

# Regeringens skrivelse

## 2008/09:33



Migration och asylpolitik

Skr.  
2008/09:33

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 oktober 2008

*Maud Olofsson*

*Tobias Billström*  
(Justitiedepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken och statistiska uppgifter för perioden 1 januari 2007–30 juni 2008.

Förkortningar och begreppsförklaringar.....	3
1 Inledning.....	4
2 Asyl- och skyddsfrågor.....	6
2.1 Kommenterad statistik över antalet asylsökande .....	6
2.2 Asylprövning.....	11
2.3 Mottagande av asylsökande .....	13
2.4 Bosättning.....	16
2.5 Återvändandefrågor .....	16
2.6 Ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar .....	19
2.7 Övriga frågor rörande skydd .....	21
3 Arbetskraftsinvandring, övrig invandring och viseringspolitik .....	25
3.1 Kommenterad statistik över beviljade uppehållstillstånd .....	25
3.2 Arbetskraftsinvandring.....	26
3.3 Övrig invandring.....	30
3.4 Viseringspolitik.....	31
4 Migration och utveckling.....	32
4.1 Globala forumet för migration och utveckling.....	33
4.2 Cirkulär migration.....	34
5 Övergripande samarbete i EU.....	35
5.1 Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser.....	35
5.2 Europeiska migrationsnätverket (EMN) .....	36
6 Övrigt internationellt samarbete .....	37
6.1 FN:s flyktingkommissarie, UNHCR.....	37
6.2 International Organization for Migration (IOM).....	37
6.3 Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC).....	39
6.4 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).....	39
6.5 Söderköpingsprocessen .....	40
6.6 Europarådet .....	40
6.7 Östersjöstaternas råd .....	41
6.8 Nordiskt samarbete .....	41
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 oktober 2008....	42

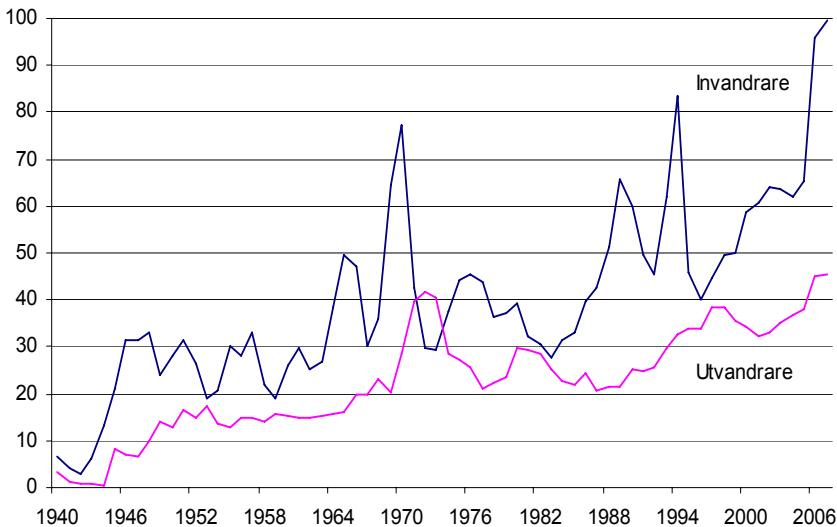
## Förkortningar och begreppsförklaringar

Skr. 2008/09:33

CAT	Committee Against Torture, FN:s kommitté mot tortyr
CDMG	Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
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
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 flyktingkommissarie
UNICEF	United Nations Children's Fund, FN:s barnfond
VIS	Visa Information System, ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation

Invandringen 2007 blev den största sedan Statistiska centralbyrån började med sina mätningar 1875. Samtidigt var utvandringen den största på över 100 år. Under 2007 invandrade 99 485 personer, varav 45 857 kvinnor och 53 628 män, till Sverige medan 45 418 personer, varav 20 995 kvinnor och 24 423 män, utvandrade. Nettoinvandringen uppgick därmed till cirka 54 000 personer. Även 2006 var det historiskt sett många människor som invandrade och utvandrade.

### In- och utvandring 1940-2007



I diagrammet ovan redovisas personer – både svenska och utländska medborgare – som har flyttat över landets gränser under respektive kalenderår, med avsikten att bosätta sig inom/utom Sverige under minst ett år.

De migrationspolitiska målen har under den period som omfattas av denna skrivelse varit att värna asylrätten i Sverige och internationellt, att upprätthålla en reglerad invandring, att införa ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring samt att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken i EU.

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen ett nytt övergripande mål för migrationspolitiken. Det nya målet är ett förtydligande av den breda politiska inriktning som har lagts fast tidigare av riksdagen. Målet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som inom ramen för den reglerade invandringen värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring, tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

I denna skrivelse lämnas en redovisning av den svenska politiken 2007 med avseende på asyl- och skyddsrelaterade frågor, arbetskraftsinvandring, övrig invandring och viseringsfrågor. Det internationella samarbetet, särskilt med avseende på migration och utveckling samt migrationsfrågorna i EU:s yttre förbindelser redovisas också. Skrivelsen omfattar även första halvåret 2008.

Migrationspolitiken har beröringspunkter med flera andra politikområden, framför allt integrations-, utrikes-, säkerhets- och biståndspolitiken vilket framgår av skrivelsen. Någon närmare redogörelse för integrationspolitiken eller andra politikområden med migrationspolitiska beröringspunkter lämnas dock inte i detta sammanhang.

Haagprogrammet, som antogs av Europeiska rådet 2004, har satt upp målen för utvecklingen av den europeiska migrationspolitiken de senaste åren. Mot bakgrund av att Haagprogrammet löper ut under 2009 har diskussionerna om framtiden för den gemensamma europeiska asyl- och invandringsspolitiken aktualiserats det senaste året.

Med syfte att formulera idéer inför framtagandet av ett nytt flerårsprogram tog Tyskland under våren 2007 initiativ till en informell diskussion om framtiden för politikområdet inrikes frågor i den s.k. Framtidsgruppen. I gruppen ingick ministrar från en mindre krets av medlemsstater, däribland Sverige, samt representanter från Europeiska kommissionen och Europaparlamentet. I juli 2008 presenterade gruppen sin slutrapport som innehåller rekommendationer rörande det nya flerårsprogrammet.

Som ytterligare ett inspel till framtidsdiskussionerna presenterade Frankrike, under sitt ordförandeskap hösten 2008, ett förslag till en europeisk överenskommelse för invandring och asyl i syfte att förstärka samarbetet mellan EU:s medlemsstater. Förslaget innehåller åtaganden inom områdena laglig invandring och integration, olaglig invandring och återvändande, gränskontroll, asyl samt partnerskap med tredjeländer och främjandet av kopplingen mellan migration och utveckling. (Se även Faktapromemoria 2007/08:FPM139, Europeisk pakt för invandring och asyl.)

Kommissionen har bidragit till diskussionerna bland annat genom meddelanden i juni 2008 om en gemensam invandringsspolitik för Europa och om en strategisk plan för asylpolitiken med förslag till åtgärder för upprättandet av det gemensamma europeiska asylsystemet och en tidsplan för när åtgärderna ska vidtas.

På det nationella planet har en ny politik för arbetskraftsinvandring med arbetsgivarens behov av arbetskraft som utgångspunkt utvecklats.

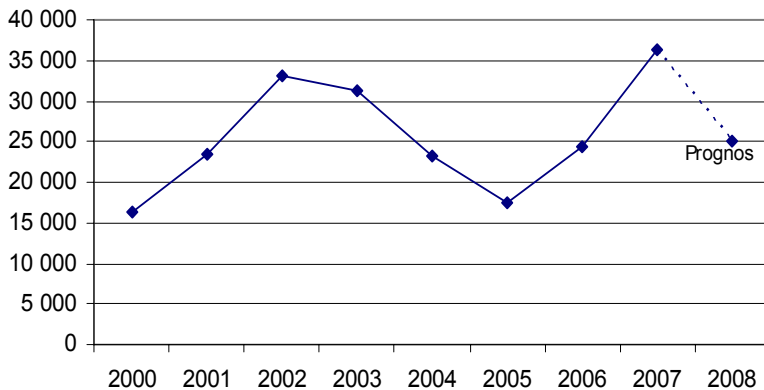
En annan prioriterad fråga för regeringen har varit det fortsatta arbetet för att nå ett asylsystem i balans med ett fungerande återvändande för personer med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut.

## 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. Från och med hösten 2006 ökade återigen antalet asylsökande med en utveckling som starkt påminde om den mellan 2000 och 2002.

Antalet nya asylsökande åren 2000-2007



I diagrammet ovan redovisas utvecklingen avseende antalet asylsökande till Sverige under perioden 2000 till och med 2007. Under det första halvåret 2008 har antalet personer som söker asyl minskat och bedömningen för helåret ligger på cirka 25 000.

**Handläggningstider inom asylprocessen**

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

	2005	2006	2007
Migrationsverket	244	201	218
Utlänningsnämnden	240		
Migrationsdomstolarna		144	123 <sup>1</sup>
Migrationsöverdomstolen		30	60 <sup>1</sup>
Totalt	484	375	401

<sup>1</sup> Medianvärde

Handläggningstiderna i asylprocessen minskade först i samband med att den nya instans- och processordningen infördes våren 2006, för att sedan öka något igen under 2007. Andelen personer som har beviljats uppehållstillstånd på sin asylansökan i Migrationsverkets grundprövning har under åren 2005–2007 ökat från 13 procent till 48 procent. Under det första halvåret 2008 har andelen därefter minskat till cirka 25 procent.

### Grunder för beviljade uppehållstillstånd

Den nuvarande utlänningslagen (2005:716, UtlL) 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 11 321 personer, varav 3 719 kvinnor och 7 602 män, beviljades uppehållstillstånd 2007 efter inresa på grund av skyddsbehov, antingen som flyktingar eller som skyddsbehövande i övrigt. Andelen personer som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande har ökat jämfört med tiden innan den nuvarande lagen trädde i kraft. Antalet personer som 2007 bedömdes ha flyktingskäl var högre än under de närmast föregående åren. Några slutsatser om en förskjutning skett i praxis vid bedömningen av flyktingskäl enligt den nuvarande lagen kan dock inte dras.

Vidare framgår av statistiken för 2007 att Sverige detta år gav skydd åt 2 677 personer enligt bestämmelser som grundar sig på internationella förpliktelser. Samma år beviljades uppehållstillstånd till 1 845 kvotflyktingar och 8 644 asylsökande i enlighet med övriga bestämmelser i utlänningslagen. 3 938 asylsökande beviljades uppehållstillstånd enligt undantagsregeln om synnerligen ömmande omständigheter. Antalet barn bland flyktingar och andra skyddsbehövande var 2007 cirka 3 200 medan cirka 1 665 barn beviljades tillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Av de ansökningar som avgjordes 2007 hänvisades cirka 3 600 till sakprövning i annat EU-land enligt Dublinförordningen. Under 2007 accepterade Sverige att ta över sammanlagt 826 ärenden enligt samma förordning.

<b>Uppehållstillstånd för asylsökande m.fl. beviljade perioden 31 mars 2006 - 31 dec 2007</b>		
<b>Grund</b>	april-dec	
	2006	2007
<b>Flyktingar och andra skyddsbehövande</b>	<b>5 650</b>	<b>13 166</b>
varav kvinnor	2 421	4 645
män	3 229	8 521
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 926</b>	<b>3 246</b>
varav		
Uppehållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)	1 510	1 845
varav kvinnor	778	926
män	732	919
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>718</b>	<b>781</b>
varav		
Konventionsflyktingar (Genèvekonventionen)	753	1 113
varav kvinnor	369	500
män	384	613
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>268</b>	<b>346</b>
Skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § - 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	850	1 564
varav kvinnor	342	592
män	508	972
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>252</b>	<b>352</b>
Övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § - 2-3 punkten (väpnad konflikt, svåra motsättningar i hemlandet, miljökatastrof)	2 537	8 644
varav kvinnor	932	2 627
män	1 605	6 017
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>688</b>	<b>1 767</b>
<b>Synnerligen ömmande omständigheter</b>	<b>3 115</b>	<b>3 938</b>
varav kvinnor	1 319	1 644
män	1 796	2 294
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>920</b>	<b>1 665</b>
<b>Övrigt</b>	<b>5 151</b>	<b>937</b>
varav kvinnor	2 046	434
män	3 105	503
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 766</b>	<b>416</b>
<b>Totalt</b>	<b>13 916</b>	<b>18 041</b>
varav kvinnor	5 786	6 723
män	8 130	11 318
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>4 612</b>	<b>5 327</b>

Källa: Migrationsverket

<sup>1</sup> Permanent uppehållstillstånd beviljat enligt den tillfälliga ändringen av utlänningslagen (2005:762) samt tidigare asylrelaterat tidsbegränsat tillstånd.<sup>2</sup> Beviljade uppehållstillstånd. Under 2007 överfördes 1 799 personer.

## Asylsökandes ursprungsländer

År 2007 sökte 36 207 personer, varav 11 079 kvinnor och 25 128 män, asyl i Sverige. Det är det största antalet sedan 1993. Av dem som sökte asyl 2007 kom cirka 18 600 från Irak, vilket var en fördubbling jämfört med året innan. Under perioden januari–juni 2008 har 12 270 personer ansökt om asyl i Sverige. En bedömning är att antalet asylsökande 2008 kommer att minska väsentligt jämfört med 2007.

I tabellen nedan redovisas några av de största grupperna av asylsökande i Sverige och antalet beviljade tillstånd under perioden 2004–2007. 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 sedan 2006 utgjort den största enskilda gruppen av asylsökande.



<b>Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap perioden 2004–2007. Beslut angående konventionsflyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt synnerligen ömmande omständigheter</b>								
Medborgarskap	2004		2005		2006		2007	
	Asyl- ansök- ningar	Upe- pehåll- still- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upe- pehåll- still- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upe- pehåll- still- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upe- pehåll- still- stånd
<b>Irak</b>	<b>1 456</b>	<b>346</b>	<b>2 330</b>	<b>1 628</b>	<b>8 951</b>	<b>7 166</b>	<b>18 559</b>	<b>9 937</b>
varav kvinnor	451	203	789	725	2 595	2 296	4 423	2 909
män	1 005	143	1 541	903	6 356	4 870	14 136	7 028
Under 18 år totalt	376	119	622	506	2 184	1 699	3 290	2 354
<b>Somalia</b>	<b>905</b>	<b>644</b>	<b>422</b>	<b>827</b>	<b>1 066</b>	<b>2 277</b>	<b>3 349</b>	<b>1 566</b>
varav kvinnor	401	392	206	435	507	989	1 599	802
män	504	252	216	392	559	1 288	1 750	764
Under 18 år totalt	293	370	168	266	247	348	640	371
<b>Serbien*</b>	<b>4 022</b>	<b>674</b>	<b>2 944</b>	<b>1 059</b>	<b>2 001</b>	<b>2 332</b>	<b>2 500</b>	<b>574</b>
varav kvinnor	1 717	322	1 278	519	845	1 175	1 045	283
män	2 305	352	1 666	540	1 156	1 157	1 455	291
Under 18 år totalt	1 656	331	1 212	541	787	1 120	956	283
<b>Statslös</b>	<b>1 578</b>	<b>476</b>	<b>806</b>	<b>270</b>	<b>815</b>	<b>733</b>	<b>1 312</b>	<b>703</b>
varav kvinnor	329	131	184	104	202	231	305	231
män	1 249	345	622	166	613	502	1 007	472
Under 18 år totalt	380	130	196	100	193	250	314	261
<b>Eritrea</b>	<b>395</b>	<b>115</b>	<b>425</b>	<b>451</b>	<b>608</b>	<b>446</b>	<b>878</b>	<b>534</b>
varav kvinnor	211	72	227	191	324	220	427	306
män	184	43	198	260	284	226	451	228
Under 18 år totalt	94	63	100	90	113	122	188	121
<b>Ryssland</b>	<b>1 287</b>	<b>183</b>	<b>1 057</b>	<b>150</b>	<b>755</b>	<b>534</b>	<b>788</b>	<b>330</b>
varav kvinnor	526	89	453	79	279	289	319	161
män	761	94	604	71	476	245	469	169
Under 18 år totalt	358	89	309	73	199	230	218	145
<b>Afghanistan</b>	<b>903</b>	<b>174</b>	<b>435</b>	<b>204</b>	<b>594</b>	<b>575</b>	<b>609</b>	<b>328</b>
varav kvinnor	275	74	119	90	132	265	109	78
män	628	100	316	114	462	310	500	250
Under 18 år totalt	261	77	138	83	216	259	261	220
<b>Bolivia</b>	<b>321</b>	<b>4</b>	<b>363</b>	<b>7</b>	<b>747</b>	<b>71</b>	<b>567</b>	<b>4</b>
varav kvinnor	120	2	139	5	318	44	222	3
män	201	2	224	2	429	27	345	1
Under 18 år totalt	45	3	62	3	176	34	102	2
<b>Libanon</b>	<b>354</b>	<b>21</b>	<b>228</b>	<b>90</b>	<b>679</b>	<b>244</b>	<b>523</b>	<b>110</b>
varav kvinnor	117	12	78	43	297	131	226	52
män	237	9	150	47	382	113	297	58
Under 18 år totalt	118	7	58	44	184	108	147	46
<b>Mongoliet</b>	<b>346</b>	<b>9</b>	<b>326</b>	<b>2</b>	<b>461</b>	<b>20</b>	<b>519</b>	<b>38</b>
varav kvinnor	184	6	159	2	220	12	268	21
män	162	3	167	0	241	8	251	17
Under 18 år totalt	45	6	43	1	85	9	87	17
<b>Övriga</b>	<b>11 594</b>	<b>1 672</b>	<b>8 194</b>	<b>2 125</b>	<b>7 645</b>	<b>4 639</b>	<b>6 603</b>	<b>2 059</b>
varav kvinnor	4 014	829	2 702	1 053	2 669	2 400	2 136	947
män	7 580	843	5 492	1 072	4 976	2 239	4 467	1 112
Under 18 år totalt	2 921	651	1 890	799	1 910	1 906	1 402	722
<b>Totalt</b>	<b>23 161</b>	<b>4 318</b>	<b>17 530</b>	<b>6 813</b>	<b>24 322</b>	<b>19 037</b>	<b>36 207</b>	<b>16 183</b>
varav kvinnor	8 345	2 132	6 334	3 246	8 388	8 052	11 079	5 793
män	14 816	2 186	11 196	3 567	15 934	10 985	25 128	10 390
Under 18 år totalt	6 547	1 846	4 798	2 506	6 294	6 085	7 605	4 542

Källa: Migrationsverket

\*Omfattar även personer registrerade i Serbien och Montenegro för 2007 och för 2006 även medborgare i Montenegro.

Det totala antalet asylsökande i EU:s medlemsstater ökade med 11 procent under 2007 jämfört med året innan. Antalet asylsökande minskade dock i cirka hälften av medlemsstaterna. För Sveriges del ökade antalet asylsökande under denna period med cirka 50 procent. Sverige var det enskilda land inom EU där flest personer ansökte om asyl. I tur och ordning kom sedan Frankrike, Storbritannien och Grekland. Sveriges andel av det totala antalet asylsökningar som lämnades in inom EU ökade därmed från 7 procent 2005 till 16 procent 2007. Under det första halvåret 2008 har antalet asylsökande dock minskat. Sett i förhållande till folkmängd var antalet asylsökande till Sverige 2007 väsentligt högre än EU-genomsnittet, men samtidigt väsentligt lägre jämfört med Cypern.

<b>Asylsökningar till EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz, perioden 2004–2007</b>						
Asylland	2004	2005	2006	2007	Förändring 06–07 (%)	Ansökningar per 1 000 inv. 2007
Belgien	15 357	15 957	11 587	11 115	-4,1	1,1
Bulgarien	1 130	820	640	980	53,1	0,1
Cypern	9 859	7 750	4 550	6 790	49,2	9,1
Danmark	3 222	2 260	1 918	2 226	16,1	0,4
Estland	15	11	10	10	0,0	0,0
Finland	3 861	3 574	2 288	1 505	-34,2	0,3
Frankrike	58 550	49 730	30 750	29 160	-5,2	0,5
Grekland	4 469	9 050	12 270	25 110	104,6	2,3
Irland	4 766	4 323	4 310	3 990	-7,4	1,0
Italien	9 720	9 550	10 350	14 050	35,7	0,2
Lettland	7	20	10	30	200,0	0,0
Litauen	170	120	140	120	-14,3	0,0
Luxemburg	1 577	803	520	430	-17,3	0,9
Malta	997	1 170	1 270	1 380	8,7	3,5
Nederländerna	9 782	12 347	14 465	7 102	-50,9	0,4
Polen	8 079	6 860	4 430	7 120	60,7	0,2
Portugal	113	112	130	220	69,2	0,0
Rumänien	660	590	460	660	43,5	0,0
Slovakien	11 395	3 549	2 870	2 640	-8,0	0,5
Slovenien	1 173	1 674	520	430	-17,3	0,2
Spanien	5 398	5 049	5 266	7 477	42,0	0,2
Storbritannien	40 202	30 459	28 321	27 903	-1,5	0,5
<b>Sverige</b>	<b>23 161</b>	<b>17 530</b>	<b>24 322</b>	<b>36 207</b>	<b>48,9</b>	<b>4,0</b>
Tjeckien	5 459	4 021	3 020	1 880	-37,7	0,2
Tyskland	35 607	28 914	21 029	19 164	-8,9	0,2
Ungern	1 600	1 609	2 120	3 420	61,3	0,3
Österrike	24 676	22 471	13 350	11 879	-11,0	1,4
<b>Totalt EU</b>	<b>281 005</b>	<b>240 323</b>	<b>200 916</b>	<b>222 998</b>	<b>11,0</b>	<b>0,4</b>
Schweiz	14 248	10 061	10 537	10 387	-1,4	1,4
Norge	7 945	5 401	5 320	6 508	22,3	1,4

Källor: Migrationsverket och svenska utlandsmyndigheter

<sup>1</sup> Antal personer vilkas asylärenden prövats under perioden

<sup>2</sup> Den inbördes ordningen mellan EU-länderna kan på marginalen vara missvisande, eftersom befolkningsuppgifterna är hänförliga till olika år i intervallet 2002 t.o.m. 2007.

### **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 (dir. 2007:119). Utredaren utvärderar också vissa andra bestämmelser i den nya utlänningslagen. Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009. Utredningen har tagit sig namnet Utvärderingsutredningen. Frågor rörande förordnande av offentligt biträde och sekretess i asylärenden har i enlighet med regeringens direktiv utretts med förtur och redovisats i ett delbetänkande, Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden (SOU 2008:65). Betänkandet överlämnades till regeringen den 24 juni 2008.

### **Asylproceduren**

En utredning, Asylförfarandeutredningen, har haft i uppdrag att ta ställning till hur det s.k. asylprocedurdirektivet, rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326 13.12.2005 s. 13–34 Celex 32005L0085) ska genomföras i svensk rätt. Syftet med direktivet är att införa tvingande miniminormer för medlemsstaternas asylförfaranden. Direktivet innehåller ett antal grundläggande principer och garantier som ska vara uppfyllda i de nationella asylförfarandena. Utredningens förslag har redovisats i ett betänkande (Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt, SOU 2006:61) i juni 2006 som remissbehandlats under sommaren 2006. Enligt utredningen är flera av direktivets artiklar redan genomförda i svensk rätt, medan andra artiklar innebär att utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97) måste ändras för att full överensstämmelse med direktivet ska kunna uppnås. Notifiering om delvis genomförande av asylprocedurdirektivets bestämmelser har skett i december 2007. Arbetet med att genomföra resterande delar av direktivet pågår för närvarande inom Regeringskansliet och är högt prioriterat. En proposition väntas i slutet av 2008.

### **Grunder för skydd och uppehållstillstånd**

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 (EUT L 304, 30.9.2004 s. 12, rättelse EUT L 204, 5.8.2005 s. 24, Celex 32004L0083). Direktivets 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 direktivet (flyktingar och alternativt skyddsbehövande) har rätt till bl.a. uppehållstillstånd, resedokument, tillträde till arbetsmarknad och utbildning, sociala förmåner och bostad. Den 19 januari 2006 överlämnade en särskild utredare betänkandet Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt (SOU 2006:6) till regeringen. Arbetet med att genomföra direktivet pågår för närvarande inom Regeringskansliet och är högt prioriterat. En proposition väntas i slutet av 2008.

### **Handläggning av barns asylärenden**

Utlänningslagen innehåller flera bestämmelser som särskilt tar sikte på barnets rättigheter och som har sin grund i FN:s barnkonvention. Den s.k. portalbestämmelsen om barnets bästa (1 kap. 10 § UtlL), 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 § UtlL).

I undantagsbestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL) 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.

Flera insatser har gjorts inom Migrationsverket när det gäller att förstärka barnperspektivet. Den personal som handlägger barns ärenden ska ha särskild kompetens i barnrättsfrågor och i att samtala med barn, såväl ensamkommande barn som barn i familj. Utbildningar i dessa frågor genomförs kontinuerligt. När det gäller handläggningstider ska ensamkommande barns ansökningar avgöras inom tre månader.

### **Dublinförordningen**

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 (EUT L 50, 25.2.2003, s. 1, Celex 32003R0343), Dublinförordningen, gäller sedan den 1 september 2003. Förordningen reglerar vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av en asylansökan som lämnas in i någon av medlemsstaterna. Förordningen gäller även Norge och Island.

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. Av de asylärenden som Migrationsverket avgjorde under 2007 beslutades om överföring enligt Dublinförordningen i ca 11 procent (3 414 ärenden). Under januari–juni 2008 uppgick denna andel till ca 12 procent (1 849 ärenden). Motsvarande andel för år 2006 var ca 12 procent (2 267 ärenden). Av de beslut som fattades under 2007 rörande överföringar enligt Dublinförordningen gällde ca 22 procent

överföringar till Tyskland (817 ärenden) och en nästan lika stor andel gällde överföringar till Grekland (790 ärenden), medan överföringar till Italien stod för ca 10 procent (368 ärenden). Under 2007 accepterade Sverige att överta sammanlagt 826 ärenden enligt Dublinförordningen, och januari–juni 2008 accepterade Sverige att överta 526 ärenden.

I juni 2007 presenterade kommissionen en utvärdering av Dublinförordningen. Utvärderingen visar att Dublinsystemet allmänt sett fungerar bra och är ett ändamålsenligt system för att avgöra vilken medlemsstat som ska vara ansvarig för prövning av en asylansökan, men att det finns vissa problem i tillämpningen av regelverket. Som en uppföljning av utvärderingen och som ett led i arbetet för att uppnå Haagprogrammets mål om ett gemensamt europeiskt asylsystem avser kommissionen att lägga fram förslag om förändringar i Dublinförordningen under hösten 2008.

### **Utbildning av kontakttolkar**

Den nya instans- och processordningen för utlänningsärenden ställer höga krav på kvalificerad tolkning vid asylutredningarna och de muntliga förhandlingarna i domstol. I augusti 2006 beslutade regeringen därför att ge Stockholms universitet, Tolk- och översättarinstitutet (TÖI), i uppdrag att utveckla kontakttolkutbildningen till en sammanhållen grundutbildning om två terminer, varvid särskilt skulle beaktas vad riksdagen anfört om behovet av speciella tolkar för barn (bet. 2005/06:SfU10). Kontakttolkning är den tolkform som används för tolkning i direkta samtal mellan människor.

Under 2007 har 174 tolkar deltagit i preparandkurser inför Kammarkollegiets auktorisationsprov och 57 tolkar har deltagit i rättstolkningsskurer inför Kammarkollegiets prov för rättstolkare.

I alla utbildningar som får bidrag av TÖI integreras tekniken och etiken i samband med tolkning med/för barn. Dessutom har en kurs om övergrepp på barn och kvinnor samt en kurs i barn- och ungdomspsykiatri anordnats.

## **2.3 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 personen tas emot i en kommun om uppehållstillstånd har beviljats alternativt lämnar landet vid avslagsbeslut. 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 mellan olika bostadsområden i kommunerna och består i huvudsak av lägenheter med självhushåll. Knappt 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 dagersättning 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.

### Asylsökandes deltagande i organiserad sysselsättning i november 2007

	Kvinnor	Män	Totalt
Svenskundervisning	1 219	3 988	5 207
Praktik	118	687	805
Arbete	91	520	611
Återvändanderelaterad sysselsättning	88	108	192
Övrigt	372	773	1 149
Totalt	1 888	6 076	7 964

### Organiserad sysselsättning

Organiserad sysselsättning erbjuds alla 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 40 procent av de asylsökande deltog under året i den organiserade sysselsättningen.

### Registrerade asylsökande, antal personer och vistelsetid 2005–2007

	2005	2006	2007
Registrerade per den 31/12	38 869	29 604	38 403
Genomsnittligt antal	35 039	31 807	33 022
Vistelsetid dagar (genomsnitt)	547	371	354

Under 2007 var i genomsnitt cirka 33 000 personer registrerade som asylsökande av Migrationsverket. Det är en ökning med cirka 4 procent (1 215 personer) jämfört med 2006.

	2005	2006	2007
Asylsökande ensamkommande barn	398	820	1 264
- varav flickor	143	175	259
- varav pojkar	255	645	1 005

### Mottagandet av asylsökande ensamkommande barn

Den 1 juni 2006 övergick det praktiska ansvaret för mottagandet av asylsökande barn utan legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, från Migrationsverket till kommuner som träffat överenskommelser med Migrationsverket om detta. Inledningsvis var det alltför få kommuner som ingick överenskommelser om mottagande. I syfte att få fler kommuner att ingå överenskommelser med Migrationsverket höjdes ersättningarna till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn från och med 1 juli 2007.

Därutöver infördes en möjlighet för Migrationsverket att ersätta kommunerna för omhändertagandet av ensamkommande ungdomar mellan 18 och 21 år med särskilda behov där vården har påbörjats före 18-årsdagen. Antalet kommuner som erbjuder platser för mottagande av asylsökande ensamkommande barn och de barn som erhållit beslut om uppehållstillstånd har under hösten 2007 och första halvåret 2008 ökat samtidigt som antalet barn i de s.k. ankomstkommunerna har minskat. En ankomstkommun är den kommun där barnet ansöker om asyl. De fyra ankomstkommunerna är Sigtuna, Solna, Malmö och Mölndal.

### Asylmottagningsutredningen

Den 13 december 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att se över mottagandet av asylsökande (dir. 2007:172). Uppdraget omfattar bl.a. de asylsökandes boende, den organiserade sysselsättningen, det ekonomiska biståndet, bosättning och återvändande samt den statliga ersättningen till kommuner och landsting. En utgångspunkt för översynen är att mottagandet ska stödja en rättssäker och effektiv asylprocess med korta handläggningstider samt vara utformat på ett sätt som möjliggör ett effektivt återvändande. Mottagandet ska även främja de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning. Utredningen ska redovisa sitt slutbetänkande den 27 februari 2009.

### Skolgång för barn som ska avvisas eller utvisas

Utredningen om rätt till utbildning m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning lämnade sitt betänkande Skolgång för barn som ska avvisas eller utvisas (SOU 2007:34) i maj 2007. Utredningen föreslog att dessa barn ska ges en rätt till skolgång i det svenska skolväsendet på huvudsakligen samma villkor som barn bosatta i Sverige. Utredningens uppdrag hade dock formulerats så snävt att flera grupper av barn inte omfattades. Framför allt omfattades inte barn som kommit till Sverige och vistas här utan att över huvud taget

ansöka om uppehållstillstånd. Betänkandet har remissbehandlats och ett flertal av remissinstanserna anser att gruppen av barn som omfattas är alltför snävt definierad. Även regeringen anser att det kan finnas skäl att se över om gruppen barn som ska omfattas av rätt till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör utökas ytterligare. Frågan kommer att beredas i Regeringskansliet under hösten 2008.

## 2.4 Bosättning

I samband med Integrationsverkets nedläggning den 1 juli 2007 övertog Migrationsverket ansvaret att övergripande verka för att det finns en beredskap och kapacitet i landet att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljas 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. Länsstyrelserna övertog samtidigt ansvaret att förhandla med kommunerna om mottagande av nyanlända. I juni 2008 hade Migrationsverket tecknat överenskommelser med 266 kommuner. Av dessa hade 148 kommuner tecknat överenskommelser som gäller tills vidare.

## 2.5 Återvändandefrågor

### Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Regeringen har fortsatt att prioritera återvändandearbetet. Som mål i regleringsbrevet har Migrationsverket haft att förkorta väntetiderna för dem som ska återvända och att åtgärder omedelbart ska vidtas när ett beslut om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft för att säkerställa att beslutet verkställs. Målet är även att andelen personer som återvänder inom lagstadgad tid ska öka. Den genomsnittliga tiden för att handlägga ett återvändande ökade med 39 dagar, från 229 till 268 dagar, mellan 2006 och 2007 och antalet personer som återvände självmant låg på ungefär samma nivå som under 2006, cirka 4 000 personer. Däremot har antalet självmant återvändande ökat med 44 procent under första halvåret 2008 i jämförelse med samma period under 2007.

I syfte att öka antalet personer som efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut återvänder har Migrationsverket haft som mål att verka för att avtal sluts med svenska, utländska och internationella organisationer om åtgärder för att underlätta återvändandet. Erfarenheterna från sådana genomförda projekt ska även tas tillvara. Migrationsverket ingick i december 2006 en överenskommelse med den tyska organisationen AGEF (Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit) om insatser i samband med återvändande till den kurdiska regionen i Irak. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 februari 2007. Projektet innebär att den som återvänder självmant kan få ett arbetskontrakt på 12 månader



med en månadslön på 200 euro. Fram till den 23 juni 2008 hade 143 personer registrerat sig för deltagande i programmet. Skr. 2008/09:33

Vidare har regeringen den 21 februari 2008 gett Svenska Röda Korset närmare 3 miljoner kronor i bidrag för projektverksamhet till stöd för arbete med återvändande från Sverige till Norra Irak, Serbien och Kosovo. Genom ett nära samarbete med systerföreningar i hemländerna ska återvändandet underlättas och förutsättningarna för social reintegration förbättras.

### **Återetableringsstöd**

För att underlätta självantaget återvändande till länder som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering av återvändande infördes den 1 augusti 2007 ett återetableringsstöd genom förordningen (2007:640) om återetableringsstöd för vissa utlänningar. Förordningen är tidsbegränsad och gäller till den 31 december 2008.

Stödet som efter ansökan utbetalas av Migrationsverket uppgår för närvarande till 20 000 kronor för den som har fyllt 18 år och till 10 000 kronor för den som är under 18 år, dock högst 50 000 kronor per familj. Sedan återetableringsstödet infördes har omkring 700 ansökningar beviljats, varav flertalet omfattar personer från Irak. Migrationsverket har hittills bedömt att personer som ska återvända till Afghanistan, Irak och Somalia har rätt till detta stöd.

Återetableringsstödet ska underlätta möjligheterna för den enskilde att åter kunna leva och verka i hemlandet. Bidraget kan också tjäna som ett indirekt stöd till de lokala myndigheterna i det land som personen återvänder till genom att dessa initialt avlastas av återvändande personernas anspråk på bistånd i återintegreringsprocessen. Syftet med stödet uppnås också genom att samarbetet underlättas mellan svenska och landets myndigheter i återvändandearbetet. Regeringen har den 25 september 2008 beslutat en ny förordning om återetableringsstöd med höjda belopp men i övrigt samma innehåll i sak. De nya beloppen uppgår till 30 000 kr för den som fyllt 18 år, 15 000 kr för den som är under 18 år, och högst 75 000 kr per familj. Den nya förordningen träder i kraft den 1 november 2008 och gäller till och med den 31 december 2010.

### **Bilaterala återtagandeavtal**

Återtagandeavtalen har inte bara sitt värde för att reglera procedurer och kriterier för återtagande av personer som inte har rätt att stanna i Sverige utan är också ett verktyg för närmare bilateralt samarbete. Avtalen omfattar återtagande av egna medborgare, medborgare i tredjeland, statslösa samt transitering.

På senare år har återtagandeavtalen kommit i fokus på ett helt annat sätt än tidigare i det migrationspolitiska samarbetet. Sverige har under det senaste året ingått tre bilaterala avtal: trepartsavtalet mellan Sverige, Afghanistan och UNHCR, som undertecknades den 23 juni 2007, avtalet med Irak, som undertecknades den 18 februari 2008 och avtalet med

Vietnam, som undertecknades den 16 juni 2008. Sverige har nu runt ett tjugotal sådana bilaterala återtagandeavtal.

De avtal Sverige ingått under senare år har i flertalet fall svarat mot ett behov att reglera återtagandevillkoren inför dessa staters medlemskap i EU. I stor utsträckning har det också skett på dessa staters egna initiativ. Återtagandefrågorna har blivit allt mer angelägna i takt med att antalet personer som meddelats ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut har ökat.

### **Återtagandeavtal mellan EU och tredjeland**

Med stöd av artikel 63 (3)(b) i EG-fördraget har rådet givit kommissionen mandat att ingå återtagandeavtal med tredjeländer för att effektivisera återvändandearbetet. De s.k. gemenskapsavtalen om återtagande förhandlas av kommissionen på uppdrag av rådet som är beslutande i dessa frågor. Syftet är att återtagandeavtalen ska bidra till förbättrad hantering av migrationsströmmar till EU genom utökad samarbete med ursprungsländer och transitländer. Dessutom ska avtalen bidra till att bekämpa människosmuggling. I enlighet med EG-rätten har bestämmelser i avtalen företräd framför eventuella bilaterala avtal som medlemsstaterna ingått gällande återtagande av personer.

Rådet har gett kommissionen mandat att förhandla om återtagandeavtal med Marocko, Sri Lanka, Ryssland, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ukraina, Albanien, Algeriet, Kina, Turkiet, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och Hercegovina, Serbien, Montenegro och Moldavien. Avtalen med Hong Kong, Macao, Sri Lanka och Albanien har sedan tidigare trätt i kraft. Avtalet med Ryssland trädde i kraft den 1 juni 2007 och avtalen med Ukraina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och Hercegovina, Serbien, Montenegro och Moldavien trädde i kraft den 1 januari 2008. Avtalet med Pakistan har förhandlats färdigt och kommer att träda i kraft inom kort. Kommissionen förhandlar sedan länge med Marocko och Turkiet. Det har ännu inte inletts några formella förhandlingar med Algeriet och Kina.

### **Gemensamma standarder för återvändande**

I september 2005 presenterade kommissionen ett förslag till rådets och Europaparlamentets direktiv om gemensamma standarder avseende återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom unionen (KOM(2005) 391 slutlig). Enligt direktivet ska beslut om avvisning eller utvisning meddelas för det fall en person vistas olagligt på en medlemsstats territorium och dessa beslut ska sedan verkställas. Direktivet innehåller även föreskrifter om förvarstider och inreseförbud. Syftet är att effektivisera återvändandet från EU av personer som meddelats lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. Medlemsstaterna nådde en politisk överenskommelse i början av juni 2008 och den 18 juni 2008 röstade Europaparlamentet för ett antagande av förslaget. Direktivet kommer att antas formellt under hösten 2008.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens proposition Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier (prop. 2005/06:129, bet. 2005/06:SfU14, rskr. 2005/06:280) har riksdagen i ett tillkännagivande hemställt att regeringen ska följa upp och analysera tillämpningen av förslagen som belyser förhållandet till Genèvekonventionen och andra folkrättsliga åtaganden liksom till den svenska grundlagen.

Regeringen beslutade den 6 mars 2008 att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att följa upp och redovisa hur utlänningslagens bestämmelser om skyldigheten för transportörer att överföra passageraruppgifter till polisen har tillämpats sedan ikraftträdandet den 1 september 2006 (Ju2008/1751/EMA). Endast Polismyndigheten i Stockholms län, flygplatspolisen på Arlanda, har begärt in uppgifter från flygtransportörer från stater som inte ingår i EU eller Schengensamarbetet.

Ändringen i utlänningslagen till följd av direktivet innebär att flygtransportörer, på begäran av polismyndighet, ska översända uppgifter om de ankommande passagerarna efter avslutad incheckning på avreseorten. Mot bakgrund av att reglerna inte för med sig några hinder för en skyddsbehövande person att få sina skyddsbehov prövade efter ankomsten till svensk flygplats vid yttre gräns, har enligt regeringens bedömning lagregleringen ingen inverkan på Sveriges förpliktelser enligt Genèvekonventionen eller andra folkrättsliga åtaganden.

## 2.6 Ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar

Europeiska flyktingfonden (ERF I) inrättades år 2000 i syfte att utveckla och harmonisera medlemsstaternas insatser för mottagande av asylsökande, asylprövning, integration och frivilligt återvändande. Flyktingfondens andra period (ERF II) omfattade åren 2005–2010 och avbröts vid utgången av 2007. Europeiska flyktingfonden (ERF III) och Europeiska återvändandefonden inrättades genom Europaparlamentets och rådets beslut den 23 maj 2007 (nr. 573/2007/EG och nr. 575/2007/EG, EUT L 144, 6.6.2007, s. 1, Celex 32007D0573 och EUT L 144, 6.6.2007, s. 45, Celex 32007D0575). Båda fonderna omfattar perioden 2008–2013. De nya fonderna återvändandefonden, gränsfonden och integrationsfonden ingår nu tillsammans med flyktingfonden i det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”.

Regeringen utsåg den 1 november 2007 Migrationsverket till ansvarig och attesterande myndighet för flyktingfonden och återvändandefonden (Ju2007/9278/EMA). I uppdraget som ansvarig myndighet ingår att ansvara för de nationella åtgärder som krävs för att åtnjuta och förvalta medel ur fonderna. Fondernas medel ska förvaltas i enlighet med relevanta regelverk på gemenskaps- och nationell nivå och utnyttjas på ett effektivt sätt. Som nationellt ansvarig myndighet för fonderna ska Migrationsverket samverka med Europeiska kommissionen och andra EU-organ, med den nationella revisionsmyndigheten och de myndigheter

som är ansvariga för övriga fonder inom programmet Solidaritet och hantering av migrationsströmmar. Samarbete bör också ske med andra relevanta aktörer på migrationsområdet, till exempel frivilligorganisationer och UNHCR, samt med länsstyrelserna i integrationsfrågorna. Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet för samtliga fonder.

Migrationsverket redovisade i januari 2008 förslag till nationella fleråriga program för flyktingfonden och återvändandefonden samt förslag till modell för det fortlöpande arbetet (Ju2007/3321/EMA).

## **Flyktingfonden**

Migrationsverket har förvaltat flyktingfonden (ERF I och II) på nationell nivå och lämnat verksamhetsrapporter till Europeiska kommissionen. De projekt som medfinansierats av fonden har haft en stor bredd. Insatsområdena har innefattat asylprövning, asylmottagande, återvandring, återvändande och integration. Som exempel på utvecklingsprojekt kan nämnas utveckling av och ökad tillgänglighet till Migrationsverkets landinformation, utbildning av handläggare som är specialiserade på barnfrågor, införandet av ett nytt arbetssätt inom asylprövningsverksamheten, regional samverkan för effektivare flyktingintroduktion, uppbyggnad av centrum för lokal utveckling i Bosnien-Hercegovina samt undersökningar av asylsökandes psykiska hälsa.

Projekten har drivits av frivilligorganisationer, stiftelser, bolag, kommuner och statliga eller regionala myndigheter. Nyttjandegraden av de fondmedel som har ställts till Sveriges förfogande har successivt höjts, till upp mot 90 procent enligt beräkningarna mot slutet av programperioden.

Den nya flyktingfondens (ERF III) 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 direktiven om mottagande av asylsökande, asylprocedurer och skyddsgrunder.

Flyktingfondens budget för perioden 2008–2013 omfattar totalt 628 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 den Europeiska kommissionen kan medfinansieras av fondmedel till 75 procent av totalkostnaden.

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. I Sverige är det Migrationsverket som förvaltar fonden och som beviljar medfinansiering av projekt i samverkan med de viktigaste intressenterna. Bestämmelserna om hur stora delar av insatserna som kan gemenskapsfinansieras är desamma för Återvändandefonden som för Flyktingfonden.

## 2.7 Övriga frågor rörande skydd

### **Vidarebosättning**

Genom vidarebosättning erbjuder Sverige skydd för personer som befinner sig i tredjeland och inte har tillgång till någon annan långsiktig lösning där de befinner sig. Vidarebosättningens funktion är, förutom att erbjuda skydd till främst flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, att utgöra ett sätt att dela ansvaret med länder som hyser stora flyktinggrupper. Migrationsverket, som är den myndighet som ansvarar för genomförandet av vidarebosättning i Sverige, har även i uppgift 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. År 2006 vidarebosattes 1 653 personer i Sverige. Kvoten för vidarebosättning (flyktingkvoten) ökades 2007 från 1 840 personer till 1 900 personer.

De skyddsbehövande personerna får vidarebosättas efter förslag från FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) eller svenska utlandsmyndigheter. Kvotflyktingarna tas ut antingen genom s.k. dossieruttagning eller s.k. delegationsuttagning. Vid dossieruttagning skickar UNHCR sin utredning till Migrationsverket som fattar beslut på detta underlag. Delegationsuttagning innebär att de skyddsbehövande tas ut i det land där de befinner sig efter att ha intervjuats på plats av utsända personer från Migrationsverket. Under 2007 har uttagningar på plats skett i Jordanien, Libanon, Thailand, Malaysia och Iran. Totalt vidarebosattes

1 799 personer 2007. Under året beviljades 731 irakiska medborgare uppehållstillstånd i Sverige inom ramen för den svenska flyktingkvoten. Under 2008 sker delegationsuttagningar i Iran, Syrien, Indien, Thailand och Republiken Kongo (Kongo-Brazzaville).

Inom EU finns förutom Sverige fem medlemsstater som regelbundet erbjuder vidarebosättning. Sverige verkar för att fler länder ska bli permanenta vidarebosättningsländer och även för att EU ska inrätta ett gemensamt vidarebosättningsprogram.

### **Skydd i närområdet: EU:s regionala skyddsprogram**

EU:s regionala skyddsprogram har som syfte att skapa förutsättningar för att förverkliga en av de tre s.k. varaktiga lösningarna för flyktingar – återvändande, integration i värdlandet eller vidarebosättning. Skyddsprogrammen ska öka kapaciteten i områden som ligger nära flyktingarnas ursprungsregioner. Pilotprogram genomförs för närvarande i Ukraina, Vitryssland, Moldavien och Tanzania. Samtliga projekt syftar till att förbättra situationen för skyddsbehövande i de aktuella länderna. Sverige stödjer EU:s regionala skyddsprogram. Förhoppningen är att skyddsprogrammen ska bli ett strategiskt komplement till andra former av humanitärt stöd och kapacitetsuppbyggnad. Vidareutvecklingen och spridningen av programmen kommer att baseras på den kommande utvärderingen, som beräknas bli klar under hösten 2008.

### **Klagomål mot Sverige i utlänningsärenden vid FN:s kommitté mot tortyr, FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna och i Europadomstolen**

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), FN:s kommitté mot tortyr (Committee Against Torture, CAT) och FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna är exempel på sådana organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål mot en stat. De kan granska bl.a. om en verkställighet av ett avvísnings- eller utvisningsbeslut strider mot statens åtaganden enligt den konvention organet i fråga är behörigt att övervaka.

### **FN:s kommitté mot tortyr**

FN:s kommitté 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 145 stater som för närvarande är anslutna till konventionen har gjort. Kommittén har mottagit klagomål från enskilda mot Sverige men också mot andra länder – däribland Australien, Frankrike, Kanada, Nederländerna och Schweiz – som accepterar den individuella klagorätten.

Hittills har FN:s kommitté mot tortyr avgjort totalt 74 klagomål mot Sverige, vilka samtliga gäller utlänningsärenden (ärenden där avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats). Tolv av dessa avslutades utan sakprövning eftersom kommittén ansåg att anmälningarna var uppenbart ogrundade, och sju ärenden avskrevs av olika anledningar. I 33 fall har kommittén, efter prövning i sak, funnit att Sverige inte har kränkt konventionen. Kommittén har i tolv fall bedömt att ett återsändande av den klagande efter ett beslut om avvisning eller utvisning skulle innebära ett brott mot artikel 3 i tortyrkonventionen. I ett av fallen där kommittén funnit att Sverige kränkt konventionen hade avvisningen redan verkställts innan kommittén mottog anmälan. I de övriga fallen har uppehållstillstånd beviljats de klagande. Antalet anmälningar till FN:s kommitté mot tortyr har sedan 2004 legat på en konstant nivå på runt tio anmälningar per år. För närvarande finns fjorton öppna ärenden mot Sverige hos kommittén i vilka regeringen ombetts att yttra sig. Samtliga avser utlänningsärenden.

### **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 har ratificerat det första fakultativa protokollet till konventionen kan individer framföra klagomål mot den staten till kommittén. Av de 161 stater som för närvarande är anslutna till konventionen har 111 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 tretton 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 vid kommittén ett (1) öppet ärende mot Sverige vilket avser ett ärende om avvisning.

### **Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna**

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (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). Europadomstolen har i ett antal avgöranden funnit att en avvisning eller en utvisning av en utlänning skulle stå i strid med återsändandeförbudet i artikel 3 Europakonventionen, vilken innehåller ett förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, motsvarande det förbud som finns i FN:s tortyrkonvention. I utlänningsärenden kan Europadomstolen även pröva om en avvisning eller utvisning strider mot t.ex. artikel 2 (rätt till liv) och

artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) i Europakonventionen. Sverige är folkrättsligt förpliktat att respektera de domar som meddelas av Europadomstolen.

Ett stort antal klagomål mot Sverige i fråga om utlänningsärenden har avvisats av domstolen som ogrundade. Sverige har vid ett tillfälle fällits av Europadomstolen i ett utlänningsärende, efter att ha befunnits kränka artiklarna 2 och 3. För närvarande handläggs vid domstolen fyra mål som avser utlänningsärenden och i vilka regeringen har ombetts att yttra sig.

### **Flyktingpolitiska nätverket**

Rådet för flykting- och invandringsfrågor utgjorde tidigare ett mötesforum för representanter från regeringen och de organisationer som på olika sätt arbetar med flykting- och invandringsfrågor. Rådet har under 2007 ersatts av Flyktingpolitiska nätverket som är en informell mötesplats för informations- och idéutbyte på politikområdet. 19 organisationer inbjuds regelbundet till möten. Under mötena som leds av migrationsministern har nätverket diskuterat arbetskraftsinvandring, försörjningskrav vid anhöriginvandring, översynen av mottagandet av asylsökande, hälso- och sjukvård åt asylsökande, det gemensamma europeiska asylsystemet, återvändandearbetet, migration och bistånd samt cirkulär migration.

### **Rådet för migrations- och asylpolitiska barnfrågor**

Rådet för migrations- och asylpolitiska barnfrågor inrättades i november 2003 efter bemyndigande från regeringen (UD2003:B). Rådet är ett organ för samråd och informationsutbyte och träffas två gånger per år. Till ledamöter har utsetts företrädare med särskild kompetens i dessa frågor såsom barnläkare, läkare med särskilda flyktingmedicinska erfarenheter, Barnombudsmannen samt representanter från Rädda Barnen, Röda Korset, UNICEF Sverige, Sveriges Psykologförbund, Migrationsverket och BRIS (Barnens rätt i samhället). Migrationsministern är ordförande i rådet. Rådet har bl.a. behandlat frågor om barn med uppgivenhetssymtom, övergången av ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn till kommunerna, den nya lagen om god man för ensamkommande barn, barnperspektivet i de nya migrationsdomstolarna, barnspecifika asylskäl och handel med barn.

### **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 vittne 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 denna



bestämmelse. De personer som överförs ingår i kvoten för Skr. 2008/09:33 vidarebosättning.

### **Uppehållstillstånd till offer för människohandel**

Riksdagen antog den 9 maj 2007 regeringens proposition Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel (prop. 2006/07:53, bet. 2006/07:SfU7, rskr. 2006/07:150). I propositionen behandlas genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s 19, Celex 32004L0081). De lagändringar i utlänningslagen som föranledes av direktivet trädde i kraft den 1 juli 2007.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens proposition Flyktingkap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning (prop. 2005/06:6, bet. 2005/06:SfU4, rskr. 2005/06:71) har frågan om permanent uppehållstillstånd för offer för människohandel tagits upp. I juli 2006 beslutade regeringen i ett tilläggsdirektiv (dir. 2006:78) att ge den pågående utredningen om översyn av bestämmelsen om människohandelsbrott m.m. i uppdrag att även analysera och ta ställning till om utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd behöver kompletteras för att tillgodose det behov av skydd i Sverige som den som aktivt medverkat i en rättsprocess genom att ställa upp som vittne eller medverkat som målsägande i mål om människohandel kan ha. Utredaren överlämnade den 22 april 2008 sitt betänkande Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd (SOU 2008:41) till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet. Betänkandet har remitterats och kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet.

## **3 Arbetskraftsinvandring, övrig invandring och viseringspolitik**

### **3.1 Kommenterad statistik över beviljade uppehållstillstånd**

Under 2007 lämnades sammanlagt 350 000 ansökningar för besök och bosättning in till utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. 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 på andra grunder än flyktningsskäl, skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter som tidigare redovisats på sidan 8. Den vanligaste grunden utgörs här av uppehållstillstånd till följd av familjeanknytning, såsom familjebildning och familjeåterförening. Av det totala antalet uppehållstillstånd om cirka 86 000 beviljades cirka 34

procent, eller 29 000 personer varav 16 700 kvinnor och 12 300 män, Skr. 2008/09:33  
 uppehållstillstånd på denna grund 2007.

<b>Upphållstillstånd för anhöriga, arbetstagare m.fl. perioden 31 mars 2006 - 31 dec 2007</b>		
<b>Grund</b>	april-dec	
	2006	2007
<b>Nära anhöriga</b>	<b>18 904</b>	<b>28 975</b>
varav kvinnor	10 936	16 672
män	7 968	12 303
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>4 827</b>	<b>8 933</b>
varav		
- anhörig till Konventionsflyktning, skyddsbehövande i övrigt, kvotflyktning, synnerligen ömmande	1 332	5 720
varav kvinnor	753	3 254
män	579	2 466
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>675</b>	<b>3 561</b>
- anhörig till person med uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen	1 684	1 971
varav kvinnor	961	1 094
män	723	877
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 117</b>	<b>1 140</b>
- övriga anhöriga	15 884	21 284
varav kvinnor	9 219	12 324
män	6 665	8 960
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>3 035</b>	<b>4 232</b>
<b>Arbetsmarknadsgrunder*</b>	<b>4 681</b>	<b>9 684</b>
varav kvinnor	1 191	1 909
män	3 490	7 775
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>32</b>	<b>36</b>
<b>Studier</b>	<b>6 571</b>	<b>8 920</b>
varav kvinnor	2 424	3 292
män	4 147	5 628
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>41</b>	<b>103</b>
<b>Adoption</b>	<b>460</b>	<b>540</b>
varav kvinnor	307	331
män	153	209
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>457</b>	<b>539</b>
<b>EES-avtalet</b>	<b>14 185</b>	<b>19 387</b>
varav kvinnor	5 989	8 471
män	8 196	10 916
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>2 215</b>	<b>3 186</b>
<b>Verkställighetshinder (5 kap. 11 §)</b>	<b>133</b>	<b>25</b>
varav kvinnor	52	7
män	81	18
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>26</b>	<b>3</b>
<b>Verkställighetshinder (12 kap. 18, 19 § §)</b>	<b>158</b>	<b>262</b>
varav kvinnor	68	135
män	90	127
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>48</b>	<b>72</b>
<b>Förundersökning</b>	<b>16</b>	<b>19</b>
varav kvinnor	13	11
män	3	8
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Övriga (exv. egna företagare)</b>	<b>136</b>	<b>175</b>
varav kvinnor	54	73
män	82	102
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>20</b>	<b>14</b>
<b>Totalt</b>	<b>45 244</b>	<b>67 987</b>
varav kvinnor	21 034	30 901
män	24 210	37 086
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>7 618</b>	<b>12 816</b>

Källa: Migrationsverket

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

## 3.2 Arbetskraftsinvandring

### Ett system för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz

Den 29 april 2008 överlämnade regeringen förslag till nya regler för arbetskraftsinvandring till riksdagen (prop. 2007/08:147). I propositionen föreslås ett effektivare och mer flexibelt system för arbetskraftsinvandring som har till syfte att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeländ.

Huvuddragen i propositionen kan sammanfattas enligt följande:

– Den nuvarande ordningen för prövning av om det finns behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland, den s.k. myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen, upphör. Arbetsgivarens bedömning av behovet av en sådan rekrytering ska vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

– Tillståndstiderna för tidsbegränsade arbetstillstånd förlängs och ett tidsbegränsat arbetstillstånd ska kunna leda till ett permanent uppehållstillstånd. Det ska säkerställas att erbjudna anställningsvillkor och försäkringsskydd för arbetssökande tredjelandsmedborgare motsvarar vad som gäller för arbetstagare som redan finns i Sverige. Inledningsvis ska ett arbetstillstånd kopplas till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete.

– Det föreslås flera undantag från huvudregeln att uppehålls- och arbetstillstånd ska vara ordnat före inresan i Sverige. Den person vars anställning upphör under pågående tillståndsperiod ska, om han eller hon får ett nytt anställningserbjudande, under en tid av tre månader ha möjlighet att ansöka om arbetstillstånd inifrån Sverige. I vissa fall ska även gäststudenter kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet. Vidare föreslås att en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, under vissa förutsättningar ska kunna beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först lämnar landet. Dessutom föreslås att den som beviljats en visering för att här besöka en arbetsgivare, i vissa fall får söka uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige.

– Som en konsekvens av övriga förslag föreslås att möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl direkt vid invandringstillfället avskaffas och att den särskilda tillståndsgrunden för säsongarbete tas bort.

– Vidare föreslås att möjligheten att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för den som har för avsikt att bedriva näringsverksamhet förtydligas.

Regeringen föreslår att reglerna ska träda i kraft den 15 december 2008. Förslagen behandlas för närvarande av riksdagen.

### **En EU-gemensam politik för laglig invandring**

Som ett led i att skapa ett EU-gemensamt regelverk för laglig invandring till EU:s medlemsstater, och i enlighet med den strategiska planen för laglig migration från 21 december 2005 (KOM(2005) 669 slutlig), har det beslutats att kommissionen ska presentera:

– ett ramverksdirektiv om migranternas rättigheter och utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd,

– ett direktiv för högkvalificerad arbetskraft med avsikt att göra EU till en mer attraktiv arbetsmarknad,

– ett direktiv för säsongarbetare som ger möjlighet att bevilja flera inresor i samma tillstånd med avsikt att bekämpa att arbetstagaren olagligen uppehåller sig i EU och

– ett direktiv för företagsinternt utstationerad personal som underlättar förhållanden för dessa inom företagets förgreningar i EU och för avlönade praktikanter.

I oktober 2007 presenterade kommissionen ett förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (KOM(2007) 637 slutlig) och ett förslag till rådets direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (KOM(2007) 638 slutlig).

#### *Direktivet om högkvalificerad anställning (det s.k. blåkortsdirektivet)*

Direktivförslaget om högkvalificerad anställning (se även Faktapromemoria 2007/08:FPM57, Rådets direktiv om EU-blåkort för högkvalificerad anställning) syftar till att förbättra EU:s förmåga att attrahera och vid behov behålla arbetstagare från tredjeland som utför högkvalificerat arbete. Förslaget 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. För att uppnå dessa mål föreslår kommissionen ett gemensamt och snabbt förfarande för behandling av ärenden som rör tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att ta en högkvalificerad anställning. Kommissionen föreslår också attraktiva vistelsevillkor för denna grupp och deras familjemedlemmar. Medlemsstaterna uppmanas att avstå från att aktivt rekrytera personer verksamma inom sektorer där ursprungslandet har brist på kompetens, samt att främja cirkulär migration för att återföra kompetens och erfarenheter till ursprungsländer. Arbetet mot kunskapsflykt ligger väl i linje med regeringens politik för global utveckling (skr. 2007/08:89). Sammantaget förväntar sig kommissionen att förslagen ska öka EU:s förmåga att attrahera efterfrågad arbetskraft och därmed stärka EU:s konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt i linje med de målsättningar som fastställdes i Lissabonstrategin 2000.

I slutsatserna från Europeiska rådet 19–20 juni 2008 uppmanas rådet att intensifiera förhandlingarna om direktivet om högkvalificerad anställning i syfte att anta direktivförslaget före årets slut.

#### *Direktivförslaget om ett enhetligt ansökningsförfarande och rättigheter för migranter (ramdirektivet)*

Direktivförslaget om ett enhetligt ansökningsförfarande, tillstånd och där tillkommande rättigheter (jfr Faktapromemoria 2007/08:FPM58, Rådets direktiv om rättigheter och ansökningsförfarande för arbetstagare från tredjeland) syftar till att tillförsäkra de personer som ännu inte fått status som varaktigt bosatta inom unionen en gemensam uppsättning rättigheter. Direktivförslaget syftar också till ett sammanhållet ansökningsförfarande och ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd, i

syfte att förenkla administrationen och proceduren kring dessa ansökningar samt för att bättre kunna kontrollera tredjelandsmedborgares vistelse på medlemsstaternas territorier för att arbeta. Skr. 2008/09:33

### **Forskare från tredjeländ**

Regeringen överlämnade i mars 2008 prop. 2007/08:74 Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte till riksdagen (Rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte, EUT L 289 3.11.2005 s. 15–22, Celex 32005L0071). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2007/08:UbU14, rskr. 2007/08:183) vilket innebär att en ny lag (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare har antagits. I anslutning till detta har i utlänningsförordningen införts bestämmelser om att en utlännings som ska utföra forskning i Sverige enligt ett mottagningsavtal, och dennes familjemedlemmar, ska beviljas uppehållstillstånd, om utlänningsen inte utgör ett hot mot allmän ordning, säkerhet eller folkhälsa. Upphållstillstånd ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid som forskningen enligt mottagningsavtalet avser. Vidare har införts nya bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring och i studiestödslagen (1999:1395) med innebörden att gästforskare som är tredjelandsmedborgare och deras medföljande familjemedlemmar ska likställas med svenska medborgare vid beräkning av försäkringstid för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning samt i fråga om rätten till studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2008.

### **Direktivförslag om sanktioner mot arbetsgivare**

I maj 2007 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om sanktioner mot arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU (KOM (2007) 249 slutlig, se även Faktapromemoria 2006/07:FPM103, Direktiv om sanktioner mot arbetsgivare).

Eftersom olaglig anställning dels kan bidra till att arbetstagare utsätts för exploatering, och dels utgör ett incitament för olaglig invandring ska medlemsstaterna införa ett förbud för arbetsgivare att anställa personer som vistas olagligt i unionen. Överträdelse av detta förbud ska medföra att arbetsgivaren åläggs sanktioner som ska vara effektiva, väl avvägda och avskräckande. I tillämpliga fall ska arbetsgivaren även kunna bli fråntagen rätten att delta i offentlig upphandling, bli fråntagen rätten till offentliga förmåner, stöd och bidrag och även bli återbetalningsskyldig för beviljade bidrag. Det föreslås även att underentreprenörer och huvudentreprenörer ska vara solidariskt betalningsansvariga för administrativa/ekonomiska böter föranledda av överträdelse av förbudet mot olaglig anställning samt stå för återsändandekostnaden för tredjelandsmedborgaren. För att underlätta kontrollen av olaglig

anställning ska medlemsstaternas behöriga myndigheter årligen utföra inspektioner av arbetsplatser och rapportera in resultatet till kommissionen. Förslaget förhandlas för närvarande i rådet.

### 3.3 Övrig invandring

#### **Utredning om försörjningskrav vid anhöriginvandring**

Regeringen fattade den 7 februari 2008 beslut om att tillsätta en särskild utredare som ska lämna förslag till författningsändringar som innebär ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring för utländska medborgare och statslösa personer införs i svensk rätt (dir. 2008:12). I utredningsuppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till vilken krets av sökande som ska omfattas av försörjningskravet. Utredaren ska också lämna förslag till hur försörjningskravet ska anses vara uppfyllt. Utgångspunkten ska vara att försörjningen kan anses tryggad om det finns tillgång till regelbundna försörjningsmedel, såsom t.ex. lön från heltidsarbete, som tillgodoser livsuppehållet för anknytningspersonen. Dessutom ska det finnas lämplig bostad för anknytningspersonen och sökanden. Sökande som är anhöriga till flyktingar och till vissa kategorier av skyddsbehövande i övrigt samt till barn ska dock inte omfattas. En anknytningsperson som är svensk medborgare eller som haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år ska undantas från försörjningskravet. Utredaren ska överväga om det finns anledning att undanta även andra anknytningspersoner från försörjningskravet för att undvika orimliga konsekvenser. Utredaren ska även analysera vilka konsekvenser förslaget får för barn. Utredningen ska avlämna sitt betänkande senast den 1 december 2008.

#### **Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare**

Enligt rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska tredjelandsmedborgare kunna få en särskild status efter fem års laglig vistelse i en medlemsstat. (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44, Celex 32003L0109). 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 (5a kap. UtIL). Detta gäller dock inte flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt eftersom de inte omfattas av direktivet. Eftersom en person som har bott i Sverige i fem år med permanent uppehållstillstånd i normalfallet kan bli svensk medborgare har mycket få ansökningar om varaktig ställning kommit in till Migrationsverket.

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 rådets direktiv

2004/83/EG av den 29 april 2004 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, det s.k. skyddsgrundsdirektivet). Förslaget har behandlats i rådet sedan hösten 2007 och förhandlingarna är ännu inte avslutade.

Skr. 2008/09:33

### 3.4 Viseringspolitik

#### **EU:s system för utbyte av viseringsinformation (VIS)**

Europeiska unionens råd beslutade den 8 juni 2004 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation (VIS) (2004/512/EG; EUT L 213, 15.6.2004, s. 5, Celex 32004D0512). Syftet med VIS är att förebygga hot mot den inre säkerheten och s.k. viseringsshopping samt att underlätta gränskontroll, inre utlänningskontroll och kampen mot bedrägerier. I rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) anges ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för VIS samt förfaranden mellan medlemsstaterna för utbyte av uppgifter för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslutsfattande (EUT L 218, 13.8.2008, s. 60, Celex 32008R0767). Driftsättningen av VIS är planerad till maj 2009.

VIS ska användas av samtliga länder som deltar i Schengensamarbetet. Med VIS samlas alla viseringsansökningar elektroniskt i en central databas. För att säkerställa identifieringen av den som söker visering kommer biometri (fingeravtryck och foto) att registreras i systemet vid varje förstagångsansökan om visering. Genom att samla alla viseringsansökningar centralt skapar man förutsättningar för en mer enhetlig viseringspolitik och genom att registrera biometrisk information om dem som söker viseringar säkerställer man viseringshandlingarnas äkthet och att det är rätt person som använder en handling. Genom att underlätta informationsutbytet kommer införandet av VIS att medföra att den gemensamma viseringspolitiken, viseringssamarbetet och samrådet mellan medlemsstaternas viseringsmyndigheter förstärks. Vidare kommer VIS att underlätta identifiering och återsändande av olagliga invandrare samt tillämpningen av Dublinförordningen. Den förbättrade prövningen av viseringsansökningar kommer också att bidra till medlemsstaternas inre säkerhet och till att bekämpa terrorism.

#### **EU-gemensam viseringskodex**

Arbetet med att öka harmoniseringen av viseringspolitiken fortsätter inom EU och mellan Schengenstaterna. Kommissionen har presenterat ett förslag till en förordning om en gemenskapskodex för viseringar (KOM(2006) 403 slutlig, se även Faktapromemoria 2006/07:FPM56, Förordning om gemenskapskodex om viseringar), om vilken förhandlingar har pågått sedan hösten 2006. I dag är de gemensamma reglerna för visering spridda i ett antal förordningar och andra rättsakter

som brukar refereras till som ”Schengenregelverket” på viseringsområdet. Det är nödvändigt att revidera det nuvarande regelverket, inte minst beroende på införandet av VIS. Detta kräver bl.a. regler för hur biometri ska upptas på utlandsmyndigheterna och hur medlemsstaterna ska låta sig representeras av varandra. Förhandlingar i rådet pågår.

### **Förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna**

För att ge medlemsstaterna en rättslig grund att uppta de biometriska uppgifterna som VIS kräver, i avvaktan på att en gemensam viseringskodex antas, har kommissionen föreslagit en förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om organisationen av mottagandet och behandlingen av viseringsansökningar (KOM(2006) 269 slutlig, jfr Faktapromemoria 2007/08:FPM17, Förordning om ändring av anvisningar för visering). Möjligheten att delegera arbetet med att ta emot viseringsansökningar och samla in biometriska uppgifter ingår i detta förordningsförslag som förhandlas parallellt med förordningsförslaget om en gemensam viseringskodex. Europaparlamentet beräknas anta förslaget i en andra läsning under hösten 2008.

### **Viseringsförenklingsavtal mellan EG och tredjeländer**

Ett viseringsförenklingsavtal innebär för medborgarna i det land med vilket avtalet ingåtts stora fördelar i samband med utfärdande av Schengenviseringar. Förutom de förenklade rutinerna, vilka innebär bland annat kortare handläggningstider och lägre krav på dokumentation, är viseringsavgiften också betydligt lägre eller helt borttagen för dem som omfattas av avtalet. Det första viseringsförenklingsavtalet ingicks med Ryska Federationen och trädde i kraft den 1 juni 2007. Vid årsskiftet 2008 trädde också viseringsförenklingsavtal med Albanien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Moldavien, Montenegro, Serbien och Ukraina i kraft. Avtalen är uttryck för en politisk vilja inom EU att öka samarbetet och utbytet mellan EU och tredjeländer. Samtidigt är möjligheten att ingå ett viseringsförenklingsavtal knuten till tredjeländernas åtaganden och beredskap att återta sina medborgare. Avtalen används således också som politiska instrument i EU:s kontakter med tredjeländer.

## **4 Migration och utveckling**

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 markerar 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. Skrivelsen fokuserar inom migrationsområdet på följande: arbetskraftsinvandring till Sverige och EU, remitteringar och återföring av kunskap till utvecklingsländer, och skydd och varaktiga lösningar för flyktingar. I skrivelsen åtar sig regeringen att intensifiera sina ansträngningar att utarbeta en svensk politik som genom ett samstämmigt agerande mellan olika politikområden främjar synergieffekter mellan migration och utveckling. I regeringens skrivelse Sverige och Afrika – en politik för gemensamma utmaningar och möjligheter (skr. 2007/08:67) beskrivs migration som en naturlig del av globaliseringen. Detta inkluderar migration både från Afrika till Europa, och migration mellan afrikanska länder. Även i denna skrivelse lyfts migrationens utvecklingspotential fram och behovet av att maximera denna samt minimera dess negativa effekter, såsom t.ex. kompetensflykt (s.k. brain drain).

Sveriges migrations- och asylpolitik ingår i ett större regionalt och globalt sammanhang. Regeringens migrations- och asylpolitik omfattar åtgärder som förebygger ofrivillig migration. Den är en del av en helhet som bland annat omfattar utrikes-, säkerhets-, 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. Inom EU antogs rådsslutsatser på detta område i november 2007. Dessa är resultatet av behandlingen av EU:s första rapport om samstämmighet för utveckling, där migration, klimat och säkerhet blev föremål för särskilda slutsatser. Rådsslutsatserna tar sin utgångspunkt i EU:s övergripande strategi för migration och i de politiska deklarationerna som antogs vid ministerkonferenserna om migration och utveckling i Rabat och Tripoli 2006. De understryker bl.a. vikten av att fortsätta undersöka möjligheterna för ökad rörlighet, inklusive cirkulär migration, underlätta remitteringar samt behovet att stärka insatserna för att motverka kompetensflykt från viktiga samhällssektorer (särskilt hälsosektorn) i utvecklingsländer. Sverige har deltagit aktivt i dessa processer. Arbetet för ökad samstämmighet mellan migration och utveckling har utgjort ett sätt att genomföra den svenska politiken för global utveckling i ett EU-sammanhang.

#### 4.1 Globala forumet för migration och utveckling

I syfte att fördjupa den internationella dialogen inom området migration och utveckling efter FN:s högnivådialog på detta tema i september 2006, hölls ett första möte med det Globala forumet för migration och utveckling (GFMD) den 9–11 juli 2007 med Belgien som värd. Målet med GFMD är att skapa en plattform där mottagar-, transit- och

ursprungsländer ges möjlighet att identifiera och konstruktivt diskutera gemensamma intressen inom migration och utveckling. Vid det första GFMD-mötet diskuterades hur arbetskraftsinvandring, remitteringar, engagemang av diasporagrupper och samstämmighet mellan politikområden som har bäring på migration kan bidra till utveckling. Många deltagare betonade under diskussionen vikten av partnerskap och att främja samstämmighet mellan migrationspolitik och utvecklingspolitik. Mötet var framgångsrikt då det genererade ett stort deltagande (156 länder), en konstruktiv diskussion mellan alla parter, ett flertal projekt mellan länder och organisationer, samt enighet om att gemensamt fortsätta GFMD-processen. Sverige var aktivt i det första GFMD-mötet bl.a. som ordförande för en rundabordsdiskussion om samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitik. Sverige ingår i en inre krets av länder som finansiellt och på andra sätt stödjer GFMD-processen. Filippinerna kommer att vara värd för det andra mötet med det Globala forumet som kommer att hållas i Manila i oktober 2008.

## 4.2 Cirkulär migration

Begreppet cirkulär migration uppmärksammas alltmer internationellt 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. Även om det inte finns någon vedertagen definition, handlar cirkulär migration om att underlätta människors rörlighet mellan mottagar- och ursprungsländer. Detta kan åstadkommas genom t.ex. program för temporär arbetskraftsinvandring eller mer generella lagstiftningsåtgärder som skapar incitament för rörlighet och tar bort hinder på området. Ursprungsländer kan främja cirkulär migration t.ex. genom att erbjuda skattelättnader och gynnsammare regler för direktinvesteringar. Mottagarländer kan främja cirkulär migration genom att exempelvis tillåta längre vistelser i ursprungslandet utan att migranten för den skull förlorar sin uppehållsstatus i mottagarlandet, att tillåta naturalisering och dubbelt medborgarskap, att förenkla processen för beviljande av inresetillstånd för migranter som tidigare bott och arbetat i mottagarlandet, och att erbjuda en möjlighet att överföra sociala rättigheter som t.ex. pensioner.

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. Det var ett särskilt tema under det första mötet i det Globala forumet om migration och utveckling i Bryssel i juli 2007 och kommer även att diskuteras under det andra GFMD-mötet i Manila i oktober 2008.

Sverige arbetar aktivt, inom EU och internationellt, för ökad förståelse för och vidareutveckling av begreppet cirkulär migration. Sverige har t.ex. med framgång drivit frågan som tema under sitt ordförandeskap i IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and

Refugees) under 2007–2008. Som en del av ordförandeskapet beställde Sverige även en studie om cirkulär migration från Migration Policy Institute med titeln: Circular Migration: Learning by doing – Experiences of circular migration and their implications for development.

Skr. 2008/09:33

## 5 Övergripande samarbete i EU

### 5.1 Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser

Syftet med EU:s övergripande strategi för migration (EU Global Approach to Migration) i EU:s yttre förbindelser på migrationsområdet är att, med ett brett angreppssätt, genom ett samstämmigt agerande mellan berörda politikområden och i partnerskap med tredjeländer, hantera migration och migrationsströmmar på ett effektivare och mer rättssäkert och humant sätt. Den övergripande strategin fastlades av Europeiska rådet i december 2005 och hade inledningsvis fokus på Afrika och Medelhavsområdet.

Som svar på Europeiska rådets uppmaning från december 2006 att tillämpa EU:s övergripande strategi för migration även i de östra och sydöstra grannregionerna, presenterade kommissionen den 16 maj 2007 ett meddelande om tillämpning av den övergripande strategin för migration på Europeiska unionens östra och sydöstra grannregioner (KOM(2007) 247 slutlig). Målsättningarna bekräftades av Europeiska rådet i juni 2007 och genomförandearbetet inleddes under sommaren. Den 5 december 2007 presenterade kommissionen en framstegsrapport om arbetet med EU:s övergripande strategi för migration (Interim progress report on the Global Approach to Migration (KOM(2007) 780 slutlig). Under våren 2008 har arbetet konkretiserats genom samarbete med partnerländerna inom ramen för de olika partnerskapsinstrumenten: EU-migrationsuppdragsresor, samarbetsplattformar för migration och utveckling, partnerskap för rörlighet och migrationsprofiler (faktaprofiler för transit- och ursprungslander).

#### **EU-uppdragsresor**

I enlighet med rådsslutsatser från december 2006 genomförs EU-uppdragsresor (EU migration missions) till utvalda ursprungs- och transitländer för att etablera eller stärka dialogen på migrationsområdet. Under 2007 genomfördes de första fem EU-uppdragsresorna: till Kap Verde, Ghana, Mauretania, Senegal och Etiopien. Sverige deltog i uppdragsresan till Etiopien i november 2007, som en del i förberedelserna inför deltagandet i samarbetsplattformen för migration och utveckling med Etiopien. I april 2008 genomfördes en uppdragsresa till Nigeria. Genom rådsslutsatser i juni 2008 kan uppdragsresor även genomföras till samarbetsländer i de östra och sydöstra grannregionerna.

Instrumentet ”Samarbetsplattformar för migration och utveckling” utvecklades inom ramen för den expertgrupp som leddes av Storbritannien under våren 2007. I expertgruppen ingick ett mindre antal medlemsstater, däribland Sverige. Samarbetsplattformar för migration och utveckling upprättas för att sammanföra partnerländerns myndigheter, EU-medlemsstater, 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 upprättas mellan EU och Etiopien och Sverige har under våren 2008 deltagit i det förberedande arbetet på plats i Etiopien.

### **Partnerskap för rörlighet**

För att genomföra den övergripande strategin för migration och för att genom förstärkt samarbete mellan EU och tredjeländer bättre hantera migrationsströmmar har EU inrättat ett nytt instrument som kallas för partnerskap för rörlighet (mobility partnerships). Partnerskapen utgör ett politiskt ramverk som består av ett paket av samordnade åtgärder för att främja laglig migration, cirkulär migration och migrationens utvecklingseffekter, samt motverka olaglig invandring. För att pröva potentialen och mervärdet av det nya instrumentet har EU ingått pilotpartnerskap för rörlighet med Moldavien och Kap Verde, och planerar sådana partnerskap även med Georgien och Senegal. Sverige deltar, tillsammans med 14 andra av EU:s medlemsstater, i pilotpartnerskapet för rörlighet med Moldavien som förväntas operationaliseras i början på 2009. Eventuellt kommer Sverige att delta i ett partnerskap för rörlighet även med Georgien.

## **5.2 Europeiska migrationsnätverket (EMN)**

År 2002 initierade Europeiska kommissionen bildandet av ett europeiskt migrationsnätverk (EMN) för att förbättra tillgången på och utbytet av statistik och information på asyl- och migrationsområdet inom EU. Genom ett rådsbeslut som trädde i kraft under maj 2008 (2008/381/EG) inrättades nätverket på permanent basis. Samtliga medlemsstater utom Danmark och Irland kommer att delta i nätverket.

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. Förslaget kan ses som ett led i Haagprogrammet, där det fastställs att utvecklingen mot en gemensam asyl- och migrationspolitik bör ta sin utgångspunkt i en ”gemensam analys av alla aspekter av migrationsfenomenet”. Sverige eftersträvar en ökad harmonisering av asyl- och migrationspolitiken och välkomnar att EMN nu har inrättats formellt.

Nätverket är sammansatt av Europeiska kommissionen och nationella kontaktpunkter som utses av medlemsstaterna. Varje enskild kontaktpunkt ska bestå av minst tre experter med kompetens inom

beslutsfattande, lagstiftning, forskning och statistik. Migrationsverket kommer att fungera som svensk kontaktpunkt. Vidare har en styrelse inrättats för att ge nätverket politisk ledning. Skr. 2008/09:33

Målet är att EMN ska erbjuda ett mervärde i förhållande till befintliga strukturer som tillhandahåller information på migrations- och asylområdet genom den tydliga inriktningen på analys, kopplingarna till den akademiska världen och allmänhetens tillgång till dess resultat.

## 6 Övrigt internationellt samarbete

### 6.1 FN:s flyktingkommissarie, UNHCR

UNHCR bildades 1950 genom beslut i FN:s generalförsamling för att hantera flyktingproblematiken i främst Europa. Organisationens mandat vilar bl.a. på 1951 års flyktingkonvention och dess tilläggsprotokoll från 1967. I dag är organisationen en av det internationella systemets viktigaste humanitära aktörer med ett unikt mandat att skydda flyktingar. UNHCR har även en normativ roll som övervakare och uttolkare av flyktingkonventionen. Organisationen har en global täckning och är verksam framför allt i Afrika, där de flesta flyktingsituationerna finns i dag, men spelar också en aktiv roll i arbetet med harmoniseringen av migrations- och asylopolitiken inom EU.

UNHCR är i huvudsak ett frivilligfinansierat FN-organ. Endast cirka tre procent av de totala behoven täcks av bidrag från FN:s reguljära budget. Huvuddelen av UNHCR:s finansiering utgörs av frivilliga bidrag från en rätt begränsad krets medlemmar; de tio största givarna står för 75 procent av budgeten. Sverige är en av de största givarna till UNHCR: År 2007 var Sverige tredje största givare efter USA och Japan. Det svenska kärnbidraget för 2007 uppgick till 534 miljoner kronor. För 2008 är det svenska kärnbidraget 564 miljoner kronor. Därutöver har Sida bidragit med stöd till enskilda UNHCR-ledda projekt i fält. UNHCR:s styrorgan, dess exekutiva kommitté som består av alla medlemsländer, möts årligen. Vid dessa möten antas bl.a. så kallade skyddsslutsatser. År 2007 antogs en skyddsslutsats om utsatta barn. Vidare höll flyktingkommissarien 2007 ett skyddsdialogmöte i december om s.k. sammansatta migrationsströmmar. Skyddsdialogmöten kommer i framtiden att hållas årligen om aktuella frågor på skyddsområdet. UNHCR är även en viktig samarbetspartner i arbetet med att skapa ett EU-gemensamt vidarebosättningsprogram.

### 6.2 International Organization for Migration (IOM)

International Organization for Migration (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 122 medlemsstater, däribland Sverige, och ett tjugotal stater med observatörsstatus. IOM:s operationella budget för 2008 uppgår till 529 miljoner USD. Därtill kommer den administrativa budgeten som för 2008 uppgår till omkring 35 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 reviderat ett avtal med IOM avseende arbete med återetableringsstöd i främst Afghanistan men som även kan användas i andra mottagarländer. Migrationsverket har även tillsammans med UNHCR deltagit i ett projekt som drivs av IOM och finansieras av Sida, som syftar till att ge den moldaviska staten kapacitet till att utveckla en policy för effektiv hantering av migration.

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 2007 och 2008 omfattade drygt 140 miljoner kronor, varav drygt 53 miljoner kronor avsattes för humanitärt stöd i huvudsak till flyktingar och internflyktingar i Södra Afrika. Övrigt stöd från Sida har gått till att motverka människohandel framför allt i Europa, HIV/AIDS-förebyggande i Afrika, integrering av krigsoffer framför allt i Latinamerika, samt återuppbyggnad av bostäder efter naturkatastrofer i Asien.

IOM är vidare en viktig aktör för genomförandet av Sveriges och EU:s externa migrationspolitik och en stor del av EU:s migrationsbudget 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 styrelsemöten.

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

Skr. 2008/09:33

IGC är en sammanslutning bestående av sexton länder: Belgien, Danmark, Finland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland, Grekland, Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Sekretariatet har sitt säte i Genève. IGC är ett informellt forum som tillkommit i syfte att ge deltagande stater möjlighet att diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC kan ses som ett serviceorgan för de deltagande staterna. Sammanslutningen producerar bl.a. regelbundet statistiska uppgifter över t.ex. antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna. IGC publicerar även annan information, såsom uppgifter om de deltagande staternas lagstiftning och praxis när det gäller t.ex. asylprocedurer och familjeåterförening. IGC har för närvarande sex arbetsgrupper som sammanträder cirka två gånger per år vardera. Grupperna behandlar asyl- och flyktingfrågor, inresa och återvändande, invandring, integration, landdokumentation samt tekniska frågor. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier i särskilda ämnen. Ordförandeskapet inom IGC roterar mellan deltagarländerna. Sverige har innehaft ordförandeskapet under perioden juli 2007–juni 2008 och hade då cirkulär migration som tema. Cirkulär migration har bl.a. diskuterats vid en särskild workshop som Sverige stod värd för. Under ordförandeskapet har Sverige även anordnat ett högnivåmöte, IGC Full Round, som ägde rum i Stockholm 19–21 maj 2008. Vid detta möte diskuterades bl.a. cirkulär migration och Globala forumet för migration och utveckling.

### 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 grundades 1993 och har idag 11 medlemsländer. Sverige blev medlem i organisationen 2002 och har därefter stött dess verksamhet med årliga bidrag. Sverige har även i några fall gett finansiellt stöd direkt till projektverksamhet. Bland annat har svenska medel utgått för ett regionalt projekt på Västra Balkan med syfte att anpassa migrationslagstiftning och asylhantering i dessa länder till EU-standard.

ICMPD fungerar också som sekretariat för den s.k. Budapestprocessen, inom vilken man samarbetar med EU:s östra grannländer för att förbättra bl.a. deras migrationslagstiftning och asylhantering. Förutom de flesta europeiska länderna deltar i samarbetet inom Budapestprocessen också länderna i Kaukasien, Australien, Kanada och USA.

År 2001 bjöd Migrationsverket tillsammans med UNHCR in fyra länder – Litauen, Polen, Ukraina och Vitryssland – till Söderköping för att på myndighetsnivå diskutera asyl och irreguljär migration. Mötet kom att resultera i den s.k. Söderköpingsprocessen. I dag deltar, vid sidan av Sverige, tio länder på ömse sidor av den nya EU-gränsen. Det övergripande och långsiktiga målet är att göra länderna öster om den nya EU-gränsen; Moldavien, Ukraina och Vitryssland, mindre attraktiva som transitländer och att de på sikt ska kunna betraktas som säkra första asylländer. Verksamheten inriktas på samarbete på myndighetsnivå och har främst gällt prövning av asylärenden och mottagande av asylsökande. Styrkommittén för processen består idag av representanter från Europeiska kommissionen, Migrationsverket, UNHCR och IOM, vilka samtliga också är med och finansierar processen. I Stockholm hålls årligen ett högnivåmöte inom ramen för Söderköpingsprocessen. En representant från Justitiedepartementet agerar vid dessa tillfällen ordförande.

## 6.6 Europarådet

### *Verksamheten i ministerkommittén*

Sverige är ordförande i Europarådets ministerkommitté från maj till november 2008. Sverige har framför allt lagt tonvikten på genomförandet av de mål som beslutades 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 konferenser. Arbetet i styrkommittén och expertgrupperna har särskilt inriktats på frågor om lika rättigheter, ömsesidig respekt och en förbättrad situation för särskilt utsatta grupper.

På migrationsområdet finns sedan 2003 en politisk plattform vars syfte bland annat är att upprätta en dialog mellan mottagarländer, ursprungsländer och transitländer samt identifiera utmaningar på migrationsområdet. 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, OECD, ILO, IOM och 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.



Östersjöstaternas råd är ett forum för regionalt samarbete kring Östersjön som idag består av 12 medlemmar: Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Tyskland samt Europeiska kommissionen. 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 vid ett eventuellt återvändande av barn och ungdomar som utsatts för människohandel. Den svenska kontaktpunkten finns på Justitiedepartementet.

Våren 2007 avslutades en tvåårig utbildningsinsats som syftade till att länderna skulle utbyta erfarenheter och kunskaper när det t.ex. gäller att ge skydd och stöd till barn som blivit utsatta för människohandel. I utbildningsinsatsen ingick också för deltagande länder att sprida kunskapen vidare nationellt.

## 6.8 Nordiskt samarbete

De nordiska regeringarna samarbetar sedan 1986 kring asyl- och migrationsfrågor i den Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor, NSHF. Arbetet i NSHF bedrivs genom två årliga möten på tjänstemannanivå, ett årligt ministermöte samt genom särskilt tillsatta arbetsgrupper. Inom ramen för samarbetet utbyts information och diskuteras frågeställningar kring bl.a. asylinströmning, återvandring och återvändande, förvaltningsbistånd, vidarebosättning, arbetskraftsinvandring, integration, EU och Schengensamarbetet. Under sommaren 2007 tog Danmark över ordförandeskapet i NSHF. Norge har sedan 1 juli 2008 ordförandeskapet. Sverige innehade ordförandeskapet 2005/2006.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 oktober 2008

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Statsrådet Billström

---

Regeringen beslutar skrivelse 2008/09:33 Migration och asylpolitik