

Regeringens skrivelse

2010/11:29



Migration och asylpolitik

Skr. 2010/11:29

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 28 oktober 2010

Fredrik Reinfeldt

Tobias Billström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken och statistiska uppgifter för perioden 1 juli 2008–30 juni 2010.

Förkortningar och begreppsförklaringar	3
1 Inledning	4
2 Asyl- och skyddsfrågor	6
2.1 Kommenterad statistik över antalet asylsökande.....	6
2.2 Asylprövning.....	12
2.3 Gemensamt europeiskt asylsystem.....	14
2.4 Mottagande av asylsökande.....	18
2.5 Bosättning.....	21
2.6 Återvändandefrågor.....	21
2.7 Ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar.....	23
2.8 Övriga frågor rörande skydd	25
3 Arbetskraftsinvandring, övrig invandring och viseringspolitik.....	30
3.1 Kommenterad statistik över beviljade uppehållstillstånd	30
3.2 Arbetskraftsinvandring	31
3.3 Övrig invandring	36
3.4 Viseringspolitik	37
4 Migration och utveckling	39
4.1 Globala forumet för migration och utveckling (GFMD) .	40
4.2 Cirkulär migration	41
5 Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser.....	42
5.1 Den övergripande strategin för migration.....	42
5.2 Samarbetsprocesser inom migrationsområdet	44
6 Övrigt internationellt samarbete.....	45
6.1 FN:s flyktingkommissariat (UNHCR).....	45
6.2 International Organization for Migration (IOM)	46
6.3 Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC).....	47
6.4 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).....	47
6.5 Söderköpingsprocessen	48
6.6 Europarådet	48
6.7 Nordiskt samarbete.....	49
6.8 Östersjöstaternas råd.....	49
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 2010.....	51

Förkortningar och begreppsförklaringar

Skr. 2010/11:29

CDMG	Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
EASO	Europeiska stödkontoret för asylfrågor
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EMN	Europeiska migrationsnätverket
ERF	Europeiska flyktingfonden
EUT	Europeiska unionens officiella tidning, t.o.m. den 31 januari 2003, Europeiska gemenskapens officiella tidning (EGT)
FN	Förenta nationerna
Genève-konventionen	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning
GFMD	Globala forumet för migration och utveckling
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
ILO	International Labour Organisation, Internationella arbetsorganisationen
IOM	International Organization for Migration, Internationella migrationsorganisationen
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RIF-rådet	Rådet för rättsliga och inrikes frågor
SOU	Statens offentliga utredningar
Tredjeland	Annat land än någon av EU:s medlemsstater
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissariat
UNICEF	United Nations Children's Fund, FN:s barnfond
VIS	Visa Information System

I denna skrivelse redogörs för den svenska migrationspolitiken under perioden 1 juli 2008–30 juni 2010.

Resultatredovisning för 2008 och 2009 avseende Utgiftsområde 8 Migration redovisas i budgetpropositionerna för 2010 och 2011. Där framgår bl.a. verksamhetens resultat med utgångspunkt från målet för utgiftsområdet. Mål anges också i Migrationsverkets instruktion, dvs. förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, samt i regleringsbrev till Migrationsverket och andra berörda myndigheter och domstolar.

Målet för migrationspolitiken är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

Nya regler för arbetskraftsinvandring infördes i utlänningslagstiftningen den 15 december 2008. Dessa regler gör det lättare för människor att komma till Sverige för att arbeta och för företag att rekrytera arbetskraft utanför EU/EES. Utgångspunkten är att den enskilde arbetsgivaren bäst kan avgöra om behov finns att rekrytera från tredjeland. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har fått i uppdrag att genomföra en utvärdering av reformen. För att ytterligare främja de positiva utvecklingseffekter som ökad rörlighet till och från Sverige kan medföra beslutade regeringen i juli 2009 att tillsätta en parlamentarisk kommitté om cirkulär migration och utveckling.

Under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd antog Europeiska rådet den 10–11 december 2009 ett nytt femårigt arbetsprogram (Stockholmsprogrammet) för perioden 2010–2014, som ersätter Haagprogrammet. I Stockholmsprogrammet slås fast att EU bör främja utvecklingen av en dynamisk och hållbar migrationspolitik och att väl hanterad migration kan vara positivt för alla berörda. Betydelsen av en flexibel invandringspolitik för att möta kommande arbetskraftsbehov i EU framhävs. Vidare anges att samarbetet med ursprungs- och transitländer ytterligare ska stärkas genom att genomförandet av den övergripande strategin för migration påskyndas och fördjupas. Det slås också fast att de positiva utvecklingseffekterna av migration, för ursprungsländerna, ska främjas och migrationsfrågorna tydligare ska integreras i fler av EU:s politikområden, inte minst i den gemensamma utrikespolitiken. Vad gäller asylpolitiken sägs att målsättningen att ett gemensamt asylsystem ska vara etablerat 2012, ligger fast. Det anges också att EU ska intensifiera sitt arbete med vidarebosättning i nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR). Genom programmet skapas förutsättningar för en utveckling mot ökad solidaritet med de medlemsstater och tredje länder som är mest utsatta för ett migrationstryck, genom en heltäckande ansats som är hållbar både på kort och lång sikt. I programmet betonas även att EU ska ha en gemensam politik för yttre förbindelser.

Europeiska kommissionen presenterade i februari 2009 ett förslag till en förordning om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor (EASO). Förhandlingar pågick under 2009. Under det svenska ordförandeskapet nåddes en överenskommelse om inrättandet mellan Europeiska unionens råd och Europaparlamentet. Formellt antog rådet förordningen i februari 2010 och parlamentet röstade för ett antagande i maj 2010. Förordningen trädde i kraft i juni 2010. Stödkontoret ska placeras i Valletta, Malta. Skr. 2010/11:29

Kommissionen presenterade i september 2009 ett meddelande om inrättandet av ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU samt förslag till förändringar i Europeiska flyktingfonden (ERF III). Förhandlingar påbörjades i rådet under det svenska ordförandeskapet hösten 2009 och parlamentet antog sin lagstiftningsresolution i maj 2010.

Vad avser det internationella arbetet har Sverige haft ett fortsatt starkt engagemang. Samarbetet med UNHCR är särskilt viktigt och Sverige har liksom tidigare varit en av de största bidragsgivarna till UNHCR.

Sverige har även fortsatt att delta aktivt i processen kring Globala Forumet för Migration och Utveckling genom finansiella bidrag och deltagande före och under mötena.

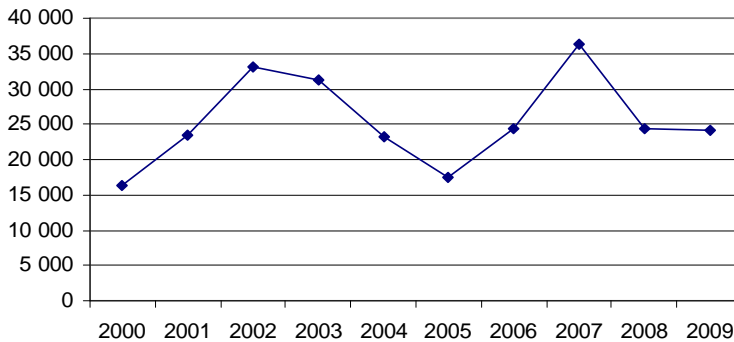
2 Asyl- och skyddsfrågor

2.1 Kommenterad statistik över antalet asylsökande

Tillbakablick

Under de första åren på 2000-talet ökade antalet asylsökande till Sverige kraftigt. Åren 2000 till 2002 närmast fördubblades antalet nya asylsökande till cirka 33 000 per år. Antalet nya asylsökande minskade under 2003 och de två följande åren till en nivå som i stort motsvarade den för 2000. Hösten 2006 ökade återigen antalet asylsökande med en utveckling som starkt påminde om den mellan 2000 och 2002. Ökningen kulminerade år 2007 då cirka 36 000 personer sökte asyl i Sverige. Under åren 2008 och 2009 minskade antalet asylsökande personer till en nivå på cirka 24 000, främst beroende på att färre asylsökande kom från Irak.

Antalet nya asylsökande åren 2000–2009



I diagrammet ovan redovisas utvecklingen avseende antalet asylsökande till Sverige under perioden 2000 till och med 2009. Utfallet under det första halvåret 2010 indikerar en nivå för helåret som överstiger de två tidigare åren. Ökningen är främst hänförlig till fler asylsökande från Somalia och Serbien.

Handläggningstider inom asylprocessen

Tabellen nedan visar genomsnittliga handläggningstider i dagar för handläggningen av asylärenden från ansökan till lagakraftvunnet beslut.

Handläggningstider inom asylprocessen

	2005	2006	2007	2008	2009
Migrationsverket	244	201	218	267	203
Utlänningsnämnden	240				
Migrationsdomstolarna		144	180	150	180
Migrationsöverdomstolen		30	72	54	39
Totalt	484	375	470	471	422

Handläggningstiderna i asylprocessen minskade i samband med att den nya instans- och processordningen infördes våren 2006, för att sedan öka igen under 2007 och 2008. Därefter minskade den totala handläggningstiden under 2009 som en konsekvens av en omställning till ett nytt arbetssätt inom asylprövningen vid Migrationsverket. Inom ramen för det nya arbetssättet förkortas väntetiden huvudsakligen genom att passiva ledtider reduceras. Under första halvåret 2010 var den genomsnittliga handläggningstiden vid Migrationsverket 134 dagar, vilket är den kortaste handläggningstiden på 20 år.

Grunder för beviljade uppehållstillstånd

Den nuvarande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. I lagen har skyddsgrunderna fått en mer framträdande plats, vilket gjort det lättare att överblicka på vilka grunder uppehållstillstånd beviljats dem som angett skyddsrelaterade skäl för sina ansökningar. Av tabellen nedan framgår att 7 229 personer, varav 3 045 kvinnor och 4 184 män, beviljades uppehållstillstånd under 2008, antingen som flyktingar eller som skyddsbehövande i övrigt (exklusive personer som beviljats uppehållstillstånd för vidarebosättning). Under 2009 erhöll 7 988 personer uppehållstillstånd på samma grunder, varav 3 701 kvinnor och 4 287 män.

Av det totala antalet beviljade uppehållstillstånd har andelen personer som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande sedan lagändringen trädde i kraft i mars 2006 ökat.

Sverige gav 2009 skydd åt 4 900 personer enligt bestämmelser som grundar sig på internationella förpliktelser.¹ Samma år beviljades uppehållstillstånd till 1 936 kvotflyktingar. 995 asylsökande beviljades uppehållstillstånd enligt undantagsregeln om synnerligen ömmande omständigheter. Antalet barn bland flyktingar och andra skyddsbehövande var 2009 cirka 2 000 medan 526 barn beviljades tillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Av de ansökningar som avgjordes 2009 hänvisades cirka 3 600 till sakprövning i annat EU-land enligt rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat, Dublinförordningen.² Flest beslut om överföring fattades avseende medborgare i Somalia. Under samma år accepterade Sverige att ta över sammanlagt cirka 2 900 ärenden enligt samma förordning.

Andelen asylsökande som har beviljats uppehållstillstånd i Migrationsverkets grundprövning har varierat under perioden 2005–2009. År 2005 var beviljandegraden 13 procent, vilken ökade till 48

¹ I denna grupp ingår flyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt vissa delar av övriga skyddsbehövande i tabellen nedan.

² EUT L 50, 25.2.2003, s. 1 (Celex 32003R0343).

procent 2007. Därefter har andelen varierat inom intervallet 24–31 procent. Dessa variationer beror främst på vilka länder de asylsökande kommer ifrån och situationen i deras hemländer. Situationen i framför allt Irak, men även Somalia har haft en stor påverkan på beviljandegraden. Skr. 2010/11:29

Uppehållstillstånd för asylsökande m.fl. beviljade perioden 2007–2009			
Grund	2007	2008	2009
Flyktingar och andra skyddsbehövande	13 166	9 421	9 924
varav kvinnor	4 645	4 086	4 688
män	8 521	5 335	5 236
Under 18 år totalt	3 246	3 032	3 125
varav			
Uppehållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)	1 845	2 209	1 936
varav kvinnor	926	1 053	987
män	919	1 156	949
Under 18 år totalt	781	966	775
varav			
Konventionsflyktingar (Genèvekonventionen)	1 113	1 934	1 824
varav kvinnor	500	877	923
män	613	1 057	901
Under 18 år totalt	346	601	594
Skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § - 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	1 564	2 030	2 293
varav kvinnor	592	882	1 008
män	972	1 148	1 285
Under 18 år totalt	352	481	645
Övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § - 2-3 punkten (väpnad konflikt, svåra motsättningar i hemlandet,	8 644	3 248	3 871
varav kvinnor	2 627	1 274	1 770
män	6 017	1 974	2 101
Under 18 år totalt	1 767	984	1 111
Synnerligen ömmande omständigheter	3 938	1 571	995
varav kvinnor	1 644	680	432
män	2 294	891	563
Under 18 år totalt	1 665	870	526
¹⁾ Övrigt	331	17	
varav kvinnor	151	12	
män	180	5	
Under 18 år totalt	148	6	
Totalt	17 435	11 009	10 919
varav kvinnor	6 440	4 778	5 120
män	10 995	6 231	5 799
Under 18 år totalt	5 059	3 908	3 651

Källa: Migrationsverket

¹ Permanent uppehållstillstånd (PUT) beviljat enligt den tillfälliga ändringen av utlänningslagen (2005:762) samt PUT efter att tidigare ha haft ett asylrelaterat tidsbegränsat tillstånd.

Asylsökandes ursprungsländer

År 2008 sökte 24 353 personer, varav 8 428 kvinnor och 15 925 män, asyl i Sverige. Av dem som sökte asyl 2008 kom 3 361 från Somalia, vilket var en marginell ökning jämfört med året innan. Antalet asylsökande från Irak var 6 083, vilket innebar en minskning med 67 procent jämfört med 2007.

Antalet asylsökande till Sverige 2009 var 24 194, varav 8 474 kvinnor och 15 720 män. Därav kom 5 874 från Somalia, vilket är en ökning med cirka 75 procent jämfört med året innan. Antalet asylsökande från Irak minskade ytterligare med 62 procent till 2 297 jämfört med föregående år. Under perioden januari till och med juni 2010 har 14 056 personer ansökt om asyl i Sverige. En bedömning är att antalet asylsökande 2010 kommer att öka jämfört med 2009 (se diagram och text på s. 6 f).

I tabellen nedan redovisas några av de största grupperna av asylsökande i Sverige och antalet beviljade tillstånd under perioden 2006–2009. Asylsökande som reser in under senare delen av året får i många fall inte sina ansökningar prövade förrän året därpå. De beslut som fattas under ett visst år kan därför inte direkt jämföras med antalet asylsökande samma år. Asylsökande från Irak har under perioden 2006–2008 utgjort den största enskilda gruppen av asylsökande. Från och med 2009 till och med första halvåret 2010 utgör personer från Somalia den största gruppen av asylsökande. Skr. 2010/11:29

Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap perioden 2006–2009. Beslut angående konventionsflyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt synnerligen ömmande omständigheter

Medborgarskap	2006		2007		2008		2009	
	Asyl- ansök- ningar	Upp- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upp- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upp- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upp- hållstill- stånd
Somalia	1 066	2 277	3 349	1 566	3 361	1 543	5 874	4 013
varav kvinnor	507	989	1 599	802	1 573	860	2 373	2 034
män	559	1 288	1 750	764	1 788	683	3 501	1 979
Under 18 år totalt	247	348	640	371	905	633	1 611	1 114
Irak	8 951	7 166	18 559	9 937	6 083	4 015	2 297	1 524
varav kvinnor	2 595	2 296	4 423	2 909	1 713	1 465	791	666
män	6 356	4 870	14 136	7 028	4 370	2 550	1 506	858
Under 18 år totalt	2 184	1 699	3 290	2 354	1 447	1 015	523	365
Afghanistan	594	575	609	328	784	488	1 694	751
varav kvinnor	132	265	109	78	177	104	239	111
män	462	310	500	250	607	384	1 455	640
Under 18 år totalt	216	259	261	220	513	331	996	537
Kosovo					1 031	59	1 239	153
varav kvinnor					419	30	455	77
män					612	29	784	76
Under 18 år totalt					338	29	407	79
Iran	494	644	485	189	799	226	1 144	261
varav kvinnor	161	337	159	80	272	109	422	114
män	333	307	326	109	527	117	722	147
Under 18 år totalt	97	207	86	43	146	51	209	59
Ryssland	755	534	788	330	933	132	1 058	142
varav kvinnor	279	289	319	161	394	73	472	73
män	476	245	469	169	539	59	586	69
Under 18 år totalt	199	230	218	145	337	56	400	67
Eritrea	608	446	878	534	857	666	1 000	852
varav kvinnor	324	220	427	306	445	374	509	490
män	284	226	451	228	412	292	491	362
Under 18 år totalt	113	122	188	121	190	179	222	194
Statslös	815	733	1 312	703	1 051	439	912	360
varav kvinnor	202	231	305	231	236	136	231	142
män	613	502	1 007	472	815	303	681	218
Under 18 år totalt	193	250	314	261	235	157	226	130
Mongoliet	461	20	519	38	791	13	753	15
varav kvinnor	220	12	268	21	427	6	372	10
män	241	8	251	17	364	7	381	5
Under 18 år totalt	85	9	87	17	148	7	140	7
Syrien	433	400	440	121	551	97	587	49
varav kvinnor	151	207	144	54	187	47	178	24
män	282	193	296	67	364	50	409	25
Under 18 år totalt	101	165	99	34	145	28	150	9
Övriga	10 145	6 242	9 268	2 437	8 112	1 150	7 636	863
varav kvinnor	3 817	3 206	3 326	1 151	2 585	533	2 432	392
män	6 328	3 036	5 942	1 286	5 527	617	5 204	471
Under 18 år totalt	2 859	2 796	2 422	976	1 828	460	1 693	315
Totalt	24 322	19 037	36 207	16 183	24 353	8 828	24 194	8 983
varav kvinnor	8 388	8 052	11 079	5 793	8 428	3 737	8 474	4 133
män	15 934	10 985	25 128	10 390	15 925	5 091	15 720	4 850
Under 18 år totalt	6 294	6 085	7 605	4 542	6 232	2 946	6 577	2 876

Källa: Migrationsverket

Migrationsverket har våren 2010 redovisat ett uppdrag i regleringsbrevet avseende en kohortanalys av asylprocessen för perioden 2006–2009. Regeringen har i budgetpropositionen, under utgiftsområde 8 Migration, lämnat en utförlig redovisning av kohortanalysen. Nedan lämnas ett urval av några av de resultat som framkommit av kohortanalysen.

Utfall i asylprövningsprocessen 2006–2009

	K2006	K2007	K2008	K2009
Antalet asylsökande	24 850	35 800	24 150	23 700
Slutligt bifall	11 200	14 800	6 500	5 200
Andel bifall	45%	41%	27%	22%

Anm. Antalet asylsökande i tabellens kohorter avviker från antalet nya asylsökande respektive år såsom det presenteras i den officiella statistiken. Antalet bifall kan komma att öka eftersom det finns sökande i de senare årsgrupperna vars ärende inte är avslutat.

Av kohortanalysen framgår bl.a. att drygt 108 000 personer sökte asyl i Sverige under perioden 2006–2009. Under perioden har andelen asylsökande från Irak successivt minskat samtidigt som andelen asylsökande från Afrika (främst Somalia) och Afghanistan har ökat.

Variationerna mellan olika grupper och år då asylansökan lämnades in är relativt stor beroende på gruppens sammansättning och situationen i hemlandet.

Asylsökande i EU:s medlemsstater

Det totala antalet asylsökande i EU:s medlemsstater ökade med tre procent under 2009 jämfört med 2008. Antalet asylsökande minskade dock i cirka hälften av medlemsstaterna. Frankrike, Storbritannien och Tyskland, följt av Sverige, var de länder där flest personer ansökte om asyl 2009. Sveriges andel av det totala antalet asylansökningar som lämnades in inom EU har legat stabilt på cirka tio procent under åren 2008 och 2009. Sett i förhållande till folkmängd var antalet asylsökande i Sverige 2009 väsentligt högre än EU-genomsnittet.

³ Med en kohort avses i detta sammanhang alla personer som söker asyl ett bestämt år. Om asylsökande i en sådan årskohort följs under flera år framåt framgår vad utfallet blev för gruppen som helhet. Detta ger en tydligare beskrivning än vad som framkommer med den vanliga årsstatistiken. Den senare grundas på ärenden som har handlagts under ett givet år, utan att hänsyn tas till vilket år ansökningarna kom in.

Asylansökningar till EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz, perioden 2006–2009

Skr. 2010/11:29

Asylland	2006	2007	2008	2009	Förändring 08–09 (%)	Ansökningar per 1 000 inv. 2009
Belgien	11 587	11 115	12 250	17 190	40,3	1,6
Bulgarien	640	980	750	850	13,3	0,1
Cypern	4 550	6 790	3 920	3 200	-18,4	4,3
Danmark	1 918	2 226	2 360	3 750	58,9	0,7
Estland	10	10	10	40	300,0	0,0
Finland	2 288	1 505	4 020	5 910	47,0	1,1
Frankrike	30 750	29 160	35 400	41 980	18,6	0,7
Grekland	12 270	25 110	19 880	15 930	-19,9	1,4
Irland	4 310	3 990	3 870	2 690	-30,5	0,6
Italien	10 350	14 050	30 320	17 600	-42,0	0,3
Lettland	10	30	50	50	0,0	0,0
Litauen	140	120	220	210	-4,5	0,1
Luxemburg	520	430	460	510	10,9	1,1
Malta	1 270	1 380	2 610	2 390	-8,4	5,8
Nederländerna	14 465	7 102	13 400	14 910	11,3	0,9
Polen	4 430	7 120	7 200	10 590	47,1	0,3
Portugal	130	220	160	140	-12,5	0,0
Rumänien	460	660	1 170	830	-29,1	0,0
Slovakien	2 870	2 640	910	820	-9,9	0,2
Slovenien	520	430	240	180	-25,0	0,1
Spanien	5 266	7 477	4 520	3 000	-33,6	0,1
Storbritannien	28 321	27 903	31 320	29 840	-4,7	0,5
Sverige	24 322	36 207	24 350	24 190	-0,7	2,6
Tjeckien	3 020	1 880	1 710	1 260	-26,3	0,1
Tyskland	21 029	19 164	22 090	27 650	25,2	0,3
Ungern	2 120	3420	3120	4670	49,7	0,5
Österrike	13 350	11 879	12 840	15 830	23,3	1,9
Totalt EU	200 916	222 998	239 150	246 210	3,0	0,5
Schweiz	10 537	10 387	16 610	14 490	-12,8	1,9
Norge	5 320	6 508	14 430	17 230	19,4	3,6

Källor: Migrationsverket och svenska utlandsmyndigheter

2.2 Asylprövning

Utvärderingsutredningen

En särskild utredare tillsattes i augusti 2007 för att utvärdera den instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, som infördes den 31 mars 2006 (Ju 2007:12, dir. 2007:119). Utredaren fick också i uppdrag att utvärdera vissa andra bestämmelser i den nya utlänningslagen. Utredningen antog namnet Utvärderingsutredningen. Frågor rörande förordnande av offentligt biträde och sekretess i asylärenden utreddes i enlighet med regeringens direktiv med förtur och redovisades i juni 2008 i ett delbetänkande, Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden (SOU 2008:65). Den 11 september 2008 erhöll Insynsutredningen (Ju 2007:13) tilläggsdirektiv (dir. 2008:103) med hänsyn till bl.a. Utvärderingsutredningens förslag rörande ett utökad skydd för asylsökandes identitet. Insynsutredningen redovisade i oktober 2008 denna del av sitt uppdrag i ett delbetänkande, Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. (SOU 2008:93). De båda betänkandena har remissbehandlats. Beredning pågår inom Regeringskansliet beträffande vissa ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vad gäller frågorna rörande förordnande av offentligt biträde har Migrationsverket ändrat vissa rutiner.

Utvärderingsutredningen lämnade i juni 2009 sitt slutbetänkande, Den nya migrationsprocessen (SOU 2009:56). Utredningen fann att syftena med den nya instans- och processordningen i huvudsak har uppnåtts, men framhöll att utredningens arbete får ses som en första tidig uppföljning av reformen. I vissa delar gick det inte för utredningen att dra några bestämda slutsatser med hänsyn till den korta tid som förflutit sedan den nya ordningen infördes. Både domstolarna och Migrationsverket arbetar fortlöpande med att förbättra sina organisationer och rutiner och rättsutvecklingen på området är endast inledd. Utredningens överväganden är i många fall av den karaktären att de i sin tur får övervägas av domstolarna och Migrationsverket. Regeringen beslutade den 26 november 2009 om tilläggsdirektiv till Målutredningen (Ju 2008:11, dir. 2009:113) med anledning av frågan om införande av ändringsfall som grund för att meddela prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen. Målutredningen har den 30 juni 2010 i betänkandet Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol (SOU 2010:44) redovisat bl.a. detta uppdrag. Utredningen bedömde att någon förändring av grunderna för prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen genom införande av ändringsfall inte bör ske. Betänkandet har remitterats. Vidare har migrationsministern den 20 april 2010 beslutat om en kartläggning av hur undantagsbestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) har tillämpats, särskilt när barn är berörda, såväl i familj som ensamkommande. Kartläggningen ska redovisas senast den 30 april 2011.

Handläggning av barns asylansökningar

Asylsökande barn, oavsett om de kommer tillsammans med sin familj eller utan vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn), har rätt till en individuell prövning av sina asylskäl. Utlänningslagen innehåller flera bestämmelser som särskilt tar sikte på barnets rättigheter och som har sin grund i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Den s.k. portalbestämmelsen om barnets bästa (1 kap. 10 § utlänningslagen), säger att i fall som rör ett barn, ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I ärenden som rör barn ska barnet höras om det inte är olämpligt (1 kap. 11 § utlänningslagen).

I undantagsbestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) har ett eget stycke om barn införts. Detta stycke föreskriver att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

När det gäller handläggningstider ska ensamkommande barns ansökningar avgöras inom tre månader.

Flera insatser har gjorts inom Migrationsverket när det gäller att förstärka barnperspektivet och för att den personal som handlägger ärenden som rör barn ska ha förutsättningar att utreda och bedöma barnens asylskäl. Migrationsverket genomför kontinuerligt utbildningar om utredning av barn och barns utveckling.

Under 2009 inrättade Migrationsverket ett verksamhetsomfattande forum för barnfrågor, med uppdrag att väcka och hantera övergripande strategiska och principiella frågor som rör barn. Som ett led i arbetet med att fortlöpande kvalitetssäkra all verksamhet som rör barn har myndigheten under 2009 påbörjat en översyn som omfattar alla verksamhetsområden och inbegriper en kartläggning av alla processer som rör barn.

2.3 Gemensamt europeiskt asylsystem

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 enades EU:s medlemsländer om målet att harmonisera den europeiska migrations- och asylpolitiken. Genom Haagprogrammet från 2004 beslutade medlemsländerna att utveckla ett gemensamt asylsystem senast år 2010. Tidsfristen justerades till 2012 när den Europeiska pakten för invandring och asyl antogs av rådet i oktober 2008. I Stockholmsprogrammet, som antogs i december 2009, upprepades målsättningen om ett gemensamt europeiskt asylsystem. Tanken är att detta ska leda till en ökad harmonisering mellan medlemsländerna och ett mer likvärdigt skydd i hela EU.

Under åren fram till 2005 har ett antal rättsakter antagits inom EU på asylområdet (asylprocedurdirektivet, skyddsgrundsdirektivet, Dublinförordningen, mottagandedirektivet och Eurodacförordningen). Kommissionen har därefter presenterat förslag till omarbetade rättsakter och förhandlingar av samtliga rättsakter pågår i rådet. Kommissionen har även föreslagit ändringar i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare för att även omfatta flyktingar och skyddsbehövande. Beslut i rådet avseende dessa förslag fattas med kvalificerad majoritet och parlamentet är medbeslutande.

Den 18 juni 2010 trädde parlamentets och rådets förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor⁴ i kraft. Stödkontoret ska bidra till att genomföra det gemensamma europeiska asylsystemet, stärka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna och ge och/eller samordna operativt stöd till medlemsstater där asyl- och mottagningssystemen är utsatta för särskilt tryck. Stödkontoret ska ha sitt säte i Valletta på Malta och vara i full drift senast den 19 juni 2011.

Asylprocedurdirektivet

Rådet antog den 1 december 2005 direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, asylprocedurdirektivet.⁵ Asylprocedurdirektivet berör förfarandet vid prövningen av en

⁴ EUT L 132, 29.5.2010, s. 11 (Celex 32010R0439).

⁵ EUT L 326, 13.12.2005, s. 13 (Celex 32005L0085).

asylansökan och innehåller ett antal grundläggande principer och garantier som ska vara uppfyllda i de nationella asylofförandena. Det handlar bland annat om rätten att få sin asylansökan prövad, rätten att stanna kvar i landet under prövningen, rätten till biträde och tolk samt rätten till ett effektivt rättsmedel. Asylprocedurdirektivet har genomförts i svensk rätt och lagändringarna trädde ikraft den 1 januari 2010.

Kommissionen antog den 21 oktober 2009 ett förslag till omarbetning av asylprocedurdirektivet (KOM(2009) 554 slutlig, jfr Faktapromemoria 2009/10:FPM48) och förhandlingar om förslaget inleddes under det svenska ordförandeskapet i december 2009. En av de större förändringarna i förhållande till det nu gällande asylprocedurdirektivet är förslaget att införa ett enhetligt förfarande för prövningar av ansökningar om internationellt skydd. Detta innebär dock inte att ett helt nytt förfarande införs. Förslaget innehåller även vissa bestämmelser som ska öka effektiviteten och kvaliteten i beslutsfattandet i första instans, t.ex. en tidsfrist på sex månader för att fatta beslut. Vidare föreslår kommissionen ett antal bestämmelser för att förbättra tillgången till asylofförandet och stärka rättssäkerhetsgarantierna för den som söker internationellt skydd. Kommissionen föreslår bl.a. att särskilt utsatta, som personer med särskilda behov och ensamkommande barn, ska ges särskilda garantier.

Skyddsgrundsdirektivet

Rådet antog den 29 april 2004 direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, skyddsgrundsdirektivet.⁶ Skyddsgrundsdirektivets huvudsakliga syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar samma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare och statslösa personer som behöver internationellt skydd och att garantera en miniminivå för de förmåner som dessa personer ska vara berättigade till. De skyddsbehövande som omfattas av skyddsgrundsdirektivet (flyktingar och alternativt skyddsbehövande) har rätt till bl.a. uppehållstillstånd, resedokument, tillträde till arbetsmarknad och utbildning, sociala förmåner och bostad. Skyddsgrundsdirektivet har genomförts i svensk rätt och lagändringarna trädde ikraft den 1 januari 2010.

Kommissionen antog den 21 oktober 2009 ett förslag till omarbetning av skyddsgrundsdirektivet (KOM(2009) 551 slutlig, jfr Faktapromemoria 2009/10:FPM49) och förhandlingar om förslaget inleddes under det svenska ordförandeskapet i december 2009. Den mest grundläggande förändringen i förhållande till det nu gällande skyddsgrundsdirektivet är att alternativt skyddsbehövande i princip ska jämföras med flyktingar vad gäller tillgången till de rättigheter som direktivet ger. Enligt det nu gällande skyddsgrundsdirektivet finns det möjligheter att begränsa

⁶ EUT L 304, 30.9.2004, s. 12 (Celex 32004L0083), rättelse EUT L 204, 5.8.2005, s. 24 (Celex 32004L0083R(02)).

rättigheterna för alternativt skyddsbehövande till en lägre nivå än vad som gäller för flyktingar. Kommissionen föreslår även att de rättigheter som det nu gällande skyddsgrundsdirektivet ger ska förstärkas, bl.a. vad gäller tillträde till arbetsmarknaden. Kommissionen föreslår vidare ändringar och förtydliganden av grundläggande begrepp, som rör t.ex. vem som anses kunna ge en individ skydd mot förföljelse. Förslaget innebär dock inte att några nya skyddsgrunder införs.

Dublinförordningen

Dublinförordningen, som gäller sedan den 1 september 2003, reglerar vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av en asylansökan som lämnas in i någon av medlemsstaterna. Dublinförordningen gäller även Norge och Island, och sedan december 2008 också Schweiz.

Om en person söker asyl i flera av de stater där förordningen gäller är huvudregeln att den asylsökande överförs till den stat som är ansvarig enligt Dublinförordningen, utan att asylskälen prövas i någon av de andra staterna. Reglerna förhindrar därmed att en person får sina asylskäl prövade i flera medlemsstater, men garanterar samtidigt att varje person som söker asyl i EU får sitt skyddsbehov gentemot ursprungslandet prövat i en av medlemsstaterna.

Kommissionen antog i december 2008 förslag till en omarbetad Dublinförordning (KOM(2008) 820 slutlig, jfr Faktapromemoria 2008/09:FPM73). Förslaget innehåller bl.a. vissa bestämmelser för att stärka rättssäkerheten samt ett förslag om att skapa en mekanism för att göra det möjligt att tillfälligt stoppa överföringar till en medlemsstat, den s.k. suspenderingsmekanismen. Förslaget har förhandlats i rådet sedan våren 2009.

Eurodacförordningen

Eurodacförordningen, rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen⁷ trädde i kraft den 15 december 2000. Genom förordningen inrättades den EU-gemensamma databasen Eurodac, där fingeravtryck av asylsökande och utlänningar som påträffas när de illegalt reser över en yttre gräns lagras under en begränsad tid, i syfte att underlätta tillämpningen av Dublinkonventionen⁸ som 2003 ersattes av Dublinförordningen. Den 15 januari 2003 startade Eurodacs verksamhet.

Kommissionen antog i december 2008 förslag till en omarbetad Eurodacförordning (KOM(2008) 825 slutlig, jfr faktapromemoria 2008/09:FPM74). Förslaget innehåller bestämmelser för att effektivisera tillämpningen av Dublinsystemet samt att förbättra skyddet för

⁷ EGT L 316, 15.12.2000, s. 1 (Celex 32000R2725).

⁸ EGT C 254, 18.8.1997, s. 1 (Celex 41997A0819).

personuppgifter. Detta förslag förhandlades i rådet under våren och sommaren 2009. Skr. 2010/11:29

I september 2009 antog kommissionen ett nytt förslag till en omarbetad Eurodacförordning samt ett förslag till rådsbeslut, i syfte att ge brottsbekämpande myndigheter åtkomst till Eurodac. I och med Lissabonfördragets ikraftträdande har dock den rättsliga grunden för förslaget till rådsbeslut upphört att gälla, och sannolikt kommer kommissionen därför att lägga fram ett nytt förslag till en ny omarbetad Eurodacförordning.

Mottagandedirektivet

Rådet antog den 27 januari 2003 direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, mottagandedirektivet.⁹ Mottagandedirektivet innehåller bl.a. allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och principer gällande personer med särskilda behov. I december 2008 presenterade kommissionen ett förslag till omarbetning av mottagandedirektivet (KOM(2008) 815 slutlig, jfr Faktapromemoria 2008/09:FPM77) och förhandlingar om förslaget påbörjades i februari 2009. Syftet med förslaget är att skapa bättre och mer likvärdiga mottagandevillkor för asylsökande inom EU för att på så sätt bland annat minska problemen med sekundära förflyttningar, i den mån dessa är hänförliga till brister i och ojämlikheter mellan de nationella mottagandesystemen. I sitt förslag till omarbetat mottagandedirektiv lyfter kommissionen särskilt fram behovet av att införa tydligare bestämmelser än i det nuvarande direktivet och föreslår en precisering av miniminivåerna beträffande de materiella mottagandevillkoren. Kommissionen föreslår även utförliga bestämmelser om förfarandet och möjligheten att ta asylsökande i förvar samt procedurer för omedelbar identifiering av personer med särskilda behov.

Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Enligt rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning¹⁰ ska tredjelandsmedborgare kunna få en särskild status efter fem års laglig vistelse i en medlemsstat. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande undantas från direktivets tillämpningsområde.

Sverige har genomfört direktivet (prop. 2005/06:77, bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191) på så sätt att en person som har bott i Sverige i fem år med permanent uppehållstillstånd har rätt att, under vissa förutsättningar, beviljas denna särskilda ställning (5 a kap. utlänningslagen). Eftersom en person som har bott i Sverige i fem år med permanent uppehållstillstånd i

⁹ EUT L 31, 6.2.2003, s. 18 (Celex 32003L0009).

¹⁰ EUT L 16, 23.1.2004, s. 44 (Celex 32003L0109).

normalfallet kan bli svensk medborgare har få ansökningar om ställning som varaktigt bosatt kommit in till Migrationsverket. Skr. 2010/11:29

I juni 2007 presenterade kommissionen ett förslag (KOM(2007) 298 slutlig, jfr Faktapromemoria 2006/07:FPM108) om att utöka direktivets räckvidd till att omfatta även personer som har beviljats internationellt skydd (dvs. flyktingar och skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivet). Förslaget har behandlats i rådet sedan hösten 2007 och förhandlingarna är ännu inte avslutade.

2.4 Mottagande av asylsökande

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande från det att ansökan om asyl lämnas in till dess att ett slutligt beslut avseende asylansökan meddelas och personen tas emot i en kommun eller, vid ett avslagsbeslut, lämnar landet. Migrationsverket ansvarar för att ordna boende för de asylsökande som inte ordnar boende på egen hand. Migrationsverkets boenden för asylsökande, s.k. anläggningsboende, är ofta utspridda i olika bostadsområden i kommunerna och består i huvudsak av lägenheter med självhushåll. Cirka hälften av de asylsökande väljer ett boende som ordnats av Migrationsverket i anläggningsboende. Övriga bor hos t.ex. släkt och vänner främst i storstadsregionerna, s.k. eget boende. Vidare prövar Migrationsverket behovet av dagarsättning och särskilt bidrag till den asylsökande. Därutöver ansvarar Migrationsverket för att erbjuda den asylsökande s.k. organiserad sysselsättning, samt att bistå vid bosättning eller återvändande.

Vissa insatser inom mottagandet av asylsökande åligger kommuner och landsting. Exempelvis ansvarar kommunerna för förskola, skola och skolbarnsomsorg till asylsökande barn och vissa insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård åt asylsökande enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Statlig ersättning lämnas till kommunerna och landstingen.

Inskrivna i Migrationsverkets mottagande, antal personer och vistelsetid 2007–2009

	2007	2008	2009
Inskrivna per den 31/12,	38 402	38 792	35 081
– varav kvinnor	12 267	12 775	12 024
– varav män	26 135	26 017	23 057
Genomsnittligt antal	33 022	33 635	35 729
Vistelsetid dagar (genomsnitt)	354	446	487

Under 2009 var i genomsnitt cirka 35 700 personer inskrivna i Migrationsverkets mottagande. Det är en ökning med cirka sex procent (2 094 personer) jämfört med 2008.

Organiserad sysselsättning erbjuds asylsökande mellan 18 och 64 år. Den organiserade sysselsättningen består främst av svenskundervisning, men även av t.ex. undervisning i engelska och datorkunskap. Undervisningen upphandlas centralt av Migrationsverket. Cirka 22 procent av de asylsökande deltog under 2009 i den organiserade sysselsättningen.

Asylsökandes deltagande i organiserad sysselsättning i november 2009

	Kvinnor	Män	Totalt
Svenskundervisning	661	1 170	1 831
Praktik	73	538	611
Arbete	41	273	314
Återvändanderelaterad sysselsättning	160	353	513
Övrigt	193	310	503
Totalt	1 128	2 644	3 772

För att förstärka arbetslinjen infördes från den 1 augusti 2010 en ökad möjlighet för asylsökande att arbeta genom en ändring av bestämmelserna om undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND). För att förbereda ikraftträdandet av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har regeringen uppdragit åt Migrationsverket att förstärka kartläggningen av asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund.

Mottagandet av asylsökande ensamkommande barn

Kommunerna har ansvar för omhändertagande av och boende för ensamkommande barn. Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn och ska teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande av barnen. Under senare år har antalet ensamkommande barn ökat, vilket framgår av nedanstående tabell.

Antalet ensamkommande asylsökande barn ökade från 1 510 under 2008 till 2 250 under 2009. De senaste åren har andelen ensamkommande barn ökat från två till tio procent av det totala antalet asylsökande. Majoriteten (närmare 80 procent) är pojkar och av dem var drygt hälften i åldern 16–17 år. Det har främst varit irakiska, afghanska och somaliska barn som sökt asyl i Sverige, främst pojkar i åldern 15–17 år.

Det är inte bara i Sverige som antalet ensamkommande barn har ökat. Flera andra EU-länder och Norge har under de senaste åren också sett en ökning. Frågan har därför diskuterats inom EU och kommissionen presenterade den 10 maj 2010 en handlingsplan som tillhandahåller en gemensam EU-strategi avseende ensamkommande barn. Denna har följts upp med rådsslutsatser antagna den 3 juni 2010.

Det har inte funnits överenskommelser om tillräckligt många platser mellan Migrationsverket och kommunerna för att kunna möta den kraftiga ökningen av antalet asylsökande ensamkommande barn. Det har inneburit en ökning av antalet barn i ankomstkommunernas tillfälliga boenden.

På förslag av regeringen höjdes därför den 1 juli 2007 den statliga ersättningen till kommunerna för boendeplatser. En tillfällig höjning av grundersättningen från 500 000 kronor till 1 000 000 kronor genomfördes för de kommuner som tecknade en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn under år 2007. Därutöver infördes också en möjlighet till ersättning för vård enligt socialtjänstlagen av unga upp till 21 år, under förutsättning att vården påbörjades före 18 års ålder.

Antalet kommuner som tecknar överenskommelser har, efter bland annat dessa åtgärder, ökat väsentligt, men till följd av fortsatta årliga ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn finns det ett fortsatt behov av fler platser i kommunerna. Under hösten 2009 tog regeringen initiativ till ytterligare åtgärder i syfte att förbättra mottagandet och öka antalet platser i kommunerna. Bland annat förordnade regeringen för en tremånadersperiod en särskild koordinator för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. Migrationsverket har också utökant antalet ansökningsenheter för ensamkommande barn till fler kommuner, vilket minskar belastningen på de ursprungligen fyra ankomstkommunerna.

Antal asylsökande ensamkommande barn 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Asylsökande ensamkommande barn	398	820	1 264	1 510	2 250
– varav flickor	143	175	259	309	483
– varav pojkar	255	645	1 005	1 201	1 767

Skolgång för barn som vistas i landet utan tillstånd

Regeringen beslutade i augusti 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att komplettera förslagen i betänkandet Skolgång för alla barn som ska avvisas eller utvisas (SOU 2007:34) genom att bland annat analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg kan utsträckas till att gälla för fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd (dir. 2009:71). Utredningen överlämnade betänkandet Skolgång för alla barn (SOU 2010:5) till regeringen i januari 2010. I betänkandet föreslås att rätten till utbildning ska utsträckas till att gälla alla barn och ungdomar, vars vistelsetid i Sverige, med eller utan tillstånd, inte kan förväntas bli helt tillfällig. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen har utsett en särskild utredare (dir. 2010:7) som ska göra en översyn av hur den reglering som avser hälso- och sjukvård åt asylsökande, personer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning samt personer som befinner sig i Sverige utan att ha ansökt om nödvändiga tillstånd för att vistas i landet kan göras mer ändamålsenlig än i dag. Utredaren ska senast den 31 maj 2011 lämna förslag som innefattar såväl vilken omfattning som på vilka villkor de berörda grupperna ska erhålla sådan vård. Utredaren ska fästa särskild vikt vid barns behov.

2.5 Bosättning

Migrationsverket har ansvar för att övergripande verka för att det finns en beredskap och kapacitet i landet att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd. Migrationsverket ska dessutom vid behov medverka vid bosättningen, teckna överenskommelser med kommunerna om mottagandet av nyanlända samt betala ut ersättning till kommuner och landsting. När lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare träder i kraft den 1 december 2010 övergår det huvudsakliga ansvaret för arbetet med bosättning från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ansvarar för att vid behov anvisa plats för bosättning i en kommun till de nyanlända som har rätt till en etableringsplan. Länsstyrelserna förhandlar med kommunerna om mottagande av nyanlända.

2.6 Återvändandefrågor

Verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut

Regeringen har gjort särskilda satsningar för att effektivisera återvändandet, bl.a. genom att förstärka Migrationsverkets och Rikspolisstyrelsens förvaltningsanslag. Regeringen har även gett ansvariga myndigheter – Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdens transporttjänst – i uppdrag att samverka och effektivisera återvändandearbetet i syfte att öka antalet personer med lagakraftvunna avvísings- eller utvisningsbeslut som återvänder. År 2009 återvände cirka 7 400 personer självmant (2 053 kvinnor och 5 390 män), vilket innebär en ökning med närmare 25 procent jämfört med 2008.

Regeringen har också gett Migrationsverket i uppdrag att verka för att ett organiserat mottagande kan ske i hemlandet av de ensamkommande barn som enligt ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning ska återvända. Under hösten 2010 har Migrationsverket redovisat hur man, under första halvåret 2010, har genomfört uppdraget bl.a. enligt följande. Migrationsverket har förstärkt sitt internationella samarbete och tagit initiativ till The European Return Platform for Unaccompanied

Minors-ERPUM, som är ett nytt europeiskt projekt i samarbete med Nederländerna, Norge och Storbritannien. Migrationsverket har vidare utvecklat samarbete med myndigheter i Irak och Afghanistan vad gäller efterforskning av föräldrar. Migrationsverket har även förhandlat med International Organisation for Migration (IOM) vad gäller ett återintegrerings- och stödprojekt i Afghanistan. I februari 2011 ska Migrationsverket lämna en slutlig redovisning.

Återetableringsstöd och insatser i hemlandet

För att underlätta självmant återvändande till länder som har mycket begränsade förutsättningar för återetablering infördes den 1 augusti 2007 ett återetableringsstöd genom förordningen (2007:640) om återetableringsstöd för vissa utlännningar. Stödet, som efter ansökan utbetalas av Migrationsverket, uppgår för närvarande till 30 000 kr för personer över 18 år och 15 000 kr för barn under 18 år. En familj kan beviljas högst 75 000 kr. Inledningsvis beviljades stöd endast till personer som skulle återvända till Afghanistan, Irak, Somalia och Gaza. Efter den 1 november 2009 har personer från ytterligare ett 20-tal länder och regioner beviljats återetableringsstöd. Under 2009 beviljades över 1 700 personer återetableringsstöd, främst personer som skulle återvända till Irak.

Regeringen beslutade den 5 november 2009 att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp om det införda återetableringsstödet har underlättat återvändandet. Statskontoret har i rapporten Uppföljning av återetableringsstödet (2010:4) bland annat bedömt att det för närvarande finns en mycket begränsad kunskap om stödets effekt och föreslog i rapporten att regeringen bör förtydliga Migrationsverkets uppdrag att följa upp stödet och hur det påverkar asylsökande och återvändare.

Det är även viktigt att främja insatser i hemlandet. Migrationsverket har ingått avtal med IOM om reintegreringsinsatser i Irak och Afghanistan. Svenska Röda Korset driver sedan ett par år i samarbete med bl.a. systerorganisationer i norra Irak, Serbien och Kosovo ett projekt för stöd till återvändandes reintegration. Det innefattar bl.a. uppföljning (monitoring) efter återvändandet. Justitiedepartementet har svarat för huvuddelen av finansieringen.

Återtagandeavtal

Enligt folkrätten har alla stater en skyldighet att ta tillbaka sina medborgare. För att underlätta återvändandeprocessen och som ett verktyg för närmare bilateralt samarbete har Sverige dock ingått bilaterala återtagandeavtal med vissa länder, bl.a. Irak och Vietnam 2008.

När det gäller EU-samarbetet har rådet gett kommissionen mandat att ingå återtagandeavtal med tredjeländer för att effektivisera återvändandearbetet. Dessa avtal förhandlas av kommissionen och beslutas av rådet och parlamentet. Unionsavtalen har företrädare framför eventuella bilaterala återtagandeavtal. Återtagandeavtal på EU-nivå har hittills slutits med Sri Lanka, Ryssland, Hong Kong, Macao, Ukraina, Albanien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och

Hercegovina, Serbien, Montenegro och Moldavien. Avtalen med Pakistan och Georgien förväntas träda i kraft under 2010. Förhandlingar pågår med Kap Verde. Kommissionen förhandlar även sedan länge med Marocko och Turkiet. Kommissionen har också fått mandat från rådet att ingå återtagandeavtal med Algeriet och Kina, men formella förhandlingar har ännu inte inletts. Skr. 2010/11:29

Förvarsutredningen och återvändandedirektivet

En särskild utredare fick den 5 februari 2009 i uppdrag att lämna förslag till hur parlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsländerna, återvändandedirektivet,¹¹ ska genomföras i svensk rätt (dir. 2009:1). Utredningen, som antog namnet Förvarsutredningen, gavs även i uppdrag att genomföra en övergripande analys av utlänningslagens bestämmelser om förvar samt lägga fram nödvändiga förslag till författningsändringar eller andra åtgärder. Utredningen har beträffande genomförandet av återvändandedirektivet lämnat ett delbetänkande den 15 juni 2009 (SOU 2009:60). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Förvarsutredningen ska lämna sitt slutbetänkande senast den 15 februari 2011.

2.7 Ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar

Europeiska flyktingfonden (ERF III) och Europeiska återvändandefonden (573/2007/EG och 575/2007/EG)¹² omfattar perioden 2008–2013. Tillsammans med gränsfonden och integrationsfonden ingår dessa fonder i det allmänna ramprogrammet Solidaritet och hantering av migrationsströmmar.

Det regelverk som styr fondarbetet består av parlamentets och rådets beslut om inrättande av respektive fond, de strategiska riktlinjerna som fastställs av kommissionen, samt de nationella fleråriga och årliga program som ansvarig myndighet i respektive medlemsstat utarbetar och som godkänns av kommissionen. En viss andel av fondmedlen är avsatta för gemenskapsåtgärder – samarbete mellan medlemsstaterna – för vilka kommissionen utarbetar program.

Migrationsverket är nationellt ansvarig och attesterande myndighet för flyktingfonden och återvändandefonden. Migrationsverket ansvarar för de nationella åtgärder som krävs för att åtnjuta och förvalta medel ur fonderna. Fondernas medel ska förvaltas i enlighet med regelverken och utnyttjas på ett effektivt sätt. Migrationsverket ska därvid samverka med

¹¹ EUT L 348, 24.12.2008, s. 98 (Celex 32008L0115).

¹² EUT L 144, 6.6.2007, s. 1 (Celex 32007D0573) och EUT L 144, 6.6.2007, s. 45 (Celex 32007D0575).

kommissionen, andra EU-organ, den nationella revisionsmyndigheten (Ekonomistyrningsverket) och de myndigheter som är ansvariga för övriga fonder inom ramprogrammet (ESF-rådet och Rikspolisstyrelsen). Samarbete bör också ske med andra relevanta myndigheter och aktörer på migrationsområdet, till exempel frivilligorganisationer och UNHCR. För det nationella samarbetet har en nationell samrådskommitté och en expertgrupp inrättats.

Migrationsverket har organiserat sitt arbete som nationellt ansvarig och attesterande myndighet för fonderna så att Migrationsverket inte bryter mot jävsreglerna när verket ansöker och tilldelas fondmedel.

Flyktingfonden

Flyktingfondens allmänna mål är att stödja och uppmuntra medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta genom att medfinansiera de föreskrivna åtgärderna med hänsyn till gemenskapslagstiftningen inom området. Fondmedel ska särskilt främja genomförandet av bestämmelserna i befintlig och framtida gemenskapslagstiftning på asylområdet, exempelvis mottagandedirektivet, asylprocedurdirektivet och skyddsgrundsdirektivet.

Flyktingfondens budget för perioden 2008–2013 omfattar totalt 614 miljoner euro. En viss andel är avsedd som finansiell reserv för att stödja medlemsstaterna i en massflyktsituation eller i situationer med särskilda påfrestningar för medlemsstaterna vid en plötslig tillströmning av personer som kan vara i behov av internationellt skydd. Varje medlemsstat tilldelas årligen en grundbudget på 300 000 euro. Därutöver fördelas fondmedlen enligt fördelningsnycklar utifrån antalet asylsökande och vidarebosatta personer. Gemenskapens bidrag till de insatser som stöds av fonderna får normalt uppgå till 50 procent av totalkostnaden; återstoden ska medfinansieras från offentliga eller privata källor i medlemsstaterna. Insatser som särskilt prioriteras av kommissionen medfinansieras till 75 procent.

I samband med beslutet att inrätta det europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) ändrades genom parlamentets och rådets beslut den 19 maj 2010 beslutet om inrättande av flyktingfonden. Andelen fondmedel för gemenskapsåtgärder minskades från 10 procent till 4 procent. Härigenom frigjordes medel för EASO.

Exempel på projekt i Sverige som beviljats medfinansiering av flyktingfonden är bland annat granskning och utveckling av Migrationsverkets landinformationssystem (Lifos), en ny arbetsmodell för handläggningen av asylärenden i syfte att minska väntetiderna och samtidigt öka rättssäkerheten, en introduktionsmodell för kvotflyktingar i fem norrländska kommuner, en nationell handlingsplan för ett värdigt mottagande av ensamkommande barn samt HBT-projektet Beyond Borders.

Återvändandefondens allmänna mål är att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra alla aspekter av arbetet med återvändande. Fondmedel ska användas till att utveckla program för stöd till återvändande i medlemsstaterna, öka medlemsstaternas samarbete inom återvändande samt främja effektiva och gemensamma riktlinjer för återvändande. Syftet med fonden är att stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut, framför allt genom att stödja upprättande och förbättringar av organisation och genomförande av återvändandeförfaranden i medlemsstaterna, stärka samarbetet mellan medlemsstaterna i detta arbete samt säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av gemensamma standarder för återvändanden.

Återvändandefondens totala budget är 676 miljoner euro för perioden 2008–2013. Även från denna fond tilldelas varje medlemsstat årligen en grundbudget på 300 000 euro. Resterande medel ur återvändandefonden fördelas bland annat utifrån antalet personer som meddelats avvisningsbeslut i respektive medlemsstat. Bestämmelserna om hur stora delar av insatserna som kan gemenskapsfinansieras är desamma för Återvändandefonden som för Flyktingfonden.

Exempel på projekt i Sverige som medfinansieras av återvändandefonden är bland annat återvandring och utveckling samt förstudier för ett flerårigt utvecklingsarbete med fokus på självmant återvändande och för ett rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete.

2.8 Övriga frågor rörande skydd

Vidarebosättning

Sverige bereder varje år skydd genom vidarebosättning för personer som befinner sig i ett land där de inte kan få skydd och inte har tillgång till någon annan långsiktig lösning. Den svenska ordningen för vidarebosättning bygger på att riksdagen genom statsbudgeteten beslutar om hur många personer som varje år ska vidarebosättas och att regeringen sedan fastställer de närmare ramarna för den svenska flyktingkvoten. Kvoten har sedan 2007 omfattat 1 900 personer årligen.

Migrationsverket är ansvarig myndighet och beslutar om vidarebosättning av flyktingar och andra skyddsbehövande efter förslag från UNHCR. I undantagsfall får vidarebosättning även ske efter förslag från svenska utlandsmyndigheter. I uppdraget ingår även att söka identifiera flyktingsituationer där vidarebosättning kan användas strategiskt och vidta åtgärder som bidrar till en lösning av främst utdragna flyktingsituationer som är eller annars riskerar att bli permanenta.

Inom EU finns förutom Sverige numera elva medlemsstater som regelbundet erbjuder vidarebosättning. Sex medlemsstater har påbörjat nationella vidarebosättningsprogram de senaste tre åren. Sverige verkar för att fler länder ska bli permanenta vidarebosättningsländer och har

också varit drivande för att inrätta ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU. Skr. 2010/11:29

Den 2 september 2009 lade kommissionen fram ett förslag om att inrätta ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU (KOM(2009) 447 slutlig) samt förslag till finansieringsmekanism för detta genom förändringar i Europeiska flyktingfonden (ERF III) (KOM(2009) 456 slutlig). Förslaget förhandlades inom rådet under det svenska EU-ordförandeskapet vilket utmynnade i en i huvudsak överenskommen text mellan medlemsstaterna. Det återstår fortfarande förhandlingar mellan parlamentet, rådet och kommissionen innan beslut om inrättande kan fattas.

Sverige har, genom Migrationsverket, varit ordförande i UNHCR:s arbetsgrupp och trepartsamtal för vidarebosättning sedan juli 2009. Under ordförandeskapet, som avslutades i juli 2010, har Sverige tillsammans med UNHCR presenterat ett förslag på ett ökat strategiskt användande av vidarebosättningsverktyget. Syftet är att söka använda de runt 100 000 vidarebosättningsplatser som står till FN:s förfogande runt om i världen på ett sätt som kan ge nytta för fler personer än de omedelbart berörda, t.ex. genom tillgång till ökat skydd i vistelselandet för kvarvarande flyktingar.

Skydd i närområdet: EU:s regionala skyddsprogram

EU:s regionala skyddsprogram syftar till att skapa förutsättningar för och öka möjligheterna till varaktiga lösningar för flyktingar genom återvändande till ursprungslandet, integration i värdlandet eller vidarebosättning till ett tredje land. Skyddsprogrammen ska öka kapaciteten i områden som ligger nära flyktingarnas ursprungsregioner. Pilotprogram har genomförts i Ukraina, Vitryssland, Moldavien och Tanzania. Efter en utvärdering av pilotprojekten som lades fram under hösten 2009 har dessa skyddsprogram förlängts. Dessutom har det tillkommit två nya program, det ena i området kring Afrikas Horn och det andra i Libyen. Sverige stödjer EU:s regionala skyddsprogram. Förhoppningen är att skyddsprogrammen ska bli ett strategiskt komplement till andra former av humanitärt stöd och kapacitetsuppyggnad.

Granskningar av Sverige och klagomål mot Sverige i utlänningsärenden hos internationella organ

Sverige redovisar till och granskas regelbundet av FN och andra internationella organisationer vad gäller hur regeringen uppfyller sina internationella åtaganden till skydd av de mänskliga rättigheterna. Regeringen tar slutsatserna från dessa organ på största allvar, vilket bidrar till ett förbättrat skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna och FN:s kommitté mot tortyr är exempel på organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål mot en stat. De kan granska bl.a. om en

avvisning eller utvisning strider mot statens åtaganden enligt den konvention som organet i fråga är behörigt att övervaka. Skr. 2010/11:29

Europadomstolen

Europadomstolen är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I utlänningsärenden kan Europadomstolen pröva om en avvisning eller utvisning strider mot t.ex. artikel 2 (rätt till liv), artikel 3 (förbud mot tortyr) och artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) i Europakonventionen. Sverige är folkrättsligt förpliktat att respektera de domar som meddelas av Europadomstolen. Under de senaste 10 åren har drygt 30 av de med regeringen kommunicerade klagomålen i utlänningsärenden avvisats av domstolen som uppenbart ogrundade. Under samma period har ca 30 klagomål avskrivits av andra orsaker (klaganden har t.ex. återkallat ärendet efter att ha fått uppehållstillstånd). Sverige har, sedan tillträdet till konventionen och fram till den 30 juni 2010, fällt vid två tillfällen av Europadomstolen i utlänningsärenden, efter att domstolen funnit att en verkställighet av utvisningsbesluten skulle innebära en kränkning av artiklarna 2 och 3. För närvarande (den 30 juni 2010) handläggs vid domstolen 22 mål som avser utlänningsärenden och i vilka regeringen har ombetts att yttra sig eller där Europadomstolen begärt att regeringen ska inhibera verkställigheten av beslutet om utvisning/avvisning. En markant ökning av utlänningsmålen i Europadomstolen har skett under 2009 och första halvan av 2010.

Kommittén för de mänskliga rättigheterna

Kommittén för de mänskliga rättigheterna kontrollerar hur staterna efterlever FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966. Om en stat (som är part till konventionen) även är part till det första fakultativa protokollet till konventionen kan individer framföra klagomål mot den staten till kommittén. Av de 166 stater som för närvarande är anslutna till konventionen har 113 accepterat den individuella klagorätten enligt protokollet. Exempel på fri- och rättigheter som slås fast i konventionen och som kan åberopas i utlänningsärenden är rätten till liv (artikel 6), förbud mot tortyr (artikel 7) och rätten till skydd för privat- och familjeliv (artiklarna 17 och 23).

Antalet anmälningar mot Sverige till Kommittén för de mänskliga rättigheterna har hittills varit relativt begränsat. Kommittén har avgjort sammanlagt 15 klagomål mot Sverige. Av de sju som har prövats i sak rör tre utlänningsärenden. I ett av dessa har kommittén funnit att Sverige hade kränkt konventionen, bl.a. i fråga om tortyrförbudet i artikel 7. För närvarande finns ett öppet ärende mot Sverige hos kommittén som avser avvisning/utvisning.

Kommittén mot tortyr övervakar tillämpningen av 1984 års FN-konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Denna konvention uppställer i artikel 3 ett förbud mot att återsända en person till en stat där han eller hon riskerar tortyr. En förutsättning för att kommittén ska kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i fråga har accepterat den individuella klagorätten, vilket endast 64 av de 147 stater som är parter till konventionen har gjort (per den 30 juni 2010). Kommittén har mottagit klagomål från enskilda mot Sverige men också mot andra länder – däribland Schweiz, Kanada, Frankrike och Australien – som accepterar den individuella klagorätten. Hittills (per den 30 juni 2010) har drygt 100 klagomål mot Sverige lämnats in till FN:s kommitté mot tortyr i utlänningsärenden (fråga om avvisning eller utvisning). Av de 100 fallen har tolv avslutats utan sakprövning eftersom kommittén ansett att anmälningarna var uppenbart ogundade. 24 ärenden har avskrivits av olika anledningar, framför allt för att klaganden fått uppehållstillstånd, eller för att avvisnings/utvisningsbeslutet hunnit preskriberas under den tid som kommittén handlagt klagomålet. I 36 fall har kommittén, efter prövning i sak, funnit att Sverige inte har kränkt konventionen. Kommittén har i 13 fall fällt Sverige, det vill säga bedömt att ett återsändande av den klagande efter ett beslut om avvisning eller utvisning skulle innebära ett brott mot artikel 3 i tortyrkonventionen. Antalet anmälningar till FN:s kommitté mot tortyr har under senare år uppgått till knappt tio anmälningar per år. Den 30 juni 2010 fanns 18 öppna ärenden mot Sverige hos kommittén i vilka regeringen ombetts att yttra sig och som avser utlänningsärenden. En tendens är att kommittén inte avgör klagomål i samma takt som de kommer in, vilket leder till en anhopning av antalet ärenden. De senast avgjorda ärendena hade en genomsnittlig handläggningstid av närmare tre år. Under 2009 avgjorde kommittén inte några klagomål mot Sverige. Under den period av 2010 som skrivelsen täcker avgjorde kommittén ett ärende i sak mot Sverige (fällning) samt avskrev fem mål, bl.a. beroende på att utvisningsbesluten preskriberats under kommitténs handläggning av målen.

Uppehållstillstånd för tribunalvittnen

Sverige har ingått avtal med internationella domstolar och tribunaler om överföring till Sverige av vittnen och vid behov deras nära anhöriga. Bestämmelserna i 22 kap. utlänningslagen innebär att om en internationell domstol eller tribunal begär omplacering av ett vitne eller dennes nära anhöriga ska dessa personer under vissa förutsättningar ges uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige så länge behovet av omplacering föreligger. Migrationsverket beviljar och utfärdar tillstånden. Ett fåtal personer har årligen överförts till Sverige med stöd av dessa bestämmelser.

En av polisens uppgifter är enligt polislagen (1984:387) att bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer, skyddspersoner. Rikspolisstyrelsen får ingå överenskommelse med en utländsk brottsbekämpande myndighet om samarbete gällande särskilt personsäkerhetsarbete. Överenskommelser om omlokalisering till Sverige innefattar vanligtvis ett åtagande för Sverige att bereda den utländska personen tillgång till särskilt personsäkerhetsarbete i Sverige. I propositionen Uppehållstillstånd för skyddspersoner (prop. 2009/10:190) har regeringen föreslagit bestämmelser i utlänningslagen som gör det möjligt att bevilja uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare som omfattas av ett sådant åtagande. Migrationsverket ska på ansökan av Rikspolisstyrelsen bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst ett år. Om personen fortfarande är föremål för personsäkerhetsarbete när tillståndstiden löpt ut ska ett permanent uppehållstillstånd beviljas på ansökan av Rikspolisstyrelsen. Propositionen antogs av riksdagen den 19 maj 2010 och bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2010.

Flyktingpolitiska nätverket

Flyktingpolitiska nätverket är en informell mötesplats för informations- och idéutbyte avseende migration- och asylpolitik. 23 organisationer inbjuds till möten som leds av migrationsministern. Nätverket har under perioden bland annat haft följande ämnen på dagordningen: viseringsfrågor, Sveriges ordförandeskap i EU, asylmottagningsutredningens förslag, information om European Migration Network, Dublinförordningens tillämpning och praxis med förslag till ändringar, förslag till ändringar i asylprocedurdirektivet och skyddsgrundsdirektivet, Stockholmsprogrammet och en presentation av utvärderingsutredningens betänkande.

Rådet för migrations- och asylpolitiska barnfrågor

Rådet för migrations- och asylpolitiska barnfrågor inrättades i november 2003 efter bemyndigande från regeringen (UD2003:B), med syfte att vara ett organ för samråd och informationsutbyte mellan särskilt utsedda ledamöter och med migrationsministern som ordförande i rådet. Rådet har behandlat frågor med anknytning till barn i migrationsprocessen. I december 2008 hölls det sista mötet i rådet. Fortsättningsvis kommer diskussioner om frågor som rör barn i migrationsprocessen att äga rum i Flyktingpolitiska nätverket eller i det nya Migrationsnätverket.

3 Arbetskraftsinvandring, övrig invandring och viseringspolitik Skr. 2010/11:29

3.1 Kommenterad statistik över beviljade uppehållstillstånd

Under 2009 lämnades sammanlagt cirka 350 000 ansökningar för besök och bosättning in till utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. För 2008 var motsvarande antal cirka 381 000. En ansökan kan röra exempelvis uppehållstillstånd för arbete, studier eller familjeåterförening, visering för släkt- samt turistbesök eller för besök med anledning av affärer.

I tabellen nedan redovisas antalet personer som beviljats uppehållstillstånd för besök och bosättning. Den vanligaste grunden utgörs av uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. För år 2009 uppgick det totala antalet beviljade uppehållstillstånd till cirka 99 000, inkluderande såväl besök och bosättning (cirka 88 000 se nedan tabell) som flyktingar och skyddsbehövande m.fl. (cirka 11 000 se tabell s. 8). Cirka 34 procent av det totala antalet, eller cirka 34 000 personer, varav cirka 19 400 kvinnor och cirka 14 700 män, erhöll uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning år 2009.

Uppehållstillstånd för anhöriga, arbetstagare m.fl. perioden 2007–2009			
Grund	2007	2008	2009
Nära anhöriga	28 975	33 184	34 082
varav kvinnor	16 672	19 276	19 373
män	12 303	13 908	14 709
Under 18 år totalt	8 933	10 919	10 120
varav			
– anhörig till Konventionsflykting, skyddsbehövande i övrigt, kvotflykting,	5 720	10 131	8 882
varav kvinnor	3 254	5 794	5 055
män	2 466	4 337	3 827
Under 18 år totalt	3 561	6 273	5 099
– anhörig till person med uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen	1 971	534	391
varav kvinnor	1 094	304	244
män	877	230	147
Under 18 år totalt	1 140	229	127
– övriga anhöriga	21 284	22 519	24 809
varav kvinnor	12 324	13 178	14 074
män	8 960	9 341	10 735
Under 18 år totalt	4 232	4 417	4 894
Arbetsmarknadsgrunder*	9 684	14 301	21 340
varav kvinnor	1 909	2 943	5 887
män	7 775	11 358	15 453
Under 18 år totalt	36	74	1 782
Studier	8 920	11 186	13 487
varav kvinnor	3 292	4 280	4 953
män	5 628	6 906	8 534
Under 18 år totalt	103	84	123
Adoption	540	503	622
varav kvinnor	331	268	292
män	209	235	330
Under 18 år totalt	539	500	620
EES-avtalet	19 387	19 398	17 606
varav kvinnor	8 471	8 641	8 284
män	10 916	10 757	9 322
Under 18 år totalt	3 186	3 377	3 165
Verkställighetshinder (5 kap. 11 §)	25	26	80
varav kvinnor	7	4	23
män	18	22	57
Under 18 år totalt	3		
Verkställighetshinder (12 kap. 18, 19 § §)	262	136	200
varav kvinnor	135	66	96
män	127	70	104
Under 18 år totalt	72	50	77
Förundersökning	19	15	23
varav kvinnor	11	11	12
män	8	4	11
Under 18 år totalt	2	1	2
Övriga (exv. egna företagare)	175	212	242
varav kvinnor	73	92	104
män	102	120	138
Under 18 år totalt	14	18	15
Totalt	67 987	78 961	87 682
varav kvinnor	30 901	35 581	39 024
män	37 086	43 380	48 658
Under 18 år totalt	12 816	14 973	15 827

Källa: Migrationsverket

*Fr.o.m. 2006 redovisas även tidsbegränsade arbetstillstånd.

3.2 Arbetskraftsinvandring

Arbetskraftsinvandring till Sverige

Sedan den 15 december 2008 har Sverige regler för arbetskraftsinvandring som innebär att det är lättare för arbetsgivare att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES och Schweiz. Det är arbetsgivarens bedömning av om det finns ett behov av att rekrytera

utländsk arbetskraft som ska vara utgångspunkt när ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd handläggs.

En grundläggande förutsättning för att få invandra som arbetstagare till Sverige är att det finns ett erbjudande om en anställning. Vidare ska de erbjudna anställningsvillkoren inte vara sämre än vad som gäller enligt de svenska kollektivavtalen eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. Principen om gemenskapsföreträde ska respekteras.

Arbetstillstånd får beviljas för längst två år, eller den kortare tid som anställningen avser. Arbetstillstånd kan förlängas vid ett eller flera tillfällen. En sådan förlängningsansökan kan göras inifrån Sverige. Den sammanlagda tillståndstiden får inte överstiga fyra år. Efter fyra år med tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

Under perioden januari t.o.m. juli 2010 beviljades ca 5 500 arbetstillstånd till personer från tredje land, vilket innebär en ökning med drygt 30 procent jämfört med samma period 2009. Cirka 1 100 eller 20 procent av arbetstillstånden beviljades kvinnliga arbetstagare. Dataspecialister från Indien utgör den dominerande yrkesgruppen. Utöver de 5 500 tillstånden har också ett stort antal arbetstillstånd beviljats för personer som vill arbeta i Sverige som bärplockare under en kortare tid. Antalet arbetstillstånd som beviljats för bärplockning har ändå varit betydligt färre i år jämfört med 2009. I samband med arbetet med de nya reglerna för arbetskraftsinvandring gavs Svenska Institutet (SI) i uppdrag att skapa en internetbaserad webbportal med information för arbetssökande tredjelandsmedborgare samt att vara samordnande myndighet för övriga informationsinsatser. OECD har fått i uppdrag att göra en utvärdering av det svenska systemet för arbetskraftsinvandring.

En EU-gemensam invandringspolitik

I enlighet med den strategiska planen för laglig migration från 2005 ska kommissionen presentera ett antal lagförslag som rör arbetskraftsinvandring.

I Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet den 10–11 december 2009, konstateras att arbetskraftsinvandring kan bidra till en ökad konkurrenskraft och ekonomisk utveckling i EU, och medlemsstaterna uppmanas att fortsatt genomföra den strategiska planen för laglig migration. Kommissionen presenterade i oktober 2007 ett förslag till direktiv om en enda ansökningsprocedur, ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd samt en gemensam uppsättning rättigheter, det s.k. ramdirektivet (KOM(2007) 638 slutlig). Kommissionen presenterade också ett direktivförslag om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (KOM(2007) 637 slutlig), vilket antogs den 25 maj 2009. Kommissionen har därefter i juli 2010 presenterat dels parlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal (KOM (2010) 378 slutlig, jfr faktagromemoria 2009/10:FPM123), dels parlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (KOM

(2010) 379 slutlig, jfr faktapromemoria 2009/10:FPM124). Skr. 2010/11:29
Kommissionen förväntas även presentera ett direktivförslag om avlönade praktikanter.

Under det svenska ordförandeskapet hölls den 15–16 oktober 2009 en konferens i Malmö på temat arbetskraftsinvandring och dess utvecklingspotential i en tid av rörlighet. Konferensen syftade till policyutvecklingen inom EU genom att skapa en faktabaserad och öppen dialog vad gäller EU:s behov av arbetskraftsinvandring. Vid konferensen diskuterades även begreppet cirkulär migration och dess koppling till utveckling. Särskilda rådsslutsatser antogs på konferensens teman som bl.a. ger kommissionen i uppdrag att undersöka möjligheter för att öka samarbetet mellan olika aktörer, medlemsstater och tredjeländer för att skapa bättre matchning på arbetsmarknaden. Kommissionen gavs även i uppdrag att göra en studie om cirkulär migration och dess utvecklingseffekter.

Blåkortsdirektivet

Den 25 maj 2009 antogs rådets direktiv 2009/50/EG om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, det s.k. blåkortsdirektivet.¹³ Blåkortsdirektivet syftar till att förbättra EU:s förmåga att attrahera och vid behov behålla arbetstagare från tredjeländ som utför högkvalificerat arbete. Blåkortsdirektivet syftar också till att skapa snabba och effektiva lösningar för att kunna möta förändringar i efterfrågan på medlemsstaternas arbetsmarknader så att nuvarande och kommande kompetensunderskott hos medlemsstaterna kan avhjälpas. Vem som är att betrakta såsom högkvalificerad definieras i blåkortsdirektivet och det fastställs inresevillkor för denna kategori. Det föreskrivs också att dessa personer under vissa förutsättningar ska få rätt till rörlighet inom EU samt att tredjelandsmedborgaren ska likabehandlas med medborgarna i medlemsstaterna vad gäller ett visst antal rättigheter, såsom t.ex. arbetsvillkor, föreningsfrihet och erkännande av examensbevis. Blåkortsdirektivet ska genomföras i svensk rätt senast den 25 maj 2011.

Ramdirektivet

Ramdirektivet syftar till att tillförsäkra de personer som ännu inte fått status som varaktigt bosatta inom unionen en gemensam uppsättning rättigheter. Direktivförslaget innebär att medlemsstaterna ska införa ett enda ansökningsförfarande och ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd, i syfte att förenkla administrationen och förbättra kontrollen av tredjelandsmedborgares vistelse på medlemsstaternas territorier.

¹³ EUT L 155, 18.6.2009, s. 17 (Celex 32009L0050).

Direktivförslaget syftar till att underlätta företagsintern förflyttning av kompetens både till och inom EU för att därigenom stärka EU:s konkurrenskraft och ekonomi. Genom förslaget införs en rättslig ram, med bl.a. gemensamma villkor för inresa till EU, för företagsinternt förflyttade personer. Förslaget innehåller bestämmelser om rörlighet för företagsinternt förflyttad personal. En tredjelandsmedborgare, som beviljats ett tillstånd i en medlemsstat, tillåts arbeta i företag som tillhör samma koncern eller i klientföretag även i en annan medlemsstat på grundval av det tillstånd som utfärdats i den första medlemsstaten. Förslaget innehåller även bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor, likabehandling avseende sociala och ekonomiska rättigheter samt möjlighet för familjemedlemmar att flytta med. Förhandlingar om förslaget inleddes i rådet i september 2010.

Direktivet om säsonganställning

Direktivförslaget syftar till att skapa flexibla regler för att underlätta tillfällig migration för säsongarbetare och täcka behovet av arbetskraft inom vissa branscher. Enligt förslaget ska ett särskilt förfarande införas för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas inom EU som säsonganställda. Förslaget innehåller även bestämmelser om att säsongarbetare ska garanteras vissa arbets- och anställningsvillkor samt att dessa personer ska likabehandlas med medlemsstaternas egna medborgare vad gäller sociala och ekonomiska rättigheter. Direktivförslaget innebär att medlemsstaternas behov av säsongarbetare fortsatt ska avgöras av medlemsstaterna själva. Förhandlingar om förslaget inleddes i rådet under september 2010.

Sanktioner mot arbetsgivare

Den 25 maj 2009 antogs parlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.¹⁴ Direktivet ska vara genomfört i nationell lagstiftning senast den 20 juli 2011. Syftet med direktivet är att motverka olaglig invandring till EU. Arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som saknar rätt att vistas här ska kunna åläggas sanktioner av såväl administrativ som straffrättslig art. Regeringen beslutade i juni 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur direktivet ska genomföras i svensk rätt (dir. 2009:49). Uppdraget redovisades den 30 september 2010 (SOU 2010:63).

¹⁴ EUT L 168, 30.6.2009, s. 24 (Celex 32009L0052).

I syfte att öka möjligheterna att diskutera migrationsfrågor så som arbetskraftsinvandring, cirkulär migration och kopplingen mellan migration och utveckling har migrationsministern tagit initiativ till ett migrationsnätverk. Migrationsnätverket ska ha samma funktion som det flyktingpolitiska nätverket, dvs. utgöra ett diskussionsforum, där frivilligorganisationer, intresseorganisationer och andra aktörer deltar.

Europeiska migrationsnätverket (EMN)

År 2002 initierade kommissionen bildandet av ett europeiskt migrationsnätverk (EMN) för att förbättra tillgången på och utbytet av statistik och information på asyl- och migrationsområdet inom EU. Enligt ett rådsbeslut den 14 maj 2008 (2008/381/EG)¹⁵ inrättades nätverket på permanent basis. Alla EU:s medlemsstater deltar enligt beslutet i samarbetet förutom Danmark och Irland samt även Norge.

Det huvudsakliga syftet med EMN är att stödja utformningen av EU:s politik på asyl- och migrationsområdet genom att tillhandahålla uppdaterad, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information. Nätverket är sammansatt av kommissionen och nationella kontaktpunkter som utses av medlemsstaterna. Migrationsverket är svensk kontaktpunkt och en styrelse har inrättats för att ge nätverket politisk ledning. Verksamheten finansieras av kommissionen med 80 procent och av medlemsstaterna med återstående 20 procent. Nätverkets mervärde ligger i att informationen som samlas in och analyseras sprids, förutom till politiker och myndigheter, även till allmänheten. Inom EMN finns också ett nätverk, EMN Glossary, som arbetar med översättningar och definitioner av termer på migrationsområdet.

Den nationella kontaktpunkten, som ska vara sammansatt av minst tre experter, ska förutom att delta i regelbundna möten bl.a. tillhandahålla årliga nationella policyrapporter om migrationspolitik och migrationsstatistik, översända samt besvara ad hoc-förfrågningar från andra kontaktpunkter, bedriva temastudier m.m. Under år 2009 har nationella studier färdigställts avseende ensamkommande barn, nationella skyddsgrunder och frivilligt återvändande. En sammanfattande rapport, Annual Policy Report (2009) har utarbetats av Migrationsverket. Därutöver har kommissionen gjort en uppföljning av genomförandet av den europeiska paktens för invandring och asyl.

¹⁵ EUT L 131, 21.5.2008, s. 7.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Den 15 april 2010 infördes försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. Försörjningskravet innebär att den person som bor i Sverige, anknytningspersonen, ska kunna försörja sig och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhöriga.

Försörjningskravet gäller inte om anknytningspersonen är ett barn eller medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz. Försörjningskravet gäller inte heller om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flyktning eller som alternativt skyddsbehövande. Vidare gäller inte försörjningskravet om anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd i Sverige och har vistats här med uppehållstillstånd för bosättning i minst fyra år. Försörjningskravet gäller inte heller om sökanden är ett barn och den som barnet åberopar anknytning till är barnets förälder. Undantag görs även om barnets andra förälder ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med barnet. Undantag från försörjningskravet kan dessutom medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl (prop. 2009/10:77).

I och med att Sverige har infört försörjningskrav uppställer numera alla medlemsstater i EU någon form av försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring (rapport från kommissionen till rådet och parlamentet av den 8 oktober 2008 om tillämpningen av rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening¹⁶ KOM (2008) 610 slutlig).

Åtgärder mot familjeseparation

I syfte att motverka vissa fall av familjeseparation har bestämmelserna i utlänningslagen justerats så att det i högre grad blir möjligt för föräldrar och barn att beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning när de redan befinner sig i Sverige om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen hade gjorts före inresan (prop. 2009/10:137, bet. 2009/10:SfU18 och rskr. 2009/10:284). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2010.

Studieavgifter för tredjelandsmedborgare

Riksdagen beslutade i juni 2010 i enlighet med regeringens proposition Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter (prop. 2009/10:65, bet. 2009/10:UbU15, rskr. 2009/10:230). Med anledning av detta har nya bestämmelser införts som innebär att svenska högskolor ska ta ut studieavgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz, dvs.

¹⁶ EUT L 251, 03.10.2003, s. 12 (Celex 32003L0086).

tredjelandsmedborgare, efter den 31 juli 2011. Vissa tredjelandsmedborgare kommer dock att undantas från avgifter, t.ex. tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen har beslutat förordningen (2010:718) om stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter som ger särskilt kvalificerade studenter möjlighet att få stipendium som avser studieavgiften. Regeringen avser även att införa ett särskilt stipendieprogram riktat mot studenter från länder med vilka Sverige har långsiktigt utvecklingsamarbete. Skr. 2010/11:29

3.4 Viseringspolitik

EU:s system för utbyte av viseringsinformation (VIS)

Rådet beslutade den 8 juni 2004 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation (VIS) (2004/512/EG).¹⁷ I rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen)¹⁸ anges ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för VIS för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslutsfattande. Driftsättningen av VIS har försenats på grund av tekniska problem och är nu planerad till våren 2011.

För att säkerställa identifieringen av den som söker visering kommer biometri (fingeravtryck och ansiktsfoto) att tas upp vid varje förstagångsansökan om visering. Biometrin lagras elektroniskt i VIS centrala databas. VIS ska användas av samtliga länder som deltar i Schengensamarbetet. Genom att registrera biometrisk information säkerställs viseringshandlingens äkthet och att det är den person som handlingen ställs ut till som använder den. VIS kommer också att underlätta identifiering och återsändande av olagliga invandrare samt tillämpningen av Dublinförordningen. Vidare kommer den förbättrade prövningen av viseringsansökningar att bidra till medlemsstaternas inre säkerhet. Genom att samla alla viseringsansökningar centralt medför VIS också att den gemensamma viseringspolitiken, viseringssamarbetet och samrådet mellan medlemsstaternas viseringsmyndigheter förstärks.

EU-gemensam viseringskodex

Arbetet med att öka harmoniseringen av viseringspolitiken fortsätter inom EU och mellan Schengenstaterna. Den 13 juli 2009 antog rådet parlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, (viseringskodex) (2009/810/EG).¹⁹ Kodexen innehåller gemensamma bestämmelser för Schengenländernas

¹⁷ EUT L 213, 15.6.2004, s. 5 (Celex 32004D0512).

¹⁸ EUT L 218, 13.8.2008, s. 60 (Celex 32008R0767).

¹⁹ EUT L 243, 16.9.2009, s. 9 (Celex 32009D0810).

viseringshantering, bland annat införs rätten att överklaga viseringsbeslut. Kodexen innehåller också bestämmelser om hur biometri ska tas upp vid ansökan om visering samt hur länderna gällande viseringshantering kan företräda varandra i tredjeländer. Kodexen började tillämpas i april 2010. Överklagandebestämmelserna ska börja tillämpas i april 2011. Innan viseringskodexen antogs var de gemensamma reglerna som fanns för viseringar spridda i flera olika rättsakter.

En särskild utredare tillsattes i oktober 2008 för att utreda vilka förslag till författningsändringar som behöver göras med anledning av viseringskodexen. Utredaren skulle också lämna förslag till författningsändringar med anledning av rådets förordning (EG) nr 380/2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeländ (2008/380/EG).²⁰ Viseringsutredningen lämnade i september 2009 sitt delbetänkande, EU:s viseringskodex (SOU 2009:77). I november 2009 överlämnades utredningens slutbetänkande, Fingeravtryck i uppehållstillstånd (SOU 2009:91). I delbetänkandet föreslår utredaren bland annat att viseringsärenden ska kunna överklagas till en migrationsdomstol som första instans och därefter till Migrationsöverdomstolen. Beredning pågår nu inom Regeringskansliet beträffande ändringar i nationella författningar med anledning av kodexen.

Viseringsförenklingsavtal mellan EU och tredjeländer

Viseringsförenklingsavtal innebär fördelar i samband med utfärdande av Schengenviseringar. Förutom de förenklade rutinerna, vilka innebär bland annat kortare handläggningstider och lägre krav på dokumentation, är viseringsavgiften betydligt lägre eller helt borttagen för dem som omfattas av avtalet. EU har idag viseringsförenklingsavtal med Albanien, Bosnien och Hercegovina, Moldavien, Ryssland och Ukraina. Avtalen är uttryck för en politisk vilja inom EU att öka samarbetet och utbytet mellan EU och tredjeländer. Samtidigt är viseringsförenklingsavtalen knutna till tredjeländernas beredskap att återta sina medborgare och ingå återtagandeavtal. Under hösten 2010 förväntas ett viseringsförenklingsavtal undertecknas med Georgien. Förhandlingar om ett viseringsförenklingsavtal förs också mellan EU och Kap Verde.

Viseringsfrihet vid inresa i Schengenområdet

Vilka länders medborgare som är ålagda viseringsskyldighet respektive undantagna från detta krav vid inresa i Schengenområdet regleras i parlamentets och rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de

²⁰ EUT L 115, 29.4.2008, s. 1 (Celex 32008R0380).

tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, viseringsförordningen (2001/539/EG).²¹ Enligt viseringsförordningen sker bedömningen om huruvida viseringsfrihet kan införas utifrån kriterier kopplade till bland annat irreguljär invandring, allmän ordning och säkerhet samt EU:s utrikespolitiska förbindelser.

Under våren 2008 inledde kommissionen dialoger om viseringsfrihet med de länder på Västra Balkan som har ett viseringsförenklingsavtal med EU. Separata så kallade färdplaner antogs med tydliga mål och kriterier för länderna att uppfylla för att komma i fråga för viseringsfrihet. Parterna enades om att när ett land uppfyller uppställda krav ska kommissionen anta ett förslag om ändring av viseringsförordningen. F.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Montenegro och Serbien uppfyllde kriterierna i sina respektive färdplaner under hösten 2009. Beslut om viseringsfrihet för dessa länders medborgare fattades av rådet den 30 november 2009 (2009/1244/EG).²² I maj 2010 presenterade kommissionen utvärderingsrapporter av vilka framgår att Albanien och Bosnien och Hercegovina nu endast har ett fåtal kriterier i färdplanerna kvar att uppfylla. Mot denna bakgrund antog kommissionen den 27 maj 2010 ett förslag om ändring i viseringsförordningen för att införa viseringsfrihet också för dessa länders medborgare (KOM(2010)256slutlig, jfr Faktapromemoria 2009/10:FPM102). Beslut av rådet om viseringsfrihet för medborgare från Albanien och Bosnien och Hercegovina förväntas under hösten 2010.

4 Migration och utveckling

Regeringen reviderade 2009 målet för politikområdet Migration. I det nya målet förtydligar regeringen att Sveriges migrationspolitik ska tillvarata och beakta migrationens utvecklingseffekter.

I regeringens proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) framgår det klart att migrationspolitiken är en viktig del av Sveriges politik för global utveckling. Regeringen markerade en nystart för den globala politiken genom Globala utmaningar – vårt ansvar: Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89) till riksdagen. I skrivelsen identifieras migrationsströmmar som en av sex globala utmaningar av central betydelse för att nå målet om att bidra till en rättvis och hållbar utveckling och där Sverige har möjlighet att bidra på ett effektivt sätt. I regeringens skrivelse Att möta globala utmaningar: Skrivelse om samstämmighet för utveckling 2010 (skr. 2009/10:129) klargörs att inriktningen på de sex globala utmaningarna ligger fast. I skrivelsen åtar sig regeringen att bidra till att öka de positiva effekterna

²¹ EGT L 81, 21.3.2001, s.1 (Celex 32001R0539).

²² EUT L 336, 18.12.2009, s. 1 (Celex 32009R1244).

för utvecklingsländer av cirkulär migration till och från Sverige och EU samt verka för att återvändande migranternas kunskaper och erfarenheter bättre tas till vara. Skr. 2010/11:29

Sveriges migrations- och asylpolitik ingår i ett större regionalt och globalt sammanhang. Den är en del av en helhet som bland annat omfattar utrikespolitiken, inklusive handels- och biståndspolitiken. Sverige arbetar aktivt, inom EU och internationellt, med att föra fram och stödja en fortsatt dialog om migration och utveckling. En central fråga inom migrationsområdet, som Sverige har drivit, har varit samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitiken. Som ett bidrag till EU:s fortsatta arbete med samstämmighet för utveckling förhandlades särskilda rådsslutsatser om samstämmig politik för utveckling på migrationsområdet under det svenska ordförandeskapets ledning. Rådsslutsatserna ger kommissionen i uppdrag att titta närmare på en rad migrationsrelevanta områden som har koppling till hur migration kan bidra till utveckling.

4.1 Globala forumet för migration och utveckling (GFMD)

I syfte att fördjupa det internationella samarbetet inom området migration och utveckling efter FN:s högnivådialog på detta tema i september 2006, hölls ett första möte med GFMD 2007 med Belgien som värd. Målet med GFMD är att skapa en plattform där de deltagande staterna ges möjlighet att identifiera och konstruktivt diskutera gemensamma intressen inom migration och utveckling. Frågor som har diskuterats vid GFMD:s möten är bl.a. hur arbetskraftsinvandring, cirkulär migration, remitteringar, engagemang av diasporagrupper och samstämmighet mellan politikområden kan bidra till utveckling.

Filippinerna stod värd för det andra mötet med GFMD som hölls i Manila 2008. Det tredje GFMD-mötet ägde rum i Aten i november 2009. Under det svenska ordförandeskapet i EU antogs en EU-gemensam ståndpunkt gällande de områden som diskuterades vid det tredje mötet med GFMD. Syftet med den gemensamma ståndpunkten är att bidra till att stärka EU som global aktör i frågor rörande internationell migration, samt i frågor gällande kopplingen mellan migration och utveckling. Med den gemensamma ståndpunkten som utgångspunkt förhandlades även ett EU anförande fram som framfördes i Aten.

GFMD:s möten har varit framgångsrika då de har genererat ett stort deltagande (över 150 länder), en konstruktiv diskussion mellan alla parter, ett flertal projekt mellan länder och organisationer, samt enighet om att gemensamt fortsätta GFMD-processen. Sverige har varit aktivt bl.a. som ordförande och paneldeltagare för rundabordsdiskussioner om samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitik. Sverige ingår i en inre krets av länder som finansiellt och på andra sätt stödjer GFMD-processen.

Begreppet cirkulär migration har uppmärksammats alltmer internationellt under det senaste decenniet, som ett migrationsmönster som kan bidra till att tillgodose behovet av arbetskraft i mottagarländer och bidra till positiva utvecklingseffekter i ursprungsländer, samtidigt som det gynnar migranterna själva. Enligt svenskt synsätt är cirkulär migration ett naturligt förekommande fenomen som innebär att människor rör sig allt oftare mellan länder, ibland för längre, ibland kortare perioder, och lämnar viktiga bidrag i både mottagar- och ursprungsländerna. Den svenska uppfattningen är att många olika former av migration (bl.a. arbetskraftsmigration och studentmigration) ryms inom begreppet, och att cirkulär migration kan främjas bl.a. genom ett rättsligt ramverk som underlättar rörlighet. Mottagarländer kan främja cirkulär migration genom att exempelvis tillåta längre vistelser i ursprungslandet utan att migranten för den skull förlorar sitt uppehållstillstånd i landet, att tillåta naturalisering och dubbelt medborgarskap, att förenkla processen för beviljande av uppehållstillstånd för migranter som tidigare bott och arbetat i landet, samt att erbjuda en möjlighet att överföra sociala rättigheter som t.ex. pensioner. Ursprungsländer kan främja cirkulär migration bl.a. genom att erbjuda skattelättnader och gynnsammare regler för direktinvesteringar.

Frågan har varit aktuell inom EU sedan kommissionen i maj 2007 presenterade sitt meddelande om cirkulär migration och partnerskap för rörlighet, vilket ledde till antagandet av rådsslutsatser i december 2007. Cirkulär migration är också en betydelsefull komponent i den internationella dialogen om migration och utveckling som inleddes vid FN:s högnivådialog i generalförsamlingen i september 2006 och som nu sker inom ramen för GFMD. Diskussionerna om cirkulär migration inom ramen för såväl EU som GFMD har hittills präglats av ett fokus på specifika program eller bilaterala avtal som påminner om 70-talets gästarbetarprogram och som anger förutsättningarna för vistelsetid, utfärdande av tillstånd och återvändande, dvs. styrd cirkulär migration. Sverige har därför aktivt försökt bredda synsättet genom att verka för en diskussion som fokuserar på den spontana cirkulära migrationen.

I juli 2009 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att belysa kopplingarna mellan cirkulär migration och utveckling (dir. 2009:53). I ett delbetänkande som överlämnades i maj 2010 (SOU 2010:40) presenterade kommittén en kartläggning av den cirkulära migrationen och en analys av vilka faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. I ett slutbetänkande i mars 2011 kommer presenteras ett förslag med syfte att i största möjliga mån undanröja hinder för ökad rörlighet och därigenom öka de positiva utvecklingseffekterna av denna migration.

5 Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser

I takt med en ökad globalisering har migrationsfrågorna blivit en alltmer integrerad del av EU:s yttre förbindelser. Nära och fördjupat samarbete med strategiska partner i tredjeländer och med internationella organisationer är en förutsättning för att kunna omsätta politiska prioriteringar i konkreta handlingar. Specifikt handlar det om ökade möjligheter för rörlighet men också om kapacitetsuppbyggnad i partnerländerna för att kunna hantera alla aspekter av migration, inklusive asyl- och skyddsfrågor.

5.1 Den övergripande strategin för migration

EU:s övergripande strategi för migration (EU Global Approach to Migration) är ett ramverk för EU:s yttre förbindelser på migrationsområdet. Målsättningen är att med ett brett angreppssätt, genom ett samstämmigt agerande mellan berörda politikområden och i partnerskap med tredjeländer, hantera migration och migrationsströmmar på ett effektivt, rättssäkert och humant sätt. Den övergripande strategin för migration antogs av Europeiska rådet i december 2005 (ST 15914/05) och hade inledningsvis fokus på Afrika och Medelhavsområdet. Genom rådsslutsatser i juni 2007 (ST 10746/07) tillämpas den övergripande strategin även i samarbete med länder i EU:s östra och sydöstra grannregioner. Under hösten 2008 antogs ytterligare rådsslutsatser (ST 16041/08) om utvärdering av genomförandet av den övergripande strategin för migration och kommissionen presenterade även en framstegsrapport om genomförandet av strategin. Arbetet har under 2009 vidareutvecklats och samarbetet med partnerländerna har stärkts. För genomförandet av den övergripande strategin tillämpas fyra partnerskapsinstrument: migrationsuppdragsresor, partnerskap för rörlighet, samarbetsplattformar för migration och utveckling och migrationsprofiler. Genomförandet sker vidare i dialog och partnerskap med strategiska tredje länder på de tre områden som ingår i den globala ansatsen, nämligen: främjande av laglig invandring och rörlighet, motverkande av olaglig invandring och främjande av de positiva kopplingarna mellan migration och utveckling.

Migrationsuppdragsresor

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser från december 2006 (ST 16879/1/06) genomförs migrationsuppdragsresor (EU migration missions) till utvalda ursprungs- och transitländer för att etablera eller stärka dialogen på migrationsområdet. Totalt nio migrationsuppdragsresor har genomförts till Afrika sedan 2007 (Kap Verde, Ghana, Mauretanien, Senegal, Etiopien, Nigeria, Sydafrika, Tanzania, Kenya/utblick Somalia). Sverige har deltagit i uppdragsresorna

till Etiopien och Tanzania samt under det svenska EU-ordförandeskapet till Kenya med regional utblick mot Somalia. Sverige har vidare deltagit i samtliga migrationsuppdragsresor österut, dvs. till Armenien och Georgien samt under svenskt EU-ordförandeskap till Vitryssland. Som ett konkret resultat av uppdragsresorna har det skapats aktiva lokala migrationsdialoger i flera av länderna, liksom det formella etablerandet av samarbetsplattformen med Etiopien.

Partnerskap för rörlighet

Partnerskap för rörlighet är ett flexibelt instrument i form av ett politiskt ramverk för ett brett samarbete på migrationsområdet med utvalda tredje länder. Det fungerar som ett paraply för projekt och initiativ mellan intresserade medlemsstater och partnerlandet på de tre områden som ingår i den övergripande strategin, dvs. främjande av laglig invandring och rörlighet, motverkande av olaglig invandring och främjande av de positiva kopplingarna mellan migration och utveckling. Partnerskapen förhandlas bilateralt mellan EU och tredje land, på frivillig basis och med hänsyn till EU:s respektive medlemsstaters kompetenser, och innehåller ömsesidiga åtaganden från EU och tredjeländ. Innehållet i partnerskapen varierar beroende på förutsättningarna och prioriteringarna i varje enskilt fall. EU har ingått partnerskap för rörlighet med Moldavien (2008), Kap Verde (2008) samt Georgien (2009) och planerar sådana partnerskap även med Ghana och Armenien. Sverige deltar i partnerskapen för rörlighet med Moldavien och Georgien och har för avsikt att delta i det planerade partnerskapet för rörlighet med Armenien.

I september 2009 presenterade kommissionen en första utvärdering av instrumentet (SEC(2009) 1240 slutlig) på basis av erfarenheterna från partnerskapen för rörlighet med Kap Verde och Moldavien. Med utgångspunkt i denna utvärdering förhandlades och antogs rådsslutsatser om instrumentet partnerskap för rörlighet under det svenska ordförandeskapets ledning (ST 15811/09). Rådsslutsatserna bekräftar värdet av partnerskapen som samarbetsinstrument samt fastställer kriterier för identifieringen av tredjeländer med vilka EU skulle kunna ingå nya partnerskap för rörlighet.

Samarbetsplattformar för migration och utveckling

Samarbetsplattformar för migration och utveckling har upprättats för att sammanföra partnerländers myndigheter, EU-medlemsstater samt EU-delegationen, internationella organisationer och andra relevanta aktörer på plats i ursprungs- och transitländer i syfte att förstärka samband och samverkan mellan migration och utveckling och att hantera migrationen mer effektivt. Den första plattformen upprättades mellan EU och Etiopien i februari 2009 på initiativ av Storbritannien. Sverige deltar aktivt i det lokala arbetet på plats i Etiopien i samarbetsplattformens olika arbetsgrupper. På initiativ av Rumänien godkändes genom Europeiska rådets slutsatser i juni 2007 (ST 9432/07) etablerandet av Svartahavsplattformen för migration och utveckling. Formellt har

plattformen dock inte antagits i partnerländerna och det har inte heller påbörjats något operativt arbete. Skr. 2010/11:29

Migrationsprofiler

Syftet med migrationsprofilerna har ursprungligen varit att samla in och analysera information i tredje länder i frågor som är migrationsrelaterade, t.ex. situationen på arbetsmarknaden, diasporagrupper, migrationsströmmar, remitteringar etc. Från att ha varit en relativt standardiserad process har fokus under 2009 alltmer kommit att handla om migrationsprofiler som ett instrument att utifrån ett mer heltäckande informationsinsamlade av fakta utarbeta en samstämmig och heltäckande utvecklingspolicy på migrationsområdet och på andra relevanta områden i det aktuella partnerlandet. Migrationsprofilerna används numer inte enbart som ett samarbetsinstrument inom ramen för den globala ansatsen för migration utan även av andra partner såsom IOM, ICMPD, GFMD.

5.2 Samarbetsprocesser inom migrationsområdet

Inom ramen för EU:s yttre förbindelse på migrationsområdet och i genomförandet av den övergripande strategin för migration pågår ett antal samarbetsprocesser på regionala men också bilaterala nivåer. Nedan beskrivs några av de större regionala processerna. Härutöver kan nämnas att EU har mer eller mindre långt utvecklade dialoger på migrationsområdet med USA, Ryssland, Indien och med länderna i Latinamerika och Karibien.

Prag-processen

Vid en ministerkonferens i april 2009 i Prag, på initiativ av Tjeckien i samarbete med Ungern, Slovakien, Polen och Rumänien, etablerades en samarbetsprocess på migrationsområdet under namnet Building Migration Partnerships (BMP) mellan EU och 19 partnerländer österut (Västra Balkan, Östeuropa, Turkiet, Ryssland, Centralasien och södra Kaukasien). I enlighet med den deklaration som antogs i Prag (ST 9283/09) spänner BMP-partnerskapet över fem områden: (1) kampen mot olaglig invandring, (2) återtagande, frivillig återvandring och återintegration, (3) laglig invandring (4) integration, (5) migration och utveckling. Sverige deltar aktivt i denna process.

Partnerskap EU-Afrika (Migration, Mobility, Employment/MME)

Vid toppmötet mellan EU och Afrika i Lissabon i december 2007 antogs en gemensam EU-Afrikastrategi och handlingsplan. Bland de åtta partnerskapen i strategin återfinns partnerskapet för migration, rörlighet och sysselsättning, MME (Migration, Mobility and Employment) i vilken Sverige deltar. Den övergripande målsättningen med MME är att implementera deklarationen från ministerkonferensen i Tripoli 2006 (ST

15043/06) (med fokus på migration och utveckling), Ouagadougou handlingsplan mot människohandel samt Ouagadougou handlingsplan för sysselsättning och fattigdomsbekämpning i Afrika. Vid nästa toppmöte mellan EU och Afrika, som äger rum i november 2010 i Tripoli, ska den andra handlingsplanen antas. Skr. 2010/11:29

Rabat-processen

Rabat-processen är ett subregionalt samarbete, på initiativ av Spanien, Frankrike och Marocko med fokus på migration och utveckling, i förhållande till den Västafrikanska migrationsrutten. Den första ministerkonferensen ägde rum i Rabat 2006 då en deklaration och en handlingsplan antogs (ST 11578/06). En uppföljande ministerkonferens ägde rum i Paris i november 2008 då en tre-årig handlingsplan antogs (ST 16149/08). Nästa ministerkonferens äger rum i Dakar 2011 då arbetet ska utvärderas och agendan för kommande år bestämmas. Sverige har deltagit i de två ministerkonferenserna.

6 Övrigt internationellt samarbete

6.1 FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)

UNHCR bildades 1950 genom beslut i FN:s generalförsamling och har sitt ursprungliga mandat bl.a. genom 1951 års flyktingkonvention och dess tilläggsprotokoll från 1967. Organisationens verksamhet och inflytande har ökat genom åren. I dag arbetar UNHCR operativt över hela världen, med störst närvaro i Afrika där de flesta flyktingsituationerna finns. UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna är placerat i Stockholm. Förutom det operativa arbetet har organisationen även en roll som övervakare och uttolkare av flyktingkonventionen och är aktiv i arbetet med harmoniseringen av migrations- och asylpolitiken inom EU.

UNHCR finansieras huvudsakligen genom frivilliga bidrag, varav merparten utgörs av bidrag från en begränsad krets medlemmar; de tio största givarna står för ungefär 75 procent av budgeten. Sverige är den fjärde största givaren till UNHCR: År 2008 uppgick det svenska kärnbidraget till 564 miljoner kronor och för år 2009 till 620 miljoner kronor. För år 2010 är det svenska kärnbidraget 599 miljoner kronor. Därutöver bidrar Sida med stöd till ett antal av UNHCR:s enskilda landprogram samt inom ramen för FN:s blyxtappeller. Endast cirka tre procent av UNHCR:s totala behov täcks av bidrag från FN:s reguljära budget.

UNHCR:s styrorgan, Exekutivkommittén (ExCom) består av 78 medlemmar som sammanträder en gång per år. ExCom har till uppgift att godkänna UNHCR:s program och budget, anta föreslagna s.k. skyddsslutsatser, vara rådgivande för högkommissarien i internationella skyddsfrågor samt inneha en konsultativ roll i viktiga policyfrågor. År 2008 antogs skyddsslutsatser om utdragna flyktingsituationer och år

2009 om urbana flyktingsituationer. Därutöver håller högkommissarien en gång per år en skyddsdialog. Sverige håller även årliga bilaterala konsultationer med UNHCR då man bl.a. diskuterar aktuella frågor på skyddsområdet. UNHCR är även en viktig samarbetspartner i vidarebosättningsarbetet och i arbetet med att skapa ett EU-gemensamt vidarebosättningsprogram.

6.2 International Organization for Migration (IOM)

IOM är en mellanstatlig organisation för migrationsfrågor som verkar i nära samarbete med statliga, mellanstatliga och frivilliga organisationer. Organisationen bildades 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstått i Europa efter andra världskriget. Som ledande internationell organisation för migrationsfrågor arbetar IOM med att möta de växande behoven bland världens migranter, öka förståelsen för migrationsfrågor, uppmuntra till social och ekonomisk utveckling genom migration samt att upprätthålla migranternas värdighet och välbefinnande. IOM är dessutom en betydande och global humanitär aktör, med omfattande program för att bistå nödlidande, huvudsakligen flyktingar och internflyktingar.

I dag består IOM av 127 medlemsstater, däribland Sverige, och 17 stater med observatörsstatus. IOM:s operationella budget för 2009 uppgick till 991 miljoner USD. Därtill kommer den administrativa budgeten som för 2009 uppgick till omkring 36 miljoner USD. IOM:s medlemsländer betalar ett mindre uttaxerat bidrag, vilket för Sverige uppgår till omkring 2,5 miljoner kronor årligen. I övrigt är IOM:s verksamhet helt och hållet frivilligfinansierad på projektbasis. Sverige är medlem i IOM sedan 1991 och såväl Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet som Migrationsverket och Sida har samarbetat med IOM i olika migrationsrelaterade och humanitära projekt. Sverige ser på IOM som ett viktigt forum för diskussion av migrationsfrågor på regional och global nivå och sätter stort värde på IOM:s roll inom det humanitära systemet.

Som exempel på områden där Sverige samarbetar med IOM kan nämnas följande: Migrationsverket har ett avtal med IOM som reglerar samarbetet avseende överföring av kvotflyktingar till Sverige. Migrationsverket har nyligen ingått flera nya avtal med IOM med insatser på återvändandområdet, t.ex. återetableringsstöd och reintegreringsarbete i Afghanistan. Migrationsverket, i samarbete med IOM och UNHCR, är alltsedan 2001 engagerade i kapacitetsutvecklingsprojektet Söderköpingsprocessen som syftar till att bygga upp och vidareutveckla kapaciteten på asyl- och migrationsområdet i de deltagande staterna.

Merparten av det svenska finansiella stödet till IOM kanaliseras via Sida och då huvudsakligen till humanitära program som ingår i olika former av gemensamma, FN-samordnade appeller. Sida använder IOM som genomförare när IOM föreslår insatser inom av Sida prioriterade insatsområden och då IOM bedöms ha tillfredsställande genomförandekapacitet. Sidans samlade stöd till IOM 2008 och 2009 omfattade närmare 150 miljoner kronor, varav drygt 58 miljoner kronor

avsattes för humanitärt stöd i huvudsak till flyktingar och internflyktingar i Södra Afrika. Övrigt stöd från Sida har främst gått till att motverka människohandel framför allt i Europa och HIV/AIDS-förebyggande i Afrika.

IOM är vidare en viktig aktör för genomförandet av Sveriges och EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna och en stor del av EU:s budget på området går till IOM-projekt. Som en av IOM:s största biståndsgivare – sjunde största 2006 och tionde största 2007 – deltar Sverige också aktivt i IOM:s styrorgan.

6.3 Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)

IGC är en sedan 1990 pågående process för informationsutbyte, där 17 stater deltar.²³ Sekretariatet har sitt säte i Genève och leds av en koordinator. Syftet med IGC är att möjliggöra för de deltagande staterna att på tjänstemannanivå diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC kan också ses som ett serviceorgan för de deltagande staterna. Organisationen producerar bl.a. regelbundet statistik över antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna och publicerar uppgifter om staternas lagstiftning och praxis. IGC har ett antal arbetsgrupper som sammanträder cirka två gånger per år. Grupperna behandlar asyl och flyktingar, inresa och återvändande, invandring, integration, laddokumentation, statistik samt tekniska frågor. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier på särskilda teman. Två möten på högre tjänstemannanivå äger rum varje år. Därutöver sammanträder en styrgrupp två gånger per år. Ordförandeskapet inom IGC roterar mellan medlemsländerna med ett års intervall. USA övertog ordföranderollen efter Finland i juni 2010. Sverige hade senast ordförandeskapet under perioden juli 2007–juni 2008 och hade då cirkulär migration som tema.

6.4 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) är en i Wien baserad mellanstatlig organisation med huvudsakligen två syften; att utarbeta hållbara strategier och politik på migrations- och asylområdet samt att inom detta område verka som en plattform för diskussion och samarbete mellan de europeiska länderna och länderna i Europas närområde. ICMPD bedriver också projektverksamhet. ICMPD

²³ Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland och Grekland samt Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA.

grundades 1993 och har idag elva medlemsländer.²⁴ Sverige blev medlem i organisationen 2002 och har därefter stött dess verksamhet med årliga bidrag. ICMPD fungerar också som sekretariat för Budapestprocessen, som är ett forum för dialog mellan 50 stater och tio organisationer, etablerad 1991 i syfte att i första hand motverka den olagliga invandringen till EU. Organisationen är även projektkoordinator för Building Migration Partnerships-processen samt operativ genomförare och koordinator för MME- och Rabat-processerna (se s. 44 f.).

Skr. 2010/11:29

6.5 Söderköpingsprocessen

Söderköpingsprocessen lanserades i maj 2001 under det dåvarande svenska ordförandeskapet som ett projekt för praktiskt samarbete på asyl- och migrationsområdet. Målländerna för samarbetet är Ukraina, Moldavien och Vitryssland. Vid sidan av Sverige deltar tio länder i samarbetet.²⁵ Migrationsverket, IOM och UNHCR är samarbetspartners. Processen har främst fokuserat på erfarenhets- och kunskapsöverföring mellan de deltagande EU-medlemsstaterna och målländerna i syfte att vidareutveckla den nationella kapaciteten på asyl- och migrationsområdet i målländerna. Sedan den 1 januari 2010 är processen inte längre ett projektsamarbete, utan ett mellanstatligt samarbete med roterande ordförandeskap.

6.6 Europarådet

Verksamheten i ministerkommittén

Sverige var ordförande i Europarådets ministerkommitté från maj till november 2008. Sverige lade då framför allt tonvikten på genomförandet av de mål som beslutades om vid Europarådets toppmöte i Warszawa 2005. Dessa innebär att Europarådets arbete ska koncentreras till dess kärnområden demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

Frågor om asyl-, flykting- och migration inom Europarådet

Frågor som rör integration och sociala relationer har sin huvudsakliga hemvist i styrkommittén för migrationsfrågor, CDMG, och dess expertkommittéer. CDMG:s uppgift är bl.a. att utveckla ett europeiskt samarbete på migrations- och integrationsområdena, anordna konferenser på ministernivå samt följa upp beslut och överenskommelser från dessa

²⁴ Österrike, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Ungern, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Sverige, Schweiz, och Rumänien.

²⁵ Ukraina, Moldavien, Vitryssland, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovakien och Rumänien.

konferenser. Kommittén svarar också för en stor del av det förberedande arbetet i fråga om förhandlingar, policyutveckling, rekommendationer m.m. inom sakområden. Arbetet i styrkommittén och expertgrupperna har särskilt fokuserats på tre kärnområden: integration och sociala relationer, hantering av migrationsfrågor och migranternas rättsliga status med särskild tonvikt på frågor om lika rättigheter, ömsesidig respekt och en förbättrad situation för särskilt utsatta grupper.

I CDMG:s regi hölls den 8:e ministerkonferensen i Kiev 4–5 september 2008. Konferensen anordnades i nära samarbete med Europarådets parlamentariska församling, EU, Internationella arbetsorganisationen (ILO), IOM och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Syftet var att åstadkomma ett utökat samarbete mellan värd-, ursprungs- och transitländer på migrations- och integrationsområdena i enlighet med Europarådets principer om mänskliga rättigheter. Konferensen lyfte särskilt fram sambanden mellan migration, integration och utveckling.

6.7 Nordiskt samarbete

Sedan 1986 träffas de nordiska regeringarna i den nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor, NSHF, för att samråda kring asyl- och migrationsfrågor. Förutom ett årligt ministermöte sker arbetet genom möten på tjänstemannanivå och i särskilda arbetsgrupper (återvändande, vidarebosättning och arbetskraftsinvandring). Inom ramen för samrådet utbyts information och diskuteras aktuella lagstiftningsprojekt, asylfrågor, återvandring och återvändande, vidarebosättning, arbetskraftsinvandring och integration. Ordförandeskapet växlar mellan de nordiska länderna. Norge var ordförandeland 2008–09 medan Finland innehade ordförandeskapet 2009–10. Sverige övertog ordförandeskapet i juli 2010.

6.8 Östersjöstaternas råd

Östersjöstaternas råd är ett forum för regionalt samarbete kring Östersjön som idag består av 12 medlemmar.²⁶ En del av samarbetet gäller frågor om ensamkommande barn och barn utsatta för människohandel. Inom ramen för detta samarbete finns i varje medlemsland, samt i Vitryssland, Ukraina och Moldavien, en nationell kontaktpunkt som förmedlar kontakter mellan medlemsstaterna i fråga om ensamkommande barn eller barn som utsatts för människohandel. Den svenska kontaktpunkten finns på Justitiedepartementet.

Under 2010 driver Östersjöstaternas råd ett projekt, finansierat av EU, vars syfte är att undersöka vilka strukturer som finns i medlemsländerna

²⁶ Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Tyskland samt kommissionen.

för inhämtning och spridande av information om barn utsatta för människohandel. Inom ramen för projektet har två seminarier anordnats under våren 2010, om unga människor i prostitution och om ensamkommande asylsökande barn. Skr. 2010/11:29

Östersjöstaternas råd har även en aktionsgrupp mot människohandel med vuxna, som driver projekt för samarbete mot människohandel i Östersjöregionen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2010.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Ohlsson, Ask, Billström, Bildt, Carlsson, Björling, Tolgfors, Hägglund, Larsson, Attefall, Kristersson, Borg, Norman, Björklund, Sabuni, Erlandsson, Hatt, Elmsäter-Svärd, Adelsohn Liljeroth, Engström, Ullenhag

Föredragande: Statsrådet Billström

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11: 29 Migration och asylpolitik