

Flyktingmottagandet är en del av invandrapolitiken och för flyktingarna den första fasen i integrationsprocessen. Jag anser att det är angeläget att söka skapa en bredare folklig förankring och en fördjupad frivilligmedverkan i hela invandrapolitiken. Enskilda människors engagemang är grunden för att skapa en opinion till förmån för solidaritet med flyktingar. Vi måste på olika sätt ta vara på detta engagemang och utveckla den samverkan mellan myndigheter och organisationer som redan i dag förekommer.

Det finns enligt min uppfattning en betydande potentiell styrka i föreningslivet som skulle kunna bidra till en större mångfald i flyktingmottagandet och därigenom underlätta flyktingars/invandrades integration i det svenska samhället. Flyktingfrågor engagerar i stort sett alla slags föreningar. Föreningslivet har möjligheter att skapa sociala nätverk och förutsättningar för berikande möten mellan olika kulturer. Så sker redan i dag, men jag delar arbetsgruppens bedömning att detta kraftfält i flyktingmottagandet bör kunna ge ännu mer.

Flyktingmottagandet tar sin början den dag personen söker asyl i Sverige och inte omedelbart avvisas. Den första anhalten är oftast en utredningssluss och därefter en plats på en förläggning. När flyktingen erhållit uppehållstillstånd sker utflyttning till en kommun.

I dag engagerar sig föreningarna mycket aktivt i opinionsbildande verksamhet och i den utbildning i invandrar- och flyktingfrågor som bedrivs av organisationernas centrala avdelningar. Vidare finns mer specifika verksamheter som drift av förläggningar och centrum för stöd till torterade flyktingar. I anslutning till utredningsslussar och förläggningar svarar organisationer för träning i svenska språket, sociala aktiviteter, socialt och medmänskligt stöd och information.

Lokalt i kommunerna finns en flora av föreningsaktiviteter där i vissa fall kommunen och organisationerna samarbetar: träffpunkter, vän-/fadder-/kontaktverksamhet, träning i svenska språket, information, grannskapsarbete, idrottsaktiviteter, gudstjänster, öppna förskolor, läger m.m. Gruppem för ensamstående flyktingbarn under 18 år drivs i ett par kommuner av organisationer.

Vissa kommuner har ett mer organiserat samarbete med frivilliga organisationer. Stockholms stad och Uppsala kommun har exempelvis gett stöd till svenska föreningar och invandrarföreningar för särskilda aktiviteter i flyktingmottagandet.

Även om de lokala aktiviteternas omfattning imponerar bör det enligt arbetsgruppens och min egen mening finnas ett utrymme för en breddad, fördjupad och mer systematisk samverkan. För detta talar entydigt också remissinstansernas gensvar.

Jag anser att föreningslivets engagemang bör kunna skapa och fördjupa kontakter mellan flyktingar och svenskar som kan bidra till ökad förståelse och bättre relationer emellan dem. Genom dessa kontakter kan bägge parter få ett erfarenhetsutbyte och ökade ömsesidiga kunskaper som bör

kunna motverka missförstånd och främlingsfientlighet. Aktiviteter genom föreningslivet leder i sin tur ofta till ytterligare sociala kontakter och ökad delaktighet i samhället, vilket på sikt underlättar integrationen i det svenska samhället.

Genom frivilligorganisationernas medverkan i flyktingmottagandet får också fler människor en roll i mottagandet. Jag anser att flyktingmottagandet på detta sätt bör kunna få ett rikare innehåll och därmed en högre kvalitet. Även flyktingpolitiken som helhet bör härvidlag kunna få en fastare förankring i samhället.

Genom den individuella utformning som verksamhet i föreningsregi skulle kunna ge bör mångfalden i flyktingmottagandet kunna bli till större gagn för både flyktingen och den offentliga verksamheten. Dessutom skulle samverkan och samarbete med myndigheterna i flyktingmottagandet kunna medverka till en vitalisering av föreningslivet.

Jag är samtidigt medveten om att en samverkan och ett samarbete mellan frivilligorganisationer och det offentliga kräver respekt för aktörernas utgångspunkter för och roller i arbetet. Myndigheter och organisationer kan ha motstridiga mål, helt olika arbetssätt och skilda uppfattningar om vilka ersättningar som är rimliga för en viss arbetsinsats.

Jag anser emellertid, precis som de allra flesta remissinstanserna, att motiven för en utvecklad samverkan mellan föreningslivet och myndigheterna vida överväger nackdelarna. Det krävs dock att berörda parter går in i sådan samverkan medvetna om potentiella konflikter och med ett tillräckligt mått av smidighet. Det finns mycket att vinna och många missförstånd kan undvikas om ett samarbete och en samverkan redan från början bygger på en gemensam uppfattning om förhållningssätt, ansvars- och arbetsfördelning.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att det inte är lämpligt eller ens möjligt att ta över andra länders samarbetsmodeller. Vi bör, vilket också remissinstanserna anser, i stället bygga på det system för flyktingmottagande vi har och pröva hur ett förstärkt frivilligengagemang kan länkas samman med den svenska modellen så som den nu tillämpas inom ramen för det samordnade flyktingmottagande som riksdagen beslutade i maj 1990.

Tänkbara uppgifter för frivilliga krafter

Gränsen mellan flyktingmottagandet och långsiktiga integrationsåtgärder är flytande. Båda dessa åtgärdsprogram är delar av samma politik. Det är emellertid så att flyktingarnas behov – emotionella och materiella – är störst i början. Rätt insatser tidigt bör kunna lägga en god grund för en framgångsrik långsiktig integration. En utvecklad och mer strukturerad samverkan mellan samhällsorganen och de frivilliga organisationerna bör därför huvudsakligen avse insatser på det lokala planet och under den introduktionsperiod som utgör ramen för det samordnade flyktingmottagandet i kommunen.

Detta utesluter på intet sätt fortsättning och/eller utveckling av sådan verksamhet som i dag bedrivs på central/regional nivå.

De uppgifter som närmast bör vara aktuella för en breddad och en fördjupad samverkan mellan det offentliga och frivilliga organisationer kan enligt både arbetsgruppens och min egen mening bl.a. omfatta följande:

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

En sådan breddad och fördjupad samverkan mellan myndigheterna och organisationerna bör syfta till att göra arbetet mer mångsidigt och mer flexibelt. Jag anser dessutom, som redan nämnts, att en utveckling av en samverkan på lokal nivå kan komma att få stor betydelse för en positiv syn hos befolkningen på invandringen i allmänhet och på flyktingar i synnerhet.

En utvecklad samverkan – principer och former

Styrkan, viljan och potentialen hos frivilligorganisationerna i Sverige bör enligt min mening kunna utgöra grunden för en utvecklad samverkan mellan dem och det offentliga. Jag anser att följande sammanfattande principer bör gälla:

- En utvecklad samverkan som komplement till myndigheternas insatser bör utgå från den enskildes behov och syfta till att flyktingen så snabbt som möjligt får förutsättningar att bli etablerad och delaktig i samhället.
- Ett mer strukturerat och systematiskt samarbete mellan ansvariga myndigheter och föreningslivet bör huvudsakligen avse insatser under den introduktionsperiod som utgör ramen för det samordnade lokala flyktingmottagandet. Också insatser på central och regional nivå bör kunna utvecklas.
- Ett utvecklat engagemang bör utgå från de enskilda organisationernas särart och förutsättningar. Mångfalden i det lokala föreningslivet bör tas till vara.

Jag menar att såväl SIV, andra statliga myndigheter och kommuner som organisationerna bör kunna ta initiativ till att hitta former för och att bredda samverkan i flyktingmottagandet.

SIV och föreningslivets riksorganisationer har redan etablerade kontakter att bygga vidare på. En utvecklad samverkan bör kunna komma till stånd utan särskilda beslut av vare sig riksdag eller regering. Det viktigaste är, enligt min mening, att nu entusiasterna berörda parter till att arbeta i det syfte och efter de principer jag här angett. SIV, Svenska kommunförbundet och de stora frivilligorganisationerna bör, var och en på sitt sätt, bidra till att sprida dessa signaler. Jag bedömer att dessa signaler blir starkare och tydligare om de kan ta utgångspunkt i en riksdagsbehandling.

Jag bedömer vidare att organisationerna i sin tur från central nivå bör

kunna ge råd och stöd till sina regionala/lokala organ. För detta finns det uppenbarligen, bl.a. att döma av remissvaren, en klar beredskap.

Jag bedömer slutligen att kommunerna har åtskilligt att vinna på att kontakterna med föreningslivet på orten intensifieras. En sådan lokal samverkan bör alltså ske utifrån de lokala förutsättningarna och knyts till det lokala samordnade flyktingmottagandet med den ömsesidiga respekt för parternas integritet som arrangemangen kan kräva.

Som jag tidigare nämnt måste insatserna effektivt sammanlänkas och utgå från att man tillsammans prioriterar insatser och gör upp en arbets- och rollfördelning i syfte att åstadkomma en mer samlad insats anpassad till den enskilde flyktingens behov. Som invandrarverket framhållit i sitt remissvar bör nuvarande medverkan från frivilligorganisationerna i framtiden kunna utvecklas till en samverkan där organisationerna många gånger är med redan vid upprättandet av den enskilde flyktingens introduktionsplan.

Behovet av ekonomiskt stöd

Redan i dag finns flera former för statligt och kommunalt stöd till organisationslivets insatser i flyktingmottagandet. Ersättning ges dels för insatser när frivilligorganisationerna utför verksamhet åt kommunen eller statens invandrarverk, dels för verksamhet som har till syfte att komplettera samhällets insatser i flyktingmottagandet.

När frivilligorganisationerna utgör ett alternativ till offentlig verksamhet erhålls i regel full kostnadstäckning. När verksamheten är av mer kompletterande art kan den finansieras på olika sätt. Jag menar här, som också arbetsgruppen påpekat, att det grundläggande bör vara de frivilliga krafter som utgör basen i varje organisation och de medel organisationerna erhåller för sin ordinarie verksamhet.

En utvecklad samverkan mellan det offentliga och frivilligorganisationerna kan emellertid komma att kräva vissa extra insatser av organisationerna, åtminstone initialt. Därmed kan det också punktvis behövas ekonomiskt stöd från samhällets sida. Även kommuner kan övergångsvis behöva någon form av utvecklingsstöd.

Ett sådant stöd bör i första hand ha till syfte att inledningsvis stödja utvecklingen av en samverkan mellan frivilligorganisationerna och det offentliga i flyktingmottagandet, huvudsakligen där insatserna är av kompletterande art. Åtgärderna bör vara ägnade att göra flyktingmottagandet rikare och mer flexibelt. Därmed skulle de totala kostnaderna för mottagande av flyktingar och asylsökande på sikt kunna minska. Stödet bör, enligt min mening, ha karaktären av projektbidrag och administreras av statens invandrarverk.

Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag om att under en begränsad period införa en sådan ordning, från vilken ekonomiskt bidrag till samverkansprojekt med det syfte jag nu har angett skall kunna sökas.

Min bedömning: Väntetiden för asylsökande skall göras så kort som möjligt. Det är det viktigaste för att göra väntetiden på besked i fråga om uppehållstillstånd så uthärdlig som möjligt.

De arbetstillfällen som finns på den öppna arbetsmarknaden bör även i fortsättningen i första hand tillförsäkras dem som har fått rätt att stanna i Sverige.

I syfte att – under betingelser som inte ger upphov till ökad oreglerad invandring av arbetssökande – skapa lagliga förutsättningar för sysselsättning för asylsökande, kan övervägas att undanta vissa asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd. I syfte att klarlägga härmed sammanhängande frågor tillsätts en särskild utredning.

Skälen för min bedömning:

Bakgrund och nuläge

Som jag tidigare vid flera tillfällen anmält ökade antalet asylsökande mycket kraftigt under budgetåret 1989/90. Totalt sökte 39 000 personer asyl i Sverige vilket kan jämföras med 18 000 – 19 000 under vart och ett av de föregående budgetåren.

Den stora inströmningen av asylsökande medförde ett drastiskt ökat behov av platser vid invandrarverkets förläggningar och utredningsslussar. Ett stort antal tillfälliga förläggningar och annex till utredningsslussarna inrättades som komplement till de 18 fasta förläggningarna och de fyra utredningsslussarna. Den exceptionella ökningen av antalet asylsökande fick till följd att målen för handläggningstiderna inte kunde uppnås som förutsatts i samband med riksdagens beslut om organisation och resurser för SIV från den 1 juli 1989 (prop. 1988/89:105, SfU21, rskr. 281).

Vistelsetiden har således blivit alltför lång för alltför många, även om den är kortare än före år 1989 och kortare än i flertalet europeiska länder. Lång vistelsetid på en förläggning ställer självfallet andra krav på innehållet i den verksamhet som bedrivs på förläggningarna. Regeringens hållning har varit och är fortfarande att arbetet med att så långt möjligt förkorta väntan på beslut måste ges högsta prioritet.

För att invandrarverket skall kunna fatta beslut i asylärenden snabbare och därmed radikalt minska väntetiderna för asylsökande har invandrarverket under budgetåret 1990/91 fått kraftiga resursförstärkningar för detta ändamål (prop. 1990/91:25 bil. 6, SfU8, rskr. 96). Beslutet innebär att invandrarverket får disponera 62 milj. kr. utöver tidigare anvisat anslag för förvaltningskostnader. Förläggningskostnaderna beräknas härigenom kunna minska med ca 400 milj. kr. Satsningen på förstärkta resurser och kortare väntetider har följts upp med förslag i regeringens budgetproposition för budgetåret 1991/92. Målet är att ärendebalanserna om möjligt skall ha arbetats av senast den 30 juni 1992.

Inför den då förestående omorganisationen av statens invandrarverk tillsatte dåvarande invandrarministern, statsrådet G. Andersson, i november 1988, en arbetsgrupp med uppgift att undersöka hur man kunde organisera meningsfull verksamhet för asylsökande under den tid de väntar på besked i fråga om uppehållstillstånd. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag i en idépromemoria våren 1989. Delvis mot bakgrund av detta arbete har invandrarverket gjort en genomgång av den verksamhet som bedrivits vid förläggningarna. Genomgången har resulterat i ett antal riktlinjer för verksamheten.

I första hand förutsätts de asylsökande ta ansvar för sitt och sin familjs dagliga liv så långt de praktiska förutsättningarna tillåter; dvs. sköta sin egen matlagning, städning, barnpassning och att själv ta kontakt med sjukvården och andra eventuella instanser i samhället.

Förläggningarna förutsätts erbjuda viss verksamhet i organiserad form: undervisning i svenska, barn- och fritidsverksamhet, studiecirklar eller kurser kring olika ämnen etc.

På många förläggningar finns sedan lång tid tillbaka ett väl utvecklat samarbete med olika organisationer på förläggningssorten — idrottsföreningar och andra intresseorganisationer, idéella föreningar samt kyrkor och religiösa samfund. Det finns åtskilliga exempel på hur asylsökande på egen hand, i förläggningens regi och/eller tillsammans med olika organisationer utfört annat ideellt inriktat arbete. Det mest omtalade exemplet är förmodligen den insats som asylsökande inom Varbergs kommun gjort för att, i samverkan med lokala miljöorganisationer, städa kommunens badstränder.

Innehållet i verksamheten måste självfallet anpassas till väntetiden på förläggningen. Verksamheten bör så långt möjligt vara av den karaktären att den asylsökande har nytta av den oavsett om han eller hon bosätter sig i Sverige eller något annat land, att den tar till vara såväl den enskildes förutsättningar som personalens och närsamhällets resurser och att den stimulerar och motiverar de asylsökande att vara aktiva.

Det är invandrarverkets ansvar att skapa en god förläggingsmiljö, som tillgodoser både den enskildes behov av mat, husrum, kunskap, stimulans och förströelse och det offentliga behov av en effektiv tillståndshantering. Detta måste åstadkommas till en rimlig kostnad för staten. Jag förutsätter att verket — inom gällande lagstiftning och de ramar som statsbudgeten i varje skede sätter — strävar efter att uppnå dessa mål. Här ingår självfallet också den undervisning i svenska som kan anses motiverad med hänvisning till *dels* riksdagens uttalande i denna fråga (prop. 1983/84:199, SfU19; UbU 1984/85:6), *dels* hänsynen till en rimlig balans mellan omfattningen och inriktningen av de aktiviteter som erbjuds och väntetidens längd.

Arbete och arbetsstillstånd för asylsökande — för och emot

Frågan om hur man kan åstadkomma en meningsfull vistelse för asylsökande under väntetiden har varit föremål för riksdagsbehandling i skilda sammanhang under senare år, inte minst till följd av frågor och interpellationer. Flera motioner i ämnet har tagits upp till behandling under inneva-

rande riksmöte. Gemensamt för de olika förslagen är att arbetstillstånd eller beredskapsarbete i någon form bör införas för asylsökande. Arbetstillståndet föreslås kunna ges antingen generellt eller vid ett arbetserbjudande, omedelbart vid ankomsten eller efter viss angiven väntetid.

Innan jag närmare redovisar min syn på frågan om arbete och arbetstillstånd för asylsökande i Sverige vill jag kortfattat redogöra något för hur det går till i några andra länder, nämligen Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland.

I *Norge* var det tidigare möjligt för asylsökande att ta avlönat arbete. Möjligheten för asylsökande att erhålla avlönat arbete ansågs dock som närmast illusorisk. Bristande kunskaper i norska samt ett snålt arbetsmarknadsläge har uppgetts vara huvudsakliga orsaker. Den 1 januari 1991 trädde föreskrifter i kraft som kraftigt begränsade möjligheten att få arbeta under väntetiden. Det främsta skälet till att inskränka rätten att ta arbete under väntetiden var att förhindra att personer som önskar tillfälligt arbete i Norge anmälde sig som asylsökande.

Erfarenheterna visar att rättigheten till arbetstillstånd och möjligheten att få arbete inte har medgivit någon egentlig effekt när det gäller den egna försörjningen för asylsökande under förläggingsvistelsen.

Villkoren för tidsbegränsat arbetstillstånd under väntetiden i Norge är numera att:

- sökanden har uppehållit sig i riket mer än fyra månader efter att ha ansökt om asyl,
- den sökandes skäl för asyl skall ha utretts,
- det inte finns något tvivel om sökandens identitet,
- det inte är aktuellt att avvisa eller utvisa den asylsökande till något annat land,
- ett konkret arbetserbjudande föreligger.

Tillstånd får inte beviljas om asylansökan har avslagits i första instans.

I *Danmark* är det över huvud taget inte tillåtet för asylsökande att ta avlönat arbete under väntetiden.

Finland tillåter inte heller arbete för de asylsökande under väntetiden. Den finska riksdagen antog våren 1991 en ny utlänningslag. Asylsökande tillåts inte ta arbete på den öppna marknaden. Riksdagen gjorde dock ett uttalande i samband med sin slutliga handläggning av lagen, i vilket man slår fast att det borde vara möjligt för asylsökande att förvärvsarbeta, i den mån asylprocessen tar lång tid.

I *Nederländerna* har det hittills funnits möjligheter för asylsökande att efter prövning få arbeta under väntetiden. Under år 1990 beviljades några hundra sådana arbetstillstånd. Ett negativt beslut kan överklagas.

I de fall de asylsökande lyckats få arbetstillstånd har det gällt okvalificerade uppgifter inom framför allt servicesektorn. De argument som framförts mot att bevilja arbetstillstånd för asylsökande är att de lediga jobben i första hand bör gå till landets egna arbetslösa, att de asylsökande kan bibringas falska förhoppningar om att få stanna och att man inte vill locka ytterligare arbetssökande till landet. Med dessa motiv som grund har regeringen nu föreslagit att asylsökande inte i något fall skall få ta arbete medan handläggningen av deras ärende pågår.

Under åren 1975 – 1980 beviljades i *Västtyskland* arbetstillstånd för asylsökande efter ansökan. Lagstiftningen och tillämpningen har därefter gradvis skärpts. Erfarenheterna visar, menar man, att arbetsmöjligheterna under väntetiden i Tyskland lockat människor utan asylskäl att söka asyl.

År 1987 ändrades asyllagstiftningen så att man kan beviljas ett arbetstillstånd först efter det att man väntat fem år på beslut om begäran om asyl. Möjligheten att få arbetstillstånd beror på omständigheterna i det enskilda fallet och på den förväntade utvecklingen på arbetsmarknaden. Om inhemsk arbetskraft finns att tillgå eller om en negativ utveckling på arbetsmarknaden är förestående beviljas inget arbetstillstånd.

För att sedan återgå till situationen i Sverige vill jag framhålla att flera skäl talar för att asylsökande skall få lov att ta arbete medan de väntar på beslut i asylärendet. En passiv väntetid kan vara mycket destruktiv för individen. Från början aktiva, kompetenta och handlingskraftiga människor kan förlora initiativkraft genom att de får bidrag utan krav på motprestation. Vägen till egen försörjning kan bli betydligt längre än den annars skulle ha blivit.

Vi bör dock, å andra sidan, komma ihåg att det ofta rör sig om personer som befinner sig i en mycket utsatt situation där det kan finnas skäl till speciella insatser utan krav på omedelbara prestationer. Det kan vara tortyrskadade, barn, analfabeter eller handikappade. Det är därför viktigt att inte ha ett stelbent eller stereotypt mottagningssystem, som gör att asylsökande blir schablonmässigt behandlade, passiviserade och bidragsberoende.

Samvaro med svenskar, t. ex. i arbete, har naturligtvis en positiv inverkan på kunskaperna i svenska språket. Det kan också främja en ömsesidig förståelse och respekt mellan svenskar och asylsökande och ge väntetiden innehåll och göra den mer uthärdlig.

Rättsläget är i korthet följande. Den svenska lagstiftningen kräver att en utlänning skall ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Regeringen får föreskriva undantag från kravet på arbetstillstånd.

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med övriga villkor som behövs. Vissa begränsade kategorier av utländska arbetstagare och studenter är under en kortare tid undantagna från kravet på arbetstillstånd.

En asylsökande får alltså enligt gällande regler inte påbörja en anställning. Frågan är då vad som menas med en anställning. För det mesta är svaret ganska enkelt. En anställning uppstår när en person ingår avtal med en annan om att utföra arbete för dennes räkning. Ibland kan det dock vara vanskligt att skilja ett anställningsavtal från andra typer av åtaganden som innebär att vissa uppgifter skall utföras. Det kan vara t.ex. studier med inslag av praktiska övningar, förtroendeuppdrag, delägarskap i bolag m.m.

Bedömningen av vad som är en anställning skall göras utifrån en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Utgångspunkten är det s.k. civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Även den som sysselsätts i beredskapsarbete och liknande betraktas som arbetstagare. Likaså lär-

lingar och praktikanter. Detta gäller även om de inte får lön för sitt arbete utan vederlaget endast utgörs av den utbildning eller praktik som de får.

Därmed är jag inne på skälen som talar *emot* att tillåta arbete för asylsökande.

De arbeten som i praktiken överhuvudtaget skulle komma ifråga för asylsökande – om de hade rätt att ta anställning – voro förmodligen sådana som ställer begränsade krav på kunskaper i svenska språket. Hur effektiv svenskundervisningen än blir, är det inte troligt att de asylsökande, annat än undantagsvis kan hinna tillägna sig kunskaper som skulle ge förutsättningar för mer kvalificerade arbetsuppgifter, t.ex. ett normalt verkstadsjobb.

Arbetsplatsen bör också vara belägen inom pendlingsavstånd från bostaden/förläggningen. Detta skulle i sig innebära en betydande begränsning för dem, dvs. de allra flesta, som bor på en förläggning även om ett större antal än för närvarande säkert skulle ordna boende själva om betalt arbete erbjöds på annan ort. Vi bör också vara på det klara med att en ordning med generella arbetstillstånd skulle kunna medföra risker för svartjobb, låga ersättningar etc – i klartext en svart arbetsmarknad där asylsökande skulle kunna utnyttjas av skrupelfria arbetsgivare. Erfarenheterna från andra länder är entydiga på den punkten.

Ett av de främsta skälen mot att införa generella arbetstillstånd för asylsökande är risken att en sådan ordning indirekt skulle kunna bli ett hot mot asylrätten. En möjlighet att arbeta till marknadsmässiga löner skulle förmodligen locka också personer som inte är flyktingar att ställa sig i asylkön. Det finns sannolikt hundratusentals människor, i närbelägna länder, som skulle vara beredda att ta vara på en sådan möjlighet, t.o.m. för en relativt kort period. En följd skulle kunna bli att vårt mottagnings-system för asylsökande utsattes för mycket starka påfrestningar eller t.o.m. kollapsade.

Regeringen har genomgående hävdatt att bästa sättet att göra väntetiden för asylsökande uthärdlig är att göra den kort. Regeringen har vidare betonat att vi i första hand måste värna om rätten till arbete för människor som har tillstånd att bo i Sverige.

Jag menar, efter samråd med departementschefen, att dessa två principer alltså bör ligga fast och vara grundläggande och vägledande.

Erfarenheterna från andra länder som tillåtit marknadsersatt arbete för asylsökande tyder på att en sådan möjlighet tenderar att bli ytterligare en faktor som lockar människor som inte är flyktingar att söka asyl. Mot den bakgrunden har man i andra länder ändrat eller bestämt sig för att ändra lagstiftningen så att arbete inte tillåts för asylsökande eller, som skett i Norge, kraftigt inskränkt möjligheten att arbeta.

Jag anser sammanfattningsvis fortfarande att de motiv som talar *emot* en ordning med att tillåta arbete med marknadsmässig lön under väntetiden väger tungt, men anser samtidigt att lättnader i det principiella förbudet mot arbete under väntetiden kan vara nödvändiga för att ge de asylsökande en meningsfull väntetid. Om man ska överväga en förändring, bör den konstrueras så att den inte lockar personer som inte har asylskäl.

En möjlighet vore att, under vissa preciserade betingelser, undanta asylsökande från kravet på arbetstillstånd.

Om en sådan förändring skall övervägas, kan det uppkomma en rad frågeställningar i arbetsrättsligt avseende, frågor om ersättning, sociala avgifter, skatter, försäkring etc.

Dessa frågor måste enligt min uppfattning utredas närmare. Jag avser därför att senare återkomma till regeringen i denna fråga.

3.4 Hemställen

Jag hemställer att regeringen

dels föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för frivilliga organisationers roll i flyktningmottagandet som jag har förordat,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om verksamhet för asylsökande under den tid de väntar på besked i fråga om uppehållstillstånd.

4 Instansordningen i utlänningsärenden m. m.

Prop. 1990/91:195
Bilaga 2

4.1 Inledning

Efter de omfattande förändringar av invandrarverkets organisation och utlänningslagstiftningen, som trädde i kraft den 1 juli 1989, har ytterligare steg tagits i syfte att effektivisera organisation och administration. Jag har redan förut redogjort för de resursförstärkningar som gjorts och föreslagits för invandrarverkets och regeringskansliets del. Jag vill nu kortfattat särskilt beröra de senaste årens utveckling när det gäller antalet utlänningsärenden hos regeringen.

Antalet utlännings- och medborgarskapsärenden hos regeringen har under åren 1985–1990 stigit kraftigt. Utvecklingen framgår av följande uppställning.

Tabell

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 (4 mån) |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Avlägsnandearärenden | 2 616 | 1 588 | 1 397 | 1 915 | 1 913 | 4 461 | 3 025 |
| Ärenden i fråga om flyktingförklaring och/eller resedokument | 469 | 413 | 529 | 825 | 1 211 | 674 | 415 |
| Ansökningar om upphävande m. m. av domstols beslut om utvisning på grund av brott | 160 | 154 | 165 | 160 | 136 | 138 | 40 |
| Medborgarskapsärenden | 279 | 370 | 364 | 497 | 454 | 488 | 231 |
| Summa inkomna ärenden | 3 524 | 2 525 | 2 455 | 3 397 | 3 714 | 5 761 | 3 711 |

I de siffror jag här redovisat ingår inte bara överklagade beslut, vilka fattats av invandrarverket, utan också sådana som prövats av regeringen som första och enda instans, normalt sedan ärendena överlämnats av invandrarverket.

Den kraftigaste ökningen avser ärenden om avlägsnande (avvisning/utvisning), dvs. ärenden där fråga om uppehållstillstånd prövas. Under året 1990 inkom till regeringen omkring femtio procent fler ärenden än under något av de närmast föregående åren. Under 1991 och första halvåret 1992 kommer regeringen att få besluta i ett mycket stort antal överklagandearärenden från asylsökande som fått ett negativt beslut av invandrarverket – det pekar alla prognoser på.

Den stora ökningen av antalet asylsökande under 1989 och 1990 har medfört att de mål i fråga om handläggningstider som ställts upp – att tiden från en ansökan till ett slutligt beslut från regeringen normalt inte skall överstiga sex månader – inte har kunnat nås som planerat.

Åtgärder har som nämnts tidigare vidtagits fortlöpande för att förkorta handläggningstiderna, framför allt i avlägsnandearärenden. Rikspolisstyrelsen, invandrarverket och regeringskansliet (arbetsmarknadsdepartementet) har fått kraftigt förstärkta resurser. Jag räknar, som jag tidigare sagt, med att målen för handläggningstiderna i utlänningsärenden, under angivna förutsättningar, kommer att kunna nås under första halvåret 1992.

Även om det inte sker några dramatiska förändringar i vår omvärld,

måste man enligt min bedömning räkna med att Sverige får ta emot ett relativt stort antal asylsökande under de närmaste åren. Det måste alltid finnas en beredskap för svängningar i antalet sökande. Denna beredskap förutsätter en organisation och en administration, som är tillräckligt flexibel för att man skall kunna nå och hålla målsättningen om korta handläggningstider. Beslutet om invandrarverkets nya decentraliserade organisation är ett led i en sådan strävan. Ytterligare steg har tagits därefter.

Regeringen gav genom beslut i december 1989 statskontoret i uppdrag att i samråd med invandrarverket och rikspolisstyrelsen utreda möjligheten att överföra ansvaret för utredningar i asylärenden från polismyndigheterna till invandrarverket. Statskontoret lämnade i september 1990 sin rapport (1990:23) Utredningar i asylärenden till regeringen. Regeringen har därefter i maj 1991 beslutat uppdraga åt SIV att i samråd med rikspolisstyrelsen planera och genomföra överföringen av utredningsansvaret fr.o.m. den 1 juli 1992. Ansvaret för att genomföra grundutredning i samband med att en utlänning begär asyl skall dock ligga kvar hos polismyndigheterna även efter den 1 juli 1992.

Även vad gäller delgivning och verkställighet av avlägsnandebeslut skulle en förändrad ansvarsfördelning mellan polismyndigheterna och invandrarverket kunna leda till effektivitetsvinster. Mot denna bakgrund pågår sedan mitten av mars 1991 en försöksverksamhet vid invandrarverkets förläggningar, som innebär att verkets personal delger asylsökande verkets avlägsnandebeslut samt informerar om innebörden av beslutet.

För att förkorta handläggningstiderna i asylärenden räcker det, enligt min mening, emellertid inte med att effektivisera handläggningen hos polismyndigheterna och invandrarverket. Det är nödvändigt att även effektivisera handläggningen av asylärendena i dess slutliga led.

Frågan om att från regeringen föra bort majoriteten av överklagade ärendena enligt utlänningslagen har varit uppe till behandling vid flera tillfällen under de senaste årtiondena. Ärendeutvecklingen under senare år har tydligt visat att den nuvarande ordningen har sina uppenbara begränsningar. Regeringsbesluten fattas kollektivt. Regeringen kan av praktiska skäl bara undantagsvis sammanträda mer än en gång i veckan. Regeringsärendena skall vidare i första hand beredas inför det statsråd som är föredragande inför regeringens avgöranden. Det finns en gräns för hur många ärenden som det är möjligt att handlägga i en sådan ordning. Det är enligt min mening dags att nu ta steget att föra bort dessa ärenden från regeringen.

Hösten 1989 bemyndigade regeringen mig att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda instansordningen i utlänningsärenden. Kommittén¹, som antog namnet asylprövningskommittén, avlämnade i september 1990 betänkandet (SOU 1990:79) Utlänningsnämnd. Till protokollet i detta ärende bör fogas utredningens sammanfattning av betänkandet som *bilaga 2.5*.

¹ Ordförande i kommittén har varit justitierådet Johan Munck. Övriga ledamöter har varit riksdagsledamöterna Stig Alcmyr, Rune Backlund, Doris Hävik, Lars-Erik Lövdén, Ingela Mårtensson och Göran Åstrand.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet har upprättats och bör fogas till protokollet som *bilaga 2.6*. Remissyttrandena finns att tillgå i arbetsmarknadsdepartementet (dnr R 8819/90).

Jag kommer i det följande att föreslå att en särskild nämnd inrättas för överprövning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Nämnden bör i princip överta de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som i dag faller på regeringen.

Jag vill i sammanhanget nämna ett par andra frågor som aktualiserats i samband med utlänningsärenden. Den ena gäller allmän rättshjälp i utlänningsärenden. På detta område pågår för närvarande överväganden inom justitie- och arbetsmarknadsdepartementen. Det gäller frågor om rättshjälpens omfattning i dessa ärenden och vissa frågor om handläggningen av rättshjälpsärenden.

Den andra frågan gäller förvarstagande av barn. Den frågan behandlades särskilt i proposition 1988/89:86 om ny utlänningslag m.m. Regeringen föreslog där delvis nya förvarsbestämmelser. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 juli 1990 efter att ha förklarats vilande ett år enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Syftet med de nya reglerna var bl.a. att minska utrymmet för förvarstagande av barn. Reglerna innebär att ett barn endast får tas i förvar om det är sannolikt att det kommer att avvisas eller utvisas eller om fråga uppkommer om verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Det krävs också att det finns en uppenbar risk för att barnet annars skulle hålla sig undan och därigenom äventyra en verkställighet som inte bör fördröjas eller att det finns anledning anta att barnet annars skulle bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Rikspolisstyrelsen har på regeringens uppdrag våren 1991 gjort en undersökning om tillämpningen av de nya bestämmelserna om förvarstagande av barn. Av styrelsens rapport framgår att polisen redan under år 1989 började tillämpa bestämmelserna om förvar av barn mer restriktivt. Undersökningen visar att, under den mycket korta mätperioden, antalet barn som tas i förvar var relativt konstant under 1988 och 1989 och därefter ökat. Under samma tid har emellertid såväl antalet asylsökande som antalet verkställigheter ökat markant. Det är fullt tänkbart att andelen förvarstaganden ökat till följd av högre andel avslagsbeslut än under 1988 och 1989. En annan orsak kan vara att andelen barn bland de asylsökande varit större under den nu aktuella mätperioden än dessförinnan. Vidare baserar sig undersökningen på en schabloniserad bedömning av antalet barn per familj. Jag kan nu bara konstatera att denna undersökning inte ger tillräckligt underlag för att dra några generella slutsatser angående tagande av barn i förvar. Jag avser emellertid att noga följa utvecklingen av myndigheternas praxis på detta område. Kontakter har från arbetsmarknadsdepartementets sida tagits med rikspolisstyrelsen och statens invandrarverk för att under ett längre tidsperspektiv säkerställa en uppföljning av antalet barn som tas i förvar. Jag avser också att inom kort återkomma till regeringen med ett uppdrag till rikspolisstyrelsen i denna fråga.

4.2.1 Inledning

Tanken att avlasta regeringen dess nuvarande arbete med framför allt besvärsprovningen av utlänningsärenden har, som jag nyss berört, övervägts tidigare. Dessa överväganden har lett fram till att regeringen även i fortsättningen borde vara slutinstans i de aktuella ärendena. Såväl principiella som praktiska och ekonomiska skäl har åberopats till stöd för denna ståndpunkt.

Man kan i och för sig ha förståelse för dessa ställningstaganden. Nuvarande ordning har tillämpats under lång tid och har enligt en allmänt omfattad mening för det mesta fungerat väl. Som närmare framgår av det följande möter en del svårigheter när det gäller att komma fram till ett idealiskt alternativ till dagens system.

Enligt min mening är det emellertid mycket angeläget att finna en lösning, som innebär att regeringen befrias från det stora flertalet ärenden på detta område. Vikten av att antalet regeringsärenden begränsas har under senare tid betonats allt starkare, inte minst från riksdagens sida. Antalet utlänningsärenden har ökat utomordentligt kraftigt sedan de tidigare ställningstagandena gjordes. Dessa utgör den i särklass största enskilda grupp av ärenden som för närvarande ankommer på regeringen och tar en oproportionerligt stor del av, i första hand, invandrarministerns tid i anspråk.

Det bör här understrykas att det givetvis inte är något självändamål att befria regeringen från befattningen med löpande ärenden. Syftet är att skapa ökat utrymme för regeringen till reformarbete och övergripande planering och prioritering, något som är av stor betydelse när det gäller invandrarpolitiken i stort.

För tanken att befria regeringen från flertalet av de ärenden som det här gäller talar även andra skäl än önskemålet att avlasta regeringen. Principiella skäl kan åberopas för att i synnerhet sådana utlänningsärenden, som innefattar en prövning av den på Genève-konventionen grundade rätten för en flykting att erhålla asyl, prövas av ett från regeringen oberoende organ.

4.2.2 Utlänningsnämnd

En fristående myndighet för överprövning i utlänningsärenden

Mitt förslag: En fristående myndighet, utlänningsnämnden, inrättas för överprövningsuppgifter i utlänningsärenden.

Asylprövningskommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att en särskild nämnd inrättas inom ramen för en treårig försöksverksamhet. Nämnden bör under försöksperioden ha administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är genomgående positiva till förslaget att inrätta en särskild nämnd. Flera remissinstanser, bl.a. *hovrätten för övre Norrland* och *Svenska röda korset*, har anfört att nämnden bör vara fristående. *Rädda Barnens riksförbund*, *Sveriges Advokatsamfund* och *Svenska flyktingrådet* anser att de nu aktuella överprövningsuppgifterna bör handläggas inom ramen för den befintliga domstolsorganisationen, dvs. vid kammarrätt och regeringsrätt. *SIOS-Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige* har fört fram tanken att nämnden borde vara fristående men knuten till en domstol. *Domstolsverket* anser att ett bättre namn vore nämnden för flykting- och medborgarskapsfrågor.

Skälen för mitt förslag: Asylprövningskommittén har övervägt men *avvisat* olika alternativa lösningar som innebär att regeringen befrias från besvärspövningar utan att man skapar någon ny myndighet.

Ett sådant alternativ är en återgång till vad som gällde före år 1976. Då skulle i vissa fall en nämnd höras innan invandrarverket fattade sitt beslut. Rätt till besvär hos regeringen förelåg bara om nämnden eller någon av dess ledamöter hade anmält avvikande mening eller om nämnden inte hade yttrat sig. Invandrarverket hade rätt att om särskilda skäl förelåg överlämna ett ärende till regeringen. Överlämnande skulle alltid ske om nämnden begärde det.

Ett annat tänkbart alternativ vore att överföra besvärspövningen till domstol. Då synes endast kammarrätt kunna komma i fråga, under förutsättning att ärendena skall handläggas inom den nuvarande domstolsorganisationen. Fördelen med domstolsprövning är att prövningen kommer att ske under förhållanden som traditionellt ansetts erbjuda de bästa rättssäkerhetsgarantierna.

Mot att överföra besvärspövningen till domstol talar i första hand de strävanden att renodla domstolarnas arbetsuppgifter som på senare tid gjort sig gällande. Därvid har uttalats att domstolarna i princip bör tilldelas enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning, dvs. uppgifter som är hänförliga till rättskipning i egentlig mening. Med hänsyn till den stora ärendemängden skulle betydande organisatoriska svårigheter uppstå. En domstol skulle dessutom få svårigheter att skaffa erforderlig överblick över den internationella utvecklingen på området. Viktigare torde dock vara att en fortsatt möjlighet för regeringen att utöva en styrning av praxis inte torde vara förenlig med en domstolsprövning i vedertagen mening.

Ett annat alternativ vore att skära av möjligheten till besvär över invandrarverkets beslut i de fall omprövning skett på central nivå och bara tillåta överklagande till regeringen i de fall då invandrarverket på central nivå omedelbart tar upp ett ärende. En sådan ordning skulle emellertid medföra att regeringen fick pröva ganska många överklagade ärenden, eftersom det i stor utsträckning förekommer att ärendena omedelbart handläggs av invandrarverket centralt. Viktigare torde vara att invandrarverket centralt förutsätts utöva en stark styrning av de regionala enheternas beslutsfattande. Därigenom kan en sådan ordning inte sägas innebära att ärendena blir prövade i två självständiga instanser.

Det kan också övervägas att låta de regionala enheterna, dvs. tillstånds-

byråerna vid utredningsslussarna, omvandlas till särskilda myndigheter där prövning skall ske av samtliga ärenden med möjlighet att överklaga till invandrarverket. Mot detta alternativ talar främst att så snart efter 1989 års omorganisation åter genomföra genomgripande organisationsförändringar för invandrarverkets del.

Slutligen har ett alternativ övervägts som innebär att rätten att överklaga ett beslut av invandrarverket till regeringen i princip skulle kvarstå men att ett överklagande skulle få upptas till prövning av regeringen endast om prövningstillstånd meddelats antingen av arbetsmarknadsdepartementet som sådant eller av en särskild, inom departementet verksam, nämnd. Mot detta alternativ talar främst att det skulle vara främmande för svensk förvaltningsstruktur att ge ett departement beslutanderätt i frågor som angår enskilda parter. Det skulle också kunna uppstå oklarheter beträffande ansvaret för ärendena om en nämnd inom departementet skulle svara för frågor om prövningstillstånd och regeringen svara för prövningen i sak.

Asylprövningskommittén har vid sina överväganden avvisat de nu nämnda alternativen och i stället föreslagit att ett särskilt överprövningsorgan inrättas. Mot bakgrund främst av det förhållandevis betydande utrymmet för lämplighetsbedömningar i frågor av denna art och den förutsatta styrningen av praxis från regeringens sida har kommittén funnit att besvärsgörandet inte bör utformas som en domstol, utan bör vara en förvaltningsmyndighet som lämpligen kan betecknas som en nämnd. Jag delar kommitténs bedömning i dessa delar.

I tidigare sammanhang då frågan har diskuterats har anförts både principiella och praktiska skäl mot tanken på en nämnd. Det har därvid anförts att det skulle vara ett unikt och omotiverat ingripande i den centrala förvaltningens konstruktion att skjuta in ett förvaltningsorgan mellan ett centralt ämbetsverk och regeringen.

Invändningar av detta slag får dock anses ha förlorat i styrka i takt med att de generella strävandena att begränsa antalet ärenden hos regeringen har intensifierats. En lösning som innebär att en besvärsnämnd övertar regeringens uppgift att överpröva beslut av en central myndighet står sålunda i överensstämmelse med de riktlinjer som riksdagen antagit för begränsningen av regeringens uppgifter på sådana områden (prop. 1983/84:120, KU 23, rskr 250). Besvärsnämnder av sådant slag har också inrättats i andra sammanhang, bl.a. inom försvars- och utbildningsdepartementets verksamhetsområden (exempelvis besvärsnämnden för högskoleutbildning och totalförsvarets tjänstepliktsnämnd).

Vad som främst kan ge anledning till tvekan inför tanken på att flytta över besvärsprövningen till en nämnd är emellertid inte i första hand de praktiska och administrativa spørsmål som uppkommer. Större vikt måste fästas vid mera principiella aspekter. Ärenden om avlägsnande har ofta livsavgörande betydelse för enskilda människor samtidigt som den praxis som tillämpas i dessa ärenden i många hänseenden får återverkningar för hela samhället, liksom för den bild av vårt land som skapas i omvärlden. Även om man kan skapa en ordning som allmänt sett säkerställer att mera betydelsefulla ärenden förbehålls regeringen, finns det utrymme för viss

tvekan om det lämpliga i att flytta den slutliga prövningen i huvuddelen av fallen från ett organ med politiskt ansvar till en förvaltningsmyndighet.

Behovet av att avlasta regeringen löpande ärenden är emellertid mycket stort, och de betänkligheter som kan anföras är enligt min mening inte större än att en ordning med en nämnd som slutinstans bör införas.

Asylprövningskommittén har ingående diskuterat frågan om nämnden bör vara administrativt fristående eller inte. Allmänt sett är det som regel en fördel om en förvaltningsmyndighet själv svarar för sin egen administration. Om nämnden inrättas som en ny förvaltningsmyndighet med egen administration uppkommer emellertid behov av en rad administrativa stödfunktioner. Nämnden måste förses med lednings-, ekonomi-, personal- och kanslifunktioner liksom personal för exempelvis intern kontorsservice. Resursbesparingen för motsvarande stödfunktioner inom arbetsmarknadsdepartementet torde bli marginell, eftersom dessa resurser till stor del behövs även i ett minskat departement. För en nämnd tillkommer kostnader för datorstöd och lokaler. Hur stora dessa kostnader blir beror bl.a. på var nämnden blir stationerad. Vissa merkostnader är dock ofrånkomliga, om nämnden skall bli administrativt fristående.

Det kan därför övervägas om nämnden kan få en sådan organisation att den stöder sig på någon annan myndighet, en s.k. värdmyndighet, och helst då en myndighet med någorlunda likartade uppgifter. Därmed skulle i stor utsträckning de nyss nämnda merutgifterna falla bort. Det förtjänar understrykas att vad som här diskuteras endast är ett administrativt samband med en annan myndighet. I sin myndighetsutövande och lagtillämpande verksamhet skulle nämnden självfallet under alla förhållanden vara helt oberoende.

Asylprövningskommittén har ingående övervägt olika utvägar att skapa ett sådant administrativt samband mellan nämnden och en annan myndighet. De värdmyndigheter som kommittén därvid i främsta rummet har diskuterat är en domstol, domstolsverket, statens invandrarverk och arbetsmarknadsdepartementet. Kommittén har inte funnit något av dessa alternativ lämpligt som en permanent lösning. Kommittén har även diskuterat en del andra alternativ, såsom att förlägga det administrativa ansvaret till rikspolisstyrelsen, kammarkollegiet eller någon länsstyrelse, men inte funnit någon lösning som ter sig naturlig och samtidigt ger de administrativa vinster som är önskvärda.

Asylprövningskommittén har därför väckt frågan om det är lämpligt att binda sig för en viss lösning i nuvarande läge. I detta avseende är följande att beakta.

Ärendeutvecklingen är i nuvarande läge ovanligt svår att bedöma; antalet ärenden hos invandrarverket har ökat kraftigt, men det är osäkert om denna trend blir bestående och i vilken utsträckning den kommer att återspeglas i antalet överklagade ärenden.

Det anförda måste ställas samman med de svårigheter som under alla förhållanden föreligger när det gäller att bedöma hur ärendenas handläggning i en nämnd kommer att gestalta sig i praktiken. Visserligen torde formerna för ärendenas beredning kunna organiseras smidigare än för närvarande. I det föregående har emellertid konstaterats att man måste

räkna med att själva föredragningen för nämnden samt den överläggning mellan ledamöterna som måste äga rum tar åtskilligt mera tid i anspråk än vad som gäller för den nuvarande ordningen med föredragning för invandrarministern. Hur mycket mera tid det blir fråga om — ett spörsmål som får avgörande betydelse för nämndens dimensionering — är emellertid mycket svårt att bedöma med någon grad av säkerhet, eftersom den tilltänkta ordningen aldrig har prövats.

Asylprövningskommittén har också för sin del anfört att redan det förhållandet att förslaget att föra över de nu aktuella ärendena från regeringen till en nämnd innebär en så betydelsefull nyordning att ett mera definitivt ställningstagande lämpligen bör föregås av någon tids försöksverksamhet.

Asylprövningskommittén föreslår därför en provisorisk lösning som innebär att en nämnd tillskapas och övertar handläggningen av besvär-ärendena från regeringen men att nämndens organisation inte låses fast definitivt. I ett sådant provisorium bör lämpligen — inte minst för att underlätta övergången — den lösningen väljas att nämnden efter de linjer som förut skisserats får administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet, som för närvarande har ansvaret för regeringens beredning av ärendena. Efter en försökstid — förslagsvis om tre år — bör frågan tas upp på nytt, varvid man naturligtvis i första hand bör se efter om det har visat sig vara en lämplig lösning att föra över besvärsprövningen till en nämnd. Om detta bedöms vara fallet, får på grundval av vunna erfarenheter ställning tas till om nämnden — trots de utgiftsökningar som blir följden — skall tilläggas en helt självständig ställning även i administrativt hänseende eller om ett administrativt samband bör skapas med invandrarverket eller exempelvis kammarkollegiet.

Jag har stor förståelse för asylprövningskommitténs resonemang i denna del. Men som flera av remissinstanserna framhållit är det av största vikt att nämnden uppfattas som en fristående myndighet som självständigt fattar beslut i de ärenden som skall prövas av den. Enligt min mening är det därför inte lämpligt ens under en försöksperiod att nämnden får ett administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet. Nämnden bör i stället inrättas så att den står helt fristående från såväl arbetsmarknadsdepartementet som regeringskansliet i övrigt. Någon försöksperiod är enligt min mening inte erforderlig. Nämnden bör därför inrättas permanent. Jag har, när det gäller nämndens ställning, tagit intryck av vad många remissinstanser, inte minst bland frivilliga organisationer, anfört mot den av kommittén föreslagna ordningen. I detta ligger också att nämnden inte heller bör ha lokaler gemensamt med arbetsmarknadsdepartementet. Var nämnden exakt skall lokaliseras är dock en fråga som får lösas i ett annat sammanhang. Klart är dock, enligt min mening, att nämnden av rekryteringsskäl och på grund av behovet av kontakter med skilda delar av regeringskansliet bör lokaliseras till Stockholm eller Stockholms omedelbara närhet.

När det gäller frågan vad nämnden bör kallas har en remissinstans, domstolsverket, uttryckt uppfattningen att nämnden för flykting- och medborgarskapsfrågor vore ett bättre namn än det av asylprövningskom-

mittén föreslagna namnet utlänningsnämnden. Med beaktande bl.a. av intresset att finna ett kort namn bör enligt min mening kommitténs förslag väljas. Nämnden bör alltså kallas "utlänningsnämnden". Att detta tidigare var beteckningen på den rådgivande nämnden till den centrala utlänningsmyndigheten synes inte hindra att det namnet väljs eftersom det är mer än tio år sedan den rådgivande nämnden avskaffades och någon förväxlingsrisk inte längre kan finnas. Att kalla nämnden "utlänningsnämnd" synes bli adekvat även med beaktande av att nämnden avses handlägga inte bara ärenden enligt utlänningslagen utan också medborgarskapsärenden, eftersom ju de sökande i medborgarskapsärenden i regel är utlänningar.

En organisationskommitté bör bildas med uppdrag att planera och vidtaga de åtgärder som är nödvändiga för att överprövningsverksamheten skall kunna föras över från arbetsmarknadsdepartementet till nämnden utan alltför stora störningar.

Utlänningsnämndens uppgifter

Mitt förslag: Nämnden skall i princip överta de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som i dag faller på regeringen.

Särskilt viktiga eller känsliga ärenden bör liksom enligt nu gällande ordning kunna överlämnas till regeringen. Detta bör få en uttrycklig reglering i lagen av innebörd att ett ärende kan lämnas över till regeringen

1. om det bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation,

2. om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen att ärendet prövas av regeringen, eller

3. om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

På utlänningslagstiftningens område skall ett ärende också kunna lämnas över om det på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av regeringen. I fall med sådant samband skall ärenden också kunna överlämnas från invandrarverket till nämnden. Vidare skall regeringen kunna förbehålla sig prövningen av ett visst utlänningsärende eller en viss grupp av sådana ärenden.

Asylprövningskommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget i denna del. Några av instanserna har dock anfört invändningar mot att ärenden skulle kunna överlämnas till regeringen. *Rädda Barnens riksförbund*, *Svenska Flyktingrådet* och *Svenska sektionen av Amnesty International* har anfört att det skulle strida mot regeringsformen att ha en möjlighet för regeringen att överta vissa ärenden.

Skälen för mitt förslag: De överprövningsuppgifter som nu är i fråga

berör såväl utlänningslagen som medborgarskapslagen. Jag behandlar först ärendena enligt utlänningslagen och därefter ärendena enligt medborgarskapslagen.

Ärenden enligt utlänningslagen

De grupper av ärenden rörande enskilda fall som enligt nu gällande lagstiftning ankommer på regeringen är följande:

- överklaganden av invandrarverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning och i samband därmed behandlade frågor om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller om återkallelse av sådana tillstånd (7 kap. 3 § utlänningslagen)
- överklaganden av invandrarverkets beslut i ärende om flyktförklaring eller resedokument samt om återkallelse av flyktförklaring (7 kap. 4 § utlänningslagen)
- överklaganden av invandrarverkets beslut att avvisa ombud eller biträde eller beträffande frågor om jäv (7 kap. 9 § utlänningslagen)
- ärenden som av invandrarverket har överlämnats till regeringen för avgörande (7 kap. 11 § utlänningslagen)
- beslut om utvisning eller om inskränkningar och villkor för vistelsen här i landet av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 § utlänningslagen)
- beslut om avvisning eller utvisning, inskränkningar och villkor m.m. för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (2–4 och 17 §§ terroristlagen)
- frågor om att helt eller delvis upphäva avgöranden rörande utvisning på grund av brott eller utvisning av hänsyn till rikets säkerhet (7 kap. 16 § utlänningslagen).

Det förtjänar anmärkas att regeringen i samband med att den fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning får fatta beslut även i vissa andra frågor. Sålunda kan regeringen, även om frågan inte tidigare har tagits upp, besluta om uppehållstillstånd och om förbud för utlänningsatt återvända till Sverige. Vidare får under vissa förutsättningar fråga om avvisning eller utvisning rörande barn under 16 år som står under utlänningsvården tas upp (7 kap. 5 § utlänningslagen).

Det bör framhållas att en del beslut av invandrarverket enligt nuvarande ordning över huvud taget inte kan överklagas. Av praktisk betydelse är framför allt beslut att vägra eller återkalla visering och motsvarande beslut i fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som inte meddelas i samband med beslut om avvisning eller utvisning. I princip är det fråga om avgöranden som meddelas när den berörde utlänningsbefinner sig utomlands. De ärenden som det här gäller kan av invandrarverket överlämnas till regeringen för avgörande enligt 7 kap. 11 § utlänningslagen, men om invandrarverket har meddelat beslut i ett sådant ärende kan utlänningsbefinden inte få till stånd någon överprövning. Denna ordning har ingående motiverats i samband med den nya utlänningslagens tillkomst (se prop. 1988/89:86 s. 104 ff.). Enligt min mening är något ändrat synsätt i denna del inte erforderligt med anledning av att en särskild besvärdsnämnd inrättas.

Överklaganden av beslut om avvísning och utvisning

Huvudskälet för att inrätta en särskild nämnd är att nämnden skall överta regeringens nuvarande uppgift att pröva överklaganden av invandrarverkets beslut i fråga om avvísning eller utvisning och i samband därmed behandlade frågor om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd. En utgångspunkt måste alltså vara att det stora flertalet ärenden av detta slag skall övertas av nämnden.

Ärenden om avlägsnande kan vara av mycket olika karaktär. I en stor grupp av fallen kan utgången framstå som tämligen självklar på grundval av den praxis som har utbildat sig. I andra fall kan ärendena vara svårbedömda: åtskillig utredning kan ha förebragts och avgörandet kan bero av en värdering av det förebragta materialet. I en del ärenden kan avgörandet ha stor principiell och praktisk betydelse, t.ex. på det sättet att detta blir vägledande för ett antal fall av likartad karaktär.

En annan utgångspunkt måste vara att ärenden av mera uttalad principiell betydelse även i fortsättningen bör avgöras av regeringen. Detta bör liksom i dag ska genom att ärendena *överlämnas* dit. En ordning enligt vilken sådana ärenden i stället skulle komma under regeringens prövning efter *överklagande* skulle inte vara lämplig. Överklagande kan ju bara ske i den händelse beslutet i första instans går utlänningen emot och regeringen skulle i andra fall inte få tillfälle att pröva ärendet.

I ärenden som inte har sådan principiell karaktär som nu avses bör nämnden i fortsättningen vara slutinstans. Det skulle uppenbarligen inte vara lämpligt eller ens praktiskt möjligt, om invandrarverket skulle åläggas att ge olika fullföljdshänvisningar beroende på exempelvis ärendets svårhetsgrad.

Beträffande ett par grupper av de ärenden som det här gäller synes man ha anledning att ifrågasätta om någon rätt till överklagande över huvud taget är nödvändig.

En sådan grupp är de fall då avvísnings- eller utvisningsbeslut har meddelats i samband med att uppehållstillstånd för studier har vägrats eller återkallats (3 kap. 4 § utlänningsförordningen). Utrymmet för en prövning av överinstansen är här mycket begränsat, och det kan hävdas att någon ovillkorlig rätt för den som vill bedriva gäststudier att få en överprövning till stånd inte nödvändigtvis måste finnas.

Å andra sidan är antalet sådana ärenden som enligt nuvarande ordning hamnar hos regeringen mycket begränsat — det rör sig om mindre än tio om året. I ärendena kan avgränsningssvårigheter uppkomma med hänsyn till att klagandena i sin argumentering ibland tangerar förhållanden som skulle kunna åberopas som asylskäl. I betraktande av detta och av att det från principiella synpunkter är en fördel att reglerna om överklagande blir så enhetliga som möjligt bör i detta avseende ingen begränsning av rätten att överklaga i förhållande till vad som gäller för närvarande göras.

Den andra gruppen gäller fall då polismyndighet som första instans har beslutat om avvísning — t.ex. på den grunden att utlänningen kan antas komma att sakna medel för sin försörjning eller begå brott — och invandrarverket har meddelat sitt beslut med anledning av besvär över polis-

myndighetens avgörande. Sedan den nya utlänningslagen börjat tillämpas den 1 juli 1989 får polismyndighet aldrig meddela beslut om avvisning om utlännings sökare asyl här eller har en nära familjemedlem som gör detta och inte heller om utlännings utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning tas upp. Det kan mot denna bakgrund hävdas att det numera borde vara tillräckligt att sådana frågor som polismyndighet har fattat beslut kan prövas i två instanser.

Emellertid gäller även här att det endast är ett mycket obetydligt antal fall som nämnden skulle avlastas för det fall att rätten att överklaga invandrarverkets beslut tas bort. Med hänsyn till vad som förut har sagts om fördelen av att ha en enhetlig reglering ligger det närmast till hands att låta avgöranden av invandrarverket även i de fall som nu är i fråga kunna överklagas till nämnden. Det kan för övrigt inte uteslutas att någon gång en principfråga kan komma upp till bedömning, t.ex. huruvida de uttalanden som utlännings har gjort i ett visst fall skall tolkas så att han sökt asyl.

I vissa av hithörande frågor lär för övrigt också en delvis olikartad praxis förekomma vid skilda polismyndigheter. Det gäller t.ex. förutsättningarna för att avvisa en medborgare i annat nordiskt land på den grunden att han bedöms sakna medel för sin försörjning. Det är inte uteslutet att ett avgörande av nämnden i ett sådant eller något annat likartat fall kan få betydelse för att främja en enhetlig praxis.

Överklaganden av beslut om flyktingförklaring och resedokument

Invandrarverkets beslut i fråga om uppehållstillstånd kan överklagas bara under förutsättning att verket samtidigt har beslutat om avvisning eller utvisning. Om en utlännings söker uppehållstillstånd på den grunden att han anser sig vara konventionsflykting men uppehållstillstånd vägras honom av invandrarverket och beslut om avvisning eller utvisning meddelas, kan utlännings enligt nuvarande ordning få tillstånd en överprövning av beslutet genom att överklaga. Detta är däremot inte möjligt, om invandrarverket visserligen inte anser honom vara flykting men beviljar honom uppehållstillstånd på annan grund.

I sistnämnda fall kan utlännings emellertid, samtidigt som han ansöker om att få stanna i Sverige eller därefter, ansöka om flyktingförklaring eller resedokument.

Flyktingförklaring och resedokument ges bara för personer som är att betrakta som konventionsflyktingar. Avslagsbeslut rörande flyktingförklaring och resedokument – liksom återkallelse av flyktingförklaring – kan överklagas till regeringen (7 kap. 4 § utlänningslagen). Vid prövningen av frågan om utfärdande av sådana handlingar görs en ny bedömning av de skäl som utlännings har åberopat för rätten att få stanna här även om uppehållstillstånd har beviljats på andra grunder än flyktingskap. Regeringen prövar ca 400 sådana överklaganden per år. Andelen fall då ett överklagande leder till ändring är endast någon procent.

Det kan självfallet diskuteras om rätten att överklaga ett avslag på en ansökan om flyktingförklaring eller resedokument måste behållas. I dessa ärenden är det fråga om utlännings som fått tillstånd att stanna i landet.

låt vara med annan motivering än de begärt. Det är inte något oavvisligt rättstrygghetskrav att en fråga av nu aktuellt slag skall kunna prövas i mer än en instans. Invandrarverket har också i flera sammanhang ifrågasatt om det är rimligt att dessa ärenden skall kunna överklagas till regeringen.

Frågan togs upp till prövning i samband med tillkomsten av den nya utlänningslagen (prop. 1988/89:86 s. 107 f). Jag erinrade därvid om att den som får flyktningförklaring eller resedokument i vissa avseenden är gynnsammare ställd än den som får stanna av politisk-humanitära skäl eller andra skäl av rent humanitär art. Anhöriga till en flykting kan få resan till Sverige betald av staten. En flykting åtnjuter även vissa andra ekonomiska fördelar, t.ex. rätt till studiesocialt stöd utan kvalifikationsprövning, och dessutom ett bättre skydd mot utvisning på grund av brott. Ett resedokument ger honom också möjlighet att resa till andra länder i något större utsträckning än om han enbart har främlingspass. Det kan vidare ha en viss psykologisk betydelse att bli erkänd som flykting och alltså ha fått sina uppgifter helt accepterade. Med hänsyn till de nu angivna omständigheterna förordades i propositionen att det alltjämt borde vara möjligt att överklaga ett beslut som innebär avslag på en ansökan om flyktningförklaring eller resedokument. Riksdagen följde förslaget utan meningsskiljaktighet (SFU19, rskr.325).

Med hänsyn till att rätten att överklaga beslut om flyktningförklaring och resedokument sålunda helt nyligen av en enhällig riksdag har ansetts böra behållas föreslås inte någon ändring i detta avseende. Detta gäller så mycket mera som hithörande frågor under alla förhållanden måste komma under nämndens bedömning för det fall de aktualiseras i samband med överklagande av beslut om avvisning eller utvisning. Uppenbarligen är det inte möjligt att göra skillnad mellan beslut om flyktningförklaring och beslut angående resedokument; den grundläggande frågan är densamma i dessa ärenden. Antalet besvärärenden hos regeringen är med nuvarande ordning ganska begränsat. Det kan visserligen av olika skäl komma att öka under den närmaste tiden, men handläggningen och beslutsfattandet tar förhållandevis liten tid i anspråk. Om rätten att överklaga behålls, påverkar detta sålunda inte övervägandena angående organisationen och dimensioneringen av en särskild nämnd.

På grund av det anförda bör rätten att överklaga beslut om flyktningförklaring och resedokument behållas. Överklaganden av sådana beslut bör i fortsättningen prövas av den särskilda nämnden.

Avvisande av ombud m.m.

Invandrarverkets beslut att avvisa ombud eller biträden samt beslut av verket i jävsfrågor får överklagas särskilt till regeringen. Beslut i dessa frågor bör i fortsättningen kunna överklagas till den särskilda nämnden.

Enligt nuvarande ordning får invandrarverket med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen, om verket anser att särskilda skäl motiverar det (7 kap. 11 § utlänningslagen).

Det är framför allt i två kategorier av ärenden som invandrarverket enligt nuvarande ordning brukar överlämna avgörandet till regeringen. Den ena gruppen av ärenden är sådana som anses ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Den andra ärendegruppen kännetecknas av att frågor om uppehållstillstånd är samtidigt anhängiga hos regeringen och invandrarverket beträffande medlemmar av samma familj eller att något annat liknande samband föreligger mellan ärenden som på samma gång handläggs av regeringen och verket.

Slutligen förekommer det att invandrarverket till regeringen lämnar över ärende vars utgång kan bli prejudicerande för andra liknande ärenden. Även vissa enskilda fall av utrikespolitisk betydelse eller annars av mycket speciell natur har överlämnats till regeringen.

Om en besvärnämnd inrättas, kommer dessa frågor i ett delvis nytt läge. Frågan uppstår då i vilken utsträckning ärenden skall kunna överlämnas till regeringen eller till nämnden utan att överklagande har ägt rum. Jag behandlar först spörsmålet om i vilka fall ärenden skall kunna lämnas över till regeringen i den nya ordningen.

Av hänsyn till regeringens ansvar för *säkerhetsfrågor* bör fortfarande gälla att ärenden där sådana frågor aktualiseras överlämnas till regeringen i den mån invandrarverket inte självt anser sig böra fatta beslutet. Ärenden av detta slag — för närvarande ett fyrtiotal om året — bör alltså inte prövas av den särskilda nämnden.

Enligt nuvarande praxis brukar som regel ett ärende överlämnas till regeringen, om säkerhetspolisen av skäl sammanhängande med rikets säkerhet har avstyrkt en ansökan om uppehållstillstånd eller lämnat särskilda synpunkter i ärendet. Från säkerhetspolisens sida kan t. ex. ha lämnats sådana uppgifter om utlänningsens anknytning till en underrättelseorganisation i främmande stat att en bedömning bör göras av risken för att han här i landet ägnar sig åt spioneri eller annan liknande verksamhet.

Denna praxis synes i det väsentliga böra iakttas även i fortsättningen. Undantagsvis kan naturligtvis tänkas att ett ärende bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet att det bör avgöras av regeringen även om säkerhetspolisen inte skulle ha yttrat sig. Den omständigheten att uppgifter har kommit in från säkerhetspolisen behöver å andra sidan inte automatiskt leda till att ärendet underställs regeringen.

Står det helt klart att utlänningsen under alla förhållanden skall avvisas på annan grund än av säkerhetsskäl, behöver sålunda ärendet uppenbarligen inte överlämnas. Och om de uppgifter som har kommit fram i ärendet gör det uppenbart att det med hänsyn till utlänningsens tidigare verksamhet eller i övrigt kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här i landet, kan avvisning ske med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen utan att regeringen

behöver kopplas in på fallet, för såvitt utlänningen inte är flykting eller annat liknande förhållande föreligger.

Det kan emellertid också tänkas att uppgifter som säkerhetspolisen har lämnat framstår som helt harmlösa i belysning av det material som beslutsmyndigheten har till sitt förfogande. I så fall behöver naturligtvis inte enbart den omständigheten att säkerhetspolisen har yttrat sig föranleda att ärendet bedöms vara av betydelse för rikets säkerhet. Vad som är väsentligt är att regeringen får tillfälle att pröva de från säkerhetssynpunkt viktiga eller tveksamma fallen.

Vad som har sagts nu har närmast tagit sikte på fall då ett ärende gäller en fråga om *avvisning*. Om en fråga angående *utvisning* av någon som redan har uppehållstillstånd här i landet skulle aktualiseras av hänsyn till rikets säkerhet är regeringen ensam behörig att fatta beslut (4 kap. 11 § utlänningslagen), och ärendet bör i så fall alltid överlämnas dit. Enligt regeringens förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlännningar m.m. (prop. 1990/91:118) skall en sådan fråga normalt överlämnas till rikspolisstyrelsen, som har att pröva frågan om ansökan i ärendet skall göras till regeringen. Regeringen har dock också enligt förslaget möjlighet att ta upp frågan självmant.

Ett yttrande från säkerhetspolisen kan emellertid också tänkas innehålla uppgifter som tyder på att utlänningen kan befaras medverka till någon form av *terrorism*. Vad som nyss har sagts om ärenden av betydelse för rikets säkerhet kommer att få motsvarande tillämpning för terroristfallen om det nyss nämnda förslaget genomförs. Det innebär bl.a. att klara fall av avvisning på grund av risk för terrorism kan avgöras av polisen eller invandrarverket utan att överlämnande till regeringen behöver ske, varvid de reguljära grunderna för avvisning i 4 kap. 2 § 3 och 4 utlänningslagen kan tillämpas (Jfr. SOU 1989:104 s. 234–236 och 271–272).

Det kan någon gång tänkas inträffa att ett ärende enligt utlänningslagstiftningen har särskild *utrikespolitisk betydelse*. Även i sådana fall bör man kunna hänskjuta ärendet till regeringen. Därmed är inte sagt att utrikespolitiska hänsyn skall tillåtas inverka på ärendets avgörande: detta kan givetvis inte få ske annat än möjligen inom det utrymme för diskretionär prövning som föreligger enligt utlänningslagen. Uppenbarligen kan det likväl, om utgången av ärendet har särskild betydelse för vårt lands förhållande till en främmande makt eller till en mellanfolklig organisation – t.ex. Europarådet – te sig naturligast att regeringen avgör ärendet. Detsamma kan vara fallet om ärendet, utan att vårt förhållande till en annan stat eller någon mellanfolklig organisation kan sägas vara direkt berört, är av mycket speciellt slag och kan väntas föranleda en betydande internationell uppmärksamhet. I så fall bör dock krävas *synnerliga skäl* för att ärendet skall få hänskjutas till regeringen.

En utgångspunkt i samband med strävandena att befria regeringen från här behandlade överprövningsuppgifter har varit att överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall skall kunna ske för att regeringen skall få tillfälle att utöva en *styrning av praxis*. I enlighet härmed bör alltså ett ärende kunna överlämnas till regeringen, när det bedöms vara av särskild

vikt för ledningen av utlänningslagens tillämpning att ett ärende prövas av regeringen.

Även i fall av annat slag bör ett ärende kunna överlämnas till regeringen om utgången kan antas få omedelbar betydelse för ett mycket stort antal ärenden eller annars har särskild principiell vikt. Avgränsningen av sådana ärenden från dem som bör avgöras på vanligt sätt är vanskelig och torde vara svår att lägga fast i lagstiftningen; man får här i stor utsträckning lita till myndigheternas omdöme. Det är emellertid viktigt att observera att ett ärende om avvisning eller utvisning inte bör hänskjutas till regeringen, om den berörde utlänningen påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte kan avfärdas som uppenbart ogrundat. Det kan nämligen tänkas bli bedömt som stridande mot Europakonventionen, om utlänningen i ett sådant fall bara får sin sak prövad i en instans och avgörandet går honom emot. Det bör särskilt påpekas att när det är fråga om ett rent lagtolkningsproblem eller ett renodlat rättstillämpningsproblem, det ytterst sällan torde vara befogat att ärendet överlämnas till regeringen. Sådana frågor bör som regel ankomma på nämnden som slutinstans även om de skulle vara svårbedömda.

De ärenden som enligt hittills gällande ordning överlämnats till regeringen av invandrarverket har ofta rört sig om fall då en ny grupp asylsökande börjat uppträda och omständigheterna påkallar en i princip likartad bedömning av vissa grundläggande förhållanden som kan beräknas bli återopade av ett stort antal sökande. Om det i sådana fall är exempelvis en värdering av de politiska förhållandena i ett visst främmande land som i praktiken blir av avgörande betydelse för en stor grupp ärenden, är det självfallet lämpligt att regeringen får tillfälle att avgöra ett eller ett par typfall till ledning för bedömningen i övriga fall. Över huvud taget gäller att den praxis som hittills har utbildat sig vad gäller överlämnande av ärenden till regeringen i det väsentliga bör iaktas även i fortsättningen.

Det kan emellertid i dessa ärenden också uppkomma principfrågor som inte har anknytning till förhållandena i ett visst främmande land men som ändå kan beräknas återkomma i ett betydande antal andra ärenden. Regeringen har exempelvis efter överlämnande från invandrarverket avgjort ett ärende i vilket principfrågan bestod i huruvida det kunde anses vara ett humanitärt skäl av tillräcklig styrka att den utlänning som sökte uppehållstillstånd var HIV-smittad. Detta erbjuder ett exempel på ärenden som bör kunna överlämnas till regeringen även i fortsättningen.

Självfallet kan det förekomma att ett ärende hos invandrarverket eller hos nämnden med hänsyn till föreliggande *familjeanknytning* eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som är under prövning hos regeringen. I så fall bör ärendet kunna hänskjutas till regeringen. Inte minst hänsynen till de berörda utlänningarna talar med styrka för att ärendena bör avgöras slutligt i ett sammanhang.

Det sagda bör självklart ses mot bakgrund av att överlämnande av ärenden utan föregående prövning i första instans är ett avsteg från instansordningsprincipen och som sådant skall tillgripas endast när det är särskilt påkallat.

En särskild fråga är om nämnden obligatoriskt skall underställa rege-

ringen ett ärende för det fallet att mer än en ledamot i nämnden hade *skiljaktig mening* beträffande utgången i förhållande till majoriteten. Som ett skäl för en sådan ordning kan åberopas att det ansvariga statsrådet därigenom skulle få en inblick i hur lagstiftning och av statsmakterna beslutade riktlinjer verkar i praktiken. Liksom när det gäller andra rättstillämpningsfrågor måste man givetvis räkna med att ledamöterna i nämnden kan hamna i skilda meningar. I sådant fall bör emellertid här som eljest vanliga omröstningsregler gälla. Att låta regeringen bli slutinstans så snart skiljaktig mening förekommer skulle innebära att man för dessa fall utökar överprövningsmöjligheterna med ytterligare en instans. Detta är enligt min mening inte motiverat.

Ett annat särskilt spörsmål är om både *invandrarverket* och *nämnden* skall ha befogenhet att överlämna ett ärende till regeringen. Det står ganska klart att nämnden måste ha en sådan befogenhet. Mera diskutabelt är om även invandrarverket skall kunna besluta om överlämnande. Det är utifrån vanliga principer ej helt invändningsfritt, om en underinstans själv skall kunna åstadkomma att ett ärende prövas i extraordinär ordning och att den vanliga besvärinstansen så att säga sätts ur spel.

Mot detta står att utlänningsärenden som regel är mycket brådskande och att det ibland kan tänkas vara tämligen självklart att ett ärende bör överlämnas till regeringen. Av betydelse är också att, om ärendet på vanligt sätt avgörs av invandrarverket som första instans, nämnden inte får tillfälle att avgöra detta i annat fall än om verket meddelat ett för utlänningsen negativt beslut och denne överklagar. Slutligen bör framhållas att invandrarverket under alla förhållanden enligt kommitténs mening måste kunna hänskjuta ett ärende till regeringen i sådana fall då ett överklagande inte skulle kunna ske om verket avgör ärendet på egen hand. Exempel erbjuder ett ärende om upphållstillstånd som inte har samband med avvisning eller utvisning.

Det nu anförda innefattar övervägande skäl för att även invandrarverket bör kunna besluta om omedelbart hänskjutande till regeringen. Lämpligen bör emellertid, om verket har överlämnat ett ärende till regeringen och detta faller inom nämndens kompetensområde, regeringen ha skyldighet att höra nämnden, om ärendet inte är synnerligen brådskande. Regeringen bör också kunna överlämna ett hänskjutet ärende till nämnden för avgörande. Vad som har sagts nu bör dock inte gälla fall då ett ärende har hänskjutits till regeringen av säkerhetsskäl eller därtör att det har utrikespolitisk betydelse och inte heller när hänskjutandet orsakats av familjeanknytning.

Överlämnande av ärenden till nämnden

Tidigare har framgått att ett ärende i vilket säkerhetsfrågor aktualiseras bör överlämnas till regeringen, i den mån det inte bedöms kunna avgöras i vanlig ordning. Överlämnandet kommer i normalfallet att ske direkt från invandrarverket. Om ärendets känslighet från säkerhetssynpunkt står klart först sedan det överklagats till nämnden, bör det emellertid ankomma på

nämnden att besluta om överlämnande. Det skall alltså inte förekomma att ett ärende överlämnas från invandrarverket till nämnden med hänvisning till att det berör säkerhetsfrågor.

Däremot bör invandrarverket uppenbarligen ha möjlighet att till nämnden överlämna ett ärende rörande en utlänning som har familjeanknytning eller annan liknande anknytning till en utlänning som är aktuell i ett ärende hos nämnden. Som förut har konstaterats bör sådana ärenden nämligen såvitt möjligt avgöras i ett sammanhang.

När det gäller ärenden vilkas avgörande kan få prejudicerande karaktär skall såväl invandrarverket som nämnden kunna överlämna ett ärende till regeringen, när det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen att ärendet prövas av regeringen. Självfallet kan emellertid inte alla ärenden vilkas utgång får betydelse för andra likartade ärenden överlämnas till regeringen, utan i många fall torde det få ankomma på nämnden att meddela vägledande beslut. Möjligheten att överlämna ärenden till regeringen bör reserveras för fall där utgången kan få omedelbar betydelse för ett mycket stort antal fall eller annars har särskild principiell vikt. En annan ordning skulle innebära alltför stor belastning på regeringen och knappast vara förenlig med nämndens självständiga ställning.

Med denna utgångspunkt uppkommer frågan om invandrarverket skall kunna överlämna sådana ärenden till nämnden som verket visserligen anser ha betydelse utöver det enskilda fallet men ändå inte bedömer vara av sådan särskild vikt att frågan bör underställas regeringen. Övervägande skäl talar för att frågan bör besvaras nekande. Det betyder att ärenden av det slag som avses nu bör avgöras av verket i vanlig ordning, med rätt för utlänningen att överklaga till nämnden i den händelse avgörandet går honom emot. Det skulle nämligen innebära en alltför komplicerad ordning, om invandrarverket skulle tvingas gradera de mera svårbedömda fallen på sådant sätt att vissa skulle styras direkt till regeringen och andra direkt till nämnden, medan ytterligare andra skulle avgöras av verket på vanligt sätt.

Invandrarverket bör inte heller kunna hänskjuta ett ärende till nämnden på den grunden att ärendet har utrikespolitiska implikationer eller annars är av helt speciell karaktär. Är ärendet av sådan beskaffenhet att det bör avgöras av regeringen bör det hänskjutas dit. Annars bör det avgöras av verket som första instans i vanlig ordning.

Sammanfattningsvis bör alltså ett överlämnande av ärenden från invandrarverket till nämnden komma i fråga endast i de fall då ett samband mellan ärenden hos myndigheterna föreligger av familjeanknytnings-skäl eller annan liknande orsak.

Regeringen bör kunna förbehålla sig rätten att avgöra visst ärende eller en grupp av ärenden

Den ordning som nu har förordats innebär att det ankommer på den myndighet som enligt vanliga regler skall pröva ett ärende – invandrar-

verket eller nämnden – att bedöma om förutsättningarna är för handen för att ett visst ärende skall överlämnas till regeringen. För det stora flertalet fall är någon annan lösning inte praktiskt möjlig.

Undantagsvis kan emellertid tänkas inträffa att regeringen bedömer det som nödvändigt att säkerställa att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden kommer under regeringens prövning, oberoende av hur de underordnade myndigheterna ser på saken. Det kan t.ex. röra sig om ärenden av mycket stor betydelse från invandringspolitisk synpunkt eller ärenden av särskild vikt för vårt förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Det nu antydda problemet föreligger redan i dag men kan sägas bli mer uttalat efter inrättandet av en särskild besvärsnämnd. Med tanke på fall av det slag som avses nu bör regeringen ha möjlighet att *förbehålla sig* avgörandet av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Detta bör kunna ske både i fråga om ärenden som redan har kommit in till invandrarverket eller nämnden och beträffande ärenden som kan komma att aktualiseras inom en nära framtid.

Regeringens beslut torde få meddelas genom förordning, om det innebär en generell regel beträffande ärenden av en viss typ, och annars genom förvaltningsbeslut. Men självfallet skall beslut av detta slag inte kunna fattas i fråga om ett ärende som redan har avgjorts slutligt.

Det bör framhållas att ett bemyndigande av detta slag bör komma att utnyttjas med stor försiktighet av regeringen. Normalt bör nämligen regeringen på samma sätt som för närvarande kunna förlita sig på att de ärenden i vilka regeringen bör fatta beslut kommer att överlämnas utan någon särskild föreskrift om detta från regeringens sida.

Några remissinstanser har anfört betänkligheter mot förslaget i denna del under åberopande av att det skulle strida mot regeringsformen att tillerkänna regeringen denna möjlighet. JK har emellertid för sin del uttryckligen anfört att det inte föreligger några grundlagsmässiga hinder mot att regeringen i undantagsfall ges möjlighet att besluta om att visst ärende eller viss ärendegrupp skall överlämnas till regeringen. Jag delar JKs uppfattning och anser alltså att förslaget i denna del inte strider mot regeringsformen.

Ärenden enligt medborgarskapslagen

De ärenden enligt medborgarskapslagen som nu ankommer på regeringen är följande:

- överklaganden av invandrarverkets beslut i naturalisationsärenden, dvs. ärenden avseende ansökningar om att upptas till svensk medborgare (6 § medborgarskapslagen)
- överklaganden av invandrarverkets beslut i ärenden rörande ansökan om bibehållande av svenskt medborgarskap (8 § första stycket medborgarskapslagen)
- överklaganden av invandrarverkets beslut i ärenden rörande ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap (9 § medborgarskapslagen)
- ärenden som av invandrarverket har överlämnats till regeringen för

avgörande (9 a § medborgarskapslagen)

– ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare (11 § andra stycket medborgarskapslagen).

Jag redovisar i det följande mina överväganden i fråga om instansordningen beträffande dessa ärendegrupper.

Överklaganden av invandrarverkets beslut i naturalisationsärenden

Beslutanderätten i naturalisationsärendena ankom på regeringen fram till år 1969. I motiven till lagändringen detta år, vilken innebar att ärendena flyttades över till invandrarverket, diskuterades om överflyttningen skulle avse samtliga ärenden eller enbart ärenden av enklare beskaffenhet. En förutsättning för det ställningstagande som gjordes – och som innebar att samtliga ärenden överflyttades – var enligt departementschefen (prop. 1968:158 s. 71 f) att vissa slags ärenden skulle kunna överlämnas till regeringen och att invandrarverkets beslut skulle kunna överklagas dit.

Vissa naturalisationsärenden är av sådan art att de enligt min mening lämpligen bör prövas av regeringen även i fortsättningen. En sådan prövning kan som nu komma till stånd genom att dessa ärenden överlämnas till regeringen. Beträffande övriga ärenden bör det, på samma sätt som för närvarande gäller, ankomma på invandrarverket att fatta beslut i första instans. Det är ofrånkomligt att en möjlighet till överprövning då måste stå öppen. Något principiellt eller praktiskt hinder mot att överprövningen läggs på ett annat organ än regeringen anser jag dock inte föreligga.

Prövningen innehåller ett sådant inslag av rättstillämpning att den i och för sig mycket väl kunde ankomma på domstol och då i första hand på kammarrätt. Ärendena är så förhållandevis begränsade till antalet att de aktuella strävandena att renodla domstolsverksamheten inte får samma tyngd som motargument som beträffande utlänningsärendena. Det finns emellertid ett naturligt samband mellan utlänningsärendena och naturalisationsärendena. De kunskaper nämnden får rörande bl.a. förhållandena i andra länder är av värde även för prövning av medborgarskapsfrågor. Av betydelse är också att naturalisationsärendena kommer att bidra till att göra nämndens arbetsuppgifter något mera varierade än om den enbart skulle handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen. På grund av vad som nu sagts anser jag att överklaganden av beslut i naturalisationsärenden i fortsättningen bör prövas av den särskilda nämnden.

En speciell grupp av ärenden bör dock förbehållas regeringen. Enligt 6 § andra stycket medborgarskapslagen kan en utlänning i vissa fall naturaliseras som svensk medborgare även när de reguljära förutsättningarna för naturalisation i första stycket samma paragraf inte föreligger. Det gäller här fall då det bedöms vara till gagn för riket att sökanden upptas till svensk medborgare samt då sökanden förut varit medborgare här eller är gift med en svensk medborgare eller det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl.

Det synes av principiella skäl böra ankomma på regeringen som enda instans att pröva om någon skall beviljas svenskt medborgarskap därför att det bedöms vara till gagn för landet. Svenskt medborgarskap på denna

grund har i praktiken beviljats bl.a. framstående vetenskapsmän och konstnärer som bott i landet under kortare tid än som föreskrivs i de reguljära reglerna. Jag föreslår alltså den ordningen att det skall ankomma på regeringen ensam att besluta i alla frågor som gäller om någon skall upptas till svensk medborgare därför att det bedöms vara till gagn för landet. Övriga undantag från de reguljära reglerna bör som nu prövas i första instans av invandrarverket, vars beslut bör kunna överklagas till nämnden.

Överklaganden av invandrarverkets beslut i ärenden om bibehållande av eller befrielse från svenskt medborgarskap

Ansökningar om bibehållande av svenskt medborgarskap (8 § första stycket medborgarskapslagen) eller befrielse från sådant medborgarskap (9 § medborgarskapslagen) prövas av invandrarverket med besvärsmätt till regeringen.

Av samma skäl som anförts beträffande naturalisationsärendena anser jag att beslut i dessa frågor i fortsättningen bör få överklagas till den särskilda nämnden.

Överlämnade ärenden

Gällande ordning innebär att invandrarverket får överlämna ett ärende till regeringen om särskilda skäl föreligger (9 a § medborgarskapslagen).

När regeln infördes, vilket skedde år 1969 i samband med att beslutanderätten i naturalisationsärenden flyttades från regeringen till invandrarverket, gav departementschefen vissa riktlinjer för när överlämnande bör ske. I första hand avsågs ärenden med utrikespolitisk anknytning eller av särskilt grannliga natur samt ärenden som kan få särskild betydelse för prövningen av andra ärenden (prop. 1968:158 s. 73).

Reglerna för överlämnande av medborgarskapsärenden bör utformas på ett sätt som i huvudsak motsvarar vad som föreslagits för ärenden enligt utlänningslagstiftningen. På samma sätt som gäller för sistnämnda ärenden innebär sålunda till en början regeringens ansvar för *säkerhetsfrågor* att naturalisationsärenden där sådana frågor uppkommer bör överlämnas till regeringen för avgörande.

Säkerhetsfrågor aktualiseras i regel genom uppgifter som säkerhetspolisen lämnat i ett ärende. Sådana frågor kan emellertid komma upp även på annat sätt. Med hänsyn till den betydelse säkerhetsaspekterna har i naturalisationsärenden bör överlämnande så gott som undantagslöst ske när det i ett ärende framkommit uppgifter som tyder på att ärendet kan röra rikets säkerhet eller allmän säkerhet och omständigheterna inte är sådana att det står klart att ansökningen skall avslås oberoende av dessa aspekter.

Undantagsvis kan även inträffa att det i bedömningen av ett medborgarskapsärende kommer in ett *utrikespolitiskt moment* av sådan styrka att ett ärende bör överlämnas till regeringen eller att *synnerliga skäl* annars talar för regeringens prövning. Tidigare har jag behandlat dessa frågeställningar för utlänningsärendenas del.

Motsvarande synpunkter gör sig gällande i de nu aktuella ärendena. Ett synnerligt skäl för att överlämna ett ärende till regeringen kan härutöver vara att det bedöms vara till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare, fastän sökanden själv inte åberopat denna grund.

Även i medborgarskapsärenden bör regeringen få tillfälle att utöva en *styrning av praxis*. Detta bör ske genom att det föreskrivs att ett ärende skall överlämnas till regeringen när det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av medborgarskapslagen att ärendet prövas av regeringen. Det gäller då i regel ärenden i vilka det uppkommit fråga om att genomföra en sådan ändring av praxis som får särskild räckvidd och betydelse, exempelvis för bedömning av ett stort antal ärenden i framtiden.

Det kan också övervägas om man även på medborgarskapslagstiftningens område bör öppna möjlighet för att ett ärende skall kunna överlämnas till regeringen av det skälet att det med hänsyn till *familjeanknytning* har samband med ett ärende som prövas av regeringen. Enligt min mening är emellertid en sådan ordning knappast motiverad på detta område, eftersom intresset av att ärenden av sådant slag avgörs samtidigt inte har samma styrka som när det gäller utlänningsärenden. Varje ärende skall ju för övrigt även i fall av detta slag underkastas en individuell prövning efter sin art.

Inte heller är det motiverat att på medborgarskapslagstiftningens område införa regler som innebär att regeringen genom särskilt beslut skall kunna *förbehålla sig* avgörandet av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. De skäl som kan tala för sådana regler gör sig inte gällande med samma styrka på förevarande område som när det gäller ärenden enligt utlänningslagstiftningen.

I frågan om inte bara nämnden utan även invandrarverket bör få befogenhet att överlämna ärenden till regeringen hänvisar jag till de överväganden som gjordes i denna fråga för utlänningsärendenas del. Vad som anförts där talar för att även invandrarverket bör kunna besluta att ett medborgarskapsärende skall överlämnas till regeringen. Regeringen bör åläggas att höra nämnden, om ärendet inte är synnerligen brådskande. Under samma förutsättningar som föreslagits för utlänningsärenden bör regeringen få överlämna ett hänskjutet medborgarskapsärende till nämnden för avgörande.

Däremot bör medborgarskapsärenden inte få överlämnas från invandrarverket till nämnden. De ärenden som inte enligt vad ovan sagts bör hänskjutas till regeringen bör avgöras av invandrarverket i första instans och prövas av nämnden endast efter överklagande.

Ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare

Prövningen av förklaringsärendena enligt 11 § andra stycket medborgarskapslagen behölls hos regeringen när naturalisationsärendena flyttades över till invandrarverket. Regeringens beslut i dessa ärenden meddelas efter regeringsrättens hörande.

I de ärenden som det här gäller kan sakförhållandena erfarenhetsmässigt ofta vara ganska komplicerade, men någon mera kvalificerad juridisk

prövning aktualiseras sällan. Eftersom ärendena är mycket få till antalet, har det i praktiken knappast någon betydelse för arbetsbelastningen vare sig hos regeringen eller hos regeringsrätten att ärendena för närvarande förutsätter handläggning hos båda dessa organ.

Något rationellt skäl för att regeringen skall belastas med ärenden av det här slaget kan emellertid knappast åberopas; det torde endast vara av historiska orsaker, betingade av en tidigare syn på medborgarskapsfrågor, som dessa ärenden har förbehållits regeringen. Med hänsyn till den principiella vikten av att inte någon grupp av löpande ärenden ankommer på regeringen annat än när detta är nödvändigt eller åtminstone den klart lämpligaste lösningen bör regeringen befrias även från denna ärendegrupp. Det kan härvid övervägas att förlägga prövningen i första instans till invandrarverket, men övervägande skäl talar för en ordning som säkerställer att ärendena handläggs under medverkan av kvalificerad juridisk sakkunskap. Ärendena bör därför föras till nämnden.

Något yttrande från regeringsrätten bör självfallet inte infordras av nämnden, vars ordförande förutsätts ha domarerfarenhet eller annan erfarenhet av likvärdigt slag och som bör kunna avgöra ett ärende av aktuellt slag i första instans utan hjälp av utomstående juridisk sakkunskap.

Ett beslut av nämnden kommer därmed i dessa ärenden att meddelas i första instans och bör då av principiella skäl kunna överklagas. Eftersom det här gäller en renodlad rättstillämpningsfråga bör överklagandet ske till förvaltningsdomstol. I betraktande av att nämnden är en överinstans kan skäl synas tala för att överklagande skulle få ske direkt till regeringsrätten och alltså inte till kammarrätt. För att en överprövning skall garanteras måste emellertid då regeringsrätten bli skyldig att ta upp ett sådant överklagande utan krav på prövningstillstånd. Enligt min mening föreligger dock inte tillräckliga skäl för en sådan ordning, som skulle strida mot strävandena att avlasta de högsta domstolsinstanserna. Ett överklagande av nämndens beslut i en fråga av här aktuellt slag bör därför ske till kammarrätt.

Nämndens organisation

Mitt förslag: Den nya nämnden skall få namnet utlänningsnämnden. I nämnden skall ingå minst tre ordförande och tre ersättare för ordförande med juridisk utbildning och normalt domarerfarenhet. Vidare skall i nämnden ingå minst femton lekmän. Nämnden skall vara beslutför med en ordförande och två lekmän. I enkla ärenden skall dock ordföranden ensam kunna fatta beslut, och i ärenden av principiellt slag skall nämnden kunna sammanträda i en utökad sammansättning.

Nämnden bör i huvudsak överta den föredragande- och kansliorganisation som nu finns inom arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet.

Asylprövningskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Kommittén föreslog dock att i nämnden borde ingå två ordförande och två ersättare för ordförande samt tio lekmän.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft något att erinra mot den föreslagna organisationen. *Kammarrätten i Jönköping* anser att nämnden i normalfallet bör ha en tyngre sammansättning än ordförande och två lekmän samt framhåller att muntlighet och utökade besluts-motiveringar påverkar tidsåtgången vid ärendenas avgörande och att detta bör beaktas vid bestämmandet av nämndens personalstyrka. *Statens invandrarverk* anser att nämnden bör ha tre heltidsanställda ordförande i stället för två med två ersättare samt att antalet lekmanaledamöter bör justeras i motsvarande mån. *Svenska röda korset, Rädda Barnens riksförbund, Sveriges advokatsamfund* och *Svenska flyktingrådet* anser att överprövningen bör ske i ett domstolsförfarande i stället för i en nämnd. *Svenska sektionen av Amnesty International* anser att enkla ärenden bör avgöras av ordförande och två lekmanaledamöter samt att nämnden i övriga ärenden bör tillföras ytterligare kompetens. *Sveriges frikyrkoråd* anser att en ordförande och två övriga ledamöter bör delta i beslutet och att det endast vid positiv utgång för den enskilde bör få förekomma att en enskild tjänsteman beslutar ensam. *SIOS-Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige* anser att prövningen bör ske i ett fristående organ knutet till en domstol samt att ärenden som inte tagits i enighet bör prövas i utökad sammansättning eller överlämnas till regeringen. *Hovrätten för övre Norrland* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* anser att ordförande och ersättare för ordförande bör vara eller ha varit ordinarie domare. Den uppfattningen delas även av Svenska Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska flyktingrådet.

Skälen för mitt förslag: Nämnden bör bestå av ordförande och lekmän. Till frågan hur nämnden bör vara sammansatt när den avgör enskilda ärenden återkommer jag senare.

Om nämnden skall vara jämställd med domstol vid prövning av frågor om frihetsberövande krävs det enligt 2 kap. 9 § andra stycket regringsformen — förutom att sammansättningen skall vara bestämd i lag — att ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Det skulle kunna vara en fördel att uppställa ett sådant krav; nämnden skulle då kunna överpröva även beslut om tagande i förvar, vilka nu överklagas till kammarrätt.

Å andra sidan synes ett sådant kvalifikationskrav onödigt begränsa urvalet när det gäller att finna personer lämpade för och intresserade av en tjänstgöring av aktuellt slag. Det är för övrigt inte säkert att nämnden ens med en sådan sammansättning skulle godtas som domstol enligt Europakonventionen (jfr Svensk Juristtidning 1989 s. 659).

Det bör därför inte lämpligen uppställas som något obligatoriskt krav att ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare. Däremot bör det krävas juridisk utbildning och normalt även domarerfarenhet. Efter huvudsakligt mönster av vad som gäller i andra liknande sammanhang bör kvalifikationskravet kunna formuleras så att ordförande och ersättare för

ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

I tidigarc utredningssammanhang har utgångspunkten varit att ordförandena skulle vara heltidsanställda hos nämnden. Jag ansluter mig i princip till denna bedömning. Visserligen skulle det kanske kunna bli lättare att finna personer lämpade för och intresserade av uppdraget, om det på samma sätt som gäller för den danska nämnden blir fråga om ett uppdrag som inte förutsätter heltidsengagemang. Antalet ärenden kan emellertid förutsättas bli så högt att man måste räkna med att minst sex och sannolikt fler ordförande skulle behövas om uppdragen skall förenas med aktivt arbete av annat slag. Det synes alltför vanskligt att tänka sig att en tillräckligt fast praxis skulle kunna upprätthållas med sådana förutsättningar.

Asylprövningskommittén har föreslagit att i vart fall två ordförande skall vara heltidsanställda hos utlänningsnämnden och att den ene av dem skall vara chef för nämnden. Som närmare skall utvecklas i det följande räknar kommittén då med att vardera av ordförandena skall svara för minst en sammanträdesdag i veckan med lekmän och dessutom ensam avgöra ett betydande antal ärenden. En förutsättning för att detta skall vara möjligt torde vara att inte den ordförande som skall ha ställning som nämndens chef annat än i marginell utsträckning belastas av administrativt arbete.

Med tanke på att sjukdomsfall måste kunna mötas och att verksamheten bör kunna upprätthållas även vid semestrar och andra ledigheter bör det enligt min mening finnas tre heltidsanställda ordförande.

Därutöver bör enligt min mening minst tre ersättare för ordförande utses. Dessa bör i så fall kunna ha uppdragen vid sidan av annat arbete, men det är givetvis angeläget att de utses på sådant sätt att det inte innebär en försvagning av nämnden när ersättare tjänstgör i ordförandens ställe.

Regeringen bör vid behov kunna förordna flera ersättare för ordförande. Det synes naturligt att som ersättare förordnas domare vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Om det bland den personal som tjänstgör hos nämnden finns någon tillräckligt erfaren och kvalificerad person, bör det emellertid inte vara uteslutet att denne förordnas som ersättare, något som givetvis kan vara förenat med praktiska fördelar vid hastigt uppkommande förfall för någon av de ordinarie ordförandena.

Ordförande och ersättare för ordförande bör förordnas av regeringen utan ansökningsförfarande.

Det är väsentligt att förtroendevalda lekmän får starkt inflytande när det gäller nämndens beslutsfattande. Ett inslag av lekmän syftar inte bara till att själva avgörandena skall bli välgrundade och riktiga. Inslaget av lekmän har kanske sin mest väsentliga betydelse genom att det säkerställer nämndens demokratiska förankring och tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i ärendena.

Lekmännen bör utses av regeringen på förslag av de politiska partierna. Det är en fördel om ledamöterna utses så att olika delar av landet blir representerade.

Avgörande för frågan om hur många lekmanledamöter som bör utses

blir hur reglerna om nämndens beslutförhet utformas. Asylprövningskommittén utgick i denna del från att ordföranden eller tjänsteman hos nämnden under alla förhållanden bör kunna fatta beslut i frågor som endast angår ett ärendes beredning eller som gäller avvisning eller avskrivning av ett ärende. Jag delar kommitténs uppfattning. Ordföranden bör alltså ensam få avgöra frågor om inhibition, avvisning eller avskrivning och rättshjälp samt frågor som rör ett ärendes beredning. Utom såvitt avser inhibition bör sådana frågor kunna delegeras till annan tjänsteman hos nämnden. Frågan är emellertid om lekmän alltid skall ingå i nämnden när denna avgör ett ärende i sak.

Även om det naturligtvis ligger nära till hands att utgå från en sådan ordning, kan det ifrågasättas om man härigenom tar till vara medborgarinflytandet på det bästa sättet. Med tanke på det stora antal ärenden som man numera måste räkna med kommer i så fall ganska många lekmän att behöva utses, och man måste utforma ett schema för deras medverkan som i hög grad bygger på alternerande tjänstgöring av olika grupper. Det finns en risk för att lekmanaledamöterna under sådana förhållanden kommer att drunkna i rutinbetonade fall och inte i realiteten får det inflytande över beslutsfattandet i de enskilda ärendena som är önskvärt.

Från dessa synpunkter skulle det vara en fördel om kravet på medverkan av lekmän kunde begränsas till att avse en mindre del av ärendena. Detta ligger nära till hands även med hänsyn till att de ärenden som nämnden kommer att få behandla är av mycket olikartad karaktär i avseende på svårhetsgrad. Det är visserligen genomgående fråga om grannliga bedömningar av stor vikt för de berörda, men i en betydande grupp av ärendena är prövningen av ganska enkelt slag och utgången tämligen självklar med hänsyn till den praxis som har utbildat sig. Ofta är ärendena emellertid mera komplicerade, och många gånger kan de vara ytterligt svårbedömda. Över huvud taget gäller att omständigheterna i de enskilda fallen kan variera avsevärt.

Enligt min mening bör ordföranden kunna meddela beslut på nämndens vägnar även vid avgörandet av ett ärende i sak, under förutsättning att prövningen är av enkel beskaffenhet. Om lekmännens medverkan blir obligatorisk endast i de mera svårbedömda fallen tas medborgarinflytandet bättre till vara och nämndens verksamhet blir också lättare att administrera. Att i enlighet härmed ärendets svårhetsgrad blir bestämmande för den sammansättning som krävs för beslutförhet är ingen principiell nyhet; denna ordning är vanlig inte minst inom domstolsväsendet (se t.ex. 1 kap. 3 a § och 3 kap. 6 § rättegångsbalken).

Naturligtvis kan det ibland finnas olika meningar i frågan om ett ärende skall anses vara av enkel beskaffenhet eller ej. Jag anser att nämnden under medverkan av lekmän bör kunna besluta om närmare riktlinjer för när ordföranden ensam skall få fatta beslut. För att ett ärende skall få avgöras i denna form bör enligt min mening alltid krävas dels att det enligt ordförandens bedömning inte råder någon som helst tvekan om ärendets utgång, dels att ärendet inte innehåller vidlyftigt material av betydelse för prövningen.

Något hinder mot att ett ärende avgörs under medverkan av lekmän bör

inte föreligga även om det skulle vara enkelt. Om flera ärenden av likartad karaktär samtidigt är eller beräknas bli anhängiga hos nämnden, är det sålunda som regel en fördel om ett eller ett par av dem avgörs av nämnden i sammansättning med lekmän även om utgången bedöms som tämligen klar. Övriga ärenden kan sedan — under förutsättning att omständigheterna verkligen är helt likartade — avgöras av ordföranden ensam efter de linjer som den fullsuttna nämnden ställt sig bakom.

När nämnden sammanträder under medverkan av lekmän bör den vara beslutför med ordförande och två lekmannaledamöter. En utökad sammansättning bör emellertid gälla för fall som är av principiell betydelse eller som innebär att praxis ändras. Sådana ärenden bör kunna avgöras i utökad sammansättning bestående av minst två ordförande eller ersättare och minst fyra andra ledamöter. Den ordförande som är chef för nämnden förutsätts normalt delta.

Den föreslagna ordningen skall ses mot bakgrund av att det förhållandet att nämnden arbetar med flera ordförande och flera grupper av ledamöter kan medföra att det uppstår ett samordningsbehov. Syftet med att ge nämnden möjligheter att avgöra ärenden av mera principiell eller praxisbildande natur i utökad sammansättning är att säkerställa enhetlighet och kontinuitet i avgörandena och att tillhandahålla en lösning för det fall att exempelvis ordförandena har olika uppfattning i en viss fråga. Självfallet förutsätts nämnden i reguljär sammansättning följa den uppfattning som kommit till uttryck genom ett beslut som fattats i utökad sammansättning.

Beslut om att hänskjuta ett ärende till avgörande i utökad sammansättning bör kunna fattas antingen av nämnden i ordinarie sammansättning eller av ordföranden ensam. I sammanhanget kan erinras om bestämmelsen i 7 kap. 11 § andra stycket 3 utlänningslagen enligt vilken ett ärende skall överlämnas till regeringen för avgörande om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av lagen att ärendet prövas av regeringen. Det måste alltså beträffande ett ärende som bedöms ha betydelse för kommande praxis göras en avvägning om det har sådan särskild betydelse att det skall överlämnas till regeringen eller om det kan avgöras av nämnden i utökad sammansättning.

Står det alldeles klart att exempelvis situationen i ett visst främmande land har ändrats på ett sådant sätt att det synsätt som kommit till uttryck i tidigare avgöranden av asylfrågor inte kan vidhållas, kan nämndens avgörande knappast sägas innebära en ändring av praxis, eftersom förutsättningarna har ändrats. I ett sådant fall behöver ärendet inte nödvändigtvis hänskjutas till utökad sammansättning.

Mitt förslag: Den särskilda regel om skyldighet för invandrarverket att i vissa fall göra en omprövning som nu finns i utlänningslagen bör behållas även efter inrättandet av utlänningsnämnden. Nämnden bör samarbeta med FNs flyktingkommissariat. I fråga om muntlig handläggning bör samma regel gälla för nämnden som den som nu är tillämplig i fråga om invandrarverket. Beträffande arbetsformerna bör bl.a. viss specialisering för lekmanaledamöternas del ske, för att lekmannainflytandet skall kunna göra sig gällande i önskvärd utsträckning.

Asylprövningskommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran i denna del. *Statskontoret* anser att lekmannens länderinriktning bör breddas, så att den täcker två gruppchefer. *Svenska sektionen av Amnesty International* anser att förslaget inte går tillräckligt långt när det gäller muntlig handläggning hos nämnden.

Skälen för mitt förslag:

Omprövning

I detta sammanhang bör regeln i 7 kap. 10 § utlänningslagen om omprövning av invandrarverkets beslut beröras något. Regeln innebär att invandrarverket skall ompröva ett av verket i första instans fattat beslut, om verket finner att beslutet är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och det nya beslutet inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningslagen. Bestämmelsen i utlänningslagen skiljer sig från förvaltningslagens omprövningsregel bl.a. på det sättet att omprövning enligt förvaltningslagen bara skall ske om beslutet är *uppenbart* oriktigt medan en omprövning enligt utlänningslagen skall ske om beslutet är oriktigt. I båda fallen kan omprövning ske även om beslutet har överklagats men omprövningskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller inte om klaganden har begärt inhibition. Inte heller gäller denna skyldighet sedan myndigheten har överlämnat handlingarna i ett överklagat ärende till överinstansen. Enligt utlänningslagen får dock omprövning ske även efter det att handlingarna överlämnats, om regeringen begär yttrande från verket, och omprövningen kan ske även när inhibition har begärts.

Bakgrunden till den mera omfattande omprövningskyldigheten i utlänningslagen är behovet av att minska överinstansens arbetsbörda och få en totalt sett snabbare handläggning av ärenden rörande avvisning och utvisning. Det kan i och för sig ifrågasättas om dessa behov gör sig lika starkt gällande när ärendena inte längre skall överklagas till regeringen och om inte förvaltningslagens vanliga regler i stället borde gälla. För fall då omprövningen inte leder till någon ändring medför dessutom proceduren att det tar längre tid innan utlänningsnämnden får handlingarna i ärendet

med risk för att nämndens avgörande fördröjs i motsvarande mån. Jag finner dock inte skäl att nu föreslå någon ändring av omprövningsregeln. Skulle det visa sig att denna omprövningsregel allmänt sett medför en förlängning av handläggningstiderna eller andra nackdelar får frågan övervägas på nytt. Jag kommer därför nog att följa utvecklingen på detta område.

Remisser m.m.

När handlingarna har överlämnats till nämnden är ärendet ofta klart för avgörande utan ytterligare skriftväxling. Det står dock nämnden fritt att t.ex. genom remiss till invandrarverket eller arbetsmarknadsstyrelsen inhämta yttrande över vissa frågor. Ett sådant yttrande, liksom ett yttrande som invandrarverket bifogat vid överlämnandet av handlingarna, måste utlänningen enligt förvaltningslagens regler få del av innan ärendet avgörs.

I vissa länder förekommer samarbete med företrädare för FNs flyktingkommisariat (UNHCR) vid handläggningen av asylärenden. Ett sådant samarbete kan i vissa ärenden vara av värde.

Samarbetet bör inte innebära att UNHCR eller företrädare för organisationen deltar i själva avgörandet. I stället bör UNHCR ha rollen av rådgivare. Med tanke på det stora antalet ärenden som kommer att prövas i andra instans för svensk del är det inte lämpligt att UNHCR åtar sig att mera generellt delta i proceduren. En lämplig ordning kan i stället vara att utlänningsnämnden i de speciella ärenden där den finner det erforderligt inhämtar yttrande från UNHCR genom remiss. Från UNHCR:s sida har man ställt sig positiv till en sådan ordning och framhållit att UNHCR ibland kan tänkas föredra att avge sitt yttrande muntligt. Vidare har framhållits att UNHCR kan tänkas av eget initiativ vilja framföra synpunkter även i ärenden som inte har remitterats.

Det kan även vara värdefullt för utlänningsnämnden om någon form av fortlöpande samråd med UNHCR kan åstadkommas i frågor av mera övergripande art som ej rör enskilda ärenden. Detta synes kunna ske genom regelbundna sammankomster mellan företrädare för nämnden och UNHCR.

Ärendenas beredning och avgörande

Tyngdpunkten i utlänningsnämndens arbete kommer, liksom i det gällande systemet, att ligga på föredragning av ärendena. Nuvarande ordning i arbetsmarknadsdepartementet innebär att ärendena i regel föredras tre gånger, nämligen inför gruppchef (chefen för en av fyra grupper inom utlänningsenheten med ansvar som huvudman), expeditionschef och statsråd, innan statsrådet anmäler ärendet i regeringen. Dessa rutiner står i överensstämmelse med ett vanligt arbetssätt i regeringskansliet som innebär att ett ärende skall anmälas för ansvarig huvudman och för en chefstjänsteman innan det presenteras för statsrådet.

Beredningen av ärendena inom nämnden kommer inte att vara bunden av några sådana arbetsformer med upprepade föredragningar som dem

som gäller för regeringskansliet. Mycket kommer att bero på hur enkla och praktiska rutiner ordförandena och personalen lyckas skapa.

Under ett inledande skede av nämndens verksamhet torde det vara lämpligt att behålla nuvarande ordning i vad den innebär att föredragandena är underställda en gruppchef. I vilken utsträckning formliga föredragningar för gruppchefen behöver äga rum bör emellertid inte läggas fast genom några regler, utan det bör i främsta rummet ankomma på den ansvarige ordföranden att bestämma om detta. Härvid måste naturligtvis beaktas vilken erfarenhet föredraganden har och det aktuella ärendets svårhetsgrad. Allmänt sett torde emellertid gälla att, i den mån föredragningar för gruppchef skall förekomma, dessa normalt kan förkortas i förhållande till den ordning som ibland tillämpas i dag. I mera komplicerade ärenden bör gruppchefen själv kunna svara för föredragningen.

Föredraganden kommer förmodligen att få avsätta minst samma tid för förberedelserna som i dag. Den förutsatta förhandsinformationen till ledamöterna innebär ett visst merarbete. I viss utsträckning kompenseras emellertid detta av att arbetsformerna inom nämnden blir smidigare än inom regeringskansliet. Så t.ex. är den ansvarige ordföranden normalt tillgänglig för diskussion om uppkommande problem.

Ordförandena synes inte behöva tilläggas något omedelbart ansvar för ärendena på beredningsstadiet. Beredningen bör som regel kunna ske genom föredragandens och gruppchefens försorg. Det synes emellertid lämpligt att gruppcheferna fördelas mellan ordförandena så att de inriktar sig på att presentera sina ärenden under en bestämd ordförandes sammanträdesdag eller att föredra ärendet för denne ensam, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Gruppchefen och föredraganden kan då alltid repliera på en av ordförandena när något problem uppkommer som behöver diskuteras i förväg.

Som regel bör tre sammanträden med fullsuttet nämnd behöva hållas varje vecka. Vid behov måste självfallet antalet sammanträden per vecka utökas.

Lekmännen bör lämpligen delas in i grupper med ansvarsområden motsvarande gruppchefernas. Även lekmännen kommer därmed att få särskild erfarenhet av ärenden med asylsökande från vissa bestämda delar av världen. En sådan specialisering är väsentlig för att lekmännen skall få verkligt inflytande i beslutsprocessen.

Vid själva sammanträdet med nämnden bör föredragningen kunna till viss utsträckning rationaliseras och inriktas på de i varje ärende betydelsefulla eller tveksamma frågorna. Det synes lämpligt att förutom föredraganden gruppchefen är närvarande vid sammanträdet.

Det bör eftersträvas att beslut fattas i anslutning till själva sammanträdet. I undantagsfall, om ärendet är mycket komplicerat eller av principiell betydelse, är detta kanske inte möjligt. Beroende på omständigheterna kan ordföranden då antingen bestämma att ärendet skall utgå för att, sedan ytterligare överväganden gjorts presenteras på nytt inför nämnden i annan sammansättning eller att slutlig överläggning uppskjuts till dess att nämnden åter kan få samma sammansättning som då ärendet först föredrogs.

Nämndens beslut bör underskrivas av ordföranden och kontrasieras

av föredraganden eller gruppchefen. Självfallet måste dokumentation ske av vilka ledamöter som deltagit i avgörandet, något som kan ske genom att detta anges på föredragningslistorna. Protokoll i egentlig mening synes inte behöva föras.

Det bör understrykas att vad som nu har sagts om nämndens arbetsformer inte skall uppfattas som uttömmande och bindande. Det bör i huvudsak ankomma på nämnden själv att bestämma om sina arbetsformer under hänsynstagande till allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Mycket väsentligt är att nämnden fortlöpande erhåller information om sådana förhållanden i främmande länder som är av betydelse för dess prövningsuppgifter. Ordföranden bör sörja för att sådant material ställs till nämndens förfogande. Närmast i fråga som uppgiftslämnare kommer utrikes- och arbetsmarknadsdepartementen, invandrarverket, UNHCRs lokalkontor i Stockholm samt frivilliga organisationer såsom Amnesty International.

Muntlig handläggning

En följd av att förvaltningslagen i princip blir tillämplig på nämndens verksamhet är att bestämmelsen om muntlig handläggning i 14§ förvaltningslagen kommer att gälla om inte annat förordnas. Regeln innebär att en part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende vilket avser myndighetsutövning mot enskild skall få tillfälle till detta, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Sistnämnda begränsning kan åberopas t.ex. för att be en part att återkomma senare när viktiga och brådskande arbetsuppgifter måste gå före. Allmänt sett är emellertid regeln avsedd att innebära att myndigheterna i stor utsträckning måste tillåta att part lämnar uppgifter muntligt. Myndigheten kan också, även om den enskilde inte begär det, besluta om muntlig handläggning och skall då särskilt beakta att detta kan underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra.

I 1989 års utlänningslag har införts en särskild bestämmelse om muntlig handläggning i asylärenden vid invandrarverket (11 kap. 1§). Enligt bestämmelsen skall det ingå muntlig handläggning vid verket, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Vidare skall det företas muntlig handläggning om utlänningsbegär det och sådan handläggning inte saknar betydelse. Bestämmelsen, som tillkom på förslag av lagrådet, är avsedd att i vissa hänseenden gå längre än förvaltningslagens regel men i andra hänseenden inte fullt så långt (jfr prop. 1988/89:86 s. 83 – 85, 209 – 210 och 378 – 380). Å ena sidan blir muntlig handläggning obligatorisk i vissa fall, men å andra sidan kan sökanden vägras att lämna uppgifter muntligen på andra grunder än sådana som kan åberopas enligt förvaltningslagen.

Vid remissbehandlingen av det betänkande som föregick den nya utlänningslagstiftningens tillkomst hade en del remissinstanser föreslagit att muntlig handläggning skulle införas även i regeringskansliet. Föredragande statsrådet avvisade emellertid förslaget med motiveringen att alla omständigheter av betydelse för avgörandet borde ha kommit fram vid den

muntliga handläggningen i invandrarverket och underlaget därför borde vara komplett när invandrarverket fattar sitt beslut (prop. 1988/89:86 s. 85).

Det är enligt min mening inte möjligt att vidhålla detta synsätt när ärendena nu skall överprövas av en förvaltningsmyndighet i stället för av regeringen: med en sådan motivering skulle man kunna avvisa tanken på muntlighet i praktiskt taget alla överinstanser. Över huvud taget är det svårt att anföra synpunkter hänförliga till ärendenas art som argument mot muntlig behandling. I Danmark liksom i en del andra främmande länder är muntlig handläggning hos överinstansen regel snarare än undantag. Vad som kan åberopas mot muntlig handläggning är snarast att det stora antalet ärenden medför risk för en oöverkomlig belastning och alltför stor tidsutdräkt, om ärendena mera regelmässigt skulle avgöras efter muntlig handläggning.

Muntliga inslag i förfarandet hos nämnden kan emellertid i en del fall förstärka både rättssäkerheten och effektiviteten. Kompletterande uppgifter kan lämnas omedelbart och de frågor dessa kan ge upphov till blir genast besvarade. Ett inslag av muntlighet behöver inte ta sig uttryck i formella muntliga förhandlingar, utan också mer informella telefonkontakter och sammanträffanden kan komma i fråga. Klaganden bör således inte kunna göra anspråk på att få företräda inför nämnden utan får nöja sig med att lämna uppgifter till en handläggare, när detta bedöms tillräckligt.

Ett sätt att undvika problemet med transport av utlänningen till nämndens stationeringsort kan möjligen i vissa fall vara att nämnden eller handläggare vid nämnden reser till den förläggning där utlänningen finns. Det kan då ske en samordning av ärenden gällande utläningar vid samma förläggning så att muntlig handläggning kan ske i flera ärenden vid ett besök på förläggningen. De praktiska förutsättningarna för ett sådant tillvägagångssätt torde dock endast undantagsvis vara för handen. Om en muntlig förhandling av mera formellt slag skall äga rum inför nämnden kan det ibland vara lämpligt att även kalla företrädare för invandrarverket till förhandlingen.

Frågan blir då hur en regel som styr inslaget av muntlighet i nämndens arbete lämpligen bör formuleras. Förvaltningslagens regel är i praktiken normalt inte tillämplig i fråga om överinstanser; den gäller som nämnts inte hos regeringen och för förvaltningsdomstolarnas del finns regler av annan art i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Mot den bakgrunden talar enligt min mening övervägande skäl för att den regel som skall gälla för nämnden bör avfattas på samma sätt som den som i dag gäller för invandrarverket (11 kap. 1 § utlänningslagen). Vid tillämpning av regeln måste dock beaktas att nämnden är en överinstans och att det väsentliga materialet normalt redan har presenterats innan ärendet kommer in till nämnden. Detta medför att muntlig handläggning inte kan bli tillnärmelsevis lika vanligt hos nämnden som hos invandrarverket.

I 20 § förvaltningslagen föreskrivs att myndigheter är skyldiga att vid ett ärendes avgörande lämna en beslutsmotivering. Beslut skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande. Detsamma gäller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. För utlänningsärendena har ytterligare undantag från kravet på beslutsmotivering gjorts i 11 kap. 3 § utlänningslagen för beslut om visering, arbetstillstånd och tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m. (s. 88) påpekades att det från olika håll framförts kritik mot att beslut i utlänningsärenden är bristfälligt motiverade. Fördragande statsrådet underströk att det är angeläget med så klargörande motiveringar som möjligt i de ärenden som inte undantagits i 11 kap. 3 § utlänningslagen. Som skäl för detta anfördes bl.a. att klara motiveringar ökar allmänhetens förtroende för myndigheternas objektivitet och även förkortar handläggningstiderna genom att eljest nödvändiga förklaringar som måste ges i efterhand till fattade beslut kan undvikas.

Jag delar denna syn på beslutsmotiveringar. Av tradition har motiveringarna till dessa beslut på samma sätt som gäller för flertalet övriga beslut av regeringen hållits kortfattade och ofta i huvudsak bestått av hänvisningar till olika lagrum. För den särskilda nämnden bör det bli naturligt att skriva fylliga och klargörande motiveringar. Detta är enligt min åsikt en klar fördel. Vid en jämförelse med främmande länder torde de beslutsmotiveringar som förekommer hos oss vara ovanligt komprimerade. I ett internationellt perspektiv skulle därför en förändring i detta avseende vara ägnad att stärka förtroendet för den svenska utlänningspolitiken. Men självfallet är det framför allt av värde för parterna och deras ombud att de skäl som varit bestämmande för utgången klart framgår av beslutet. Från UNHCRs sida har kraftigt understrukits vikten av sistnämnda intresse, varvid man också framhållit att överinstansens arbete givetvis underlättas om även besluten i första instans är motiverade på ett klargörande sätt.

Som skäl för att skriva korta motiveringar har tidigare ofta angetts intresset av sekretess. Efter en ändring i 7 kap. 14 § sekretesslagen den 1 juli 1989, som hade till syfte att möjliggöra utförligare beslutsmotiveringar, gäller sekretess under vissa förutsättningar för uppgifter i skälen till ett beslut. Det innebär att utrymmet för att utelämna uppgifter i skälen under hänvisning till skyddet för enskilds personliga förhållanden nu är mycket litet.

I det föregående (avsnitt 1.2.4) har jag framhållit vikten av att invandrarverket fullföljer arbetet på att sammanställa och publicera praxis. Det synes naturligt att, sedan den nya nämnden fungerat någon tid, en diskussion mellan nämnden och invandrarverket tas upp om huruvida nämndens avgöranden bör publiceras i särskild form och hur en sådan publicering i så fall bör förhålla sig till invandrarverkets praxissammanställning.

Det kan förutses att det i början av utlänningsnämndens verksamhetstid felaktigt kommer att till regeringen insändas handlingar som hör hemma hos utlänningsnämnden. Bestämmelsen i 5 § departementsförordningen (1982:1177) innebär att departementet i uppenbara fall kan överlämna sådana handlingar till utlänningsnämnden utan att föredra frågan om överlämnande för regeringen. Det krävs dock uppmärksamhet på att ett ärende som vid första anblicken tycks höra hemma hos utlänningsnämnden även kan innehålla frågor som faller under regeringens prövning.

4.2.3 Genomförande

Den föreslagna nya instansordningen med en utlänningsnämnd som en självständig myndighet för överprövning av utlännings- och medborgarskapsärenden innebär en genomgripande förändring på många sätt. Som jag tidigare anfört bör därför en särskild organisationskommitté bildas med uppdrag att planera och vidta erforderliga åtgärder för att förändringen skall kunna ske på ett för alla berörda parter tillfredsställande sätt.

Övergångsbestämmelserna bör utformas på sådant sätt att utlänningsnämnden omedelbart vid ikraftträdandet kan ta över handläggningen av och beslutanderätten i det stora flertalet sådana ärenden som enligt de föreslagna ändringarna i utlännings- och medborgarskapslagarna skall ankomma på nämnden. Detta innebär att handlingarna i sådana ärenden som redan är anhängiga hos regeringen bör få överlämnas till nämnden. Den ordning som nu beskrivs är visserligen okonventionell; normalt brukar i övergångsskedet efter en instansändring redan anhängiga besvärsmål prövas av den tidigare besvärinstansen. Med hänsyn till bl.a. den stora mängden ärenden anser jag emellertid att en övergångslösning efter nyss angivna linjer är att föredra.

Om det vid ikraftträdandet finns något sådant ärende hos regeringen som enligt de förut angivna principerna bör överlämnas till regeringen, bör regeringen dock kunna behålla ärendet. Det bör därför ankomma på arbetsmarknadsdepartementet eller regeringen att närmare avgöra vilka ärenden som skall lämnas över till utlänningsnämnden i övergångsskedet.

I anslutning till att nämnden skall börja arbeta bör ordföranden med hjälp av invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet söra för att lekmannaledamöterna erhåller en på lämpligt sätt utformad grundläggande information om lagstiftningens innebörd och om sådana förhållanden som i övrigt är av betydelse för nämndens prövningsuppgifter.

Den nya instansordningen bör träda i kraft den 1 juli 1992.

4.2.4 Kostnader

Årskostnaderna för verksamheten inom arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet är drygt 19 milj. kr. Kostnaderna för nämnden kan beräknas bli av ungefär samma storleksordning. Genom att nämnden föreslås bli en fristående myndighet uppkommer visserligen kostnader för personal-

och ekonomiadministration, ADB-stöd samt lokaler. Dessa kostnader kan beräknas uppgå till 4—5 milj.kr. per år. Men å andra sidan minskar motsvarande kostnader för arbetsmarknadsdepartementets del.

Ytterligare kostnader som direkt kommer att belasta den nya nämnden är löner åt de tre heltidsanställda ordförandena, arvoden åt ordförandenas ersättare och åt lekmannaledamöterna samt vissa kostnader för resor m.m. Kommittén beräknar att lönerna åt ordförandena och arvoden åt dessas ersättare kan komma att uppgå till omkring 1,3 milj. kr. om året. För lekmännen kan arvode beräknas till 500 – 600 kr. per sammanträdesdag, vilket utgör omkring 200 000 kr. per år. Med ett sedvanligt lönekostnads-pålägg kommer kostnaderna för löner och arvoden att uppgå till ca 2,1 milj. kr. årligen. Efter tillägg för resekostnader och utgifter för tolkhjälp kan nämndens årliga kostnader för löner och arvoden beräknas till ca 2,5 milj. kr.

Vissa kostnadsbesparingar bör kunna göras genom att ärendena kommer att kunna avgöras i stort sett alla arbetsdagar. Detta medför att beslut i många fall kan fattas någon eller några dagar tidigare än med nuvarande system, där avgörandet i princip är bundet till torsdagen som är regeringens sammanträdesdag. Även så korta tidsvinster medför inte oväsentliga besparingar, eftersom kostnaderna för omhändertagande av asylsökande uppgår till ansevärda belopp för varje dag. Även om det möter uppenbara svårigheter att beräkna dessa besparingar och eventuella övergångskostnader mera exakt, anser jag mig kunna hävda att den föreslagna reformen blir kostnadsneutral för staten.

Det blir anledning att återkomma till anslagsfrågorna mera i detalj i förslaget till statsbudget för budgetåret 1992/93.

4.2.5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)
 2. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.
- Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2.7*.

4.2.6 Specialmotivering

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

2 kap.

8 § I bestämmelsen, som rör beslut om tillstånd enligt utlänningslagen, har erinrats om att sådana tillstånd i vissa fall kan meddelas även av utlänningsnämnden, vars befogenhet närmare framgår av 7 kap. 5 och 11 §§.

4 kap.

12 § Bestämmelsen i paragrafens första stycke om att hinder mot verkställighet skall beaktas redan när en avvisnings- eller utvisningsfråga prä-

vas föreslås inte ändrad. Bestämmelsen är generellt utformad och gäller även vid utlänningsnämndens prövning.

Genom ett tillägg i *andra stycket* klargörs att utlänningsnämnden, på samma sätt som regeringen och invandrarverket, skall ge erforderliga anvisningar om verkställigheten i ett avlägsnandebeslut när det behövs, t.ex. därför att det finns hinder mot verkställighet till ett visst land (jfr prop. 1988/89:86 s. 166 f).

6 kap.

9 § Paragrafens första stycke kommer i fortsättningen att bli tillämpligt även på utlänningsnämnden. Det innebär att utlänningsnämnden blir behörig att besluta om förvar och uppsikt i de ärenden som handläggs av nämnden.

Enligt *tredje stycket* får emellertid invandrarverket fatta sådana beslut även i ärenden som egentligen skall handläggas av utlänningsnämnden, när handlingarna ännu inte har hunnit sändas över dit från invandrarverket. Regeln är i första hand tillämplig på ärenden där invandrarverkets beslut har överklagats eller ännu inte har vunnit laga kraft men kan formellt även tillämpas på ärenden som invandrarverket avser att överlämna till utlänningsnämnden med stöd av 7 kap. 11 § första stycket.

Någon särskild regel om befogenhet för underinstansen att besluta om förvar eller uppsikt i ärenden som enligt 7 kap. 11 § andra stycket överlämnas till regeringen har inte ansetts erforderlig, eftersom överlämnandet normalt bör kunna ske omedelbart när invandrarverket eller utlänningsnämnden beslutat om detta.

7 kap.

3 § I lagrummets *första stycke* har gjorts den ändringen att överklagande av invandrarverkets beslut i de i bestämmelsen nämnda fallen skall ske till utlänningsnämnden i stället för till regeringen.

I *andra stycket* har intagits grundläggande bestämmelser om utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden skall bestå av ordförande och andra ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare utses av regeringen. Ordförandena bör vara heltidsanställda hos nämnden medan ersättarna och övriga ledamöter förutsätts ha uppdraget som bisyssla. Något ansökningsförfarande förutsetts inte äga rum. Ledamöter och ersättare bör förordnas för viss tid.

Enligt styckets sista mening skall ordförande och ersättare för ordförande vara jurister och som huvudregel ha erfarenhet av domartjänstgöring. Bestämmelsen är emellertid formulerad så att även erfarenhet som kan anses likvärdig med domartjänstgöring får godtas. Det kan exempelvis gälla vetenskaplig meritering inom förvaltningsrätt eller internationell rätt. Ett annat exempel kan vara kvalificerade jurister som har stor praktisk erfarenhet av ifrågavarande ärenden men som inte har genomgått domarutbildning.

4 § Paragrafen innehåller regeln om överklagande av invandrarverkets beslut om flyktförklaring, resedokument och återkallelse av flyktförklaring. Även dessa beslut skall överklagas till utlänningsnämnden.

5 § I bestämmelsen, som ger besvärinstansen befogenhet att i ett ärende om avvisning eller utvisning fatta beslut även i vissa andra frågor, har endast gjorts de ändringar som föranleds av att utlänningsnämnden övertar regeringens uppgifter som besvärinstans. För de fall då regeringen

avgör överlämnade ärenden har i 11 § sista stycket intagits en hänvisning till förevarande paragraf.

7 § Enligt ett tillägg i paragrafens första stycke skall utlänningsnämndens beslut om förvar liksom förvarsbeslut av polismyndigheten och av invandrarverket överklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslut av invandrarverket, dvs. kammarrätten i Jönköping.

10 § I lagrummet har endast gjorts de följdändringar som föranleds av att överklagande av invandrarverkets beslut skall ske till utlänningsnämnden i stället för till regeringen.

Det kan i sammanhanget påpekas att utlänningslagen inte kommer att innehålla någon bestämmelse om omprövning av utlänningsnämndens beslut. Detta innebär att förvaltningslagens omprövningsregel blir tillämplig på nämnden, dvs. nämnden skall ompröva ett beslut som den har meddelat som första instans, om beslutet är uppenbart oriktigt (se 27 § förvaltningslagen). Denna regel blir tillämplig framför allt i ärenden som överlämnats till utlänningsnämnden från invandrarverket, eftersom nämnden i dessa fall kommer att fatta beslut i första instans. Frågan om omprövning av beslut som nämnden har meddelat som andra instans får avgöras med ledning av allmänna principer om förvaltningsbeslutens s.k. rättskraft (jfr Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan 1989 s. 329).

11 § Paragrafen innehåller regler om överlämnande av ärenden till utlänningsnämnden och till regeringen. Överlämnande är aldrig obligatoriskt, men bör normalt ske i de fall som reglerna tar sikte på. Ett ärende om avvisning eller utvisning bör emellertid av hänsyn till Europakonventionen (art. 13) inte hänskjutas till regeringen, om utlänningsnämnden påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte är uppenbart oggrundat.

Första stycket rör överlämnande från invandrarverket till utlänningsnämnden. Sådant överlämnande får ske endast om ett ärende på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som redan finns hos nämnden. Vid överlämnandet skall invandrarverket bifoga sitt yttrande i ärendet.

I andra stycket har i fyra punkter angetts i vilka fall överlämnande av ett ärende får ske till regeringen från invandrarverket eller utlänningsnämnden. I samtliga fall gäller att den myndighet som beslutar om överlämnande skall bifoga ett eget yttrande.

Punkt 1. Dessa fall motsvarar de som behandlas i första stycket. I punkten stadgas att överlämnande till regeringen får ske av ett ärende som på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som redan prövas av regeringen. Sistnämnda ärende får därvid som regel förutsättas ha blivit överlämnat till regeringen enligt någon av de övriga punkterna i förevarande stycke. Ett exempel på "annan liknande orsak" kan vara att fråga är om nära släktingar som rest tillsammans och ansökt om uppehållstillstånd samtidigt men som inte tillhör samma familj.

Punkt 2. Enligt denna punkt skall överlämnande ske av ärenden som bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation. Den närmare innebörden av stadgandet har utvecklats i den allmänna motiveringen.

Punkt 3. Punkten omfattar de fall då det bedöms vara av särskild vikt för

ledning av tillämpningen av utlänningslagen att ärendet prövas av regeringen. Även detta har utvecklats närmare i den allmänna motiveringen.

Punkt 4. Slutligen ges en möjlighet att överlämna ett ärende när synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning. Det måste då röra sig om ett ärende av mycket speciellt slag, t.ex. därför att utgången kan förväntas få stor internationell uppmärksamhet.

Tredje stycket ger regeringen möjlighet att besluta att ett visst ärende eller viss grupp av ärenden skall överlämnas till regeringen. Förutsättningen är att något sådant förhållande som nämnts i andra stycket kan bedömas föreligga eller komma att föreligga samt att ärendet inte avgjorts slutligt. Av styckets avfattning framgår att det kan röra sig både om ärenden som redan har kommit in till invandrarverket eller utlänningsnämnden och om ärenden som kan förväntas komma dit inom en snar framtid. Om regeringens beslut har generell karaktär, t.ex. på det sättet att regeringen avser att förbehålla sig alla ärenden av en viss typ, följer av vanliga principer att beslutet skall meddelas genom förordning. Gäller det ett enskilt fall, bör beslutet få formen av förvaltningsbeslut. Den föreslagna regleringen skall ses mot bakgrund av att andra styckets bestämmelser om överlämnande av ärenden till regeringen är fakultativa och att regeringen och de underordnade myndigheterna kan tänkas ha olika mening om betydelsen av ärenden av en viss typ. Som angetts i den allmänna motiveringen förutsätts att regeringen utnyttjar den befogenhet som förevarande stycke ger med stor försiktighet vad gäller enskilda fall.

Det bör särskilt framhållas att, om regeringen undantagsvis med stöd av tredje stycket skulle besluta att ett visst bestämt enskilt ärende skall överlämnas till regeringen, det inte finns något utrymme för invandrarverket eller utlänningsnämnden att meddela ett eget beslut om ärendets överlämnande. Denna fråga har slutligt avgjorts av regeringen; verket eller nämnden skall i princip endast översända handlingarna i ärendet. Regeln i tredje stycket kommer alltså inte i konflikt med 11 kap. 7 § regeringsformen, som förbjuder bl.a. regeringen att bestämma hur en myndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som innefattar myndighetsutövning mot enskild eller rör tillämpning av lag.

Av skäl som förut redovisats bör regeringen undvika att förbehålla sig ärenden i vilka frågan om en utlänning löper risk att utsättas för tortyr e.d. är aktuell, eftersom det kan tänkas strida mot art. 13 i Europakonventionen att ett sådant ärende prövas bara i en instans. Denna synpunkt gör sig naturligtvis gällande bara för det fall att regeringen trots vad utlänningen påstått, beslutar om avvisning eller utvisning.

Enligt *fjärde stycket* skall, när invandrarverket överlämnat ett ärende till regeringen, utlänningsnämndens yttrande inhämtas i vissa fall. Det gäller ärenden som överlämnats av invandrarverket på grund av att verket bedömt det vara av särskild vikt för ledning av rättstillämpningen att prövningen sker av regeringen eller ansett att synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning. Yttrande skall dock endast inhämtas i de fall då ett beslut av verket i ärendet skulle ha kunnat överklagas till utlänningsnämnden. Ett sådant ärende som nu avses får också av regeringen överlämnas till nämnden för avgörande. Stycket, som är avsett att markera nämndens ställning som överinstans i förhållande till invandrarverket, är inte tillämpligt i sådana fall som avses i tredje stycket.

Genom en hänvisning i *femte stycket* har bestämmelserna i 5 § om befogenhet att vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning fatta beslut i vissa andra frågor gjorts tillämpliga när regeringen avgör ett överlämnat ärende.

16 § I paragrafens första stycket har i förtydligande syfte tillagts att regeringen i samband med ett upphävande av en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § även får fatta beslut om upphållstillstånd och arbetstillstånd. Denna ordning torde vara avsedd även med styckets nuvarande lydelse.

11 kap.

1 § Genom ett nytt *tredje stycke* har de särskilda bestämmelser om muntlig handläggning som hittills endast gällt för asylärenden vid invandrarverket gjorts tillämpliga på motsvarande ärenden hos utlänningsnämnden.

Även om bestämmelserna blir desamma för de båda myndigheterna, ligger det i sakens natur att det kan förutsättas bli avsevärt mindre vanligt med muntlig handläggning hos utlänningsnämnden än hos invandrarverket. Oftast bör samtliga omständigheter ha kommit fram redan under handläggningen hos invandrarverket och muntlig handläggning hos nämnden kan då sägas vara utan betydelse för utredningen. I de fall då nya relevanta omständigheter läggs fram bör detta emellertid kunna ske muntligen. Det får ske en bedömning från fall till fall om det är erforderligt med en mera regelrätt muntlig förhandling inför nämnden eller om det är tillräckligt med en kontakt mellan utlänningen eller ombud för denne och en handläggare vid nämnden, något som givetvis i så fall måste dokumenteras på lämpligt sätt.

Den närmare utformningen av en muntlig förhandling inför nämnden får också bestämmas för varje särskilt fall med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Till en sådan förhandling kan det ibland vara lämpligt att kalla, förutom utlänningen och hans biträde samt de ytterligare personer som skall höras, även företrädare för invandrarverket. Avsikten är emellertid inte att samtliga omständigheter som förevarit tidigare i ärendet skall gås igenom. Handläggningen bör i stället koncentreras till de nya uppgifter som skall lämnas samt till sådant som har ifrågasatts och sådant som kan belysa utlänningens uppgifter (jfr prop. 1988/89:86 s. 209).

6 § I bestämmelsen har endast gjorts en följdändring.

Övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1992.

Övergångsbestämmelserna i övrigt har kommenterats i avsnitt 4.2.3. Av praktiska skäl har genom punkt 3 inte bara regeringen utan även arbetsmarknadsdepartementet tillagts befogenhet att överlämna hos regeringen anhängiga ärenden till utlänningsnämnden. Beslut härom kan alltså tas in i t.ex. departementsprotokoll. Kommittén förutsätter att regeringen eller departementet i omedelbar anslutning till ikraftträdandet beslutar om att överlämna det stora flertalet ärenden till nämnden.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

6 § Förutsättningarna för naturalisation anges liksom tidigare i första och andra styckena.

Till ett nytt *tredje stycke* har från första stycket överförs regeln om att

invandrarverket är behörig myndighet vid prövning av naturalisationsärenden. Ett undantag har dock gjorts för frågor som gäller om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för riket. Sådana frågor skall i fortsättningen avgöras av regeringen ensam. Det kan tänkas inträffa att sökanden gör gällande såväl att det är till gagn för riket som att det föreligger särskilda skäl i övrigt för att svenskt medborgarskap skall beviljas. Om ett sådant ärende har inkommit till invandrarverket kan det vara lämpligt att verket överlämnar det till regeringen med stöd av 9 a § första stycket punkt 3. Detsamma gäller om sökanden inte skulle åberopa att det är till gagn för landet att svenskt medborgarskap beviljas honom men invandrarverket finner denna bedömning ligga nära till hands och ansökningen inte anses kunna bifallas på annan grund.

I *femte stycket*, som motsvarar det tidigare fjärde stycket, har gjorts en ändring som är en följd av att vissa naturalisationsärenden i fortsättningen skall prövas av regeringen. Regeln innebär att den myndighet som fattar naturalisationsbeslutet skall bestämma om naturalisationen skall omfatta även sökandens barn.

9 a §

Paragrafen innehåller regler om överlämnande av ärenden från invandrarverket och utlänningsnämnden till regeringen.

Enligt *första stycket* får överlämnande ske av ärenden som avses i 6 § (ansökan om naturalisation), 8 § första stycket (ansökan om bibehållande av svenskt medborgarskap) samt 9 § (ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap). I samma stycke har i tre punkter angetts under vilka förutsättningar överlämnande får ske. Punkterna 1 – 3 motsvarar vad som föreskrivs för utlänningsärendenas del i 7 kap. 11 § andra stycket 2 – 4 utlänningslagen. Beträffande den närmare motiveringen till de olika punkterna hänvisas till vad som anförts i specialmotiveringen till nyssnämnda lagrum samt i den allmänna motiveringen.

Enligt *andra stycket* skall, när invandrarverket överlämnat ett ärende till regeringen, utlänningsnämndens yttrande inhämtas i vissa fall. Det gäller ärenden som överlämnats på grund av att det bedömts vara av särskild vikt för ledning av rättstillämpningen att prövningen sker av regeringen eller på grund av att synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning. Ett sådant ärende som nu avses får också av regeringen överlämnas till nämnden för avgörande.

11 §

Lagrummets *andra stycke* behandlar de s. k. förklaringsärendena. Ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare skall göras hos utlänningsnämnden.

12 §

Paragrafen innehåller regler om överklagande av beslut i medborgarskapsärende.

Huvudregeln är enligt *första stycket* att invandrarverkets beslut får överklagas till utlänningsnämnden. I *andra stycket* görs liksom tidigare undantag för länsstyrelses och invandrarverkets beslut enligt 11 § i s.k. anmälningsärenden. Dessa beslut får överklagas till kammarrätt. Av den

föreslagna avfattningen följer att även utlänningsnämndens beslut enligt 11 § i s.k. förklaringsärenden får överklagas till kammarrätt. Eftersom utlänningsnämnden förutsätts ha sitt säte i Stockholm blir det i dessa fall alltid fråga om kammarrätten i Stockholm. Beträffande överklagande av kammarrättens beslut till regeringsrätten gäller reglerna i förvaltningsprocesslagen om prövningstillstånd.

I ett nytt *tredje stycke* har beträffande utlänningsnämnden hänvisats till bestämmelserna i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen.

Paragrafen har i övrigt föreslagits ändrad i redaktionella hänssenden.

14 a §

I bestämmelsen har endast gjorts en följdändring.

4.3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels

1. godkänna de riktlinjer för en ny handläggningsordning för utlänningsärenden som jag har förordat.
2. godkänna att en utlänningsnämnd med angivna uppgifter inrättas den 1 juli 1992.

dels anta förslagen till

3. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
4. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1991: 1) Flykting- och immigrationspolitiken

Prop. 1990/91: 195
Bilaga 2.1

Uppdraget

Utredningens uppdrag har gått ut på att redovisa förslag till innehåll i och utformning av en svensk sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. Förutom direktiven har som grund för utredningens arbete legat en idé-skiss som i april 1990 avlämnades av en interdepartemental arbetsgrupp.

En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik

Flyktingrörelserna i världen har numera sin tyngdpunkt i utvecklingsländerna. De största flyktinggrupperna är i tur och ordning afghaner, palestinier, flyktingarna på Afrikas Horn, centralamerikaner, mocambikier och indokineser, vilka alla i huvudsak befinner sig i sin egen region. Flera av de länder, som hyser de största flyktingskarorna, tillhör kretsen av de minst utvecklade länderna i världen. 80–85 procent av dagens ca 15 miljoner flyktingar uppehåller sig i Asien och Afrika. Närmare hälften av flyktingarna är barn.

Antalet flyktingar har ökat de senaste decennierna i en takt som överstiger befolkningstillväxten i världen. Under 1980-talet nära nog fördubblades flyktingpopulationen. Visserligen utgör den politiska utvecklingen en grund för en viss optimism i fråga om flera av de nyssnämnda flyktinggruppernas möjligheter att återvända till sina hemländer, i vart fall på några års sikt. Men nya flyktinghärddar tillkommer. Regeringarna i utvecklingsländerna kommer inom överskådlig framtid att stå inför synnerligen svårbevästrade flyktingproblem. Men också det internationella samfundets solidaritet med flyktingarna i utvecklingsländerna kommer att ställas på prov. Skall utvecklingsländernas regeringar förmå bära sitt ansvar för den egna befolkningen och i förekommande fall flyktingarna inom sitt territorium fordras omfattande och kraftfulla hjälpinsatser av det internationella samfundet.

En liten del av flyktingarna i världen söker en fristad i industriländerna. Det rörde sig under 1980-talet i genomsnitt om beräkningsvis 100 000 flyktingar per år som sökte asyl i Västeuropa och Nordamerika. Antalet asylsökande flyktingar har stigit under senare år men är dock alltså hanterligt.

Problematiskt är däremot att antalet migranter, som söker asyl i Europa och Nordamerika, hastigt ökat. Totala antalet asylansökningar i Europa och Nordamerika under 1970-talet var ca 25 000 per år och fortfarande de första åren av 1980-talet rörde det sig om drygt 100 000 årligen. Ansökningarna har under senare år ökat med ca 100 000 per år för att år 1990 ha uppgått till 500 000–550 000 i det nämnda området. Merparten av de asylsökande i Europa och Nordamerika är personer utan något starkare skyddsbehov som söker en bättre tillvaro. Mellan hälften och två tredjedelar tillhör den kategorin. Det är också värt att notera att en klar majoritet av de migranter som vägras asyl stannar i avslagslandet eller beger sig till ett grannland.

Ett åtföljande problem är att immigrationsmyndigheterna överlastats med arbete med följd att handläggningstiderna förlängts och kostnaderna stegrats. Kostnaderna i Västeuropa och Canada för ärendehandläggningen och omhändertagandet av asylsökande under år 1990 uppgick till ca fem miljarder dollar, dvs. ungefär tio gånger mer än den totala budgeten för FNs flyktingkommissariat (UNHCR). Handläggningen försvaras av att 50–80 procent av de asylsökande saknar dokument eller har förfalskade dokument.

Sverige berörs fullt ut av de här problemen. Sverige är det industriland som har det klart största antalet asylansökningar i relation till sin befolkning. Vår årskostnad per asylsökande ligger också högt: 200 000 kr. Beloppet kan jämföras med den summa per år och flykting som tilldelas de – genomgående starkt hjälpbehövande – sju miljoner flyktingar för vilka UNHCR sörjer: 400–500 kr. Antalet dokumentlösa bland asylsökandena i Sverige ligger högt (72 procent år 1989). En betydande del av de sökande får avslag.

Det är förstäeligt att den utveckling, som här beskrivits i all korthet, inger oro. Denna förstärks av de dramatiska scenarier för den framtida utvecklingen, som många bedömare finner realistiska. Dessa pekar på befolkningstrycket, mark- och miljöförstörelsen, fattigdomen i syd och öst, risken för regionala kriser och etniska konflikter, utvecklingen i östra Europa. Sovjetunionens tendenser att sönderfalla m.m. – allt faktorer som kan leda till omfattande flykting- och migrationsrörelser i riktning mot Västeuropa.

För att lösa dessa problem krävs ett långsiktigt angreppssätt, som förenar utvecklingspolitikens ekonomiska insatser med säkerhetspolitikens strävan till fred och respekt för mänskliga rättigheter. Dessa utåtriktade verksamhetsgrenar måste också samordnas med dem som rör det svenska samhället, för att den svenska immigrationspolitiken skall stämmas av mot dels de krav som ställs av vår internationella solidaritet, dels de möjligheter som svensk arbetsmarknad erbjuder för fortsatt invandring. I linje med ett antal studier och rapporter som under det senaste året avgivits i andra industriländer förordar utredningen att problemen löses med hjälp av *en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik*.

En sådan politik bör utformas så att den

- motverkar uppkomsten av flykt, dvs. angriper de grundläggande orsakerna i ursprungsländerna till flyktingrörelserna;
- säkrar skydd åt flyktingarna på ett tryggt och okomplicerat sätt och slår vakt om asylinstitutet;
- främjar den för flyktingarna bästa lösningen, enligt följande prioriteringsordning: frivillig repatriering, regionala lösningar, överföring till annan region; och
- utnyttjar de ekonomiska och personella resurserna så effektivt som möjligt, så att de mest behövande flyktingarna får störst stöd.

En sammanhållen politik bygger på att åtgärder inom den *internationella flyktingpolitiken* kompletteras av åtgärder inom den *nationella immigrationspolitiken*. Sveriges flyktingpolitik på det internationella planet bedrivs dels genom stöd till internationella organisationer, dels genom direkt

samarbete med länder som mottagit flyktingar. Ett viktigt instrument i flyktingpolitiken är också stödet till frivilliga organisationer, såväl svenska som internationella. Immigrationspolitiken bedrivs genom invandringsspolitiska medel, avseende urvalet av de utläningar som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige, invandrarpolitiken som avser att underlätta bosättning och anpassning, regler för återsändande av asylsökande som fått avslag och för stöd till frivillig återvandring samt samarbete med andra invandringsländer i lagstiftnings- och informationsfrågor.

När det gäller frågan vilka element i politiken som skall hållas samman måste en av utgångspunkterna vara att det är ursprungsländernas och deras grannländers regeringar som har ansvaret för sina länders migrations- och utvecklingspolitik. Såvitt gäller regeringar med vilka vi samarbetar bör vår flyktingpolitik därför utformas så att den samspelar lika mycket med dessa regeringars politik som med vår egen immigrationspolitik. Inte minst viktigt är att vår politik utformas så att de nämnda regeringarnas ansvarstagande inte undermineras. Men vår politik bör också stå i samklang med de internationella organisationernas policy och arbetssätt, eftersom de i många fall spelar en nyckelroll för implementeringen av viktiga beståndsdelar av denna. Eftersom vår politik har bäst utsikter att ge resultat om den bedrivs i samverkan med andra i-länder bör den också vara förenlig med de ländernas synsätt.

Härtill kommer att vår politik måste utformas utifrån de internationella rättsliga instrumenten eftersom dessa både utgör grund för vårt agerande och sätter restriktioner för detta.

De flesta flyktingsituationer har förorsakats av en kombination av faktorer som kan ha tagit sig uttryck i krig eller andra våldsamheter, svält och miljökatastrofer samt förtryck av mänskliga rättigheter. En sammanhållen strategi med stöd av såväl säkerhetspolitik, internationell diplomati, bistånds- och handelspolitik är ofta nödvändig för att man skall komma till rätta med flyktingproblemen på nationell nivå. Många av flyktingsituationerna har dessutom inslag av regionala motsättningar med politiskt och ekonomiskt ursprung. I dessa fall är regionala förhandlingsuppgörelser med ett brett spektrum av åtaganden från både de regionala parterna och det internationella samfundet nödvändiga för att bestående lösningar skall uppnås.

Ett lovande exempel på sådana "paketlösningar" är aktionsplanen för centralamerikanska flyktingar, återvändande och "displaced persons", Ciferca, som är en del av den centralamerikanska fredsuppgörelsen år 1989. En mer partiell uppgörelse av samma typ är Comprehensive Plan of Action (CPA) år 1989 avseende Indokina-flyktingarna. Utredningen anser det inte otänkbart att liknande regionala lösningar kan komma i fråga beträffande de östeuropeiska utvecklings-, säkerhets- och flyktingproblemen om man fortsätter på den väg som Helsingfors-överenskommelsen framgångsrikt öppnat. Om de östeuropeiska länderna åtar sig att slå vakt kring mänskliga rättigheter och samtidigt genomföra ekonomiska reformer som främjar internationell handel och investeringar, kan de västeuropeiska länderna åta sig att garantera handelskrediter och gradvis liberalisera migrationen. Härigenom minskar trycket på befolkningen att fly av ekonomiska skäl,

samtidigt som legitima möjligheter öppnas till en ekonomiskt motiverad arbetsmigration mellan Öst- och Västeuropa.

Utredningen betonar också värdet av en sammanhållen politik när det gäller stödet till återvändande flyktingar, omfattande insatser både i Sverige och i återvändningslandet, och i fråga om information och opinionsbildning i flykting och migrationsfrågor.

Allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor

Diskussionen om flykting- och migrationspolitiken försväras av att begreppet "flykting" används med olika innebörd och definitioner. Den mest restriktiva definitionen har givits i Genève-konventionen om flyktingars rättsliga ställning, som utgår från att flykten företas för att komma undan förföljelse. Denna definition har ofta framhållits som alltför snäv, mot bakgrund av de senaste decenniernas erfarenheter. En vidare definition har givits av Organization of African Unity (OAU), som även innefattar flykt från väpnad aggression, inbördeskrig och ockupation; företeelser som är betydligt vanligare som orsak till massflykt än den personliga förföljelsen. Det har också myntats begrepp som "internflyktingar", avseende personer som inte flytt från sitt land utan endast från sin hemtrakt, och "miljöflyktingar" som lämnar sin hembygd till följd av att miljön och naturresurserna blivit otjänliga. Det talas vidare om "ekonomiska flyktingar", varmed i regel avses människor som söker bättre utkomstmöjligheter genom att begära asyl i ett annat land.

Även om det från operativ synpunkt finns flera skäl som talar för att använda ett vidare flyktingbegrepp än Genève-konventionens vill utredningen inte förorda ett svenskt agerande för att ändra denna konvention. Så länge det är tveksamt om OECD-länderna skulle medverka till en utvidgning, riskerar man att förlora det minimum av samförstånd som redan finns utan att få något bättre i stället. Sverige bör emellertid engagera sig för att vidga FN-systemets skydd till flyktinggrupper som faller utanför konventionen i fall där det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra den asylsökande en fristad. Utredningen föreslår också att en regel av den innebörden tas in i den svenska lagstiftningen.

Flyktingproblemen betraktades länge inom FN och i andra internationella fora som temporära och ganska onormala fenomen, som kunde elimineras med hjälp av stöd till flyktingarna själva och deras värdländer. Med åren har det blivit uppenbart att flyktingrörelser är ett symptom på mer djupgående strukturella motsättningar och obalanser, och att de därför måste angripas med långsiktigt verkande ekonomiska och politiska åtgärder. Detta betraktelsesätt som kommit till uttryck i resolutioner både inom FN, OAU och i Centralamerika, har dock inte helt trängt igenom, framför allt inte i FNs operativa verksamhet. Sverige har anledning att verka internationellt för att grundorsakerna till flyktingströmmarna mer öppet diskuteras och blir föremål för mer målmedvetna insatser när det gäller säkerhets-, handels- och biståndspolitikerna inom FN. Flyktingfrågorna bör komma högre på dagordningen hos de ekonomiska och politiska organen inom FN, och både givar- och mottagarländer bör uppmanas att ge högre

prioritet åt de utvecklingsproblem som förorsakar och som förorsakas av flyktingrörelser.

När det gäller FN-systemet föreslår utredningen

- att snabb information om begynnande flyktingrörelser skall systematiskt insamlas genom UNDPs fältkontor i de länder som är potentiellt flyktinggivande;
- att koordineringen av flyktinghjälpen i akuta krislägen sköts på lokal nivå av mottagarlandet med stöd av det FN-organ som generalsekretären från fall till fall utser: även på internationell nivå bör koordineringsfrågan lösas från fall till fall snarare än genom att något FN-organ ges generella befogenheter för alla slags katastrofer och flyktingkriser;
- att långsiktigt utvecklingsbistånd skall användas för att ekonomiskt och socialt integrera de flyktinggrupper som inte återvandrar; för att ge dessa grupper en bättre chans vid fördelningen av resurserna bör Världsbanken och UNDP regelmässigt beakta integrationsfrågan vid alla givarmöten som rör länder med stora flyktingpopulationer;
- att UNHCRs mandat *inte* utvidgas till att omfatta internflyktingar eller långsiktigt utvecklingsbistånd, eftersom detta skulle kunna underminera skyddsfunktionen, som är flyktingkommissariatets styrka;
- att fortsatt stöd ges till ansträngningarna att stabilisera UNHCRs ekonomi; Sverige bör dessutom höja sin bidragsandel, som är lägre än i andra FN-program;
- att UNHCRs arbete för att förbättra skyddet för flyktingkvinnor bör stödjas och att dess resultat bör följas med uppmärksamhet;
- samt att Sverige medverkar till att FN-organen får resurser att utnyttja de möjligheter till återvandring som kan komma att öppnas till vissa länder, t.ex. Afghanistan, Kambodja, Västra Sahara, Sydafrika och Mocambique.

Utredningen pläderar för ett svenskt internationellt engagemang i flyktingfrågorna, där dessa ses som direkt relaterade till fred och säkerhet, skydd av mänskliga rättigheter, livsmedelsförsörjning och miljövard. Detta innebär ingen omläggning av svensk utrikes- och säkerhetspolitik, men det innebär att flyktingproblematiken lyfts upp på den politiska dagordningen. jämsides med andra politiska och ekonomiska frågor som hittills dominerat debatten inom FN och i europeiska fora. Flyktingströmmar kan ses som symptom på brister och obalanser i den regionala eller globala politik som förs, och det borde vara naturligt att ta in dem som styrsignaler i de regionala och globala politiska överenskommelser som kan komma att träffas som en följd av att det kalla kriget upphört och nya möjligheter öppnats för internationellt samarbete.

När det gäller skyddet av mänskliga rättigheter kan det övervägas om inte kopplingen till de ekonomiska motprestationerna borde vara mer direkt. Det är självklart både i Sverige och i andra demokratier, att det politiska underlaget för utvecklingsbistånd och annat ekonomiskt samarbete på förmånliga villkor påverkas av motpartens respekt för mänskliga rättigheter. Utredningens diskussion om skyddet för mänskliga rättigheter aktualiserar frågan, huruvida och på vilket sätt brott mot dessa rättigheter bör inverka på det svenska biståndets storlek och inriktning. Utredningen

finner att de senaste två decenniernas erfarenheter när det gäller fysiskt våld mot civilbefolkning, fängslande, torterande och avrättning av oliktkänkande är så oroväckande att de skulle motivera en starkare form av avståndstagande från de svenska statsmakternas sida än som hittills skett. Utredningen föreslår att riksdagen skall ges en regelbunden och systematisk rapportering för situationen i olika länder om respekten för mänskliga rättigheter, som underlag för riksdagens överväganden om såväl biståndet som handels- och utrikespolitiken.

I det bilaterala utvecklingssamarbetet – liksom även i det multilaterala – spelar frivilliga organisationer en avgörande roll i arbetet på att bereda flyktingar bistånd och skydd. Organisationernas förtrogenhet med lokala förhållanden även i länder utanför programlandskretsen, deras smidiga och informella uppträdande i politiskt känsliga flyktingsituationer och deras möjligheter till aktiv medverkan från flyktingarna själva gör dem i många fall bättre skickade att angripa flyktingproblemen än statliga eller mellanstatliga organ. Deras medlemsunderlag i Sverige och andra givarländer gör det dessutom möjligt för dem att påverka opinionen till förmån för flyktingarnas sak, både när det gäller materiellt stöd och försvaret av mänskliga rättigheter.

Utredningen finner det angeläget att de frivilliga organisationernas roll i flyktingbiståndet vidareutvecklas. Detta bör ske i former som så långt möjligt undviker att byråkratisera organisationernas arbete. Stödet via enskilda organisationer bör därför utformas på ett sådant sätt att aktiv medverkan av flyktingarna premieras. Utredningen förordar att UD och SIDA tar upp en diskussion med de frivilliga organisationerna om hur en sådan medverkan bäst skall stimuleras. Särskilt angeläget är att flyktingkvinnorna ges ökade möjligheter att medverka i de hjälpprogram som organisationerna genomför.

Utredningen pekar också på önskvärdheten av att utvecklingsforskningen uppmärksammar de långsiktiga ekonomiska aspekterna på olika former för integration av flyktingpopulationerna i nya hemländer.

Principer för en ändrad immigrationspolitik

Det är av uppenbar vikt att även vår egen immigrationspolitik utgår från en sammanhållen syn på problemen.

Vår nuvarande immigrationspolitik är ett resultat av ingående överväganden. Den tillgodoser också höga krav på rättssäkerhet och legalitet.

Utredningen har funnit att de nuvarande principerna samtidigt är förenade med vissa nackdelar. Dessa är följande:

- Principerna gör det svårt att konsekvent styra våra insatser, så att de når dem som har störst behov av skydd och hjälp.
- Principerna är svårtillämpade och medför ett komplicerat prövningsförfarande.
- Oproportionerligt stora resurser styrs till utgifter för själva proceduren och för administrationen av flyktingmottagandet på bekostnad av våra egentliga insatser.
- Principerna kan ge upphov till mycket höga svängningar från det ena

året till det andra när det gäller det antal invandrare som får uppehållstillstånd. Detta kan på sikt medföra svårigheter när det gäller att bereda fristad åt dem som ovillkorligen skall tas emot här i landet.

Man bör inte överdriva utsikterna att komma till rätta med problem av detta slag genom ändringar i själva regelsystemet. Sådana problem kommer alltid att finnas så länge vi vill bedriva en humanitärt inriktad immigrationspolitik och möter ett starkt invandringstryck.

Utredningen har emellertid kommit till slutsatsen att en viss systemförändring bör genomföras. Den bör bygga på grundtanken att man gör en klarare skillnad än nu mellan två huvudkategorier av sökande.

Den ena bör bestå av sådana personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att få bosätta sig här i landet om de sökt sig hit. Det gäller här främst dem som är flyktingar enligt Genève-konventionen. Men det gäller också nära anhöriga till här bosatta personer och andra som kan åberopa mycket starka humanitära skäl.

Den andra kategorin bör utgöras av flertalet övriga immigrationssökande, oavsett om ansökan grundas på anknytningsförhållande eller humanitära skäl som ej är av den styrka som nyss angetts. Till denna kategori får emellertid också hänföras sådana flyktingar som inte sökt sig hit utan som tas ut direkt från främmande länder inom ramen för den fastställda flyktingkvoten.

För den senare kategorin kan invandringen — på samma sätt som redan i dag gäller för kvotflyktingar — vara reglerad genom i förväg fastställda ramar. Statsmakterna bör alltså kunna fastställa riktlinjer för det antal uppehållstillstånd som högst bör meddelas för en viss period.

Dessa ramar måste kunna ändras, om tillströmningen av spontaninvandrare med en i princip ovillkorlig rätt att få stanna blir större än beräknat. Spontaninvandringen kan alltså också i fortsättningen få en styrande inverkan.

I det följande ges en kortfattad redovisning av hur förutsättningarna för uppehållstillstånd kommer att gestalta sig enligt det system som utredningen föreslår.

Konventionsflyktingar

Enligt Genève-konventionen är vi skyldiga att ge asyl åt den som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning" befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av hemlandets skydd. I utlänningslagen finns bestämmelser som motsvarar konventionens krav.

Även efter en reform enligt de nyss förordade riktlinjerna måste rätten enligt Genève-konventionen för flyktingar att få asyl vara en hörnsten i vår invandringspolitik. I många olika sammanhang har från statsmakternas sida uttalats att Sverige skall ha en generös tillämpning av Genève-konventionens skyddsbestämmelser. Utredningen delar denna uppfattning.

Generositet i detta avseende bör innebära att kraven inte sätts alltför

högt när det gäller den art och grad av förföljelse som utlänningen riskerar och inte heller när det gäller grunden för förföljelse. De som under senare år bedömts som flyktingar enligt konventionen och utlänningslagen har regelmässigt varit personer som riskerat förföljelse som riktat sig mot deras liv eller frihet. Utredningen förordar att även andra allvarliga inskränkningar i den personliga friheten hänförs till förföljelse. Andelen asylsökande som bedöms som flyktingar torde därmed komma att öka något.

Skyddsbehov vid sidan av Genève-konventionen

Genève-konventionen löser emellertid inte alla problem. Det är inte ens säkert att de mest skyddsbehövande av dem som söker en fristad utanför sitt hemland i alla lägen är sådana som omfattas av konventionen.

För svensk del gäller också att endast en begränsad del av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige under senare år har fått stanna här som konventionsflyktingar. Det stora flertalet har beviljats tillstånd som s.k. de factoflyktingar eller av humanitära skäl. En del har fått stanna här som krigsvägrare.

Den nuvarande skyddsregeln i utlänningslagen för vad vi i Sverige brukar kalla *de factoflyktingar* innebär att den 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 skall beviljas asyl, om det inte finns särskilda skäl. Denna regel, som saknar motsvarighet i främmande länders lagstiftning, är otvivelaktigt mycket vag och ger upphov till åtskilliga missförstånd i den allmänna debatten.

Den kritik som riktats mot regeln har till en början tagit sin utgångspunkt i det förhållandet att regeln kan sättas ur spel när man av resursskäl bedömer att "särskilda skäl" skall anses föreligga. Detta har skett senast genom regeringsbeslut den 13 december 1989. Dessa beslut har den innebörden att för närvarande endast de som kan anses ha ett särskilt starkt skyddsbehov skall få stanna här som de facto-flyktingar eller krigsvägrare.

När det gäller själva den materiella utformningen av regeln kan kritiken sammanfattningsvis sägas gå ut på att denna är på en gång för vid och för snäv. Utifrån det perspektiv som utredningen söker anlägga är kritiken i viss mån befogad i båda dessa avseenden.

Efter orden ger regeln sålunda å ena sidan skydd åt mycket stora grupper. Anmärkningsvärt är å andra sidan att regeln enligt uttryckliga uttalanden i förarbeten inte är avsedd att ta sikte på personer som har tvingats lämna sitt land på grund av yttre aggression, ockupation, inbördeskrig eller liknande oroligheter. Denna begränsning är från humanitära synpunkter omotiverad och kan i praktiken leda till irrationella avgränsningar.

Utifrån renodlat humanitära synpunkter och rättsgrundsatser får i själva verket goda skäl anses tala för ståndpunkten att Sverige och andra europeiska länder borde ge krigsflyktingar en principiell rätt till skydd.

Utredningen kan likväl inte ställa sig bakom tanken på att införa en i princip obegränsad rätt till skydd för människor som tvingats lämna sitt land på grund av krig eller liknande oroligheter. Invandringstrycket är i

dessa fall i särskilt hög grad oförutsägbart och skulle kunna bli mycket stort. Skulle Sverige, som enda land i Europa, förklara sig tillämpa en sådan princip kan detta därtill uppenbarligen få konsekvenser som är svåra att överblicka. Både när det gäller den nu berörda kategorin och i fråga om personer som inte vill återvända till sitt hemland på grund av det politiska systemet kan emellertid i enskilda fall förhållandena inte sällan vara sådana att det skulle te sig orimligt att inte meddela uppehållstillstånd. Utredningen anser att en gemensam skyddsregel för dessa kategorier bör införas, som beträffande sistnämnda grupp är mindre långtgående än den nuvarande de facto-regeln men som å andra sidan inte kan sättas ur spel med hänvisning till att det föreligger "särskilda skäl".

Lämpligen kan en sådan regel formuleras på det sättet att uppehållstillstånd skall ges, om det med hänsyn till den berörde utlänningens behov av skydd eller eljest skulle vara *uppenbart stridande mot humanitetens krav*, om uppehållstillstånd inte beviljas. I dessa fall bör således en ovillkorlig rätt att få stanna i Sverige föreligga. De nuvarande skyddsbestämmelserna i lagen rörande de facto-flyktingar och krigsvägrare föreslås samtidigt utgå.

Den reglering som har förordats nu bör kompletteras med de bestämmelser som redan i dag gäller om att en utlänning aldrig får sändas till ett land där han riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr och i princip inte heller till ett land där han riskerar förföljelse.

Denna s.k. non-refoulementprincip bör i två avseenden kompletteras. Av artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna anses följa att vi inte får verkställa en avvisning eller utvisning så att den berörde löper risk för tortyr eller *omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*. Skyddet mot tortyr har som nyss framgått kommit till uttryck i den svenska lagstiftningen men däremot inte skyddet mot annan omänsklig eller förnedrande behandling. Utredningen förordar att även denna skyddsregel — som vi genom vår anslutning till Europakonventionen har en folkrättslig plikt att iaktta — skrivs in i lagen.

I ytterligare ett avseende bör enligt utredningens mening non-refoulementprincipen kompletteras, nämligen när det gäller skydd mot *annan otillbörlig förföljelse* än sådan som avses i Genève-konventionen. Enligt artikel 14 i Förenta Nationernas universella förklaring om de mänskliga rättigheterna skall envar ha rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Denna skyddsregel är inte begränsad till sådan politisk eller liknande förföljelse mot vilken Genève-konventionen bereder skydd utan är generellt tillämplig.

En utvidgad flyktingkvot

Ett huvudmål för den svenska flyktingpolitiken bör vara att i första hand försöka hjälpa flyktingarna där de finns och inte att föra över dem till ett för de flesta så avlägset land som Sverige. Man måste emellertid räkna med att det under överskådlig tid framöver kommer att finnas ett fortsatt stort behov av organiserad överföring av flyktingar som har ett starkt skyddsbehov och som inte kan hjälpas på platsen.

Det är mycket viktigt att Sverige i internationella sammanhang starkt

driver frågan om att flyktingkvoten bör ökas. Europas årliga kvot är endast ca 4 000 flyktingar. Denna låga siffra får betecknas som helt oacceptabel och kan på sikt undergräva tilltron till den europeiska flyktingpolitiken.

Den svenska flyktingkvoten, som nu uppgår till 1 250 personer årligen, bör enligt utredningens mening minst fördubblas.

Obligatorisk rätt till invandring för medlemmar av kärnfamiljen

Utredningen bedömer det som angeläget att den fasta praxis som utvecklats när det gäller uppehållstillstånd för medlemmar av kärnfamiljen – dvs. make/maka eller sambo och minderåriga barn – lagfästs genom regler av i princip obligatorisk innebörd. Det skulle också bringa den svenska lagstiftningen på området i bättre samklang med Sveriges konventionsåtaganden.

Undantag från rätten till familjeåterförening i de fall som nu avses bör – i likhet med vad som gäller för flyktingar – kunna göras om det föreligger ”synnerliga skäl” (dvs. främst mycket allvarlig brottslighet).

Kvot för övrig anhöriginvandring

Enligt utredningens mening är det angeläget med enklare och klarare regler än i dag för i vilka fall anhöriga utanför kärnfamiljen skall ha möjlighet att invandra till Sverige. Denna invandring är i dag av betydande omfattning.

I enlighet med de principer som förut redovisats förordar utredningen att en riktpunkt läggs fast för det antal uppehållstillstånd som årligen bör meddelas för invandring av detta slag. Detta måste ske med beaktande av att möjligheterna till familjeåterförening är av stor vikt. Det är en fråga både om humanitet och om härvarande invandrares förutsättningar för anpassning. En begränsning av antalet anhöriga utöver kärnfamiljen som tas emot under ett år får därför inte leda till försämrade möjligheter på sikt för denna kategori att invandra.

Däremot måste man tänka sig ett kösystem, vilket innebär att en återförening kan få anstå något år efter det att den första ansökan gjordes. Vissa sökande måste dock prioriteras. Det gäller bl.a. åldriga föräldrar liksom vissa fall då de sökande i praktiken om också ej formellt bildar en kärnfamilj.

Kvot för sökande med politiska eller humanitära skäl

Det kan förutsättas att uppehållstillstånd i Sverige kommer att sökas av ett stort antal personer som åberopar politiska eller humanitära skäl vilka inte har sådan styrka att de i enlighet med vad som tidigare anförts skall anses ha en ovillkorlig rätt att bli mottagna i Sverige. Även för sådana fall skall enligt det system som utredningen tänker sig uppehållstillstånd kunna beviljas inom ramen för en på förhand fastställd kvot.

I linje med de utgångspunkter som utredningen har angett i det föregående ligger att det avgörande för prioriteringen inom en sådan kvot i första hand måste bli styrkan av de humanitära skälen i den mån sådana åbero-

pas. Detta gäller både sökande som åberopar politiska skäl och sökande som har flytt från krig eller andra oroligheter. I de fall då klara humanitära skäl föreligger bör de sökande i båda fallen prioriteras inom ramen för kvoten.

Med en sådan ordning kommer flertalet krigsflyktingar att få stanna här i landet, i den mån inte ett mycket stort antal sådana flyktingar söker sig hit. Klara humanitära skäl är nämligen ofta för handen i dessa fall. Detsamma gäller för flertalet krigsvägrare, i den mån dessa inte får stanna redan på grund av flyktingskap.

Vidare torde man få räkna med att personer som åberopar politiska skäl utan att vara hänförliga till gruppen konventionsflyktingar — dvs. den kategori som enligt svensk terminologi i dag rubriceras som de facto flyktingar — kommer att få uppehållstillstånd i ungefärligen samma omfattning som enligt den praxis som för närvarande tillämpas efter regeringens beslut den 13 december 1989.

Arbetskraftsinvandring

Nuvarande praxis i fråga om arbetskraftsinvandring är ytterst restriktiv. Det är främst för arbeten som avser "nyckelfunktioner inom näringslivet" eller "kvalificerad forskning eller produktutveckling" som tillstånd för invandring beviljas.

Enligt gällande riktlinjer är emellertid under särskilda förhållanden även andra undantag möjliga, inte minst när arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Sådana undantag synes dock i praxis göras endast i ytterst begränsad omfattning.

Utredningens bedömning är att det i vart fall under år med högkonjunktur kan finnas utrymme för en viss arbetskraftsinvandring som inte som i dag avser enbart specialistfunktioner. I och för sig krävs ingen ändring av nuvarande bestämmelser eller riktlinjer för en viss sådan utökning av arbetskraftsinvandringen. Utredningen föreslår emellertid att invandrarverket och arbetsmarknadsstyrelsen samråder om möjligheterna att åstadkomma en mera konjunkturpassad tillämpning av de riktlinjer som gäller i dag.

Även arbetskraftsinvandring ställer vissa krav på våra mottagningsresurser. En mera systematisk invandring grundad på renodlade arbetsmarknadsskäl skulle ofrånkomligen minska utrymmet för att ta emot personer med humanitära skäl och släktingar till här bosatta personer.

Eftersom en sådan konsekvens enligt utredningens mening inte kan accepteras, vill utredningen inte förorda att vägen öppnas för en väsentligt utökad arbetskraftsinvandring av sådan karaktär. Behovet av tillskott till arbetskraften kan dessutom under överskådlig tid förutsättas vara mycket mindre än under tidigare decennier till följd av ändringar i teknik och produktionsstruktur.

Utredningen bortser då från mera tillfälliga behov av gästarbetare inom vissa branscher liksom från fall då politiska förhållanden kan göra det

Beaktande av arbetsmarknadsskäl m.m. inom ramen för anhöriginvandringen

När en sökande har arbete och bostad ordnade minskas i hög grad anspråken på mottagningsresurser. Att ge visst försteg åt den som har ett arbetserbjudande kan därför innebära att kvoten för invandring av en viss kategori kan göras något större än som eljest skulle vara fallet.

Det kan därför vara motiverat att i vissa lägen ge "förtur i kön" åt den som har ett arbetserbjudande eller en sådan utbildning att han kan påräkna en tämligen omedelbar anställning.

Utredningen anser av principiella skäl inte att sådana hänsyn bör tas när det gäller sökande som åberopar humanitära skäl för att få stanna i landet.

Däremot bör faktorer av detta slag kunna vägas in vid behandlingen av ansökningar från anhöriga utanför kärnfamiljen. Utredningen tänker då på i övrigt likartade fall, exempelvis om alla syskon till här bosatta personer som söker tillstånd under åberopande av att de är "sista länk" inte kan beredas plats inom ramen för kvoten under ett visst år. Större möjligheter att få tillstånd om det finns ett före inresan ordnat arbetserbjudande kan också bidra till att något minska antalet spontaninresta nära anhöriga, som ibland åberopar politiska skäl.

Arbetsmarknadsskäl, utbildning och liknande faktorer bör enligt utredningens mening få beaktas endast när det gäller anhöriga med i övrigt likartade skäl. Den prioritering i fråga om åldriga föräldrar som utredningen förordar bör således gälla oberoende av sådana hänsynstaganden bl.a. eftersom man inte torde kunna räkna med att någon tillhörande denna kategori skall kunna få ett arbetserbjudande.

Hänsyn till sådana förhållanden som nu avses skall självfallet inte tas när det gäller anhöriga med en principiell rätt att stanna här, dvs. medlemmar av kärnfamiljen. Inte heller bör arbetsmarknadsskäl vägas in vid uttagning inom ramen för flyktingkvoten. Skyddsbehovet bör vara avgörande vid sådan flyktinguttagning.

Uppehållstillstånd vid sidan av ett kvotsystem

Vi har en fri nordisk arbetsmarknad, och den nordiska invandringen skall därför falla utanför regleringen. Detsamma bör gälla för den utökade europeiska invandring som kan bli ett resultat av ett svenskt medlemskap i EG eller av det s.k. EES-samarbetet. En sådan utveckling rubbar inte förutsättningarna för vår immigrationspolitik i stort.

Utredningen utgår från att den renodlade arbetskraftsinvandringen i övrigt — även med den ökade konjunkturanpassning som har förutsatts — kommer att ha tämligen blygsam omfattning. Utredningen anser därför att invandring av detta slag inte bör regleras av något kvotsystem, något som skulle skapa uppenbara svårigheter särskilt när det gäller rekryteringen av specialister av olika slag.

Övriga kategorier som enligt gällande praxis kan beviljas tillstånd, exempelvis egna företagare, fria yrkesutövare och vissa pensionärer, utgörs av antalsmässigt mycket små grupper. Anledning saknas därför – i vart fall för närvarande – att för dessa grupper införa någon antalsmässig begränsning.

Som alldeles självfallet betraktar utredningen vidare att en reglering av invandringen inte skall gälla i fråga om adoptivbarn. Gäststuderande är inte att betrakta som invandrare och berörs inte heller.

Fastställande av planeringsram och kvoter

Den av utredningen förordade ordningen innebär alltså att man skiljer mellan två huvudkategorier av immigrationssökande. Den ena består av personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att bosätta sig här och den andra av flertalet övriga immigrationssökande, vilka skall tillåtas invandra endast inom ramen för en i förväg fastställd antalsmässig riktning eller kvot.

Dessa ramar förutsätts i sin tur kunna påverkas av antalet spontaninresta och andra sökande med en i princip ovillkorlig rätt till bosättning. Blir antalet sådana sökande mycket stort, minskar utrymmet för att ta emot bl.a. anhöriga utanför kärnfamiljen och sådana sökande som åberopar humanitära skäl vilka inte har den styrkan att de har en lagfäst rätt att få stanna. Ett visst utrymme för sådana invandrare måste emellertid alltid reserveras.

Utredningen tänker sig ett system där statsmakterna i förväg anger en planeringsram som utgår från det ungefärliga antal invandrare av olika kategorier som Sverige bedöms ha möjlighet att på ett tillfredsställande sätt ta emot under ett år.

Den bedömningen måste grundas på en uppskattning av våra samlade resurser när det gäller att erbjuda arbete, bostäder, utbildning och annan samhällsservice. Ytterst blir naturligtvis detta inte någon matematisk utan en politisk bedömning. Det bör emellertid än en gång understrykas att konventionsflyktingar, medlemmar av kärnfamiljen och personer med starka humanitära skäl skall tas emot oberoende av den planeringsram som fastställts.

Både när det gäller totalramen och i fråga om fördelningen på olika grupper varierar en del av de faktorer som måste beaktas från det ena året till det andra. Om statsmakterna skulle ansluta sig till utredningens förslag, torde planeringsram och kvoter enligt den nya ordningen kunna fastställas tidigast med verkan fr.o.m. budgetåret 1992/93. Därvid måste mottagningskapaciteten sådan den då kan bedömas ligga till grund för den totala planeringsramen, och när det t.ex. gäller kvotflyktingar blir de behov som vid denna tidpunkt redovisas av UNHCR av betydelse. Utredningen finner det därför inte meningsfullt att nu lägga fram förslag angående planeringsramens omfattning eller beträffande fördelningen.

Temporära uppehållstillstånd

De utläningar som accepteras för invandring får för närvarande normalt permanent uppehållstillstånd redan från början. Utredningen har enligt sina direktiv övervägt frågan om man bör övergå till att meddela temporära, dvs. tidsbegränsade uppehållstillstånd i mera betydande omfattning.

De grupper som skulle kunna komma i fråga för temporära uppehållstillstånd är väl främst asylsökande från länder där det finns goda förhoppningar om en snar ändring av situationen och därmed möjlighet för dem som flytt att återvända hem. Att i sådana fall begränsa ett tillstånd till att gälla under viss tid eller tills vidare strider inte mot Genève-konventionen.

Utredningens slutsats är emellertid att det är tvivelaktigt om det skulle innebära några påtagliga fördelar att mera generellt övergå till en ordning med temporära uppehållstillstånd. Benägenheten att frivilligt återvändra skulle knappast påverkas, och möjligheten att tvångsvis verkställa utvisningsbeslut i fall av detta slag är inte så stor som man kanske skulle kunna tro. I praktiken har nämligen till följd av familjebildning och andra orsaker ofta stark anknytning till Sverige uppkommit under vistelsen här, och ett tvångsförfarande skulle i sådana fall te sig inhumant.

Härtill kommer de olägenheter för berörda personer och de ganska betydande administrativa merkostnader som skulle bli följden, om ett system med temporära uppehållstillstånd skulle tillämpas i stor utsträckning. Utredningen förordar därför inte en mera allmän övergång till ett sådant system.

Förhållandena kan emellertid vara annorlunda om ett mycket stort antal asylsökande från ett visst bestämt land under kort tid skulle komma till Sverige exempelvis på grund av en oförutsedd och till sina verkningar svårbedömd politisk omvälvning. Utredningen anser att regeringen i ett sådant läge skall ha möjlighet att fastställa en särskild kvot för sökande från ett visst land eller vissa länder. I samband med ett sådant beslut bör regeringen också kunna föreskriva att uppehållstillstånd skall ges som temporärt uppehållstillstånd.

Även i andra fall kan givetvis förhållandena i ett visst land eller i ett visst fall vara sådana att särskilda skäl motiverar en begränsning av varaktigheten för ett uppehållstillstånd. Möjligheten att meddela temporära uppehållstillstånd bör alltså finnas kvar i lagen.

Förfarandet när asylsökande får avslag

Det har i Sverige rätt allmän enighet om att det är av vikt att avlägsnandebeslut verkställs. Huvudprincipen enligt gällande lag är att utläningen skall få möjlighet att på egen hand lämna landet. Antalet icke verkställda avvisningsbeslut har dock under senare tid ökat mycket kraftigt.

Utredningen anser det viktigt att återsändande sker under värdiga former och delar den principiella uppfattningen att det är önskvärt att en utläning ges tillfälle att frivilligt lämna landet efter det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats.

För att en sådan ordning skall fungera på ett fullt godtagbart sätt krävs

dock enligt utredningens mening att utlänningen får någon fördel av att resa ut frivilligt. I annat fall finns risken att principen stannar på papperet och att insats av väsentligt större polisresurser än för närvarande krävs för att verkställighet fortlöpande skall kunna ske inom rimlig tid.

Ett sätt att öka motivationen att resa ut frivilligt skulle kunna vara någon form av begränsat bidrag till den som återvänder frivilligt. Motsvarande bidrag skulle då inte utgå i de fall ett avlägsnandebeslut måste verkställas tvångsvis.

Att ge bidrag till den som återvänder frivilligt är dock inte helt oproblematiskt. Det skulle kunna leda till en ökning av antalet asylansökningar utan egentlig grund. Utredningen föreslår dock en försöksverksamhet med bidrag till dem som återvänder frivilligt.

Stöd till återvandring

Utredningen betonar att planering för återvandring i första hand måste vara ett ansvar för flyktingen själv och hans familj. Frivilliga organisationer kan göra betydande insatser för att förbereda flyktingar inför en återvandring.

Samtidigt finns dock behov av vissa stödåtgärder. Utredningen föreslår på flera punkter förbättringar av nuvarande åtgärder. Det gäller bl.a. en utvidgning av det nuvarande kontantstödet, möjlighet till mera flexibla insatser i vissa fall och anordnandet av kortare kurser när ett flertal invandrare samtidigt planerar för återvandring.

Vidtas de förändringar som har förordats måste det svenska stödet till återvandrare från vårt land betecknas som relativt väl utvecklat. I ett långsiktigt perspektiv framstår det som minst lika angeläget att söka öka stödet för återvandring till internationella organisationer och till de mottagande länderna. Utredningen utvecklar närmare de principer som bör vara styrande för insatserna på detta område.

Samarbete med andra länder

Utredningen framhåller vikten av ett ökat internationellt samarbete på immigrationspolitikens område. Utredningen pekar på några frågor av särskild vikt för Sverige att driva internationellt. Det gäller bl.a. en generös tillämpning av Genève-konventionen samt ett internationellt erkännande av skyldigheten att ta emot även personer på vilka konventionen inte är tillämplig under förutsättning att det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra en fristad. Det gäller vidare en bättre fungerande ordning för hjälp åt internflyktingar, en ökning av flyktingkvoten, en enhetlig syn på förfarandet när asylsökande fått avslag, stöd till återvandring samt ökade bidrag till UNHCR.

Den likartade syn på problemen som i olika sammanhang förts fram från skilda länder under senare tid, exempelvis vid konsultationerna mellan de västeuropeiska länderna samt Australien, Canada och USA och vid UNHCRs exekutivkommittés senaste möte, borde kunna utgöra grund för

ett samarbete som efter hand leder fram till mera konkreta resultat än som hittills visat sig möjligt.

För att överenskommelser med andra länder skall kunna uppnås – vare sig dessa får formen av bindande traktater eller ej – måste Sverige vara berett att jämka sina ståndpunkter i olika hänseenden. Den humanitära grundsynen får dock inte överges.

Interdepartemental samordning m. m.

Utredningen bedömer som betydelsefullt att ett regelbundet samråd äger rum mellan de ledande tjänstemännen inom arbetsmarknadsdepartementet på utlännings- och invandarsidan och utrikesdepartementets biståndsavdelning samt i mån av behov även dess rättsavdelning och politiska avdelning.

Det har ibland förekommit att samarbete mellan olika departement i angelägna frågor kanaliserats till för ändamålet särskilt inrättade samarbetsorgan. Erfarenheten av detta är inte odelat positiv: det visar sig ofta att sådana organ efter en tid tenderar till att föra en egen tillvaro vid sidan av det reguljära interdepartementala samarbetet och därmed snarare ökar än minskar byråkratin.

Utredningen vill därför inte föreslå en sådan ordning utan anser att formerna för det regelbundna samråd som otvivelaktigt är nödvändigt bör övervägas av de ansvariga departementen själva.

Utredningen föreslår också en ökad samverkan mellan invandrarverket och SIDA.

Ett årligt belopp bör ställas till regeringens förfogande under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel för sådana oförutsedda utgifter på flyktingområdet som faller utanför ramen för biståndsanslagen.

Flykting/immigrationsattachéer

Utredningen anser att inrättande av tjänster som flykting/immigrationsattachéer vid svenska beskickningar är ett uppslag som borde prövas. Utredningen föreslår därför att sådana tjänster inrättas i vart fall försöksvis vid några utlandsmyndigheter i länder av intresse i detta sammanhang.

Arbetsuppgifterna bör främst bestå av dels handläggning av immigrationsärenden, dels rapportering om frågor rörande mänskliga rättigheter, flyktingströmmar m.m. av intresse för immigrationspolitiken.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet (SOU 1991:1) Flykting- och immigrationspolitiken

Efter sedvanligt remissförfarande har yttranden över betänkandet avgivits av hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Jönköping, SIDA, styrelsen för u-landsforskning (SAREC), juridiska fakulteten vid Lunds universitet, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), rikspolisstyrelsen (RPS), riksdagens ombudsmän (JO), statskontoret, ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges Advokatsamfund, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges Socialchefer, Svenska röda korset, Rädda Barnen, Amnesty International, svenska sektionen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd (SFR), Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Svenska institutet, Caritas Sverige, Afrika-grupperna i Sverige, Folkbildningsförbundet, Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsstiftelse (SHIA), Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR), ILO-kommittén, Moderata Kvinnoförbundet (MKF), Centerkvinnorna, Socialdemokratiska kvinnoförbundet (SSKF), Centerns Ungdomsförbund (CUF) och Grön Ungdoms Federation.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet har översänt ett yttrande från Kulturgeografiska institutionen vid universitetet. SACO har bifogat yttranden från Sveriges Psykologförbund och Sveriges Socionomers, Personal – & Förvaltningstjänstemäns Riksförbund. Folkpartiets kvinnoförbund har som sitt yttrande bifogat dels folkpartiet liberalernas partimotion 1990/91:FP013 till årets riksmöte, dels sin egen rapport Flykting- Flyktingbarn 1987.

Vidare har yttranden kommit in från Länsstyrelsen i Stockholms län, Enheten för Psykosocial Forskning och Utveckling inom Stockholms läns landsting, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Liberala Invandrarförbundet (LIF), Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor, Solidaritetskommittén för flyktingar i Umeå, Verdandi, Västerbottensdistriktet av Svenska FN-förbundet, FNs flyktingkommissaries (UNHCR) representant för de nordiska länderna, Sjöbopartiet och Kommitté Anselm.

Sammanfattning av betänkandet (Ds 1991: 5) Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll

Prop. 1990/91:195
Bilaga 2.3

Uppdraget

Frågan om frivilliga organisationers roll i flyktingmottagandet har under år 1990 utretts av en särskild arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet, med företrädare för frivilliga organisationer/folk rörelser och för närmast berörda departement och myndigheter. Arbetsgruppen överlämnade i januari 1991 till statsrådet Löw sin rapport (Ds 1991:5) Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll.

Gruppens uppgift har varit att belysa hur man inom ramen för flyktingmottagandet skulle kunna åstadkomma en ökad samverkan mellan frivilliga organisationer/folk rörelser å ena sidan och stat och kommun å den andra. Gruppen skulle vidare söka identifiera den roll organisationerna kan spela som komplement till stat och kommun. Härigenom skulle man kunna skapa en starkare folklig förankring av flyktingpolitiken och därmed en högre kvalitet i mottagandet.

Inledning

I rapporten redovisas inledningsvis vissa utgångspunkter med anknytning till migrations- och befolkningsutvecklingen i vår omvärld och till invandringen till Sverige.

Invandringsöverskottet till Sverige var år 1989 45 800 personer. Antalet asylsökande var år 1990 ca 30 000 personer, företrädesvis från Iran, Libanon, Rumänien och Somalia. Sverige tog budgetåret 1989/90 emot ca 1 200 personer inom ramen för en flyktingkvot, huvudsakligen till för flyktingar som befinner sig under FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). De flesta kom från Vietnam, Irak, Iran och Libanon.

Begreppen invandrings-, flykting- och invandrapolitik definieras. *Invandringspolitik* innehåller regler för vem som skall få tillstånd att stanna i Sverige, medan *invandrapolitiken* avser samhällets åtgärder för att de som får bosätta sig i Sverige dels skall få en bättre introduktion, dels lättare skall kunna integreras i det svenska samhället. Begreppet **flyktingpolitik** innehåller bl. a. följande huvudelement:

- agerande i Förenta Nationerna och andra internationella fora,
- ekonomiskt stöd till UNHCR, UNWRA och andra organisationer som bedriver flyktingarbete utanför Sverige,
- överföring av kvotflyktingar,
- mottagande av flyktingar i Sverige, i enlighet med gällande utlänningslagstiftning,
- ett av staten finansierat kommunalt mottagande av flyktingar och därmed jämställda personer,
- särskilda insatser bl.a. opinionsbildande verksamhet samt
- stöd till flyktingar som vill återvända till hemlandet eller annat land.

I avsnittet om organisation för mottagande av asylsökande och flykt-

ingar i Sverige beskrivs nuvarande system och organisation för det mottagande av asylsökande och flyktingar som gäller i Sverige sedan den 1 juli 1985. Stat och kommun delar på ansvaret för att genomföra den invandrar- och flyktingpolitik som läggs fast av riksdag och regering. Staten har via statens invandrarverk ett övergripande ansvar för flyktingmottagandet. SIV kommer sedan överens med kommunerna om att dessa mot ersättning tar emot flyktingar.

För att nå de invandrapolitiska målen, som sammanfattas i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan, behöver alla berörda stat och kommun, arbetsgivare, fackliga organisationer, frivilliga organisationer, enskilda människor samverka. Detta är den centrala innebörden av riksdagens beslut i maj 1990 (prop. 1989/90:105, SfU21, rskr. 281) om ett aktivt och samordnat flyktingmottagande och det nya systemet för ersättning till kommunerna.

Dagens insatser av frivilligorganisationerna i flyktingmottagandet

I rapporten beskrivs olika typer av verksamheter som engagerar föreningslivet i dag. Här redovisas bl.a den opinionsbildande verksamhet och utbildning i invandrar- och flyktingfrågor som bedrivs av organisationernas centrala avdelningar. Vidare beskrivs mer specifika verksamheter som drift av förläggningar och center för stöd åt torterade flyktingar.

I anslutning till mottagningslussar och förläggningar beskrivs hur organisationerna svarar för träning i svenska språket, sociala aktiviteter, socialt och medmänskligt stöd och information.

Lokalt i kommunerna förekommer en flora av föreningsaktiviteter där i vissa fall kommunen och organisationerna samarbetar, exempelvis träffpunkter, vän- och fadderverksamhet, träning i det svenska språket, information, grannskapsarbete, idrottsaktiviteter, gudstjänster, systugor, öppna förskolor, läger, utflykter m.m. Ett särskilt arrangemang är grupphem för ensamstående flyktingbarn.

Vissa kommuner, bl.a. Stockholms stad och Uppsala kommun har ett mer organiserat samarbete med frivilliga organisationer.

De verksamheter som beskrivs avser dels verksamhet där frivilligorganisationerna mot ersättning svarar för ett **alternativ** till offentlig verksamhet, dels där man utför uppgifter som **kompletterar** samhällets insatser.

Genom sina insatser visar de frivilliga organisationerna att det finns en uppriktig vilja att engagera sig i olika verksamheter för flyktingar. Arbetsgruppen bedömer att det finns en betydande potentiell styrka i föreningslivet som skulle kunna bidra till en ännu större mångfald i flyktingmottagandet och till att underlätta flyktingars/invandrades integration i det svenska samhället. Det är emellertid viktigt att organisationernas särart tas tillvara i detta arbete. På så sätt kan föreningsaktiviteter bäst komplettera samhällets insatser.

Ett mer systematiskt engagemang från de frivilliga organisationerna bör enligt arbetsgruppens mening främst ta sikte på en lokal samverkan och utgå från de förhållanden som gäller där. Detta utesluter självfallet inte sådana insatser som t.ex. i avtalsform görs på centralt plan.

Arbetsgruppen har som en jämförelse studerat hur frivilligorganisationerna engagerar sig i flyktingfrågor i Canada, Australien och Danmark. Det finns enligt rapporten många lärdomar att dra av hur man arbetar i de tre nämnda länderna.

Arbetsgruppen finner emellertid att det inte är lämpligt eller ens möjligt att ta över de andra ländernas modeller som sådana. Vi bör i stället försöka bygga på den tradition vi har i Sverige, där samhällsinstitutionernas roll genomgående varit tydligare och mer accentuerad. Ett sålunda förstärkt frivilligt engagemang skulle i stället kunna länkas samman med den svenska modellen för mottagande och introduktion av flyktingar. Utvecklade kontakter mellan de ansvariga samhällsorganen, de asylsökande/flyktingarna och den enskilda frivilligorganisationen skulle därmed kunna bidra till en kontinuitet i mottagandet och möjlighet till att tillgodose den enskilde flyktingens behov av kontakter på det medmänskliga planet.

Motiv för och emot att engagera frivilligorganisationerna i flyktingmottagandet

Arbetsgruppen finner att motiven för en utvecklad samverkan mellan föreningslivet och myndigheterna är tyngre än de man kan finna emot.

Föreningslivets verksamhet kan ge kontakter mellan flyktingar och svenskar som leder till både erfarenhetsutbyte och ökade ömsesidiga kunskaper. Detta bör bl.a. bidra till ökad förståelse och bättre relationer, vilket på sikt underlättar integrationen i det svenska samhället.

Genom föreningslivet kan fler människor få en egen roll i mottagandet som på så sätt får ett rikare innehåll och därmed en högre kvalitet. Verksamhet i föreningsregi kan vidare medföra en mer individuell utformning av flyktingmottagandet och därmed även en större mångfald. Denna flexibilitet och mångfald bör kunna vara positiv för såväl flyktingen som för myndigheterna och bör även kunna medföra en vitalisering för organisationerna.

Vissa problem/svårigheter skulle emellertid kunna uppstå på grund av myndigheternas mål och regelstyrning i förhållande till organisationernas integritet. Variationer måste kunna accepteras men en samverkan och dess utformning måste bygga på en gemensam uppfattning om förhållningssätt, ansvars- och arbetsfördelning. Ett annat problem skulle kunna vara att resurstilldelningen blir en huvudfråga i sig.

Tänkbara uppgifter för frivilliga krafter

Arbetsgruppen bedömer att de uppgifter som främst bör vara aktuella för breddad/fördjupad samverkan mellan det offentliga och frivilliga organisationer är följande:

- information och rådgivning,
- medmänskliga kontakter/sociala nätverk,

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

En utvecklad samverkan – principer, former och kostnadsfrågor

Arbetsgruppen drar sammanfattningsvis följande slutsatser:

- Styrkan, viljan och potentialen hos frivilligorganisationerna i Sverige kan utgöra grunden för en utvecklad samverkan mellan frivilligorganisationerna och det offentliga.
- Motiven för en utvecklad samverkan är starka och klart tyngre än de skäl som finns emot.
- En utvecklad samverkan som komplement till myndigheternas insatser bör syfta till att flyktingen så snart som möjligt har förutsättningar att bli etablerad och delaktig i samhället.
- Ett mer strukturerat och systematiskt samarbete mellan ansvariga myndigheter och föreningslivet skall huvudsakligen avse insatser under den introduktionsperiod som utgör ramen för det samordnade lokala flyktingmottagandet. Också insatser på central och regional nivå bör kunna utvecklas.
- Flyktingens behov bör styra valet av insatser.
- Ett utvecklat engagemang bör utgå från de enskilda organisationernas särart och förutsättningar. Mångfalden i det lokala föreningslivet bör tas till vara. Vilka organisationer som kan ta aktiv del i flyktingmottagandet varierar från kommun till kommun.

Arbetsgruppen bedömer att såväl SIV som kommunen och organisationerna kan/bör ta initiativ till att bredda och fördjupa samverkan. När så anses ändamålsenligt och praktiskt av berörda parter kan framförallt en lokal samverkan underlättas genom att lokala paraplybildningar utvecklas.

Arbetsgruppen menar att det viktigaste är att samverkan mellan myndigheter och organisationer leder till att insatserna sammanlänkas. En utvecklad samverkan bör därför medföra att man tillsammans prioriterar insatser och gör upp en arbets- och rollfördelning för att åstadkomma en mer samlad insats anpassad till den enskilde flyktingens behov.

Såväl statsmakterna (riksdag och regering) som SIV, Svenska kommunförbundet och de stora frivilligorganisationerna bör överväga hur man lämpligen skall sprida dessa signaler inom respektive organisation/ansvarsområde.

Behov av medel

Arbetsgruppen konstaterar att det redan i dag finns flera former för statligt och kommunalt stöd till organisationslivet. Eftersom många stödformer är inbakade i större anslagsposter är det inte möjligt att ange en totalsiffra för transfereringarnas storlek.

När frivilligorganisationernas insatser utgör ett *alternativ* till offentlig

verksamhet erhålls i regel full kostnadstäckning. När verksamheten är av mer *kompletterande art* kan den finansieras på olika sätt. Det grundläggande är givetvis de frivilliga krafter som utgör basen i varje organisation och de medel organisationerna erhåller för sin ordinarie verksamhet.

En utvecklad samverkan mellan det offentliga och frivilligorganisationerna kan komma att kräva vissa extra insatser av organisationerna åtminstone inledningsvis. Arbetsgruppen bedömer därför att det övergångsvis kan behövas en begränsad finansiell uppbackning från det offentliga.

Kommunerna bör kunna stimulera till en sådan utökad samverkan inom ramen för schablonersättningen. Många kommuner tvingas emellertid för närvarande att genomföra tämligen omfattande rationaliseringar och t.o.m. nedskärningar som kanske främst drabbar verksamhet som inte är obligatorisk för kommunerna. Någon form av utvecklingsstöd skulle därför kunna lämnas övergångsvis även till kommunerna.

Ett särskilt stöd under en period skulle i första hand ha till syfte att utveckla en samverkan mellan frivilligorganisationer och det offentliga i flyktingmottagandet.

Arbetsgruppen gör bedömningen att det bör undersökas i vilken utsträckning som det kan vara möjligt att ge ett sådant stöd antingen det kan ske genom "friska pengar" eller genom omprioriteringar inom statsbudgeten. Åtgärder som kan förankra politiken och skapa förutsättningar för ökad flexibilitet och kontinuitet bör minska de totala kostnaderna för mottagande av asylsökande och flyktingar.

Genomförande

Det finns enligt arbetsgruppen inget som hindrar att man omedelbart utvecklar samarbetet mellan det offentliga och organisationerna. Detta vore en logisk fortsättning på och förstärkning av den samverkan som redan förekommer. I den utsträckning som verksamhet kan inledas i frivillig regi utan att detta kommer i konflikt med ren myndighetsutövning eller att det behövs ändringar av regelverk så bör de ideer som framförts i rapporten kunna förverkligas omgående.

Det finns således goda skäl för staten, Svenska kommunförbundet och frivilligorganisationerna att inom respektive ansvarsområde bl.a. visa på vägar för att få till stånd en ökad samverkan, formerna för denna och att på lämpligt sätt ge signaler om önskvärdheten av en sådan utveckling. Detta budskap skulle enligt arbetsgruppens bedömning kunna få en ökad genomslagskraft om det grundas på en riksdagsbehandling.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet (Ds 1991: 5) Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av socialstyrelsen, skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), rikspolisstyrelsen (RPS), Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, statens ungdomsråd, Söderköpings kommun, Malmö kommun, Falkenbergs kommun, Göteborgs stad, Örebro kommun, Umeå kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sverige Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Föreningen Sveriges socialchefer, Svenska Röda korsets centralstyrelse, Rädda barnen, Folkbildningsförbundet, Riksförbundet Hem och Skola, Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation, De Handikappades Riksförbund, Handikappförbundets Centralkommitté, Synskadades Riksförbund, Sveriges Riksidrottsförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor, Internationella Kvinnoförbundet, Sveriges Tolkförbund, Svenska Flyktingrådet, Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige.

Därutöver har yttranden inkommit från Caritas Sverige, Frikyrkliga studieförbundet, Svenska kyrkans kommitté för invandrar- och flyktingarbete, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR), Kristdemokratiska Samhällspartiet,

Bakgrund

Kommitténs uppdrag har gått ut på att se över instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. För närvarande gäller som regel i dessa ärenden att statens invandrarverk meddelar beslut i första instans och att verkets beslut kan överklagas till regeringen.

I enlighet med direktiven har en utgångspunkt för översynen varit att regeringen om möjligt skall befrias från flertalet sådana ärenden. Denna utgångspunkt skall ses mot bakgrund av att det sedan länge har varit en uttalad strävan att avlasta regeringen löpande ärenden och på så sätt skapa ökat utrymme för mera långsiktigt reform- och planeringsarbete.

Den grupp av ärenden som framför allt har intresse i detta sammanhang är överklaganden av sådana beslut som innebär att en utlänning, som har sökt uppehållstillstånd i Sverige, skall avvisas eller utvisas. Denna ärende-grupp är stor och tidskrävande. I förhållande till sin folkmängd får Sverige långt fler asylansökningar än något annat industrialiserat land i världen.

Dessa ärenden har samtidigt ofta livsavgörande betydelse för enskilda människor. Den praxis som tillämpas får i många hänseenden återverkningar för hela samhället liksom för den bild av vårt land som skapas i omvärlden.

Tänkbara lösningar

Frågan om instansordningen har diskuterats i tidigare sammanhang för utlänningsärendenas del. Den lösning som då närmast har stått i blickpunkten har varit att ett särskilt besvärsorgan skulle ta över regeringens överprövningsuppgifter på området.

Kommittén har emellertid även undersökt en del andra tänkbara lösningar.

En av dessa skulle innebära en återgång till den ordning som tillämpades före år 1976. Då kunde statens invandrarverks beslut i ett utlänningsärende i princip inte överklagas, om en rådgivande nämnd hade ställt sig bakom verkets beslut. Kommittén anser emellertid att det inte skulle vara godtagbart att återgå till ett sådant system.

Av flera skäl finner kommittén vidare att det inte skulle vara lämpligt och knappast ens praktiskt genomförbart att förlägga prövningen av utlänningsärendena i andra instans till domstol.

Kommittén anser sig inte heller kunna förorda att den nuvarande besvärsprövningen hos regeringen skulle ersättas av ett tvåinstansförfarande inom invandrarverkets förvaltningsområde. Slutligen avvisar kommittén tanken på att arbetsmarknadsdepartementet som sådant skulle tilläggas viss beslutanderätt i de aktuella ärendena.

Kommittén har stannat för att frågan bör lösas genom att en särskild nämnd inrättas för överprövningsuppgifter i utlännings- och medborgarskapsärenden. En sådan lösning har dock vissa principiella och praktiska aspekter som ter sig svåra att överblicka fullt ut innan man har prövat den i praktiken. Kommittén anser därför att den nya ordningen bör tillämpas på försök under förslagsvis tre år och därefter utvärderas.

Den nya nämnden bör få namnet utlänningsnämnden. I nämnden bör ingå två ordförande och två ersättare för ordförande med juridisk utbildning och normalt domarerfarenhet. Vidare bör i nämnden ingå minst tio lekmän.

Nämnden bör vara beslutför med en ordförande och två lekmän. I enkla ärenden bör dock ordföranden ensam kunna fatta beslut, och i ärenden av principiellt slag bör nämnden kunna sammanträda i en utökad sammansättning.

Under försöksperioden bör nämnden ha administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet och i huvudsak överta den föredragande- och kansliorganisation som nu finns inom departementets utlänningsenhet.

Fördelningen av uppgifter mellan nämnden och regeringen

Utlänningsnämnden bör i princip överta de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som idag faller på regeringen.

Denna ordning förutsätter att särskilt viktiga eller känsliga ärenden liksom nu överlämnas till regeringen, antingen direkt från invandrarverket eller också från utlänningsnämnden. Kommittén föreslår regler om detta.

De föreslagna reglerna innebär att ett ärende kan lämnas över till regeringen, om det bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation, om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen att ärendet prövas av regeringen eller om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

På utlänningslagstiftningens område skall ett ärende också kunna lämnas över om det på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av regeringen. I fall med sådant samband skall ärenden också kunna överlämnas från invandrarverket till nämnden. Vidare skall regeringen kunna förbehålla sig prövningen av ett visst utlänningsärende eller en viss grupp av sådana ärenden.

Nämndens arbetsformer

Utlänningsnämndens arbetsformer kommer i många avseenden att skilja sig från dem som idag tillämpas i regeringskansliet, bl.a. mot bakgrund av att förvaltningslagen kommer att bli tillämplig på nämnden. Kommittén behandlar i ett särskilt avsnitt frågor som rör arbetsformerna hos nämnden.

Kommittén föreslår att nämnden samarbetar med FNs flyktingkommisariat. Till skillnad från vad som i dag gäller i fråga om handläggningen i regeringskansliet skall enligt kommitténs mening muntlig handläggning i viss utsträckning förekomma hos nämnden.

Beträffande arbetsformerna förordas ytterligare bl.a. viss specialisering för lekmanneledamöternas del, för att lekmannainflytandet skall kunna göra sig gällande i önskvärd utsträckning.

Ikraftträdande

Den nya ordningen föreslås träda i kraft den 1 oktober 1991.

Reservation

Ledamoten Ingela Mårtensson har reserverat sig på två punkter. Dels bör enligt reservationen föredragningarna ske av annan personal än den som är anställd av arbetsmarknadsdepartementet. Dels sägs i reservationen att kommittén borde självständigt prövat frågan om instansordningen när det gäller terroristärenden.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet (SOU 1990:79) Utlänningsnämnd

Prop. 1990/91:195
Bilaga 2.6

Justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, hovrätten för Övre Norrland, kammar-rätten i Jönköping, domstolsverket, statens invandrarverk, statskontoret, riksrevisionsverket, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Svenska röda korset, Rädda Barnens riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Svenska Flyktingrådet, Svenska sektionen av Amnesty International, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges Frikyrkoråd, Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige, SIOS-Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, UNHCR (regionalkontoret för de nordiska länderna) och Turkiska Riksförbundet.

1 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1989: 529)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 §, 4 kap. 12 §, 6 kap. 9 §, 7 kap. 3 – 5, 7, 10, 11 och 16 §§ samt 11 kap. 1 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Att regeringen i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

Att regeringen *eller utlänningsnämnden* i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

4 kap.

12 §

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1 – 4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen eller statens invandrarverk skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

I beslut som meddelas av regeringen, *utlänningsnämnden* eller statens invandrarverk skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

6 kap.

9 §

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, under handläggningen besluta om förvar eller uppsikt. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till *regeringen* och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till invandrarverket.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till *utlänningsnämnden* och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till invandrarverket.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke

skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

7 kap.

3 §

Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får av utlännningen överklagas till *regeringen*.

Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får av utlännningen överklagas till *utlänningsnämnden*.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

4 §

Statens invandrarverks beslut om flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlännningen överklagas till *regeringen*.

Statens invandrarverks beslut om flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlännningen överklagas till *utlänningsnämnden*.

5 §

När statens invandrarverk eller *regeringen* fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlännningen.

Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlännningen skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

Invandrarverket och *regeringen* får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlännningens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna

När statens invandrarverk eller *utlänningsnämnden* fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlännningen.

Utlänningsnämnden får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlännningen skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

Invandrarverket och *utlänningsnämnden* får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlännningens vårdnad, även om lägre instans inte har prö-

fråga. I ärenden hos *regeringen* gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

vat denna fråga. I ärenden hos *utlänningsnämnden* gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

7 §

En polismyndighets eller statens invandrarverks beslut om förvar får av utlänningsnämnden överklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslutet av invandrarverket. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut av en polismyndighet, av statens invandrarverk eller av utlänningsnämnden om förvar får av utlänningsnämnden överklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslutet av invandrarverket. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut om förvar får överklagas utan samband med ärendet i övrigt och utan begränsning till viss tid.

Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningsnämnden, om åtgärden skall bestå.

10 §

Finner statens invandrarverk att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall verket ändra beslutet om det inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningsnämnden.

Omrövning får ske även om beslutet överklagas till *regeringen*. Sedan invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till *regeringen*, får verket ompröva sitt beslut bara om *regeringen* begär yttrande från verket.

Omrövning får ske även om beslutet överklagas till *utlänningsnämnden*. Sedan invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till *utlänningsnämnden*, får verket ompröva sitt beslut bara om *utlänningsnämnden* begär yttrande från verket.

11 §

Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till *regeringen* för avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta. Invandrarverket skall då bifoga eget yttrande i ärendet.

Statens invandrarverk får med eget yttrande överlämna ett ärende till *utlänningsnämnden* för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden.

Invandrarverket eller utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande, om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett

ärende enligt denna lag som prövas av regeringen.

2. ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation.

3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av denna lag att ärendet prövas av regeringen, eller

4. synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

Om något sådant förhållande som avses i andra stycket bedöms föreligga eller kan antas komma att föreligga, kan regeringen besluta att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall överlämnas till regeringen. Ett sådant beslut får inte meddelas i fråga om ett ärende som har avgjorts slutligt.

Har invandrarverket överlämnat ett ärende i fall som avses i andra stycket 3 eller 4 och skulle beslut av verket i ärendet ha kunnat överklagas till utlänningsnämnden, skall regeringen, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande, höra utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Regeringen får överlämna ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

Vad som i 5 § föreskrivs om invandrarverket och utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

16§

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis. Därvid får regeringen fatta beslut också i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd

meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

11 kap.

1 §

I ett asylärende vid statens invandrarverk skall det ingå muntlig handläggning om det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd.

Invandrarverket får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen lämnas därvid enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 15 § andra stycket.

Första och andra styckena tillämpas också när utlänningsnämnden handlägger ett asylärende.

6 §

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, *utlänningsnämnden*, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlänningen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

2. I fråga om beslut som invandrarverket har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 3.

3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen och denna inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får arbetsmarknadsdepartementet eller regeringen överlämna ärendet till utlänningsnämnden för avgörande. I så fall tillämpas de nya föreskrifterna.

Lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 6, 9 a, 11, 12 och 14 a §§ lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 §

Utlänning, som
1. fyllt aderton år;
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt
3. fört en hederlig vandel,
kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras). *Fråga om naturalisation prövas av statens invandrarverk.*

Finnes det medföra gagn för riket att sökanden upptages till svensk medborgare eller har sökanden förut ägt svenskt medborgarskap eller är sökanden gift med svensk medborgare eller föreligga eljest med hänsyn till sökandens förhållanden särskilda skäl för dennes upptagande till svensk medborgare, må naturalisation beviljas, även om de i första stycket stadgade villkoren icke äro uppfyllda.

Utlänning, som
1. fyllt aderton år;
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt
3. fört en hederlig vandel, kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras).

Frågor om naturalisation prövas av statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för riket.

Förlorar sökande, som har utländskt medborgarskap, ej detta i och med sin naturalisation utan fordras härför medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet, må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inför statens invandrarverk inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats.

Då utlänning enligt denna paragraf upptages till svensk medborgare, bestämmer statens invandrarverk, huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

9 a §

Om särskilda skäl föreligga, äger statens invandrarverk överlämna ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen för avgörande.

Statens invandrarverk eller utlänningsnämnden får överlämna ett ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen, om

1. ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation,

¹ Lagen omtryckt 1984:682.

2. *det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av denna lag att ärendet prövas av regeringen, eller*

3. *synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.*

Har invandrarverket överlämnat ett ärende i fall som avses i första stycket 2 eller 3, skall regeringen, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen bråds-kande, höra utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Regeringen får överlämna ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

11 §

Anmälan enligt 2 a, 3, 4 eller 7 a § skall göras hos statens invandrarverk. Är utlännningen medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen i det län där han är kyrkobokförd. Det åligger den myndighet till vilken anmälan sätts eller enligt 10 § görs att meddela beslut huruvida på grund av anmälan svenskt medborgarskap förvärvat eller ej.

Vill någon erhålla förklaring att han är svensk medborgare, må han göra ansökan därom hos regeringen, som efter regeringsrättens hörande äger meddela sådan förklaring; dock må härvid icke prövas fråga som avses i första stycket.

Utlänningsnämnden får efter ansökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare. Härvid får dock inte prövas fråga som avses i första stycket.

12 §

Talan mot statens invandrarverks beslut föres hos regeringen genom besvär utom i fall som avses i andra stycket.

Talan mot länsstyrelses beslut samt mot beslut av statens invandrarverk enligt 11 § första stycket föres hos kammarrätten genom besvär.

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till utlänningsnämnden utom i fall som avses i andra stycket.

Beslut av en länsstyrelse, statens invandrarverk eller utlänningsnämnden enligt 11 § får överklagas till kammarrätten.

Bestämmelser om utlänningsnämnden finns i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

14 a §

Socialnämnden skall på begäran av statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, utlänningsnämnden, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.
2. I fråga om beslut som invandrarverket har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 3.
3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen och denna inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får arbetsmarknadsdepartementet eller regeringen överlämna ärendet till utlänningsnämnden för avgörande. I så fall tillämpas de nya föreskrifterna.

Förkortningar

Prop. 1990/91: 195
Bilaga 2.8

| | |
|--------|---|
| AMS | Arbetsmarknadsstyrelsen |
| CPA | Comprehensive Plan of Action/ Övergripande plan för lösning av Indokina-flyktingarnas situation |
| EES | European Economic Space/ Arbetsnamn för utvidgat ekonomiskt samarbete mellan EG och EFTA |
| EFTA | European Free Trade Association/ Europeiska frihandelsförbundet |
| EG | De europeiska gemenskaperna |
| ESK | Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa |
| FAO | Food and Agricultural Organisation/ FNs livsmedels- och jordbruksorganisation |
| FN | Förenta Nationerna |
| ICRC | International Committee of the Red Cross/ Internationella Röda Kors-kommittén |
| IFAD | International Fund for Agricultural Development/ Internationella jordbruksutvecklingsfonden |
| ILO | International Labour Organization/ Internationella arbetsorganisationen |
| IOM | International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen |
| IPOK | Invandrapolitiska kommittén |
| NSHF | Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor |
| OAU | Organization of African Unity/ Organisationen för afrikansk enhet |
| ODP | Orderly Departure Programme/ Programmet för organiserad utresa |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling |
| PEC | Special Plan of Economic Co-operation for Central America |
| SAREC | Swedish Agency for Resarch Co-operation with Developing Countries/ Styrelsen för u-landsforskning |
| SCB | Statistiska centralbyrån |
| SIDA | Swedish International Development Authority/ Styrelsen för internationell utveckling |
| SIV | Statens invandrarverk |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| UNDP | United Nations Development Programme/ FNs utvecklingsprogram |
| UNFPA | United Nations Population Fund/ FNs befolkningsfond |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees/ FNs flyktingkommissarie |
| UNICEF | United Nations Children's Fund/ FNs barnfond |
| UNRWA | United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East/ FNs hjälporganisation för palestinaflyktingar |
| UT | Uppehållstillstånd |
| UtlF | Utlänningsförordningen |

UtlL Utlänningslagen
WFP World Food Programme/
Internationella livsmedelsprogrammet
WHO World Health Organization/
Världshälsorganisationen

Prop. 1990/91:195
Bilaga 2.8

| | Sid. |
|---|--------|
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 3 |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 1991 .. | 6 |
| I Inledning | 6 |
| II Överväganden | 8 |
| 1 En aktiv flykting- och immigrationspolitik | 8 |
| 1.1 Utgångspunkter | 8 |
| 1.2 En aktiv flykting- och immigrationspolitik – grund- läggande principer | 11 |
| III Hemställan | 15 |
| IV Beslut | 16 |
| Bilaga 1 Utrikesdepartementet | 17 |
| I Inledning | 17 |
| II Överväganden | 18 |
| 1 Allmänna utgångspunkter | 18 |
| 2 Social och ekonomisk utveckling | 21 |
| 3 Mänskliga rättigheter | 23 |
| 4 Långsiktigt utvecklingsbistånd och katastrofstöd | 26 |
| 5 Stärkt internationellt flyktingskydd | 29 |
| 6 Internflyktingar | 30 |
| 7 Samordning av flyktinghjälp | 32 |
| 8 UNHCRs ekonomi och verksamhet | 33 |
| 9 Återvandring | 34 |
| 10 Frivilliga organisationers roll m. m. | 36 |
| 11 Flyktingproblematik i utvecklingsforskningen | 37 |
| III Hemställan | 37 |
| Bilaga 2 Arbetsmarknadsdepartementet | 38 |
| I Inledning | 38 |
| II Överväganden och förslag | 39 |
| 1 En aktiv flykting- och immigrationspolitik | 39 |
| 1.1 Vägledande principer | 39 |
| 1.2 Immigrationspolitiken | 43 |
| 1.2.1 Inledning | 43 |
| 1.2.2 Principer för en ny politik | 46 |
| 1.2.3 Konventionsflyktingar | 52 |
| 1.2.4 Skyddsbehov vid sidan av Genève-konventionen . | 53 |
| 1.2.5 Temporära uppehållstillstånd | 57 |
| 1.2.6 Organiserad överföring av flyktingar (flykting- kvoten) | 58 |
| 1.2.7 Invandringen av anhöriga | 60 |
| 1.2.8 Arbetskraftsinvandring | 62 |
| 1.2.9 Andra immigrationspolitiska instrument – prak- tikanter för utveckling | 67 |
| 1.3 Återvandring | 69 |
| 1.4 Förfarandet när asylsökande får avslag | 70 |
| 1.5 Organisatoriska frågor | 72 |
| 1.6 Hemställan | 73 |
| 2 Invandrarpolitiska frågor | 74 |
| 2.1 Allmänna utgångspunkter | 74 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 2.1.1 | Inledning | 74 |
| 2.1.2 | Åtgärder mot etnisk diskriminering | 75 |
| 2.1.3 | Stöd till invandrarnas organisationer | 76 |
| 2.1.4 | Europaintegrationen och invandrarna | 77 |
| 2.1.5 | Särskilda åtgärder för barn och ungdom | 77 |
| 2.1.6 | Invandrarkvinnor | 78 |
| 2.2 | Invandrapolitikens valfrihetsmål | 80 |
| 2.3 | Medborgarskap, rösträtt och delaktighet | 89 |
| 2.4 | Hemställan | 98 |
| 3 | Flyktingmottagandet | 99 |
| 3.1 | Allmänna utgångspunkter | 99 |
| 3.2 | Frivilliga organisationers roll i flyktingmottagandet ... | 100 |
| 3.3 | Verksamhet för asylsökande under väntetiden | 105 |
| 3.4 | Hemställan | 110 |
| 4 | Instansordningen i utlänningsärenden m. m. | 111 |
| 4.1 | Inledning | 111 |
| 4.2 | Instansordningen i utlänningsärenden | 114 |
| 4.2.1 | Inledning | 114 |
| 4.2.2 | Utlänningsnämnd | 114 |
| 4.2.3 | Genomförande | 144 |
| 4.2.4 | Kostnader | 144 |
| 4.2.5 | Upprättade lagförslag | 145 |
| 4.2.6 | Specialmotivering | 145 |
| 4.3 | Hemställan | 151 |

Bilagor

| | | |
|-----|---|-----|
| 2.1 | Sammanfattning av betänkandet (SOU 1991: 1) Flykting- och immigrationspolitiken | 152 |
| 2.2 | Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över be- tänkandet (SOU 1991: 1) Flykting- och immigrationspolitiken . | 168 |
| 2.3 | Sammanfattning av betänkandet (Ds 1991: 5) Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll | 169 |
| 2.4 | Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över be- tänkandet (Ds 1991: 5) Mångfald och samverkan i flykting- mottagandet – frivilliga organisationers roll | 174 |
| 2.5 | Sammanfattning av betänkandet (SOU 1990: 79) Utlännings- nämnd | 175 |
| 2.6 | Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över be- tänkandet (SOU 1990: 79) Utlänningsnämnd | 178 |
| 2.7 | Upprättade lagförslag | 179 |
| 2.8 | Förkortningar | 187 |