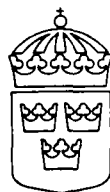


Regeringens proposition

1993/94:51

Överföring och mottagande av flyktingar från f.d.
Jugoslavien m.m.



Prop.
1993/94: 51

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 oktober 1993

Carl Bildt

Birgit Friggebo
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om överföring till Sverige av upp till 6 000 skyddsbehövande personer under budgetåret 1993/94 utöver den flyktingkvot på ca 1 800 personer som riksdagen tidigare beslutat om. Av dessa skall upp till 5 500 personer kunna föras över från f.d. Jugoslavien och ca 500 personer från andra områden i världen som i första hand FN:s flyktingkommissarie bedömer behöva skydd i ett tredje land.

I propositionen föreslås också att ett särskilt stimulansbidrag bör ges till kommuner som under det närmaste året kraftigt utökar sitt flyktingmottagande och till kommuner som redan nu har överenskommelse om ett stort flyktingmottagande och som ändå ökar detta. För detta ändamål och för förstärkning av bl.a. ambassaden i Zagreb till följd av en förväntad ökning av anknytningsärenden föreslås att riksdagen anvisar 1 758,7 miljoner kronor. på ett nytt reservationsanslag. Härav avser 1 750 miljoner kronor stimulansbidrag till kommuner som ökar sitt flyktingmottagnade. Genom stimulansbidraget beräknas förläggningskostnaderna kunna minskas med totalt ca 2 600 miljoner kronor under innevarande och nästa budgetår.

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner den huvudsakliga inriktningen av ett handlingsprogram med syfte att det till Sverige skall kunna föras över upp till 6 000 skyddsbehövande inom ramen för en utökad flyktingkvot (avsnitten 4 och 5),

2. godkänner att ett tillfälligt stimulansbidrag införs för att öka kommunernas flyktingmottagande (avsnitt 6),

3. till *Särskilda åtgärder i flyktingmottagandet m.m.* för budgetåret 1993/94 under elfte huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 1 758 700 000 kronor.

2 Ärendet och dess beredning

Regeringen fattade den 21 juni 1993 ett principbeslut om asylsökande från Bosnien-Hercegovina i ett ärende som överlämnats från Statens invandrarverk. Beslutet innebär under rådande läge att skyddsbehövande bosnier som sökt asyl i Sverige efter prövning i de enskilda ärendena kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd. Bakgrunden till detta beslut var att regeringen inte ville låta de asylsökande från Bosnien-Hercegovina vänta längre på besked om under vilka omständigheter de skulle få vistas i Sverige. Det fanns varken då eller nu något som tyder på att de inom den närmaste framtiden kommer att kunna återvända till sitt hemland. Det vore därför orimligt att låta dessa människor under lång tid avvakta beslut på svenska förläggningar.

Regeringen beslutade samtidigt att införa krav på visering för medborgare i Bosnien-Hercegovina. Chefen för Kulturdepartementet uttalade i samband med detta beslut att riksdagen under hösten skulle få ta ställning till ett förslag om en väsentligt utökad flyktingkvot för att möjliggöra överföring till Sverige av skyddsbehövande bosnier.

Till följd av regeringsbeslutet att bevilja permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande bosnier kommer utflyttningen i kommunerna av personer som beviljats uppehållstillstånd att behöva öka i väsentlig omfattning. Detta kommer att ställa särskilda krav på kommunerna. En ytterligare följd av regeringsbeslutet är att anhöriginvandringen kommer att öka. Detta innebär att de svenska utlandsmyndigheterna i närområdet kommer att få en ökad mängd anknytningsärenden.

I budgetpropositionen 1992/93 föreslog regeringen att riksdagen skulle anslå medel för överföring av ca 1 800 flyktingar. Mot bakgrund av kriget och övergreppen i Bosnien-Hercegovina och krisen i övrigt i f.d. Jugoslavien uppdrog regeringen den 1 juli 1993 åt Statens invandrarverk att inrikta hela denna kvot på överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien. I beslutet aviserade regeringen att den under hösten 1993 skulle återkomma till riksdagen med förslag om utvidgning av flyktingkvoten av skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien till Sverige samt redovisa sin fram-

tida syn på överföringen till Sverige av andra flyktingar och skyddsbehövande än de som kommer från f.d. Jugoslavien.

Med hänsyn till det akuta behovet av insatser i f.d. Jugoslavien har förslaget av tidsskäl inte remissbehandlats. Inför ärendets beredning har Sverige och Danmark gemensamt inhämtat information om behovet av insatser i f.d. Jugoslavien. Vidare har yttrande inhämtats från Statens invandrarverk. Svenska kommunförbundet har givit in en skrivelse till regeringen där man pekar på de krav som den utökade utflyttningen kommer att ställa på kommunerna.

3 Regeringens sammanfattande bedömning av situationen och behov av nödvändiga åtgärder

Under förra budgetåret sökte totalt 80 600 personer asyl i Sverige, varav fler än 80% kom från f.d. Jugoslavien. Vid tiden för regeringens vägledande beslut den 21 juni i år väntade 66 400 personer på att få sin asylansökan prövad av Statens invandrarverk i första instans. Den största gruppen – 42 000 personer – utgjordes av personer från Bosnien-Hercegovina.

I slutet av juni 1993 hade Invandrarverket ca 270 utredningsslussar och förläggningar i drift med sammanlagt ca 90 000 asylsökande och flyktingar.

Regeringsbeslutet den 21 juni 1993 leder till att det stora flertalet av dem som flytt från Bosnien-Hercegovina kommer att få sina asylansökningar prövade av Invandrarverket före utgången av mars 1994. I de flesta fall väntas verkets beslut innebära tillstånd för bosättning i Sverige.

Invandrarverket har försökt uppskatta hur många nära anhöriga till bosnierna som kan väntas söka återförening med de sina i Sverige. Denna anhöriginvandring kan enligt Invandrarverkets erfarenhetsberäkningar efter andra grupper komma att uppgå till 45 000–50 000 personer. Det måste dock understrykas att alla skattningar av möjlig anhöriginvandring är mycket osäkra. När det gäller bosnierna finns mycket som tyder på att många familjer redan är samlade i Sverige. Regeringen bedömer därför att anhöriginvandringen till bosnier som beviljas permanent uppehållstillstånd sammanlagt under budgetåren 1993/94 och 1994/95 kan komma att ligga i intervallet 20 000–30 000 personer.

En ansökan från en anhörig skall prövas individuellt. Flertalet ansökningar väntas komma från personer som befinner sig i f.d. Jugoslavien. Regeringen anser därför att en viss temporär förstärkning av bl.a. ambassaden i Zagreb i syfte att ge förbättrade möjligheter att ta hand om den kraftigt utökade ärendemängden. Det ytterligare anslagsbehovet budgetåret 1993/94 beräknas till 8,7 miljoner kronor.

Mot bakgrund av situationen i f.d. Jugoslavien beslutade regeringen den 1 juli 1993 att den redan fastställda flyktingkvoten för budgetåret 1993/94 – ca 1 800 personer – i första hand skall avse personer från f.d. Jugoslavien. I det följande kommer regeringen att närmare utveckla skälen till att flyktingkvoten för budgetåret 1993/94 utökas med ytterligare upp till 6 000 personer.

Kostnaden för den utökade flyktingkvoten beräknas till 830 miljoner kronor, huvudsakligen ersättningar till kommunerna för mottagandet av flyktingarna. Utbetalningarna av dessa ersättningar beräknas i huvudsak belasta nästa budgetårs statsbudget.

Före regeringens beslut om krav på visering för medborgare i Bosnien-Hercegovina kom det ca 1 700 asylsökande per vecka till Sverige. Nu rör det sig om i genomsnitt 175. Regeringen finner det därför skäligt att ändra de antaganden om asyltillströmningen som gjordes i årets budgetproposition och som fortfarande låg till grund för beräkningarna i den reviderade finansplanen. I stället för ett grundantagande om 30 000 nya asylsökande budgetåret 1993/94 utgår regeringen nu från att Invandrarverket bör kunna alternativplanera förläggningssystem och kommunmottagande under den nya förutsättningen att antalet asylsökande inte kommer att överstiga 15 000.

Under de angivna förutsättningarna bör ambitionsnivån vara att Invandrarverket under budgetåret 1993/94 skall kunna kommunplacera åtminstone 30 000 fler personer med permanent uppehållstillstånd än vad som nu finns avtalat med kommunerna. Antalet disponibla kommunplatser budgetåret 1993/94 uppgår för närvarande till 32 000.

Förutsatt högst 15 000 nya asylsökande även nästa budgetår och en flyktingkvot på 2 000 personer, bör Invandrarverket ha sådana avtal med kommunerna att verket kan disponera 47 000 kommunplatser budgetåret 1994/95.

Det kommer därför under de närmaste åren således att ställas stora krav på kommunerna att ta emot flyktingar i avsevärt större omfattning än man gjort hittills och än vad nuvarande planering utgår från. Om inte kommunerna ökar sitt mottagande kommer många flyktingar att bli kvar lång tid på förläggning sedan de beviljats uppehållstillstånd.

Som en generell regel gäller att kostnaden för att ersätta en kommun för att den tar emot en flykting är densamma för staten, oavsett när personen i fråga tas emot. "Onödigt förläggningstvistelse" sedan en person fått tillstånd att stanna i Sverige och skall flytta ut i en kommun ökar alltså statens kostnader, utan att innebära några fördelar. För att stimulera kommunerna att öka mottagandet kraftigt jämfört med vad som tidigare planerats, föreslår regeringen att ett stimulansbidrag skall kunna utgå. Ett sådant stimulansbidrag bör kunna ges till kommuner som för år 1994 träffar överenskommelse med Invandrarverket om ett kraftigt utökat flyktingmottagande. Stimulansbidrag bör också kunna utgå till kommuner som redan nu har ett stort flyktingmottagande men som ändå ökar detta och som under en viss avgränsad tid tar emot de flyktingar man träffar överenskommelse om.

Om stimulansbidragen får avsedd effekt förväntas förläggningstvistelserna kunna avkortas väsentligt och antalet förläggningsplatser vara nere i drygt 23 000 vid utgången av budgetåret 1994/95. Ungefär hälften av dessa bör kunna avvecklas under den närmaste tiden därefter. De sålunda minskade förläggningskostnaderna för innevarande och nästa budgetår kan beräknas till 2 600 miljoner kronor. De tillkommande kostnaderna för stimulansbidragen beräknas bli 1 750 miljoner kronor om de utnyttjas fullt ut i kommunerna.

4 Överföring till Sverige av skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien

Prop. 1993/94: 51

Regeringens förslag: Flyktingkvoten för budgetåret 1993/94 skall kunna utökas med upp till 6 000 personer. Av dessa skall upp till 5 500 kunna föras över från f.d. Jugoslavien.

Skälen för regeringens förslag:

Den aktuella flyktingsituationen

Kriget i Bosnien-Hercegovina och den allvarliga konflikten i resten av f.d. Jugoslavien har lett till en mycket allvarlig flyktingsituation. Totalt finns i f.d. Jugoslavien närmare fyra miljoner internflyktingar, dvs människor som tvingats fly från sina hem och som sökt skydd på annan ort i f.d. Jugoslavien. Ytterligare ca 800 000 människor har lämnat landet. Dessa har huvudsakligen sökt sig till ett fåtal länder i Europa. Cirka 40 000 har sökt och kan bedömas komma att erhålla skydd i Sverige. Det stora flertalet av internflyktingarna i f.d. Jugoslavien får betecknas som utsatta även om de i dagsläget fått skydd i närområdet. Om inte en snar lösning på krisen innefattar en hållbar fredsuppgörelse, så kan den kommande vintern få katastrofala följder för stora grupper av befolkningen. En sådan situation kan komma att ställa stora krav på omfattande hjälpinsatser i närområdet men kan också öka behovet av skydd i andra delar av Europa.

Internationell samverkan

Sverige är en av de största bidragsgivarna till humanitära insatser för flyktingar i f.d. Jugoslavien. Det svenska biståndet har främst kanaliserats genom FN, Röda Korset samt enskilda svenska organisationer. Under budgetåret 1992/93 var det svenska biståndet över 400 miljoner kronor. Detta bistånd har främst gått till hjälpinsatser i närområdet. Det är fråga om omfattande insatser för att skydda personer och varutransporter samt vårdinsatser.

Insatser i närområdet kan vara att föredra t.ex. om man kan hjälpa samma antal flyktingar och andra skyddsbehövande till en lägre kostnad. En annan viktig princip är att skapa förutsättningar för flyktingar att leva kvar i familjegemenskapen i närområdet bl.a. för att de så snart konflikten lösts skall kunna återvända hem. Det är regeringens mening att hjälpinsatserna i närområdet även i fortsättningen skall komma att utgöra den viktigaste delen i de svenska insatserna till förmån för flyktingarna i f.d. Jugoslavien. Inställningen att insatser i närområdet måste prioriteras delas av FN:s flyktingkommissarie, EG, den bosniska regeringen och flera av hjälporganisationerna på plats.

Sverige är i dagsläget ett av de länder i Västeuropa som tagit emot flest asylsökande från f.d. Jugoslavien räknat i förhållande till invånarantalet. Den ojämna fördelningen vad gäller mottagandet av skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien och övriga hjälpinsatser har av regeringen påtalats i internationella fora. Sveriges statsminister framhöll redan vid ESK-toppmötet i Helsingfors sommaren 1992 att situationen påkallar ett betydligt förstärkt europeiskt samarbete. Senare har regeringen bl.a. vid FN:s flyktingkommissaries konferens för humanitär hjälp i f.d. Jugoslavien påtalat behovet av en beredskap att kunna ta emot skyddsbehövande som inte kan beredas skydd i närområdet och att detta måste ske i en anda av internationell solidaritet. Sverige har tillsammans med Danmark, Schweiz, Tyskland och Österrike tagit emot ca 90 % av de människor som lämnat närområdet. Sonderingar pågår f.n. mellan bl.a. dessa länder för att utveckla ett mera formellt system för fördelning av flyktingar från f.d. Jugoslavien i Europa att ha i beredskap för att t.ex. kunna möta de behov som kan komma att uppstå under den kommande vintern.

Insatser i Sverige

Även om insatser i närområdet är viktigast, eftersom de når flest flyktingar och en mer solidarisk fördelning av flyktingar från f.d. Jugoslavien mellan länderna eftersträvas, kan det komma att finnas ett fortsatt behov av insatser i Sverige. Krisen i f.d. Jugoslavien har som ovan nämnts lett till att den beslutade flyktingkvoten för budgetåret 1993/94 tas i anspråk för överföring av människor från f.d. Jugoslavien. Det bör dock finnas en beredskap för att täcka uppkommande behov, därför föreslår regeringen nu en utökad flyktingkvot för att vid behov möjliggöra överföring till Sverige av flyktingar och andra skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien.

Sverige är ett av de få länder i Europa som prövar asylärenden angående medborgare i Bosnien-Hercegovina och som därvid beviljar permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Dessa beslut fattas bl.a. mot bakgrund av att det i dagsläget inte finns något som tyder på att de bosnier som befinner sig i Sverige kommer att kunna återvända inom den närmaste framtiden. I juni 1993 beslutade regeringen att införa krav på visering för medborgare i Bosnien-Hercegovina. I bakgrunden till detta beslut ingick att flertalet av de bosnier som kommit till Sverige inte kommit direkt från hemlandet utan redan tidigare haft skydd i annat land. Chefen för Kulturdepartementet uttalade samtidigt att regeringen kommer att föreslå riksdagen en väsentligt utökad flyktingkvot inriktad på medborgare i f.d. Jugoslavien. Regeringen vill möjliggöra ett mottagande av verkligt skyddsbehövande i mer ordnade former. Regeringen har instruerat Invandrarverket att den beslutade kvoten för innevarande budgetår skall användas för uttagning av personer från f.d. Jugoslavien.

Den omständighet att bosnierna beviljas permanent uppehållstillstånd är inte något som påverkar deras möjlighet att återvända till sitt hemland när

omständigheterna så tillåter. Det är regeringens avsikt att när kriget är slut och det blir aktuellt med stöd för återuppbyggande av landet också överväga frågor om stimulanser och stöd för de bosnier som då vill återvända. Om det skulle bli en snar fred i Bosnien-Hercegovina har regeringen för avsikt att återkomma till riksdagen. Vid ett fredsslut kan det bli aktuellt med andra svenska insatser med större inriktning på bl.a. insatser i närområdet och insatser till förmån för dem som önskar återvända till Bosnien-Hercegovina.

Kvotens utformning och inriktning

På grund av den allvarliga situationen och den svårförutsebara utvecklingen i f.d. Jugoslavien måste utformningen av beslut om den aktuella kvoten möjliggöra flexibilitet vad gäller antal beroende på behov, situationens utveckling, eventuella internationella överenskommelser etc. Även själva kriterierna för uttagning inom kvotens ram måste vara flexibla beroende på behov av insatser i och utanför närområdet. De flesta europeiska länder har infört krav på visering för de nya stater som utgör f.d. Jugoslavien vilket lett till att möjligheten för skyddsbehövande att lämna området inskränkts. FN:s flyktingkommissarie har påpekat att det finns behov av ett slags säkerhetsventil ut för personer som ej kan få skydd i närområdet. Genom utökningen av flyktingkvoten kan, om och när det blir nödvändigt, Sverige bidra till att trycket på närområdet minskar och att människor utan tillfredsställande skydd ges sådant skydd i Sverige. Därför förordar regeringen en inriktning som innebär att det till Sverige skall kunna överföras upp till 5 500 flyktingar och andra skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien. Regeringen förordar att kvoten tas i anspråk om och efter hand som behov uppstår och avser att utforma närmare instruktioner till Invandrarverket om detta.

Den överföring som nu avses bör, som påpekats ovan, främst ta sikte på skyddsbehövande som inte kan förväntas få tillfredsställande skydd i närområdet. Även överföring av människor som är i akut behov av vård skall kunna komma i fråga. Mot bakgrund av de nya beroendeförhållanden som kriget i f.d. Jugoslavien kommit att innebära i familje- och vänskretsar bör även en vidare grupp av anhöriga än vad som annars är aktuell i överföringssammanhang kunna komma i fråga för överföring till Sverige. Här avses bl.a. barn över 20 år, syskon och föräldrar som inte enligt rådande praxis vid tillämpning av utlänningslagen kan komma i fråga för anhöriginvandring, dessas familjer samt övriga släktingar och människor som på grund av den rådande situationen hamnat i beroendeförhållande till härvarande personer. Kvoten skall inte omfatta anhöriga enligt utlänningslagen till de bosnier som redan befinner sig i Sverige och har permanent uppehållstillstånd. Dessa ärenden skall prövas på sedvanligt sätt. Däremot bör övriga anhöriga eller personer i beroendeställning till de härvarande räknas av på kvoten.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör arbetet med uttagningen ta hänsyn till föreliggande omständigheter, utvecklingen i området och vädjan-

den från FN:s flyktingkommissarie. Man bör så långt det är möjligt försöka ta ut hela familjer och härvid ta hänsyn till de beroendeförhållanden som ovan redogjorts för. Vid uttagning för överföring bör i största möjliga mån samarbete med FN:s flyktingkommissarie och eventuellt Internationella Röda Korskommittén eftersträvas.

Regeringen kommer att fortsätta med internationella sonderingar och överläggningar i syfte att få till stånd bredare överenskommelser om ett system för fördelning av flyktingar från f.d. Jugoslavien. I detta sammanhang bör särskild hänsyn tas till fall som någon av de ovan nämnda organisationerna anvisar, det kan bl.a. vara fråga om att överföring till tredje land är ett villkor för att skyddsbehövande personer skall kunna lämna f.d. Jugoslavien. Vid överföring bör, om flyktingkommissarien inte har möjlighet att medverka vid uttagning till hela eller delar av kvoten, andra vägar för uttagning sökas. Man bör då särskilt överväga överföring av personer som ingår i de ovan nämnda familje- och vänkretsarna. I denna uttagning bör uttagningsresor eller motsvarande samt samarbete med svenska beskickningar i närområdet övervägas.

Det måste dock understrykas att överföring till Sverige inte är något självändamål. Inriktningen skall i första hand vara insatser i närområdet. Först när dessa inte är tillfredsställande bör överföringar till Sverige eller andra länder komma i fråga. Endast så stor del av kvoten som kan motiveras utifrån denna grundsyn och strategiska inriktning bör tas i anspråk. Regeringen kommer hela tiden att mycket nära följa utvecklingen. Det bör vidare vara en strävan att inrikta kvoten i samråd med flera länder, så att ett effektivt system för fördelning av flyktingar från f.d. Jugoslavien kan etableras i Europa.

Avräkning på kvoten

Vid uttagningen bör man sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt ta ut hela familjer. Avräkning på kvoten skall ske av alla som tas ut på kvoten och dessas anhöriga som får tillstånd att resa in i Sverige under budgetåret. Som framgår ovan avses avräkning inte ske med anhöriga till de personer som redan befinner sig i Sverige och som har uppehållstillstånd om dessa anhöriga har rätt till familjeåterförening enligt rådande praxis vid tillämpning av utlänningslagen.

5 Överföringar till Sverige av skyddsbehövande från andra områden i världen

Regeringens förslag: Inom ramen för flyktingkvoten skall ca 500 flyktingar från andra delar av världen än f.d. Jugoslavien kunna föras över till Sverige under budgetåret 1993/94.

Skälen för regeringens förslag: Även i andra delar av världen finns flyktingar och andra skyddsbehövande som i många fall inte kan återvända till sina respektive hemländer. Enligt FN:s flyktingkommissaries bedömning bör dessa erbjudas bosättning i andra länder än de där nu befinner sig, s.k. resettlement. FN:s flyktingkommissarie genomför varje år en sammanställning av det globala behovet av resettlement-platser. Sverige är ett av tio länder som ställt resettlement-platser till flyktingkommissariens förfogande. Under senare år har Sverige ställt ca 2 000 platser per år till förfogande för denna globala överföring. Det har främst varit fråga om personer för vilka ingen annan lösning än resettlement varit möjlig. Mot bakgrund av krisen i f.d. Jugoslavien och Sveriges betydande åtagande till följd härav finner regeringen att det för närvarande bara är akuta ärenden beträffande personer som befinner sig i omedelbar fara som kan komma i fråga för överföring hit. Invandrarverket har bedömt att behovet av sådan överföring uppgår till ca 500 personer. Regeringen anser mot denna bakgrund att omkring 500 personer bör beredas möjlighet att komma till Sverige inom ramen för flyktingkvoten.

6 Åtgärder för att öka kommunernas mottagande av flyktingar

Regeringens förslag: Ett särskilt stimulansbidrag betalas ut till kommuner som under det närmaste året kraftigt utökar sitt flyktingmottagande och till kommuner som redan nu har överenskommelse om ett stort flyktingmottagande men som ändå ökar detta.

Skälen för regeringens förslag:

Ökat behov av kommunplatser

Som nämnts under avsnitt 2 fattade regeringen den 21 juni 1993 ett principbeslut att skyddsbehövande bosnier som sökt asyl i Sverige skulle beviljas permanent uppehållstillstånd. Regeringen uttalade vid samma tillfälle att skyddsbehövande människor från f.d. Jugoslavien skulle ges tillstånd att resa till Sverige inom ramen för en väsentligt utökad flyktingkvot.

Statens invandrarverk har som en konsekvens av regeringens beslut ambitionen att kunna träffa överenskommelser med kommunerna om ca 70 000 kommunplatser under kalenderåret 1994. Det sammanlagda behovet av kommunplatser under budgetåren 1993/94 och 1994/95 bedöms till ca 110 000. Platsbehovet avser kommunplaceringar av såväl kvotflyktingar som sådana utlännningar som flyttar ut från en förläggning. Även kommunplatser för anhöriga till flyktingar ingår i det bedömda platsbehovet.

Invandrarverket bedömde inför budgetåret 1993/94 att verket skulle kunna träffa överenskommelser med kommunerna om ett mottagande i ett intervall där högsta nivån är 32 000 platser. Den nya situation som uppkommit ställer

Kommunernas kostnader vid ett ökat flyktingmottagande

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen den 13 september 1993 uttalat att ett kraftigt utökat flyktingmottagande i kommunerna ställer stora krav på en redan ansträngd kommunal ekonomi och att det därför är nödvändigt att kommunerna fullt ut får täckning för de kostnadsökningar som följer av ett ökat flyktingmottagande. Kommunförbundet anser att kommunerna i rådande arbetsmarknadssituation inte får den täckning av sina kostnader för flyktingmottagandet som var avsikten när nivån på nuvarande schablonersättning fastställdes. Ett flyktingmottagande som nu är aktuellt kräver vidare, enligt Svenska kommunförbundet, stor flexibilitet och uppfinningsrikedom där temporära lösningar när det gäller boende och arbete blir nödvändiga. Även investeringar i samband med det ökade flyktingmottagandet kan bli aktuella. Sammantaget kräver detta att ökade resurser ställs till kommunernas förfogande. Svenska kommunförbundet anser att de medel som frigörs när Invandrarverket reducerar sin förläggningsverksamhet bör kunna användas för att skapa förutsättningar för kommunerna att öka sitt flyktingmottagande.

Mot bakgrund av regeringens beslut att ge skyddsbehövande från Bosnien-Hercegovina permanent uppehållstillstånd har Statens invandrarverk utfärdat en instruktion till verkets regioner om utbildningsinsatser vid förläggningar för asylsökande och flyktingar från Bosnien-Hercegovina. Syftet med undervisningen skall vara att ge kunskaper och färdigheter i det svenska språket samt kunskaper om det svenska samhället så att flyktingarna får en god grund för fortsatta studier eller arbete vid en kommande kommunplacering. För ungdomar i åldern 16–18 år kommer Invandrarverket att anordna utbildning motsvarande den introduktionsutbildning som ges inom ramen för individuella program i gymnasieskolan. Statens invandrarverk kommer vidare under förläggningstiden att intensifiera kartläggningen av flyktingarnas utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet i syfte att underlätta kommunernas och arbetsmarknadsverkets arbete med individuella introduktionsplaner. Genom dessa åtgärder under förläggningstiden ökar förutsättningarna för att de bosniska flyktingarna skall integreras väl i det svenska samhället efter utflyttning i en kommun.

Den intensifierade svenskundervisningen och övriga åtgärder under förläggningstiden innebär också att kommunerna i vissa avseenden kan få lägre kostnader för en mottagen flykting än man annars skulle ha haft. Samtidigt innebär rådande arbetsmarknadssituation att även de som lärt sig svenska och i övrigt har goda förutsättningar att klara av livet i Sverige kan ha svårigheter att försörja sig själv. Kommunerna kan då drabbas av ökade kostnader för försörjningsstöd till flyktingarna. Denna osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna har lett till tveksamhet hos många kommuner

när krav ställs på ett ökat flyktingmottagande. De åtgärder som redan vidtagits av Invandrarverket för att underlätta kommunernas mottagande behöver därför kompletteras med ett visst resurstillskott till kommunerna.

Om kommunerna inte kan svara upp mot kraven om en kraftig ökning av flyktingmottagandet innebär det att förlägningsvolymen och förlägningskostnaderna under de närmaste åren inte kan minskas i den utsträckning som Invandrarverket anser vara rimlig med hänsyn till takten i verkets beslutsfattande. Om inte kommunerna skulle öka sitt mottagande alls jämfört med den planerade nivån beräknas det leda till ökade förlägningskostnader med totalt ca 2,6 miljarder kronor under innevarande och nästa budgetår.

Mot denna bakgrund bör kommunerna stimuleras till ett ökat flyktingmottagande. Inriktningen bör vara att kommunerna skall förmås att ta emot 70 000 personer under år 1994.

Stimulansbidrag m.m.

Regeringen anser att det bör införas ett *tillfälligt stimulansbidrag* som syftar till att flyktingar och andra utlänningar med uppehållstillstånd snabbare skall tas emot i en kommun. Stimulansbidraget bör vara 25 000 kronor per mottagen flykting och kunna ges till kommuner som träffar överenskommelser med Statens invandrarverk om ett kraftigt utökat flyktingmottagande och till kommuner som redan nu har ett stort kommunmottagande men som ändå ökar detta. Stimulansbidraget bör utformas så att det stimulerar dels till att överenskommelser om ökat flyktingmottagande träffas snabbt, dels att mottagandet sker i så nära anslutning som möjligt till att Invandrarverket fattar tillståndsbeslut. Detta kan åstadkommas genom att bidraget utbetalas vid två tillfällen. Den första delen bör utbetalas i anslutning till att kommunen träffar överenskommelse med Invandrarverket om flyktingmottagande för år 1994. En förutsättning för bidrag bör vara att överenskommelse träffas under år 1993 eller i början av 1994. Bidraget bör vara 12 500 kronor och avse alla de personer som överenskommelsen omfattar.

Den andra delen av bidraget bör också vara 12 500 kronor och utbetalas när kommunen faktiskt tagit emot de flyktingar man träffat överenskommelse om. En förutsättning för att denna del av bidraget skall utgå bör vara att mottagandet sker före den 1 oktober 1994. Skälet härför är att behovet av nya kommunplatser i första hand kommer att finnas under första delen av år 1994. För att stimulera kommunerna att ta emot flyktingar redan under resterande del av år 1993 bör stimulansbidrag med 12 500 kr kunna lämnas även för flyktingar som tas emot från en förläggning under sista kvartalet 1993. Förutsättningen för sådant bidrag skall dock vara att kommunen för år 1994 träffar överenskommelse om mottagande på en sådan nivå att villkoren för stimulansbidrag under år 1994 uppfylls eller att kommunen har ett kraftigt utökat flyktingmottagande i förhållande till tidigare överenskommelse för år 1993. Utbetalning av det stimulansbidrag som är kopplat till själva mottagandet bör ske i samband med att ordinarie schablonersättning utbetalas.

Den närmare utformningen av de bestämmelser som skall ange vad som bör kunna anses vara ett kraftigt utökat mottagande eller ett ökat mottagande för de kommuner som redan i dag har ett stort mottagande samt utbetalningsregler i övrigt bör fastställas av regeringen.

Stimulansbidrag med den konstruktion som här har angetts kan komma att missgynna invandratäta storstadskommuner som erfarenhetsmässigt har stor inflyttning av flyktingar som tidigare tagits emot i en annan kommun, s.k. sekundärinflyttning, och som därför kanske har överenskommer med Invandrarverket om ett direktmottagande som är väsentligt lägre än det faktiska mottagandet. Regeringen bör därför inom ramen för ovannämnda stimulansbidrag kunna besluta om särskilda regler för bidrag till dessa kommuner.

Regeringen har i anslutning till behovet av ett ökat kommunmottagande övervägt en utökning av anslagsposten för extraordinära kostnader dels därför att flyktningmottagandet i kommunerna i princip bör fördubblas, dels därför att det i gruppen mottagna kan finnas personer som har särskilda behov. Vissa behov av särskilda sjukvårdsinsatser från landstingens sida kan också bli aktuella och Statens invandrarverk bör därför också ha möjlighet att använda medlen för detta ändamål. Med hänsyn till att ersättning för extraordinära kostnader enligt nuvarande regelverk betalas ut i efterhand bör en sådan medelsförstärkning bli aktuell först nästkommande budgetår och regeringen avser därför att återkomma med mer preciserade beräkningar av kostnader i budgetpropositionen för budgetåret 1994/95. Möjligheten att i begränsad omfattning använda medlen för extraordinära kostnader även för bidrag till sjukvårdshuvudmännen bör införas redan under innevarande budgetår.

Kostnaderna för stimulansbidragen är beroende av i vilken utsträckning kommunerna kommer att öka sitt mottagande i enlighet med intentionerna. Om stimulansbidragen får avsedd effekt i samtliga kommuner beräknas kostnaderna till 1 750 miljoner kronor, varav 1 250 miljoner kronor kan uppskattas falla på budgetåret 1993/94. För stimulansbidrag m.m. bör anvisas ett reservationsanslag med 1 750 miljoner kronor.

För att flyktingarna inte skall bli beroende av försörjningsstöd från kommunerna under lång tid är det angeläget att alla åtgärder vidtas som kan underlätta för flyktingarna att bli självförsörjande. Regeringen har i olika sammanhang erfarit många goda exempel från kommuner där en samverkan mellan flyktingen och olika myndigheter och frivilligorganisationer inom ramen för det kommunala flyktningmottagandet medverkat till att förkorta flyktingens behov av försörjningsstöd. Av stor betydelse i sammanhanget är naturligtvis också insatser inom utbildningsväsendet samt de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som Arbetsmarknadsverket förfogar över. Regeringen har för avsikt att återkomma i budgetpropositionen med en bedömning av behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för flyktingar och av Arbetsmarknadsverkets resurser för detta ändamål.

När resultat av pågående uppföljning av kommunernas kostnader för flyktingmottagandet under de senaste åren föreligger senare i höst kommer regeringen också att ta ställning till behovet av en mer generell förstärkning av schablonersättningen. Utgångspunkten för denna bedömning kommer att vara att staten även fortsättningsvis skall ha det fulla ekonomiska ansvaret för de kostnader schablonersättningen är avsedd att täcka. I den mån uppföljningen visar att kommunerna på grund av arbetsmarknadssituationen inte får den täckning av kostnaderna för mottagandet som varit avsedd, kommer regeringen i budgetpropositionen att lämna förslag om utökad schablonersättning.

Regeringen förutsätter att kommunerna genom dessa stimulansåtgärder solidariskt åtar sig ett ökat flyktingmottagande i denna extraordinära situation som uppstått på grund av den stora inströmningen av asylsökande från Bosnien-Hercegovina. Integrationen av dessa personer bör kunna underlättas genom att det är fråga om en relativt homogen och välutbildad grupp och att det redan sedan länge finns många personer i Sverige som kommer från det tidigare Jugoslavien. För att kommunerna på kort sikt skall kunna öka flyktingmottagandet på det sätt som nu krävs utan att det skapas några stora problem eller svårigheter är det angeläget att kommunerna samarbetar och tar hjälp av frivilligorganisationer och föreningsliv som har ett engagemang i dessa frågor. Föreningsliv och frivilligorganisationer kan bl.a. medverka genom att skapa sociala nätverk för de nyanlända flyktingarna.

7 Förstärkning av vissa utlandsmyndigheters resurser

Regeringens förslag: Ett belopp på 8,7 miljoner kronor anslås för förstärkning av i första hand den svenska ambassaden i Zagreb samt i viss omfattning även beskickningarna i Belgrad, Prag och Sofia till följd av den förväntade ökningen av anknyningsärenden.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens beslut den 21 juni 1993 i ett överlämnat ärende från Invandrarverket torde innebära att merparten av de ca 40 000 asylsökande bosniska medborgare som befinner sig i Sverige kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige. Detta kommer att ge upphov till en omfattande invandring av anhöriga till dessa personer. Flertalet av dem som blir aktuella torde befinna sig i f.d. Jugoslavien. Ansökning om familjeåterförening inges i de flesta fall till svensk utlandsmyndighet. Denna skall förutom att ta emot ansökan göra en anknytningsutredning. Väntetiden för intervju bör enligt gällande ordning inte överstiga tre månader.

Ambassaden i Zagreb får ta emot flertalet av de uppkomna och förväntade anknytningsärendena. Ambassadens ordinarie personalstyrka, som hittills varit inrymd i provisoriska lokaler, har kapacitet att förutom ordinarie viseringsverksamhet genomföra ett fåtal intervjuer per dag. Genom förstärk-

ning sedan juni 1993 med personal från Invandrarverket och lokalt anställda tolkar har kapaciteten kunnat ökas till sex à sju intervjuer per dag. Arrangemanget, som inkluderar temporär förhyrning av hotellutrymme, har kunnat finansieras av medel – totalt 3 miljoner kronor – som Utrikesdepartementet disponerar för säsongsförstärkning av utlandsmyndigheternas handläggning av utlänningsärenden fram till utgången av augusti.

Ambassaden i Zagreb har de senaste månaderna tagit emot ett 30-tal ansökningar per dag, vilket efter en viss bearbetning ger ett 20-tal ärenden per dag. Balansen av obehandlade ärenden kommer således med nuvarande resurser att ta flera månader att behandla. Med nuvarande utveckling innebär detta att väntetiden varje månad ökar med två månader.

Situationen framtvingar en mer permanent organisatorisk lösning. Det är ofrånkomligt i dagsläget och på minst ett års sikt att ambassaden får väsentligt förstärkta resurser för ändamålet. Bemanningen behöver nu utökas med tre utsända och fem lokalanställda tjänstemän samt två vaktmän. Ambassadens kansli kan inte hysa ett sådant personaltillskott. Behov finns därmed av särskilda lokaler för verksamheten. Kostnaderna för erforderlig personal och lokaler har i dagsläget beräknats till 8,7 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. Beloppet inkluderar även utsänd förstärkningstjänst från Invandrarverket till ambassaden i Belgrad och en utbyggnad av kapaciteten för anknytningsutredningar vid ambassaderna i Prag och Sofia.

8 Anslagsfrågor för budgetåret 1993/94

ELFTE HUVUDTITELN

D. Invandring m.m.

Under förutsättning av att de föreslagna stimulansbidragen leder till att utflyttning från förläggning sker i någorlunda takt med att uppehållstillstånd beviljas skulle förläggningskostnaderna under innevarande budgetår kunna bli ca 800 miljoner kronor lägre än det anslag som anvisats av riksdagen.

Kommunersättningarna enligt nuvarande villkor utgår via två anslag, D 4 Överföring av och andra åtgärder för flyktingar m.m. samt D 5, Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m. I det förstnämnda anslaget ingår kommunersättningar för kvotuttagna flyktingar, medan det andra anslaget finansierar ersättningarna till kommunerna för övriga utlänningar.

Omständigheterna är sådana att överföringarna av kvotflyktingar till Sverige och kommunutflyttningarna av övriga utlänningar bedöms till största delen äga rum under senare delen av budgetåret 1993/94. Detta, i kombination med regelsystemet för när kommunerna får sina ersättningar utbetalade, gör att regeringen räknar med att ersättningsutbetalningarna under budgetåret 1993/94 kommer att inrymmas i de anslag som redan anvisats på statsbudgeten.

De föreslagna stimulansbidragen kommer att börja utbetalas under första kvartalet 1994 vilket föranleder ett anslagstillskott under innevarande budget-

år. Eftersom det är fråga om särskilda åtgärder i en extraordinär situation bör medlen anvisas på ett nytt särskilt anslag skilt från ordinarie anslag för ersättning till kommunerna.

Genom detta nya anslag kommer den totala medelsanvisningen på statsbudgeten budgetåret 1993/94 för littera D. Invandring m.m. att öka. Kostnadsreduceringar på i första hand förläggningsanslaget och tidpunkten för utbetalningarna av kommunersättningar gör dock att de totala utgifterna under littera D. bedöms hålla sig inom ramen för anvisade medel.

D 12. Särskilda åtgärder i flyktingmottagandet m.m.

1993/94/ Nytt anslag (förslag)

1 758 700 000

I det föregående har regeringen redovisat behovet av särskilda stimulansbidrag till kommunerna för att påskynda utflyttningen från flyktingförläggningarna av personer med uppehållstillstånd. Detta har kostnadsberäknats till totalt 1 750 000 000 kronor, förutsatt att stimulansbidragen utnyttjas i full utsträckning av kommunerna. Beräkningen avser ersättningsutbetalningar som spänner över såväl budgetåret 1993/94 som 1994/95.

Regeringen har även redovisat nödvändigheten av att tillfälligt förstärka vissa ambassader, bl.a. den i Zagreb, till följd av den förväntade ökningen av anknytningsärenden. Kostnaden för detta beräknas till sammanlagt 8 700 000 kronor för budgetåret 1993/94. Ändamålet med förstärkningen bör föranleda att anslagsmedel anvisas under elfte huvudtiteln.

Fördelningen av anslagsutbetalningarna mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 är svår att precisera i fråga om stimulansbidragen till kommunerna. Det är i detta läge lämpligt att anslagsmedlen anvisas vid ett tillfälle – budgetåret 1993/94 – på reservationsanslag. Härigenom lämnas en total ram för ändamålet, samtidigt som utbetalningarna kan ske utan beaktande av budgetårsgränsen.

Det riksdagsbeslut som nu behövs går ut på att riksdagen till *Särskilda åtgärder i flyktingmottagandet m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisar ett reservationsanslag på 1 758 700 000 kronor.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 1993.

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

Föredragande: statsrådet Friggebo

Regeringen beslutar proposition 1993/94:51 Överföring och mottagande av flyktingar från f.d. Jugoslavien m.m.