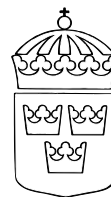


# Regeringens skrivelse 2013/14:73



Migration och asylpolitik

Skr.  
2013/14:73

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 januari 2014

*Fredrik Reinfeldt*

*Tobias Billström*  
(Justitiedepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken och statistiska uppgifter för perioden 1 juli 2010–30 juni 2013. Det ingår även en redogörelse för samarbetet i Europeiska unionen och det internationella samarbetet i övrigt på området.

# Innehållsförteckning

Förkortningar och begreppsförklaringar .....	3
1 Inledning .....	4
2 Asyl- och skyddsfrågor .....	6
2.1 Kommenterad statistik över antalet asylsökande.....	6
2.2 Asylprövning.....	13
2.3 Gemensamt europeiskt asylsystem.....	15
2.4 Mottagande av asylsökande.....	20
2.5 Bosättning .....	22
2.6 Återvändandefrågor.....	23
2.7 Ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar .....	25
2.8 Övriga frågor om skydd .....	28
3 Övrig migration.....	32
3.1 Kommenterad statistik över beviljade uppehållstillstånd ..	32
3.2 Arbetskraftsinvandring .....	34
3.3 Anhöriginvandring .....	38
3.4 Fri rörlighet för EES-medborgare .....	40
3.5 Visering .....	41
3.6 EU:s åtgärder mot olaglig invandring .....	44
4 Migration och utveckling .....	44
4.1 Globala forumet för migration och utveckling (GFMD) ..	45
4.2 Cirkulär migration .....	46
5 Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser.....	47
5.1 EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet...	47
5.2 Samarbetsprocesser inom migrationsområdet .....	49
6 Övrigt internationellt samarbete.....	51
6.1 FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) .....	51
6.2 International Organization for Migration (IOM).....	52
6.3 Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC).....	53
6.4 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) .....	53
6.5 Europarådet .....	54
6.6 Nordiskt samarbete.....	54
6.7 Östersjöstaternas råd .....	54
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 januari 2014.....	55

# Förkortningar och begreppsförklaringar

Skr. 2013/14:73

CAMM	Common Agenda for Migration and Mobility
CAT	Committee Against Torture, FN:s kommitté mot tortyr
EAC	European Asylum Curriculum, utbildningsprogram för tjänstemän som arbetar inom asylprocessen
EASO	Europeiska stödkontoret för asylfrågor
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EMN	Europeiska migrationsnätverket
ERF	Europeiska flyktingfonden
ERPUM	European Return Platform for Unaccompanied Minors
EUT	Europeiska unionens officiella tidning, t.o.m. den 31 januari 2003, Europeiska gemenskapens officiella tidning (EGT)
FN	Förenta nationerna
Frontex	Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser
Genève-konventionen	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning
GFMD	Globala forumet för migration och utveckling
GMG	Global Migration Group
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
IOM	International Organization for Migration, Internationella migrationsorganisationen
Lifos	Migrationsverkets databas för rätts- och landinformation
MME	Partnerskapet för migration, rörlighet och sysselsättning (Migration, Mobility, Employment)
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PGU	Politik för global utveckling
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SI	Svenska institutet
REVA	Projektet rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete
RIF-rådet	Rådet för rättsliga och inrikes frågor
SOU	Statens offentliga utredningar
Tredjeland	Annat land än någon av EU:s medlemsstater, övriga EES-stater eller Schweiz
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissariat
VIS	Visa Information System

# 1 Inledning

I denna skrivelse redogörs för den svenska migrations- och asylpolitiken under perioden 1 juli 2010–30 juni 2013. Det lämnas en redovisning av den svenska politiken sedan det andra halvåret 2010 avseende asyl- och skyddsrelaterade frågor, arbetskraftsinvandring, samt övrig invandring och viseringsfrågor. Samarbetet i EU och det internationella samarbetet, särskilt med avseende på migration och utveckling samt migrationsfrågorna i EU:s yttre förbindelser redovisas också. 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 denna skrivelse. Resultatredovisning för 2010, 2011 och 2012 avseende Utgiftsområde 8 Migration redovisas i budgetpropositionerna för 2011, 2012 och 2013. Där framgår bland annat verksamhetens resultat med utgångspunkt från målet för utgiftsområdet. Mål anges också i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, samt i regleringsbrev till Migrationsverket och andra berörda myndigheter och domstolar.

Under 2012 beviljades drygt 111 000 personer uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige, vilket var den högsta årssiffran dittills. Regeringens mål är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen, underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet. Utifrån denna målsättning träffade regeringen och Miljöpartiet de gröna i mars 2011 en ramöverenskommelse om den samlade migrations- och asylpolitiken.

Utvecklingen i omvärlden under de senaste åren har präglats av stor politisk och ekonomisk turbulens. Den mycket svåra situationen i Syrien och den ekonomiska krisen i Europa var två övergripande faktorer som påverkade migrationen till Sverige under den period som skrivelsen omfattar. Antalet asylsökande ökade kraftigt och var under 2012 det största sedan kriget i forna Jugoslavien i början av 1990-talet. Sverige är ett av Europas primära destinationsländer för asylsökande, såväl i absoluta tal som i förhållande till Sveriges folkmängd. Sedan 2010 är Sverige också det land i Europa till vilket flest asylsökande ensamkommande barn kommer.

Regeringen har, under den för skrivelsen aktuella perioden, fattat ett antal beslut för att ytterligare stärka kvaliteten och rättssäkerheten i asylprocessen. Bland annat beslutades under våren 2012 att en fjärde migrationsdomstol skulle inrättas från och med den 1 oktober 2013. Migrationsverkets handläggning när det gäller förordnanden av offentliga biträden utvärderades och verket fick i uppdrag att skapa ett system för att göra migrationsrättslig praxis och andra avgöranden från internationella domstolar lätt åtkomlig i sin databas för rätts- och landinformation och att göra en allmän översyn av databasen. Vidare fick en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och redovisa hur Migrationsverkets beslut och migrationsdomstolarnas domar är utformade. I april

2013 enades regeringen och Miljöpartiet de gröna om att se över vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) i syfte att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa.

Utgångspunkten för EU:s samarbete kring migration och asyl är genomförandet av Stockholmsprogrammet som antogs under det svenska ordförandeskapet 2009 och avser perioden 2010–2014. I programmet poängteras vikten av att etablera ett gemensamt asylofförande och ett likvärdigt skydd i alla medlemsstater. Skillnaderna mellan medlemsstaternas asylinströmning är märkbar och det sedan tidigare överenskomna regelverket tillämpas inte alltid på ett likartat sätt, vilket bidrar till en obalans när det gäller mottagandet av asylsökande. Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom EU på asylområdet och ser etableringen av ett gemensamt europeiskt asylsystem som ett viktigt övergripande mål inom ramen för EU:s asylpolitik. Som ett led i harmoniseringen av asylpolitiken fortsatte, under perioden som skrivelsen omfattar, arbetet med att omförhandla de rättsakter som utgör grunden för det gemensamma asylsystemet och i juni 2013 hade samtliga omarbetade rättsakter antagits. Arbetet på EU-nivå kommer nu att fokusera på genomförandet av det gemensamma asylsystemet och praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna. Det europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) blev formellt operativt i juni 2011. Det är regeringens förhoppning att EASO kommer att stärka det praktiska samarbetet på asylområdet inom EU, i syfte att förbättra tillämpningen av lagstiftningen och att tydliggöra innehållet i den.

När det gäller det internationella samarbetet har Sverige fortsatt att ha ett starkt engagemang och vara en av de största bidragsgivarna till UNHCR. Varje år tar Sverige, i samarbete med UNHCR, ut flyktingar och andra skyddsbehövande i olika delar av världen för överföring och stadigvarande bosättning i Sverige. Sverige var, under perioden som skrivelsen omfattar, det fjärde största landet i världen och det största i Europa när det gäller vidarebosättning och verkade för att fler EU-stater ska bli permanenta vidarebosättningsländer och att antalet vidarebosättningsplatser i Europa ska öka.

I Stockholmsprogrammet slås fast att väl hanterad migration kan vara positivt för alla berörda parter. Bland annat framhålls betydelsen av en flexibel invandringspolitik för att möta kommande arbetskraftsbehov i EU. Sverige har ett nationellt system för arbetskraftsinvandring som är enkelt och flexibelt både för arbetsgivare i Sverige och för den som vill komma hit för att arbeta. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) publicerade i december 2011 en omfattande rapport med en utvärdering av den svenska arbetskraftsinvandringsreformen 2008. Rapporten bekräftade att reglerna fungerar väl, även om vissa justeringar kan behövas. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med förslag till ytterligare åtgärder för att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Inom ramen för EU:s strategiska plan för laglig migration, har arbetet med det gemensamma regelverket för arbetskraftsinvandring fortsatt. Kommissionen har aviserat fem direktiv på området. Två av dessa har antagits under den för skrivelsen aktuella perioden, ett direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och ett ramdirektiv om ett enda ansökningsförfarande för ett

kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd samt en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland. Vidare har förhandlingar pågått mellan rådet och EU-parlamentet om kommissionens förslag till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning samt direktiv om villkor för inresa och vistelse för företagsintern förflyttning av personal från tredjeland. I april 2013 inleddes även förhandlingar om ett direktivförslag om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete och au-pair-arbete.

Anhöriginvandring utgör i dag en stor del av migrationen till Sverige. I juli 2010 trädde ändringar i utlänningslagen i kraft som syftar till att motverka vissa fall av familjeseparation där barn är inblandade.

Svensk migrationspolitik ingår i ett större regionalt och globalt sammanhang. En prioriterad fråga för regeringen är att underlätta cirkulär migration och stärka dess positiva utvecklingseffekter. Regeringen genomför successivt flera förslag i syfte att undanröja hinder för ökad rörlighet och därigenom öka de positiva utvecklingseffekterna av cirkulär migration. Sverige har också fortsatt att delta aktivt i processen kring den mellanstatliga plattformen för dialog om migration och utveckling, det Globala forumet för migration och utveckling (GFMD). Från januari 2013 till juni 2014 innehar Sverige ordförandeskapet och står som värd för ett stort GFMD-möte i maj 2014. Genom ordförandeskapet befäster regeringen Sveriges roll som ledande aktör i det globala samarbetet kring migration och utveckling. Ordförandeskapet sammanfaller med två andra viktiga globala processer, den andra högnivådialogen för migration och utveckling i FN:s generalförsamling i oktober 2013 samt framtagandet av en ny global utvecklingsagenda 2015.

## 2 Asyl- och skyddsfrågor

### 2.1 Kommenterad statistik över antalet asylsökande

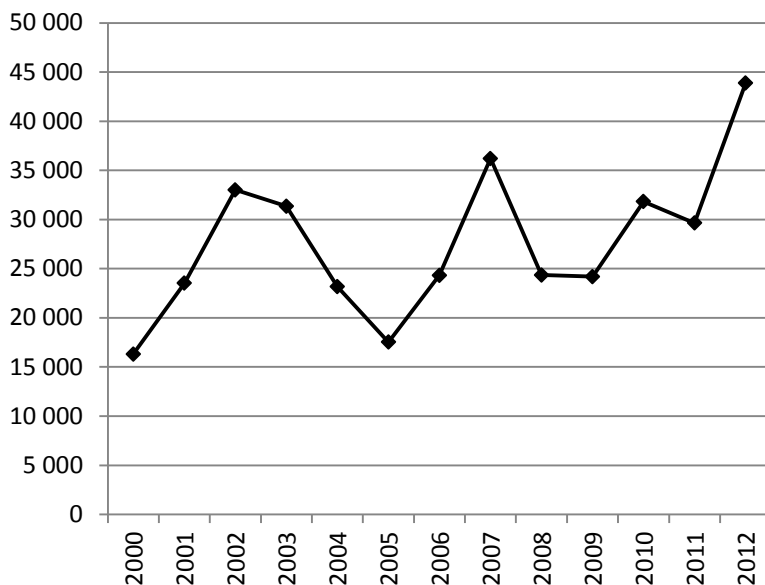
#### **Tillbakablick**

Antalet personer som söker asyl i Sverige har ökat under 2000-talet. Under 2010 ansökte nästan 32 000 personer om asyl här och 2011 var antalet drygt 29 600. Under 2012 ansökte närmare 44 000 personer om asyl i Sverige, vilket var det högsta antalet sedan kriget i forna Jugoslavien i början på 1990-talet. Under första halvåret 2012 inkom drygt 16 000 asylansökningar och under andra halvåret steg antalet till mer än 27 000 ansökningar. Orsaken till den markanta ökningen av asylsökande under den andra halvan av året var den kraftigt försämrade säkerhetssituationen i Syrien. Sedan krisen inleddes i mars 2011 har situationen utvecklats till att alltmer kännetecknas av urskillningslöst våld och svåra humanitära förhållanden i stora delar av landet. Drivkrafterna för människor att lämna regionen har därför successivt ökat. Utvecklingen har framför allt lett till ett högt migrationstryck i Syriens närområde, men även ett ökat migrationstryck mot bland annat Sverige. Under första halvåret 2013 har trenden med ett ökat antal asylsökande

fortsatt. Till och med den 30 juni 2013 hade närmare 19 000 personer sökt asyl i Sverige, varav 4 750 från Syrien. En annan ihållande trend är att personer från Afghanistan, Somalia och Eritrea fortsätter att söka asyl i Sverige.

Skr. 2013/14:73

#### Antalet nya asylsökande åren 2000–2012



Källa: Migrationsverket

#### Handläggningstider inom asylprocessen

Handläggningstiderna inom asylprocessen varierar beroende på individ och ursprungsland. Migrationsverket gör alltid en individuell prövning i varje enskilt ärende och utredningsinsatserna anpassas alltefter behov. Handläggningstiderna har successivt minskat under de senaste fyra åren, bland annat till följd av förbättringar av effektiviteten inom Migrationsverket. Den minskade handläggningstiden kan delvis också förklaras av ärendesammansättningen. Många asylsökande har kommit från länder där situationen är sådan att uppehållstillstånd normalt beviljas och handläggningstiden i dessa ärenden är oftast relativt kort.

Migrationsverket avgjorde under 2012 fler asylärenden än föregående år. Totalt avgjordes cirka 36 500 asylärenden. Av dessa avgjordes 70 procent inom fyra månader. Under 2011 avgjordes cirka 30 400 asylärenden, varav 60 procent avgjordes inom fyra månader. Det ökande antalet asylsökande under 2012 föranledde Migrationsverket att fastställa en handlingsplan för prioritering av handläggning och hantering av asylärenden. De ansökningar om asyl som prioriterades var till exempel ärenden rörande ensamkommande barn och barnfamiljer. Vidare prioriterades ärendeslag som ofta resulterar i en hög andel beslut enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen (avvisning med omedelbar verkställighet) och ärenden med initialbedömningen att sökanden troligen kommer att beviljas uppehållstillstånd samt ärenden där sakprövning ska ske i ett annat

land enligt Dublinförordningen.<sup>1</sup> Under första halvåret 2013 avgjordes totalt cirka 23 500 asylärenden. Tabellen nedan visar genomsnittliga handläggningstider i dagar för handläggningen av asylärenden från ansökan till lagakraftvunnet beslut.

*Genomsnittliga handläggningstider i asylprocessen (i dagar)*

<b>Handläggningstider</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Migrationsverket	203	130	149	108
Migrationsdomstolarna (avlägsnandemål)	192	201	177	141
Migrationsöverdomstolen (avlägsnandemål)	48	48	51	45
<b>Totalt</b>	<b>443</b>	<b>379</b>	<b>377</b>	<b>294</b>

*Källa: Migrationsverket*

### **Grunder för beviljade uppehållstillstånd**

11 764 personer beviljades uppehållstillstånd under 2010 som flyktingar, skyddsbehövande, inom ramen för vidarebosättning eller till följd av synnerligen ömmande omständigheter. Under 2011 var motsvarande antal 12 259 personer. År 2012 ökade antalet till 16 893. Under första halvåret 2013 uppgick antalet till närmare 10 500 till följd av såväl ett ökat antal avgjorda asylärenden som en högre andel beviljade ansökningar i förhållande till motsvarande period föregående år. Uppgången i antalet avgjorda asylärenden och beviljade ansökningar kan till stor del kopplas till säkerhetssituationen i Syrien och den stora andelen asylsökande därifrån. Av de ansökningar som avgjordes 2012 hänvisades cirka 6 300 till sakprövning i annat land enligt Dublinförordningen. Under samma år accepterade Sverige att överta sakprövningen i cirka 2 100 ärenden enligt samma förordning.

<sup>1</sup> Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, EUT L 50, 25.2.2003, s. 1 (Celex 32003R0343).



Grund	2010	2011	2012
<b>Konventionsflyktingar</b> (Genèvekonventionen)	<b>2 304</b>	<b>2 870</b>	<b>4 617</b>
varav			
kvinnor	1 100	1 351	2 173
män	1 204	1 519	2 444
Under 18 år totalt	686	841	1 555
<b>Alternativt skyddsbehövande</b> (risk för tortyr m.m., väpnad konflikt)	<b>5 764</b>	<b>5 438</b>	<b>8 687</b>
varav			
kvinnor	2 379	2 057	3 371
män	3 385	3 381	5 316
Under 18 år totalt	1 653	2 119	2 846
<b>Övrig skyddsbehövande</b> (väpnad konflikt, andra svåra motsättningar)	<b>1 050</b>	<b>710</b>	<b>408</b>
varav			
kvinnor	472	306	178
män	578	404	230
Under 18 år totalt	250	291	178
<b>Organiserad överföring av flyktingar</b> (kvot)	<b>1 786</b>	<b>1 896</b>	<b>1 853</b>
varav			
kvinnor	921	899	896
män	865	997	957
Under 18 år totalt	786	865	810
<b>Synnerligen ömmande omständigheter</b>	<b>860</b>	<b>1 345</b>	<b>1 328</b>
varav			
kvinnor	355	460	440
män	505	885	888
Under 18 år totalt	478	928	925
<b>Totalt</b>	<b>11 764</b>	<b>12 259</b>	<b>16 893</b>
varav			
kvinnor	5 227	5 073	7 058
män	6 537	7 186	9 835
Under 18 år totalt	3 853	5 044	6 314

Källa: Migrationsverket

### Asylsökandes ursprungsländer

Under de senaste tre åren har en betydande del av antalet asylsökande kommit från konfliktområden såsom Afghanistan, Irak, Somalia och Syrien, men även från Eritrea och länderna på västra Balkan. Asylsökande från västra Balkan ökade kraftigt en kort tid efter att länderna blivit viseringsfria i december 2009 (Makedonien, Montenegro och Serbien) och i december 2010 (Albanien och Bosnien och Hercegovina). Under 2010 kom till exempel den största gruppen av asylsökande från Serbien. Totalt ansökte över 6 300 serbiska medborgare om asyl år 2010, vilket var en ökning med närmare 1 000 procent jämfört med året innan. Den enskilt näst största gruppen asylsökande var somaliska medborgare. Till skillnad från de serbiska asylsökande beviljades majoriteten av somalierna uppehållstillstånd i första instans. Under 2011 minskade

antalet asylsökande från Serbien med nästan 60 procent och antalet asylsökande från Somalia med cirka 28 procent. I stället var asylsökande från Afghanistan den enskilt största gruppen. Migrationsverket konstaterade i sin årsredovisning 2011 att Afghanistan och Somalia är våldsdrabbade länder, vilket enligt verkets prognoser kommer att fortsätta generera ett stort antal sökande till Sverige under åren framöver. Under 2012 ökade samtliga av de 15 största asylsökande nationaliteterna jämfört med föregående år, med undantag för Irak, Ryssland, Serbien, Kosovo och Makedonien. Den största ökningen stod asylsökande från Syrien för. Antalet asylsökande från Syrien steg under 2012 med över 1 120 procent jämfört med 2011 och uppgick till över 7 800. Två andra grupper som ökade kraftigt under 2012 var asylsökande från Eritrea och från Bosnien och Hercegovina som ökade med 43 respektive 58 procent jämfört med 2011. När det gäller Eritrea, har Migrationsverket konstaterat att politiskt förtryck, fattigdom och en sträng obligatorisk militär- och civiltjänst är de faktorer som främst driver människor på flykt. Under första halvåret 2013 fortsatte trenden med ett stort antal asylsökande från Syrien. Utöver syrier fortsatte även andra grupper från länder som Afghanistan, Somalia och Eritrea att ansöka om asyl i Sverige.

I tabellen nedan redovisas några av de största grupperna av asylsökande i Sverige och antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden 2010–2012. Asylsökande som reser in under den 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.

<b>Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap perioden 2010–2012. Beslut angående konventionsflyktingar, alternativt skyddsbehövande, övrig skyddsbehövande, kvotflyktingar samt synnerligen ömmande omständigheter</b>						
Medborgar- skap	2010		2011		2012	
	Asyl- sökande	Uppe- hålls- tillstånd	Asyl- sökande	Uppe- hålls- tillstånd	Asyl- sökande	Uppe- hålls- tillstånd
<b>Syrien</b>	<b>421</b>	<b>126</b>	<b>640</b>	<b>183</b>	<b>7 814</b>	<b>5 126</b>
Kvinnor	131	48	195	54	3 100	1 993
Män	290	78	445	129	4 714	3 133
Under 18 år	116	45	152	52	2512	1 609
<b>Somalia</b>	<b>5 553</b>	<b>5 378</b>	<b>3 981</b>	<b>3 136</b>	<b>5 644</b>	<b>2 624</b>
Kvinnor	2 178	2 526	1 272	1 456	1 869	1 235
Män	3 375	2 852	2 709	1 680	3 775	1 389
Under 18 år	1 253	1 336	730	941	1 068	758
<b>Afghanistan</b>	<b>2 393</b>	<b>1 486</b>	<b>4 122</b>	<b>3 154</b>	<b>4 755</b>	<b>3 223</b>
Kvinnor	356	361	997	846	1 189	1 008
Män	2 037	1 125	3 125	2 308	3 566	2 215
Under 18 år	1 428	950	2 469	2 172	2 830	2 135
<b>Serbien</b>	<b>6 343</b>	<b>46</b>	<b>2 705</b>	<b>42</b>	<b>2 697</b>	<b>42</b>
Kvinnor	3 029	22	1 314	19	1 304	14
Män	3 251	24	1 391	23	1 393	28
Under 18 år	3 087	22	1 223	25	1 223	25
<b>Eritrea</b>	<b>1 443</b>	<b>1 234</b>	<b>1 647</b>	<b>1 589</b>	<b>2 356</b>	<b>1 650</b>
Kvinnor	710	675	792	783	1 127	862
Män	733	559	855	806	1 229	788
Under 18 år	386	407	370	467	477	428
<b>Statslös</b>	<b>1 033</b>	<b>489</b>	<b>1 109</b>	<b>507</b>	<b>2 289</b>	<b>1 036</b>
Kvinnor	264	208	368	198	841	430
Män	769	281	741	309	1 448	606
Under 18 år	251	187	339	222	695	340
<b>Bosnien och Hercegovina</b>	<b>123</b>	<b>14</b>	<b>981</b>	<b>18</b>	<b>1 549</b>	<b>24</b>
Kvinnor	44	4	456	8	687	14
Män	79	10	525	10	862	10
Under 18 år	37	7	491	12	630	14
<b>Irak</b>	<b>1 977</b>	<b>1 169</b>	<b>1 633</b>	<b>1 106</b>	<b>1 322</b>	<b>549</b>
Kvinnor	729	549	665	569	528	299
Män	1 248	620	968	537	794	250
Under 18 år	473	267	338	251	291	113
<b>Övriga</b>	<b>12 533</b>	<b>1 822</b>	<b>12 830</b>	<b>2 524</b>	<b>15 461</b>	<b>2 619</b>
Kvinnor	4 572	834	4 649	1 140	5 497	1 416
Män	8 024	988	8 181	1 384	9 964	1 203
Under 18 år	3 462	632	3587	902	4 425	892
<b>Totalt</b>	<b>31 819</b>	<b>11 764</b>	<b>29 648</b>	<b>12 259</b>	<b>43 887</b>	<b>16 893</b>
Kvinnor	12 013	5 227	10 708	5 073	16 142	7 058
Män	19 806	6 537	18 940	7 186	27 745	9 835
Under 18 år	10 493	3 853	9 699	5 044	14 151	6 314

Källa: Migrationsverket

### Asylsökande i EU:s medlemsstater

Det totala antalet asylsökande i EU:s medlemsstater ökade med sju procent under 2012 jämfört med 2011. Antalet asylsökande minskade dock i tio av EU:s medlemsstater. Tyskland och Frankrike, följt av Sverige, var de länder där flest personer ansökte om asyl 2012. Sveriges andel av det totala antalet asylansökningar inom EU ökade till 15 procent under 2012 efter att ha legat stabilt på cirka 10 procent under de senaste fyra åren, bortsett från 2010 då andelen låg på 13 procent. Sett i förhållande till

folkmängd hade Sverige 2012 det näst högsta antalet asylsökande inom EU.

<b>Asylansökningar till EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz, perioden 2010–2012</b>					
Asylland	2010	2011	2012	Förändring 2011–2012 i procent	Ansök- ningar per 1 000 inv. 2012
Belgien	21 760	26 000	18 520	-28,8	1,7
Bulgarien	1 030	890	1 230	38,2	0,2
Cypern	3 160	1 770	1 630	-7,9	1,9
Danmark	4 970	3 810	6 140	61,2	1,1
Estland	30	70	80	14,3	0,1
Finland	4 020	3 090	2 920	-5,5	0,5
Frankrike	48 070	52 150	54 940	5,3	0,8
Grekland	10 270	9 310	9 580	2,9	0,8
Irland	1 940	1 290	940	-27,1	0,2
Italien	10 050	34 120	15 710	-54,0	0,3
Lettland	60	340	190	-44,1	0,1
Litauen	370	410	530	29,3	0,2
Luxemburg	740	2080	2050	-1,4	3,9
Malta	140	1 360	2 060	51,5	4,9
Nederländerna	13 330	11 590	8 850	-23,6	0,5
Polen	6 530	5 090	9 180	80,4	0,2
Portugal	160	280	300	7,1	0,0
Rumänien	860	1720	2510	45,9	0,1
Slovakien	540	320	550	71,9	0,1
Slovenien	250	310	260	-16,1	0,1
Spanien	2 740	3 410	2 580	-24,3	0,1
Storbritannien	22 640	25 900	27 410	5,8	0,4
<b>Sverige</b>	<b>31 820</b>	<b>29 650</b>	<b>43 890</b>	<b>48,0</b>	<b>4,6</b>
Tjeckien	490	490	520	6,1	0,0
Tyskland	41 330	45 740	64 540	41,1	0,8
Ungern	2100	1690	2160	27,8	0,2
Österrike	11 010	14 420	17 420	20,8	2,1
<b>Totalt EU</b>	<b>240 410</b>	<b>277 300</b>	<b>296 690</b>	<b>7,0</b>	<b>0,6</b>
Schweiz	13 520	19 440	25 950	33,5	3,3
Norge	10 060	9 050	9 790	8,2	2,0

Källa: UNHCR

### Asylsökande ensamkommande barn

Antalet barn som söker asyl i Sverige utan vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn) har ökat under 2000-talet. Åren 2005 och 2006 kom 400 respektive 800 ensamkommande barn. Mellan 2011 och 2012 ökade antalet ensamkommande barn med 35 procent, från 2 700 till

3 600. Ungefär 90 procent av barnen är i åldern 13–17 år. Merparten av barnen kommer från Afghanistan och den näst största gruppen kommer från Somalia. Drygt 15 procent av barnen är flickor. Under det första halvåret 2013 ansökte cirka 1 400 ensamkommande barn om asyl i Sverige, vilket är i nivå med antalet under motsvarande period föregående år.

Sedan 2010 är Sverige det land i Europa till vilket flest asylsökande ensamkommande barn söker sig. Det totala antalet ensamkommande barn som kommer till Europa har de tre senaste åren legat på en relativt stabil nivå kring cirka 10 000 årligen.

#### *Antal asylsökande ensamkommande barn 2010–2012*

	2010	2011	2012
Asylsökande ensamkommande barn	2 393	2 657	3 578
– varav flickor	464	400	581
– varav pojkar	1 929	2 257	2 997
– varav 0–6 år	76	59	97
– varav 7–12 år	125	145	228
– varav 13–19 år	2 192	2 453	3 253

*Källa: Migrationsverket*

## 2.2 Asylprövning

### **Reformer, utredningar och uppdrag**

Migrationsministern beslutade i april 2010 att en kartläggning skulle göras av hur undantagsbestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) har tillämpats (Ju 2010/3432/P), särskilt när barn är berörda såväl i familj som ensamkommande. Enligt kartläggningen, som överlämnades till regeringen i maj 2011 (Ds 2011:14), har bestämmelsen tillämpats på det sätt lagstiftaren avsett.

I april 2011 beslutade regeringen att ge Domstolsverket i uppdrag att lämna förslag till inrättande och geografisk placering av en fjärde migrationsdomstol för att förkorta handläggningstiderna och stärka rättssäkerheten för asylsökande. I maj 2012 beslutade regeringen att den nya domstolen ska vara placerad vid Förvaltningsrätten i Luleå och vara i funktion från och med den 1 oktober 2013.

Regeringen fattade under våren 2012 flera beslut för att stärka kvaliteten och rättssäkerheten i asylprocessen. Statskontoret fick i uppdrag att utvärdera Migrationsverkets handläggning av frågor som avser förordnanden av offentligt biträde i migrationsärenden. Statskontoret redovisade sitt uppdrag den 30 oktober 2012 genom rapporten En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden (2012:30). I rapporten lämnade Statskontoret förslag på hur förordnandeprocessen kan förbättras. Rapporten överlämnades i november 2012 till Migrationsverket för synpunkter. Frågor rörande förordnanden av offentligt biträde är nu under beredning i Regeringskansliet. Vidare fick Migrationsverket i

uppdrag att skapa ett system för att göra migrationsrättslig praxis och andra avgöranden från internationella domstolar lätt åtkomlig i sin databas för rätts- och landinformation, Lifos, samt att göra en allmän översyn av Lifos. Systemet är nu färdigställt. Totalt rör det sig om 250 internationella avgöranden från främst Europadomstolen och EU-domstolen, men även från andra instanser såsom FN:s kommitté mot tortyr samt ungefär lika många domar från Migrationsöverdomstolen. När det gäller översynen av Lifos, är visualiseringsverktyget fortfarande under utarbetande och Migrationsverket arbetar även med en metod att försöka identifiera relevanta frågeställningar tidigt i processen i syfte att underlätta handläggningen av ärenden. En särskild utredare fick i uppdrag att kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade (dir. 2012:17). I maj 2013 överlämnade Migrationsutredningen (Ju 2012:02) sitt betänkande, Begripliga beslut på migrationsområdet (SOU 2013:37). För att besluten ska bli mer begripliga och enklare för en sökande att förstå, föreslog utredningen olika insatser från Migrationsverkets sida. Utredningen såg också över utformningen av migrationsdomstolarnas domar och beslut men lämnade i den delen inga förslag. Betänkandet skickades ut på remiss med svar till regeringen den 29 november 2013.

I regleringsbrevet för 2013 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att utveckla och redovisa metoder och verktyg för systematisk uppföljning av rättslig kvalitet i både avslags- och bifallsbeslut samt att redovisa hur myndigheterna arbetar för att säkerställa en likformig tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. I uppdraget ingick också att visa vilka metoder och verktyg myndigheten använder för att säkerställa rättslig kvalitet samt hur myndigheten arbetar för att säkerställa likformig tillämpning av lagstiftningen i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas. Migrationsverket återrapporerade uppdraget den 14 juni 2013 i skrivelsen Återrapporering rörande uppdrag Rättslig kvalitet. Bland annat har en metod för systematisk kvalitetsuppföljning utvecklats. En rad åtgärder vidtas inom myndighetens olika delar för att säkerställa en enhetlig och hög kvalitet i handläggning och beslutsfattande. Det rör sig om både kvalitetssäkring i handläggningen och om uppföljning av enhetlighet. När det gäller arbetet med att säkerställa likformigheten i asylprövningen av ärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas, har bland annat en särskild handläggningsordning inrättats där specialister som har genomgått ett anpassat kompetensutvecklingsprogram deltar i ärendehandläggningen. Vidare har en utbildning i normkritik med asyrrättslig fördjupning införts som en obligatorisk kurs.

### **Handläggning av barns asylansökningar**

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

barnets bästa i övrigt kräver. I ärenden som rör barn ska barnet höras om det inte är olämpligt (1 kap. 11 § utlänningslagen). I undantagsbestämelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) anges att barn kan beviljas uppehållstillstånd även om deras skäl inte har samma allvar och tyngd som krävs för att bevilja uppehållstillstånd till vuxna enligt samma bestämmelse. I april 2013 enades regeringen och Miljöpartiet de gröna om att se över vissa bestämmelser i utlänningslagen i syfte att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa.

Flera insatser har gjorts när det gäller att förstärka barnrättsperspektivet. Regeringen har i regleringsbrevet, senast 2012, gett Migrationsverket i uppdrag att särskilt redovisa hur myndigheten säkerställer att barns egna asylskäl utreds, bedöms och redovisas i besluten. Enligt regeringens instruktion för Migrationsverket ska barnkonsekvensanalyser göras inför alla beslut som rör barn. Migrationsverket genomför kontinuerligt utbildningar för den personal som handlägger ärenden som rör barn för att den ska ha förutsättningar att utreda och bedöma barns asylskäl.

För att öka kunskapen om asylprocessen bland överförmyndare och gode män som företräder ensamkommande barn i asylprocessen, gav regeringen i mars 2012 Migrationsverket i uppdrag att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting samt berörda myndigheter och ideella organisationer, utarbeta ett informationsmaterial som ska kunna användas som stöd vid utbildningsinsatser. Migrationsverket redovisade uppdraget till regeringen i augusti 2012.

## 2.3 Gemensamt europeiskt asylsystem

Under åren fram till 2005 antogs ett antal rättsakter inom EU på asylområdet (asylprocedurdirektivet<sup>2</sup>, skyddsgrundsdirektivet<sup>3</sup>, mottaganddirektivet<sup>4</sup>, Dublinförordningen<sup>5</sup> och Eurodacförordningen<sup>6</sup>). Mellan 2008–2012 föreslog kommissionen ändringar i dessa rättsakter, som en del av arbetet med att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem. Syftet med den ändrade lagstiftningen är bland annat att fastställa ett

<sup>2</sup> 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 (Celex 32005L0085).

<sup>3</sup> Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall 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, EUT L 304, 30.09.2004, s. 12 (Celex 32004L0083). Opublicering EUT L 204, 5.8.2005 s. 24 (rättad Celex 32004L0083R[02]).

<sup>4</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18 (Celex 32003L0009).

<sup>5</sup> Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, EUT L 50, 25.2.2003, s. 1 (Celex 32003R0343).

<sup>6</sup> Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen, EGT L 316, 15.12.2000, s. 1 (Celex 32000R2725).

gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som har rätt till internationellt skydd. Målsättningen är bland annat att uppnå ett mer likvärdigt skydd i hela EU och att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater.

Under 2011 antogs det omarbetade skyddsgrundsdirektivet<sup>7</sup> och i juni 2013 antogs de omarbetade mottagande- och asylprocedurdirektiven<sup>8</sup> samt de omarbetade Dublin- och Eurodacförordningarna<sup>9</sup>. Under 2011 antogs också ändringar i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, i syfte att utvidga direktivets tillämpningsområde till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd.<sup>10</sup> Samtliga rättsakter har antagits av Europaparlamentet och rådet gemensamt enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I maj 2010 antogs Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor (EASO). Stödkontoret blev formellt operativt i juni 2011.<sup>11</sup>

Den 2 december 2011 presenterade kommissionen ett meddelande om solidaritet inom EU på asylområdet: ”En EU-agenda för bättre ansvarsfördelning och ökat ömsesidigt förtroende”.<sup>12</sup> Den 8 mars 2012 antogs rådsslutsatser om solidaritet inom EU.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, EUT L 337, 20.12.2011, s. 9 (Celex 32011L0095).

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, EUT L 180, 29.6.2013, s. 96 (Celex 32013L0033) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd EUT L 180, 29.6.2013, s. 60 (Celex 32013L0032).

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, EUT L 180, 29.6.2013, s. 31 (Celex 32013R0604) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, EUT L 180, 29.6.2013, s. 1 (Celex 32013R0603).

<sup>10</sup> Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, EUT L 16, 23.1.2004, s. 44 (Celex 32003L0109) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd, EUT L 132, 19.5.2011, s. 1 (Celex 32011L0051).

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor, EUT L 132, 29.5.2010, s. 11 (Celex 32010R0439).

<sup>12</sup> KOM (2011) 835 slutlig. Se även Faktapromemoria 2011/12:FPM118.

<sup>13</sup> Rådets slutsatser om en gemensam ram för verklig och konkret solidaritet med medlemsstater som är utsatta för särskilda påfrestningar till följd av blandade migrationsströmmar, den 8 mars 2012, dok. nr ST 7485/12.



## Asylprocedurdirektivet

Asylprocedurdirektivet behandlar förfarandet vid prövningen av en asylansökan. Kommissionens förslag till omarbetat asylprocedurdirektiv från 2011 syftade enligt kommissionen bland annat till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert asylförfarande.<sup>14</sup> Det omarbetade direktivet, som antogs i juni 2013, innehåller utökade och delvis nya krav på medlemsstaterna i jämförelse med det ursprungliga direktivet. Detta gäller bland annat reglerna om tillgång till asylprocessen, utbildning av tjänstemän, information till de asylsökande, asylintervju, juridisk rådgivning, asylsökande som har behov av särskilda processuella garantier (till exempel offer för tortyr), ensamkommande barn, tidsfrister för handläggningen av asylansökningar samt rätten att vid ett överklagande invänta besked från domstolen om verkställigheten ska avbrytas. Det omarbetade asylprocedurdirektivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 20 juli 2015, med undantag för vissa bestämmelser om handläggningstid, som ska vara genomförda senast den 20 juli 2018.

## Skyddsgrundsdirektivet

Skyddsgrundsdirektivet innehåller bland annat regler för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd och regler om vilka förmåner som dessa personer ska vara berättigade till. Kommissionens förslag till omarbetat skyddsgrundsdirektiv från 2009 syftade enligt kommissionen bland annat till att skapa tydligare regler inom EU när det gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll.<sup>15</sup> Det omarbetade direktivet, som antogs i december 2011, innebär att alternativt skyddsbehövande i större utsträckning ska jämföras med flyktingar i fråga om tillgången till de rättigheter som direktivet ger den som har beviljats skydd. Det omarbetade direktivet omfattar även vissa ändringar och förtydliganden i bland annat reglerna om aktörer som kan ge skydd mot förföljelse, internt flyktalternativ och skäl till förföljelse. Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 21 december 2013.

## Dublinförordningen

Dublinförordningen reglerar vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av en asylansökan som lämnas in i någon av medlemsstaterna. Dublinförordningen gäller även Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz. Enligt förordningen ska en asylansökan prövas i en enda medlemsstat. Den garanterar samtidigt att varje person som söker asyl i EU får sitt skyddsbehov gentemot ursprungslandet prövat i en av medlemsstaterna.

Kommissionens förslag till omarbetad Dublinförordning från 2008 syftade enligt kommissionen bland annat till att effektivisera tillämpningen av förordningen samtidigt som rättssäkerheten för den asylsökande säkerställs.<sup>16</sup> Genom den omarbetade förordningen, som antogs i

<sup>14</sup> KOM (2011) 319 slutlig. Se även Faktapromemoria 2010/11:FPM150.

<sup>15</sup> KOM (2009) 551 slutlig. Se även Faktapromemoria 2009/10:FPM49.

<sup>16</sup> KOM (2008) 820 slutlig. Se även Faktapromemoria 2008/09:FPM73.

juni 2013, införs bland annat en mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering. Mekanismen syftar främst till att hantera situationer där tillämpningen av Dublinförordningen skulle kunna äventyras på grund av problem i en medlemsstats asylsystem. Den omarbetade förordningen innebär också utökade och delvis nya krav på medlemsstaterna, bland annat när det gäller reglerna om rättsmedel, personlig intervju, information, villkoren för förvar, personer i beroendeställning och ensamkommande barn. Den omarbetade förordningen ska tillämpas på ansökningar om internationellt skydd som lämnas in från och med den 1 januari 2014.

### **Eurodacförordningen**

Genom Eurodacförordningen inrättades den EU-gemensamma databasen Eurodac, där fingeravtryck av asylsökande och utlänningar som påträffas när de illegalt reser över en yttre gräns lagras under en begränsad tid i syfte att underlätta tillämpningen av Dublinkonventionen som 2003 ersattes av Dublinförordningen. Den 15 januari 2003 började Eurodac användas. Kommissionens förslag till omarbetad Eurodacförordning från 2012 syftade enligt kommissionen bland annat till att effektivisera tillämpningen av Dublinförordningen, att den sökandes rättssäkerhet ska tas till vara, att skyddet för personuppgifter stärks samt att nationella brottsbekämpande myndigheter och Europol på vissa villkor ska få åtkomst till uppgifter i Eurodac.<sup>17</sup> Den omarbetade förordningen, som antogs i juni 2013, innehåller bland annat nya tidsfrister för överföring av fingeravtryck, nya bestämmelser om dataskydd samt bestämmelser som under vissa villkor ger nationella brottsbekämpande myndigheter och Europol åtkomst till uppgifter i Eurodac i syfte att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott. Den omarbetade förordningen ska tillämpas från och med den 20 juli 2015.

### **Mottagandedirektivet**

Mottagandedirektivet innehåller bland annat allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och principer gällande personer med särskilda behov. Kommissionens förslag till omarbetat mottagandedirektiv från 2011 syftade enligt kommissionen bland annat till att uppnå effektiva och rättvisa förfaranden samt adekvata och jämförbara mottagningsvillkor i hela EU.<sup>18</sup> Det omarbetade direktivet, som antogs i juni 2013, innehåller bland annat tydligare förvarsregler, förbättrade materiella mottagningsvillkor och möjlighet till ökat tillträde för asylsökande till arbetsmarknaden. Det omarbetade mottagandedirektivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 20 juli 2015.

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

Enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, ska tredjelandsmedborgare kunna få en särskild status efter fem års laglig vistelse i

<sup>17</sup> KOM (2012) 254 slutlig. Se även Faktapromemoria 2011/12:FPM163.

<sup>18</sup> KOM (2011) 320 slutlig. Se även Faktapromemoria 2010/11:FPM151.

en medlemsstat (ställning som varaktigt bosatt). Flyktingar och alternativt skyddsbehövande har tidigare undantagits från direktivets tillämpningsområde. Kommissionen föreslog 2007 att direktivets räckvidd skulle utökas till att omfatta även personer som har beviljats internationellt skydd.<sup>19</sup> En sådan ändring av direktivet antogs i maj 2011 och innebär att även personer som har beviljats internationellt skydd kan beviljas ställning som varaktigt bosatt, vilket bland annat ger dem rätt till fri rörlighet inom EU. Det ändrade direktivet skulle ha varit genomfört i medlemsstaterna senast den 20 maj 2013.

### **Europeiskt stödkontor för asylfrågor**

Den 18 juni 2010 trädde Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor (EASO) i kraft.<sup>20</sup> Stödkontoret är operativt sedan den 19 juni 2011 och har sitt säte i Valletta, Malta. Stödkontoret leds av en styrelse, i vilken ingår en ledamot från varje medlemsstat (utom Danmark som dock närvarar men inte har någon rösträtt). Även kommissionen representeras av två ledamöter.

Stödkontorets huvuduppgifter är att bidra till genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet, stärka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna i asylfrågor och ge ändamålsenligt operativt stöd till medlemsstater där asyl- och mottagningssystemen är utsatta för särskilt tryck. Särskilt fokus de följande åren kommer att ligga på att underlätta, samordna och stärka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna i asylfrågor i syfte att förbättra genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet. Ett viktigt verktyg i detta genomförande är utbildningsprogrammet European Asylum Curriculum (EAC) som stödkontoret ansvarar för. EAC syftar till att höja kompetensen bland tjänstemän som arbetar inom asylprocessen i Europa. Mottot för EAC är "Kunskap och kompetens för skydd i Europa".

Medlemsstater som utsätts för starkt migrationstryck kan ansöka om stöd från stödkontoret, vilket är något som Grekland gjorde i februari 2011. Stödkontorets insatser i Grekland inleddes i april 2011 och beräknas pågå till slutet av 2014. Den operativa planen för stödinsatserna bygger på de behov Grekland har enligt sin handlingsplan för det nya grekiska asyl- och migrationshanteringssystemet. Sverige har genom Migrationsverket bidragit med flera experter till olika uppdrag i Grekland.

### **Solidaritet inom EU**

Av Stockholmsprogrammet, framgår att solidariteten mellan medlemsstaterna ska förbättras på asylområdet.<sup>21</sup> Kommissionens meddelande om solidaritet inom EU på asylområdet av den 2 december 2011 tar upp praktiskt samarbete och tekniskt bistånd, finansiell solidaritet, ansvars-

<sup>19</sup> KOM (2007) 298 slutlig. Se även Faktapromemoria 2006/07:FPM108.

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor, EUT L 132, 29.5.2010, s. 11 (Celex 32010R0439).

<sup>21</sup> Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

fördelning och förbättrad förvaltning av asylsystemet som de fyra områden runt vilket solidariteten ska stärkas.

Rådets slutsatser om en gemensam ram för verklig och konkret solidaritet med medlemsstater som är utsatta för särskilda påfrestningar till följd av blandade migrationsströmmar som antogs den 8 mars 2012, ger en översikt av vilka åtgärder som finns tillgängliga för att stärka solidariteten. Rådsslutsatserna beskriver exempel på praktiska verktyg för solidaritet som kan användas för såväl allmän hantering av asylfrågor, som i akuta krissituationer då en medlemsstat står inför akuta flyktingströmmar. Bland annat omnämns en mekanism för tidig varning i Dublinförordningen, stärkt samarbete mellan EASO och EU:s gemensamma gränskontrollbyrå, Frontex, det fortsatta arbetet med det framtida finansiella ramverket, omplacering, gemensam handläggning av asylansökningar, stärkt samarbete vid återvändande och förstärkt samarbete med ursprungs- och transitländer. Rådsslutsatserna beaktar även direktivet om tillfälligt skydd (massflyktsdirektivet)<sup>22</sup> som en ytterligare solidaritetsåtgärd, som skulle kunna användas vid en massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland samt främja medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa. Uppföljning av rådsslutsatserna gjordes av de danska respektive cypriotiska EU-ordförandeskapen under 2012 gällande de hittills genomförda solidaritetsinsatserna och bedömning av medlemsstaternas framtida behov. Därefter har, som nämnts ovan, de omarbetade rättsakterna i det gemensamma asylsystemet antagits och den omarbetade Dublinförordningen som antogs i juni 2013 innehåller i dag en mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering. Vidare genomfördes under våren 2013, på uppdrag av kommissionen, en studie om möjligheter för gemensam handläggning av asylansökningar. Förhandlingarna om en ny asyl- migrations- och integrationsfond som ska bidra till en effektivare hantering av migrationsströmmarna inom EU har pågått under den för skrivelsen aktuella perioden.

## 2.4 Mottagande av asylsökande

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande från det att ansökan om asyl lämnas in till dess att ett slutligt beslut avseende asylansökan meddelas och personen tas emot i en kommun eller, vid ett avslagsbeslut, lämnar landet. Migrationsverket ansvarar för att ordna boende för de asylsökande som inte ordnar boende på egen hand. Migrationsverkets boenden, s.k. anläggningsboende, består i huvudsak av lägenheter med självhushåll. Andelen asylsökande som väljer att bo i anläggningsboende har ökat från 50 procent i januari 2011 till 63 procent i juni 2013. Övriga bor hos till exempel släkt och vänner främst i stor-

<sup>22</sup> Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, EGT L 212.7.8.2001, s. 12 (Celex 32001L055).

stadsregionerna, s.k. eget boende. Vidare prövar Migrationsverket om den asylsökande har behov av dagersättning eller särskilt bidrag.

Inom mottagandet ansvarar kommuner och landsting för vissa insatser. 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.

Under 2012 var i genomsnitt cirka 38 000 personer inskrivna i Migrationsverkets mottagande. Det är en ökning med cirka nio procent (2 996 personer) jämfört med 2011.

Vid utgången av juni 2013 var 39 500 personer inskrivna i mottagandet. Av dessa hade 7 700 personer ett beviljat uppehållstillstånd och 11 700 ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

#### *Inskrivna i Migrationsverkets mottagande, antal personer och vistelsetid 2010–2012*

	2010	2011	2012
Inskrivna per den 31/12,	35 485	36 777	43 221
– varav kvinnor	13 124	13 931	16 852
– varav män	22 361	22 846	26 369
– varav vuxna	25 443	26 001	30 027
– varav barn	10 042	10 776	13 194
Genomsnittligt antal	34 631	35 019	38 015
Vistelsetid dagar (genomsnitt)	473	467	411

*Källa: Migrationsverket*

#### **Skolgång samt hälso- och sjukvård**

Asylsökande barn och ungdomar har rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. De omfattas dock inte av skolplikt. De barn och ungdomar som har sökt uppehållstillstånd men fått avslag på ansökan får fortsätta att gå i skolan till dess att beslut om avvisning eller utvisning har verkställts och de lämnat landet. Landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande m.fl. hälso- och sjukvård samt tandvård regleras i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Lagen innebär en kodifiering av vad som tidigare gällde enligt särskilda överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård som barn som är bosatta i landet. Vuxna asylsökande ska erbjudas vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

När det gäller personer som vistas i landet utan tillstånd, trädde flera lagändringar i kraft den 1 juli 2013. Med personer som vistas i landet utan tillstånd menas dels personer som aldrig har gett sig till känna för myndigheter, dels personer som har haft rätt att vistas i landet men för vilka denna rätt har upphört. Ändringar i skollagen (2010:800) innebär att barn som vistas i landet utan tillstånd ges i huvudsak samma rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer samt

gymnasieskola och gymnasiesärskola som barn som är folkbokförda i landet. En ny lag, lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, reglerar landstingens skyldighet att erbjuda personer som vistas i Sverige utan tillstånd hälso- och sjukvård inklusive tandvård. Den nya lagen innebär att dessa personer ges samma rätt till sjukvård som asylsökande.

### **Mottagandet av asylsökande ensamkommande barn**

Från och med den 1 juli 2006 ansvarar kommunerna för boende och omsorg av ensamkommande barn.

Sedan 2011 förhandlar länsstyrelserna med kommunerna om mottagande av ensamkommande barn. Kommunerna träffar därefter överenskommelser om mottagande med Migrationsverket.

Det har inte funnits överenskommelser om tillräckligt många mottagandeplatser för att kunna möta den, sedan 2006, kraftiga ökningen av ensamkommande barn. Detta har inneburit att allt fler barn stannar i ankomstkommunernas boenden. För att säkerställa att det finns tillräckligt många platser, har regeringen till riksdagen (prop. 2012/13:162) lämnat förslag som innebär en möjlighet för Migrationsverket att både anvisa fler ensamkommande barn till kommuner som har träffat överenskommelser om mottagande och till kommuner som inte har gjort det. Migrationsverket ska i första hand anvisa till kommuner som har träffat överenskommelser om mottagande. Målsättningen är att kommuner även fortsättningsvis ska träffa överenskommelser så att behovet av platser täcks. Riksdagen har antagit regeringens förslag (bet. 2012/13:SfU11 och rskr. 2013/14:2). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2014.

Regeringen gav i regleringsbrev för 2013 Socialstyrelsen i uppdrag att närmare belysa och kartlägga de behov som ensamkommande barn har samt att överväga förslag på åtgärder och redovisa dessa senast den 3 december 2013.

I ett tilläggsdirektiv till Utredningen om tvångsvård för barn och unga (dir. 2013:74), har regeringen gett utredaren i uppdrag att göra en översyn av olika former av placeringsalternativ för barns och ungas boende, vård och fostran. Utredningen ska också lämna förslag till fler placeringsalternativ än vad som finns i dag, vilket inkluderar boendialternativ för ensamkommande barn. Ett delbetänkande i denna del ska lämnas senast den 10 februari 2014.

## **2.5 Bosättning**

Fram till den 1 december 2010 hade Migrationsverket ansvar för att övergripande verka för att det finns en beredskap och kapacitet i landet att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd. Migrationsverket skulle dessutom vid behov medverka vid bosättningen, teckna överenskommelser med kommunerna om mottagandet av nyanlända samt betala ut ersättning till kommuner och landsting. Efter den 1 december 2010, då lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft, övergick det huvudsakliga ansvaret för arbetet med bosättning från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ansvarar för att vid behov anvisa plats för bosättning i en kommun till de nyanlända som har rätt till en etableringsplan. Migrationsverket ansvarar numera endast för bosättningen av personer som kommer till Sverige genom vidarebosättning och personer som av hälsorelaterade skäl inte kan delta i etableringsinsatser överstigande 10 timmar per vecka. Länsstyrelserna förhandlar med kommunerna om mottagande av nyanlända.

## 2.6 Återvändandefrågor

### Verkställighet av avvsnings- och utvisningsbeslut

Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kombineras i regel med ett beslut om avvsnings eller utvisning. För att Sveriges asylsystem ska vara hållbart i längden, krävs att de som efter en prövning bedöms sakna behov av skydd eller annan grund för uppehållstillstånd återvänder till sina hemländer. Återvändandet ska i första hand ske frivilligt, med stöd av Migrationsverket. I de fall där skyldigheten att återvända inte respekteras, är det polisen som ansvarar för att avvsnings- eller utvisningsbeslutet verkställs. Regeringen har gjort särskilda satsningar för att effektivisera återvändandet, bland annat genom att förstärka Migrationsverkets förvaltningsanslag. Regeringen har även gett ansvariga myndigheter – Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdens transporttjänst – i uppdrag att samverka och effektivisera återvändandearbetet i syfte att öka antalet personer med lagakraftvunna avvsnings- eller utvisningsbeslut som återvänder. År 2012 återvände cirka 13 000 personer självmant, vilket innebär en ökning med drygt 20 procent jämfört med 2011. År 2012 verkställdes 5 754 beslut om avvsnings eller utvisning i ärenden som lämnats över från Migrationsverket till polismyndighet, vilket innebär en ökning med drygt 17 procent jämfört med 2011.

Migrationsverket, Polisen och Kriminalvårdens transporttjänst driver sedan 2010 det myndighetsgemensamma utvecklingsprojektet Rätts-säkert och effektivt verkställighetsarbete (REVA). Projektet medfinansieras av Europeiska återvändandefonden. Syftet med projektet är att öka effektiviteten och rättssäkerheten i arbetet med avvsnings och utvisning, bland annat genom att göra tiden från avslag på asylansökan till återvändande så kort som möjligt. Projektet har utvecklat nya gemensamma arbetssätt för att effektivisera arbetet och för att se till att lagar och regler följs på ett enhetligt och standardiserat sätt. REVA ska genomföras med respekt för personen som ska återvända och hans eller hennes behov ska tillgodoses i möjligaste mån. Ökad rättssäkerhet innebär att personen som ska resa kan känna sig trygg i att myndigheterna följer de lagar och regler som är knutna till avvsnings- och utvisningsprocessen.

Regeringen har sedan 2010 gett Migrationsverket i uppdrag att verka för att ett organiserat mottagande kan ske i hemlandet av de ensamkommande barn som enligt ett lagakraftvunnet beslut om avvsnings eller utvisning ska återvända. Enligt regleringsbrevet för 2013 skulle Migrationsverket redovisa vidtagna åtgärder för att barn med lagakraftvunnet beslut om avvsnings eller utvisning i ökad utsträckning ska kunna återvända till hemlandet. I juni 2013 redovisade Migrationsverket bland

annat att återvändandearbetet när det gäller barn i första hand är inriktat på familjeåterförening och efterforskning av familjemedlemmar och anhöriga i hemlandet. Vidare rapporterade Migrationsverket om det europeiska projektet ERPUM (European Return Platform for Unaccompanied Minors) som Migrationsverket driver i samarbete med Nederländerna, Norge och Storbritannien sedan 2011. Projektet, som pågår till och med den 1 juli 2014, är huvudsakligen inriktat på att utveckla långsiktiga och goda relationer för att möjliggöra ett humant och rättssäkert återvändande för barn. Arbetet har hittills inriktats på familjeåterförening i Afghanistan och Irak.

### **Återetableringsstöd och insatser i hemlandet**

För att underlätta självantaget återvändande till länder som har mycket begränsade förutsättningar för återetablering infördes den 1 augusti 2007 ett återetableringsstöd genom förordningen (2007:640) om återetableringsstöd för vissa utlännningar. Stödet, som efter ansökan utbetalas av Migrationsverket, uppgår för närvarande till 30 000 kronor för personer över 18 år och 15 000 kronor för barn under 18 år. En familj kan beviljas högst 75 000 kronor. Under perioden 1 juli 2010 till 30 juni 2013 beviljades cirka 1 500 personer återetableringsstöd, främst personer som skulle återvända till Irak.

I syfte att få till stånd ett återvändande som är hållbart på lång sikt, har Migrationsverket medverkat i olika återintegreringsprogram tillsammans med andra nationella och internationella aktörer. Verket har även utarbetat en strategi för arbetet med återintegrering. Strategin betonar vikten av att tillhandahålla långsiktigt hållbara stödinsatser till personer som återvänder efter avslag på sin asylansökan. Genom ett europeiskt samarbetsprojekt som Migrationsverket är delaktig i, European Reintegration Instrument, kan den som ska återvända till Afghanistan eller norra Irak, få ytterligare stöd och hjälp för att återvända hem. Till exempel kan stöd ges för att starta eget företag i hemlandet eller hjälp med att komma in på arbetsmarknaden.

Svenska Röda Korset driver sedan några år, i samarbete med bland annat systerorganisationer i norra Irak, Serbien och Kosovo, ett projekt för stöd till återvändandes återintegrering. Regeringen har bidragit med finansiering till projektet.

### **Återtagandavtal**

Enligt folkrätten har alla stater en skyldighet att ta tillbaka sina medborgare. För att underlätta återvändandeprocessen och som ett verktyg för närmare bilateralt samarbete har Sverige dock ingått bilaterala återtagandavtal med flera stater, bland andra Kosovo 2011.

När det gäller EU-samarbetet har rådet gett kommissionen mandat att ingå återtagandavtal med tredjeländer för att effektivisera återvändandearbetet. Dessa avtal förhandlas av kommissionen och beslutas av rådet och parlamentet. Återtagandavtalen på EU-nivå har företrädare framför eventuella bilaterala återtagandavtal och har hittills slutits med Albanien, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Hong Kong, Macao, Makedonien, Moldavien, Montenegro, Pakistan, Ryssland, Serbien, Sri



Lanka och Ukraina. Avtal med Kap Verde, Azerbajdzjan och Armenien förväntas träda i kraft under 2014. Kommissionen förhandlar även sedan länge med Marocko och Turkiet. Kommissionen har också fått mandat från rådet att ingå återtagandeavtal med Algeriet och Kina, men formella förhandlingar har ännu inte inletts.

### Återvändandedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet)<sup>23</sup> genomfördes den 1 maj 2012 i svensk rätt (prop. 2011/12:60, bet. 2011/12:SfU6 och rskr 2011/12:164). Lagändringarna innebär bland annat att ett beslut om avvisning eller utvisning som huvudregel ska innehålla en tidsfrist för frivillig avresa och att ett sådant beslut, när det inte finns förutsättningar för att meddela en tidsfrist för frivillig avresa, normalt ska åtföljas av ett återreseförbud. Ett återreseförbud ska vidare i normalfallet meddelas en utlänning som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa om han eller hon inte har lämnat landet när tidsfristen har löpt ut. Ett återreseförbud får upphävas om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

Lagändringarna innebär att en utlänning aldrig får hållas i förvar i mer än tolv månader när det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar. För att få hålla en utlänning i verkställighetsförvar i mer än tre månader krävs att verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar tid att få fram nödvändiga handlingar.

## 2.7 Ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar

Europeiska flyktingfonden (ERF III)<sup>24</sup> och Europeiska återvändandefonden<sup>25</sup> omfattar perioden 2008–2013. Tillsammans med gränsfonden och integrationsfonden ingår dessa fonder i det allmänna ramprogrammet Solidaritet och hantering av migrationsströmmar.<sup>26</sup>

Det regelverk som styr fondarbetet består av parlamentets och rådets beslut om inrättande av respektive fond, de strategiska riktlinjerna som

<sup>23</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 348, 24.12.2008, s. 98 (Celex 32008L0115).

<sup>24</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG av den 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar” och om upphävande av rådets beslut 2004/904/EG, EUT L 144, 6.6.2007, s. 1 (Celex 32007D0573).

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 575/2007/EG av den 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska återvändandefonden för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”, EUT L 144, 6.6.2007, s. 45 (Celex 32007D0575).

<sup>26</sup> KOM(2005) 123 slutlig. Se även Faktapromemoria 2005/06:FPM2.

fastställs av kommissionen, samt de nationella fleråriga och årliga program som ansvarig myndighet i respektive medlemsstat utarbetar och som godkänns av kommissionen. En viss andel av fondmedlen är avsatta för gemenskapsåtgärder – samarbete mellan medlemsstaterna – för vilka kommissionen utarbetar program.

Migrationsverket är nationellt ansvarig och attesterande myndighet för flyktingfonden och återvändandefonden. Migrationsverket ansvarar för de nationella åtgärder som krävs för att åtnjuta och förvalta medel ur fonderna. Fondernas medel ska förvaltas i enlighet med regelverken och utnyttjas på ett effektivt sätt. Migrationsverket ska därvid samverka med kommissionen, andra EU-organ, den nationella revisionsmyndigheten (Ekonomistyrningsverket) och de myndigheter som är ansvariga för övriga fonder inom ramprogrammet (Svenska ESF-rådet och Rikspolisstyrelsen). Samarbete bör också ske med andra relevanta myndigheter och aktörer på migrationsområdet, till exempel frivilligorganisationer och UNHCR. För det nationella samarbetet har en nationell samrådskommitté och en expertgrupp inrättats.

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

### **Flyktingfonden**

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

Flyktingfondens budget för perioden 2008–2013 är 614 miljoner euro. En viss andel är avsedd som finansiell reserv för att stödja medlemsstaterna i en massflyktsituation eller i situationer med särskilda påfrestningar för medlemsstaterna vid en plötslig tillströmning av personer som kan vara i behov av internationellt skydd. Varje medlemsstat tilldelas årligen en grundbudget på 300 000 euro. Därutöver fördelas fondmedlen enligt fördelningsnycklar utifrån antalet asylsökande och vidarebosatta personer. Den totala anslagsfördelningen till stödberättigade åtgärder i Sverige har under programperioden uppgått till cirka 60 miljoner euro. Därtill har Sverige tilldelats cirka 35 miljoner euro för de personer som Sverige har vidarebosatt under perioden. Gemenskapens bidrag till de insatser som stöds av fonderna får normalt uppgå till 50 procent av totalkostnaden. Återstoden ska medfinansieras från offentliga eller privata källor i medlemsstaterna. Insatser som särskilt prioriteras av kommissionen medfinansieras till 75 procent.

Exempel på projekt i Sverige som beviljats medfinansiering av flyktingfonden är bland annat granskningen och utvecklingen av Migrationsverkets landinformationssystem (Lifos), en ny arbetsmodell för handläggningen av asylärenden i syfte att minska väntetiderna och samtidigt öka rättssäkerheten, en introduktionsmodell för kvotflyktingar i fem

norrländska kommuner, en nationell handlingsplan för ett värdigt mottagande av ensamkommande barn samt HBT-projektet Beyond Borders.

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

### **Återvändandefonden**

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.

Återvändandefondens budget är 676 miljoner euro för perioden 2008–2013. Även från denna fond tilldelas varje medlemsstat årligen en grundbudget på 300 000 euro. Resterande medel ur återvändandefonden fördelas bland annat utifrån antalet personer som meddelats avvisningsbeslut i respektive medlemsstat. Bestämmelserna om hur stora delar av insatserna som kan gemenskapsfinansieras är desamma för Återvändandefonden som för Flyktingfonden. Den totala anslagsfördelningen till stödberättigande åtgärder i Sverige har under programperioden uppgått till cirka 20 miljoner euro.

Exempel på projekt i Sverige som har medfinansieras av återvändandefonden är bland annat återvandring och utveckling som syftar till att ge den enskilde hjälp med kontakter med den lokala arbetsmarknaden, Röda Korsets nätverk vid återvändande, vilket bland annat har erbjudit rådgivningsstöd inför återvändandet samt projektet kortare väntan som syftar till att göra återvändandeprocessen mer enhetlig och effektivare.

### **Asyl- migrations- och integrationsfonden**

Kommissionen presenterade den 15 november 2011 ett förslag till förordning om den nya asyl- och migrationsfonden.<sup>27</sup> Den nya fonden föreslås reglera EU-finansieringen inom de områden som i nuvarande fleråriga budgetram omfattas av Europeiska flyktingfonden, Europeiska återvändandefonden och Europeiska integrationsfonden. Syftet med sammanslagningen är enligt förslaget att bidra till ett förenklat regelverk och en mer flexibel tillämpning av regelverket.

Det övergripande syftet med förslaget till en asyl- migrations- och integrationsfond är detsamma som för de nuvarande fonderna; att bidra till en effektivare hantering av migrationsströmmarna inom EU i enlighet med EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik.

Regeringen har välkomnat kommissionens förslag som syftar till att förenkla administration och förvaltning och främja ett effektivare och mer resultatintriktat genomförande. Förordningen förväntas träda i kraft i början av 2014.

<sup>27</sup> KOM (2011) 751, se även Faktapromemoria 2011/12:FPM59.

## 2.8 Övriga frågor om skydd

### Vidarebosättning

Varje år tar Sverige ut flyktingar och andra skyddsbehövande i olika delar av världen för överföring och stadigvarande bosättning i Sverige. Det rör sig både om människor som utan dröjsmål måste få en fristad i ett nytt land och människor som under lång tid väntat på att få en varaktig lösning på sin flyktingsituation. Under perioden 2010–2013 har Sverige, med en kvot på 1 900 platser per år, varit det fjärde största landet i världen när det gäller vidarebosättning. Endast USA, Kanada och Australien har fler vidarebosättningsplatser än Sverige. Sverige stod för nästan en tredjedel av alla platser för vidarebosättning inom EU 2012.

Den svenska ordningen för vidarebosättning bygger på att riksdagen beslutar om hur många personer som varje år ska vidarebosättas och regeringen fastställer därefter de närmare ramarna för den svenska flyktingkvoten. Migrationsverket som är ansvarig myndighet prövar och beslutar som huvudregel i de enskilda ärendena efter framställan från UNHCR. I uppdraget ingår även att identifiera flyktingsituationer där vidarebosättning kan användas strategiskt och vidta åtgärder som bidrar till en lösning av främst utdragna flyktingsituationer som är eller annars riskerar att bli permanenta.

Inom EU finns tretton medlemsstater som regelbundet erbjuder vidarebosättning. Sverige verkar för att fler stater ska bli permanenta vidarebosättningsländer och att antalet vidarebosättningsplatser i Europa ska öka. I mars 2012 kom rådet och Europaparlamentet överens om ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU samt en finansieringsmekanism för detta genom ändringar i Europeiska flyktingfonden (ERF III).<sup>28</sup> Programmet syftar till att medlemsstaterna ska kunna samordna sina vidarebosättningsresurser och använda dem mer effektivt för att till exempel tömma flyktingläger och erbjuda en fristad för de mest utsatta.

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

EU:s regionala skyddsprogram syftar till att skapa förutsättningar för och öka möjligheterna till varaktiga lösningar för flyktingar genom återvändande till ursprungslandet, integration i värdlandet eller vidarebosättning till ett tredjeland.<sup>29</sup> Skyddsprogrammen ska öka kapaciteten i områden som ligger nära flyktingarnas ursprungsregioner. Pilotprogram har genomförts i Ukraina, Vitryssland, Moldavien och Tanzania. Efter en utvärdering av pilotprojekten har dessa skyddsprogram förlängts. Under 2010 tillkom två nya program, det ena i området kring Afrikas Horn och det andra i Libyen. I takt med att situationen i Syrien har förvärrats och antalet syrier på flykt i grannländerna ökat dramatiskt, har frågan om EU:s möjligheter att tillsammans med UNHCR inrätta ett skyddsprogram i Irak, Jordanien och Libanon aktualiserats. Sverige stödjer EU:s region-

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 281/2012/EU av den 29 mars 2012 om ändring av beslut nr 573/2007/EG om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008 – 2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”, EUT L 92, L, 30.03.2012, s. 1.

<sup>29</sup> KOM (2005) 388 slutlig.

ala skyddsprogram i förhoppningen att programmen ska bli ett strategiskt komplement till andra former av humanitärt stöd och kapacitetsuppbyggnad.

Skr. 2013/14:73

### **Granskningar av Sverige i internationella organ**

Sverige granskas regelbundet av FN-kommittéer och kommittéer inom Europarådet när det gäller hur konventioner och andra internationella åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna följs. Rapporterna publiceras på regeringens webbplats om mänskliga rättigheter. Det är vanligt att rapporteringen omfattar frågor om asylsökandes rättigheter. Som exempel kan nämnas Sveriges sammanslagna sjätte och sjunde periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr (CAT), överlämnad i mars 2013, och Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) som överlämnades i september 2012.

### **Prövning av hur Sverige följer konventionsåtaganden**

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna och FN:s kommitté mot tortyr (CAT) är exempel på organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål mot en stat. De kan granska bland annat om en avvisning eller utvisning strider mot statens åtaganden enligt den konvention som organet i fråga är behörigt att övervaka.

#### *Europadomstolen*

Europadomstolen är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I utlänningsärenden kan Europadomstolen pröva om en avvisning eller utvisning strider mot till exempel artikel 2 (rätt till liv), artikel 3 (förbud mot tortyr) och artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) i Europakonventionen. Sverige är folkrättsligt förpliktat att respektera de domar som meddelas av Europadomstolen. Under de senaste fem åren har det kommit in drygt 700 nya utlänningsärenden rörande klagomål mot Sverige till regeringen. Cirka 600 av dessa ärenden (omfattande drygt 800 individer) utgjordes av klagomål från irakiska medborgare som kom in under hösten 2010 och resulterade i en markant ökning av antalet ärenden jämfört med tidigare år. Domstolen begärde regeringens yttrande i cirka 25 av dessa ärenden. Resten av de till domstolen inkomna klagomålen från irakiska medborgare har avvisats eller avskrivits av domstolen. I juni 2013 meddelades domar i åtta mål mot Sverige som rörde avvisning eller utvisning till Irak. Domstolen fann i samtliga mål att det inte skulle utgöra en kränkning av Europakonventionen att utvisa klagandena till Irak. Efter dessa domar återstod, den 30 juni 2013, sju öppna utlänningsärenden som rörde klagomål mot Sverige från irakiska medborgare, varav endast ett var anhängiggjort efter juli 2011.

När det gäller övriga utlänningsärenden har domstolen under den senaste femårsperioden avvisat 14 klagomål mot Sverige som uppenbart

ogrundade och avskrivit 25 av andra orsaker (klaganden har till exempel återkallat sitt klagomål efter att ha beviljats uppehållstillstånd). Sverige har, sedan tillrådet till konventionen och fram till den 30 juni 2013, fällts vid fem tillfällen av domstolen i utlänningsärenden efter att domstolen funnit att en verkställighet av utvisningsbesluten skulle innebära en kränkning av artiklarna 2 och 3. Den 30 juni 2013 fanns det 34 mål hos domstolen som avsåg utlänningsärenden och i vilka regeringen har ombetts att yttra sig eller där domstolen har begärt att verkställigheten av beslutet om utvisning eller avvisning ska inhiberas.

#### *FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna*

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna kontrollerar hur staterna lever upp till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966. Om en stat (som är part till konventionen) även är part till det första fakultativa protokollet till konventionen kan individer framföra klagomål mot den staten till kommittén. Av de 167 stater som för närvarande är anslutna till konventionen har 114 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 varit relativt begränsat. Kommittén hade till och med den 30 juni 2013 fått in sammanlagt 16 klagomål mot Sverige. Av de åtta som har prövats i sak rör tre utlänningsärenden. I två av dessa har kommittén funnit att Sverige hade kränkt konventionen, bland annat i fråga om tortyrförbudet i artikel 7. Den 30 juni 2013 fanns tre klagomål mot Sverige hos kommittén som avsåg avvisning eller utvisning.

#### *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 65 av de 149 stater som är parter till konventionen har gjort (per den 30 juni 2013). Kommittén har mottagit klagomål från enskilda mot Sverige men också mot andra stater – däribland Schweiz, Kanada, Frankrike och Australien – som accepterar den individuella klagorätten. Fram till den 24 juli 2012 hade 111 klagomål mot Sverige lämnats in till FN:s kommitté mot tortyr i utlänningsärenden (fråga om avvisning eller utvisning). Av dessa har 13 avvisats utan sakprövning bland annat eftersom kommittén ansett att anmälningarna var uppenbart oggrundade. 30 ärenden har avskrivits av olika anledningar, framför allt för att klaganden fått uppehållstillstånd, eller för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet hunnit preskriberas under den tid som kommittén handlagt klagomålet. Fram till den 30 juni 2013 hade kommittén i 41 fall, efter prövning i sak, funnit att Sverige inte har kränkt konventionen. Kommittén har i 20 fall fällt Sverige, det vill säga bedömt att ett åter-

sändande av den klagande efter ett beslut om avvísning eller utvisning skulle innebära ett brott mot artikel 3 i tortyrkonventionen.

Antalet anmälningar till FN:s kommitté mot tortyr har under senare år uppgått till färre än tio anmälningar per år. Den 30 juni 2013 fanns åtta klagomål mot Sverige hos kommittén i vilka regeringen ombetts att yttra sig och som avser utlänningsärenden. Kommittén avgör inte klagomål i samma takt som de kommer in, vilket leder till en anhopning av antalet ärenden. De senast avgjorda ärendena hade en genomsnittlig handläggningstid av cirka två år. Under 2012 avvisade kommittén två utlänningsärenden och avgjorde fem klagomål mot Sverige efter sakprövning varav kommittén i ett fall fann att Sverige hade kränkt konventionen (artikel 3 och 16). Under första halvåret 2013 avgjorde kommittén ett ärende i sak mot Sverige och fann att det inte skulle utgöra en konventionskränkning att verkställa beslutet om utvisning av klaganden.

### **Uppehållstillstånd för tribunalvittnen**

Sverige har ingått avtal med internationella domstolar och tribunaler om överföring till Sverige av vittnen och vid behov deras nära anhöriga. Enligt bestämmelser i utlänningslagen ska, om en internationell domstol eller tribunal begär omplacering av ett vittne eller dennes nära anhöriga, dessa personer under vissa förutsättningar ges uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige så länge behovet av omplacering föreligger. Migrationsverket beviljar och utfärdar tillstånden. Under den för skrivelsen aktuella perioden har ett fåtal personer överförts till Sverige med stöd av dessa bestämmelser.

### **Uppehållstillstånd för skyddspersoner**

En av polisens uppgifter är enligt polislagen (1984:387) att bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer, skyddspersoner. Rikspolisstyrelsen får ingå överenskommelse med en utländsk brottsbekämpande myndighet om samarbete gällande särskilt personsäkerhetsarbete. Överenskommelser om omlokalisering till Sverige innefattar vanligtvis ett åtagande för Sverige att bereda den utländska personen tillgång till särskilt personsäkerhetsarbete i Sverige. Den 1 juli 2010 infördes bestämmelser i utlänningslagen, som gör det möjligt att bevilja uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som omfattas av ett sådant åtagande. Enligt dessa bestämmelser ska Migrationsverket på ansökan av Rikspolisstyrelsen bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete. Uppehållstillståndet ska gälla i minst ett år. Om personen fortfarande är föremål för personsäkerhetsarbete när tillståndstiden löpt ut ska ett permanent uppehållstillstånd beviljas på ansökan av Rikspolisstyrelsen. Ett fåtal personer har, under den period som skrivelsen omfattar, beviljats uppehållstillstånd med stöd av dessa bestämmelser.

## Asylnätverket

Asylnätverket ersatte 2011 Flyktingpolitiska nätverket som ett informellt forum för utbyte av idéer och information på asylpolitikens område.

16 organisationer, som från skilda utgångspunkter är aktiva i asylfrågor, deltar i möten under ledning av migrationsministern. Asylnätverket ger en möjlighet för organisationerna att dela med sig av kunskap och erfarenhet på asylområdet, och för migrationsministern att informera om sakfrågor och ge sin syn på händelseutvecklingen. Exempel på frågor som diskuterats inom Asylnätverket är hur det parlamentariska läget efter valet 2010 har präglat debatten på det asylpolitiska området, Sveriges relativt stora andel av antalet ensamkommande barn i relation till jämförbara länder, det svenska mottagandet av ensamkommande barn och organisationernas bild av barnens behov, erfarenheter av praxisutveckling i fråga om familjeåterförening och åtgärder som komplement till tvångsåtgärder vid återvändande. Vidare har utredningar, kartläggningar, kommittédirektiv och uppdrag till bland annat Migrationsverket samt lägesbeskrivningar av situationen i systemet för mottagande av asylsökande presenterats för nätverksdeltagarna. Information om EU-arbetet är en stående dagordningspunkt där bland annat det gemensamma asylsystemet, asyl- och migrationsfonden och EASO har tagits upp.

## 3 Övrig migration

### 3.1 Kommenterad statistik över beviljade uppehållstillstånd

Under 2012 lämnades sammanlagt cirka 410 000 ansökningar om tillstånd för besök och bosättning in till utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. För 2011 var motsvarande antal drygt 408 000 och för 2010 cirka 381 000. Första halvåret 2013 har antalet uppgått till 210 000. En ansökan kan röra exempelvis uppehållstillstånd för arbete, studier eller familjeåterförening, visering för släkt- och turistbesök eller besök med anledning av affärsresor. Såväl förstagångsansökningar som ansökningar om förlängning ingår i ovan redovisade uppgifter.

De två vanligaste grunderna för uppehållstillstånd utgörs av familjeanknytning och arbete. För 2010 uppgick det totala antalet beviljade uppehållstillstånd, exklusive förlängningar, för dessa två grupper till cirka 46 000. Motsvarande antal för 2011 var cirka 50 000 och för 2012 cirka 60 000. I tabellen nedan redovisas antalet personer som beviljats uppehållstillstånd på bland annat dessa grunder under perioden 2010–2012 efter en förstagångsansökan. Tabellen nedan redovisar även antalet registreringar av uppehållsrätt för EES-medborgare samt antalet utfärdade uppehållskort för EES-medborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare.



<b>Uppehållstillstånd för anhöriga, arbetstagare m.fl. samt uppehållsrätter perioden 2010–2012</b>			
<b>Grund</b>	2010	2011	2012
<b>Nära anhöriga</b>	<b>24 626</b>	<b>23 788</b>	<b>30 444</b>
varav kvinnor	13 954	13 676	17 061
män	10 672	10 112	13 383
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>5 823</b>	<b>5 312</b>	<b>9 916</b>
varav			
- anhörig till konventionsflyktning, skyddsbehövande i övrigt, kvotflyktning,	3 050	2 962	7 868
varav kvinnor	1 738	1 743	4 326
män	1 312	1 219	3 542
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 575</b>	<b>1 489</b>	<b>5 687</b>
- anhörig till person med uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen	116	75	29
varav kvinnor	69	41	19
män	47	34	10
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>11</b>
- övriga anhöriga	21 460	20 751	22 547
varav kvinnor	12 147	11 892	12 716
män	9 313	8 859	9 831
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>4 219</b>	<b>3 798</b>	<b>4 218</b>
<b>Arbetsmarknadsgrunder*</b>	<b>21 507</b>	<b>26 119</b>	<b>29 615</b>
varav kvinnor	6 779	9 222	10 267
män	14 728	16 897	19 348
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>2 634</b>	<b>4 323</b>	<b>5 001</b>
<b>Studier**</b>	<b>14 188</b>	<b>6 836</b>	<b>7 707</b>
varav kvinnor	5 572	3 333	3 825
män	8 616	3 503	3 882
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>130</b>	<b>26</b>	<b>310</b>
<b>Adoption</b>	<b>450</b>	<b>355</b>	<b>283</b>
varav kvinnor	212	147	111
män	238	208	172
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>449</b>	<b>355</b>	<b>282</b>
<b>EES-/registreringsärenden***</b>	<b>18 480</b>	<b>23 226</b>	<b>25 501</b>
varav kvinnor	8 510	10 625	11 784
män	9 970	12 601	13 717
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>3 170</b>	<b>4 110</b>	<b>4 123</b>
<b>Verkställighetshinder (5 kap. 11 §)</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>14</b>
varav kvinnor	0	0	2
män	7	7	12
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Verkställighetshinder (12 kap. 18, 19 §)</b>	<b>309</b>	<b>392</b>	<b>462</b>
varav kvinnor	136	173	242
män	173	219	220
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>108</b>	<b>132</b>	<b>192</b>
<b>Förundersökning</b>	<b>33</b>	<b>39</b>	<b>25</b>
varav kvinnor	17	25	22
män	16	14	3
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>3</b>
<b>Övriga (exv. egna företagare)</b>	<b>77</b>	<b>84</b>	<b>135</b>
varav kvinnor	52	54	81
män	25	30	54
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>14</b>
<b>Totalt</b>	<b>79 677</b>	<b>80 846</b>	<b>94 186</b>
varav kvinnor	35 232	37 255	43 395
män	44 445	43 591	50 791
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>12 224</b>	<b>14 148</b>	<b>19 651</b>

Källa: Migrationsverket

\* Anhöriga ingår.

\*\* Doktorander och anknytningar till gäststuderande ingår fr.o.m. 2012.

\*\*\* Utfärdande av uppehållskort för EES-medborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare ingår.

## 3.2 Arbetskraftsinvandring

### Arbetskraftsinvandring till Sverige

Sedan den 15 december 2008 har Sverige regler för arbetskraftsinvandring som innebär att det är lättare för arbetsgivare att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES och Schweiz. Det är arbetsgivarens bedömning av om det finns ett behov av att rekrytera utländsk arbetskraft som ska vara utgångspunkt när ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd handläggs.

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

Under 2010 beviljades totalt 13 612 arbetstillstånd till personer från tredjeland, 2011 beviljades 14 722 arbetstillstånd och 2012 beviljades 16 543 arbetstillstånd. Perioden januari till och med juni 2013 beviljades 10 211 arbetstillstånd. Majoriteten av de sökande inom denna ärendekategori är män. Under 2012 var 82 procent män av dem som ansökte om arbetstillstånd i Sverige. Fördelningen var ungefär densamma även under 2010 och 2011. I vissa yrkesgrupper, exempelvis inom byggbranschen och medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske är andelen män högre än 90 procent. Endast inom yrkeskategorierna vård- och omsorg, frisörer och grundskollärare är andelen kvinnor högre än för män, där 60 procent av de sökande är kvinnor. I samband med arbetet med de nya reglerna för arbetskraftsinvandring gavs Svenska institutet (SI) i uppdrag att skapa en internetbaserad webbportal med information för arbetssökande tredjelandsmedborgare samt att vara samordnande myndighet för övriga informationsinsatser.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) publicerade i december 2011 en omfattande rapport med en utvärdering av den svenska arbetskraftsinvandringsreformen som bekräftar att reglerna fungerar väl, även om vissa justeringar kan behövas. OECD rekommenderade bland annat att kontrollen avseende efterlevnaden av de erbjudna anställningsvillkoren förbättras. En rad åtgärder för att upptäcka och motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring har redan vidtagits, bland annat Migrationsverkets skärpta kontroller inom vissa branscher. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med förslag till ytterligare åtgärder för att upptäcka och stoppa missbruk av arbetskraftsinvandringsreglerna.

### En EU-gemensam politik för arbetskraftsinvandring m.m.

I Stockholmsprogrammet konstateras att arbetskraftsinvandring kan bidra till en ökad konkurrenskraft och ekonomisk utveckling i EU. Som ett led i skapandet av en gemensam politik, har två direktiv antagits på arbetskraftsinvandringsområdet (direktivet om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och direktivet om ett enda ansökningsförfarande för vissa uppehålls- och arbetstill-

stånd).<sup>30</sup> Vidare har kommissionen, i juli 2010, presenterat förslag till parlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal och förslag till parlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.<sup>31</sup> Kommissionen har i mars 2013 även presenterat ett direktivförslag om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete och au pair-arbete.<sup>32</sup>

### *Blåkortsdirektivet*

Rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, det s.k. blåkortsdirektivet, antogs av rådet den 25 maj 2009 och syftar till att förbättra EU:s förmåga att attrahera högkvalificerad arbetskraft från tredjeland till unionen. I direktivet fastställs inresevillkor för denna kategori av personer samt föreskrivs att de under vissa förutsättningar ska få rätt till rörlighet inom EU och ska likabehandlas med medborgarna i medlemsstaterna i fråga om till exempel sociala och ekonomiska rättigheter. Regeringen fattade den 16 april 2013 beslut om propositionen Genomförande av blåkortsdirektivet (prop. 2012/13:148, bet. 2012/13:SfU13 och rskr. 2012/13:275) och den 1 augusti 2013 trädde nya bestämmelser i bland annat utlänningslagen i kraft för att uppfylla kraven i direktivet. Genom ändringarna i utlänningslagen kan en utlänningsperson som har erbjudits en högkvalificerad anställning i Sverige antingen ansöka om ett uppehålls- och arbetstillstånd enligt de nationella reglerna om arbetskraftsinvandring eller ett EU-blåkort. Ändringarna i utlänningslagen innebär också att ett beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller beslut om återkallelse av ett sådant tillstånd får överklagas till en migrationsdomstol.

### *Direktivet om ett enda ansökningsförfarande för vissa uppehålls- och arbetstillstånd*

Direktivet om ett enda ansökningsförfarande för vissa uppehålls- och arbetstillstånd antogs av Europaparlamentet och rådet den 13 december 2011 och ska vara genomfört i medlemsstaterna den 25 december 2013. Direktivet innebär att medlemsstaterna ska införa ett enda ansökningsförfarande för utfärdande av ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare, i syfte att förenkla administrationen och förbättra kontrollen av tredjelandsmedborgares vistelse på medlemsstaternas territorier. Direktivet innebär också att arbetstagare från tredje-

<sup>30</sup> Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, EUT L 155, 18.6.2009, s. 17 (Celex 32009L0050) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 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, EUT L 343, 23.12.2011, s. 1 (Celex 32011L0098).

<sup>31</sup> KOM (2010) 378 slutlig. Se även Faktapromemoria 2009/10:FPM123 och KOM (2010) 379 slutlig. Se även Faktapromemoria 2009/10:FPM124.

<sup>32</sup> KOM (2013) 151 slutlig. Se även Faktapromemoria 2012/13:FPM90.

land som vistas lagligen i en medlemsstat ska likabehandlas med medlemsstatens egna medborgare på olika arbetsrelaterade och närliggande områden. De personer som ännu inte fått status som varaktigt bosatta inom unionen tillförsäkras en gemensam uppsättning rättigheter. Inom Regeringskansliet pågår beredning av ändringar i nationella författningar med anledning av direktivet.

#### *Direktivet om företagsintern förflyttning av personal (ICT-direktivet)*

Den 15 juli 2010 presenterade kommissionen förslaget till direktivet om företagsintern förflyttning av personal. Förhandlingar har under den för skrivelsen aktuella perioden pågått mellan rådet och Europaparlamentet. Förslaget syftar till att underlätta företagsintern förflyttning av kompetens både till och inom EU. Förslaget innehåller villkor för inresa och vistelse till EU för företagsinternt förflyttade personer liksom bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor, likabehandling avseende sociala och ekonomiska rättigheter samt bestämmelser om möjlighet för familjemedlemmar att flytta med.

#### *Direktivet om säsongsanställning*

Kommissionens förslag till direktivet om säsongsanställning presenterades den 15 juli 2010. Förhandlingar har pågått mellan rådet och Europaparlamentet under den period som skrivelsen omfattar och direktivet förväntas antas i början av 2014. Förslaget innebär ett särskilt förfarande för inresa och vistelse i EU för säsongarbetare. Huvudsyftet är att skapa regler för att underlätta tillfällig migration för säsongarbete och täcka behovet av arbetskraft inom vissa branscher. Förslaget innehåller bestämmelser om att säsongarbetare ska garanteras vissa arbets- och anställningsvillkor samt bestämmelser om likabehandling när det gäller vissa sociala och ekonomiska rättigheter.

#### *Student- och forskardirektivet*

Den 25 mars 2013 presenterade kommissionen ett direktivförslag som syftar till att öka möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till EU för att forska eller utbilda sig. Direktivförslaget innebär att nu gällande direktiv för studerande respektive forskare har omarbetats och ersatts av ett nytt, sammanslaget direktiv som syftar till att göra EU mer attraktivt för tredjelandsmedborgare.<sup>33</sup> Förslaget innehåller villkor för inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning (praktik), volontärbete och au pair-arbete. Genom förslaget förbättras möjligheterna för studerande och forskare att förflytta sig inom EU och de ges ökad tillgång till arbetsmarknaden, såväl under tillståndstiden som efter avslutade studier eller forskning. Au pairer och avlönade praktikanter, två kategorier som inte omfattas av gällande EU-

<sup>33</sup> Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärbete, EUT L 375, 23.12.2004, s. 12 (Celex 32004L0114) och 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 (Celex 32005L0071).

lagstiftning, inkluderas i det nya direktivet eftersom de i avsaknad av ett tydligt regelverk bedöms särskilt utsatta för exploatering. Förslaget innehåller också regler som syftar till att göra beslutsprocesserna för tillstånd för inresa och vistelse mer transparenta samt göra bestämmelserna tydligare och bindande för de grupper som de ska tillämpas på. Förhandlingar om förslaget inleddes i rådet i april 2013.

### **Sanktioner mot arbetsgivare**

Den 25 maj 2009 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU (sanktionsdirektivet).<sup>34</sup> Sanktionsdirektivet innebär förbud för arbetsgivare att anställa utlänningar som vistas olagligt i medlemsstaterna och syftar till att motverka olaglig invandring till EU. Arbetsgivare som överträder förbudet ska kunna påföras diverse sanktioner.

Regeringen fattade den 11 april 2013 beslut om propositionen Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare (prop. 2012/13:125, bet. 2012/13:SfU8 och rskr.2012/13:274) och lagändringar trädde i kraft den 1 augusti 2013. De sanktioner som införts i samband med genomförandet av direktivet vänder sig mot arbetsgivaren. I utlänningslagen har förbudet mot att anställa utlänningar som vistas olagligt i medlemsstaterna genomförts i form av ett straffrättsligt ansvar för arbetsgivare som anställer utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige, dvs. saknar uppehållstillstånd eller visering. Arbetsgivare kan även påföras finansiella sanktioner i form av en särskild avgift samt under en begränsad tidsperiod frantas sin rätt till alla offentliga stöd, bidrag och förmåner.

Sanktionsdirektivet motverkar också exploatering av en grupp migranter som, på grund av att de saknar rätt att vistas i medlemsstaten, befinner sig i en utsatt position. Direktivet anger bland annat att utlänningar ska ha rätt till lön och annan ersättning för utfört arbete under den olagliga vistelsen i medlemsstaten. Sådana rättigheter återfinns numera i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

### **Migrationsnätverket**

I syfte att öka möjligheterna att diskutera migrationsfrågor bjuder migrationsministern regelbundet in till diskussioner i ett migrationsnätverk. Migrationsnätverket utgör ett diskussionsforum där frågor som rör arbetskraftsinvandring, cirkulär migration samt migration och utveckling diskuteras med intresseorganisationer och andra aktörer. Nätverket ska vara ett tillfälle för utbyte kring aktuella migrationspolitiska frågor mellan migrationsministern och de inbjudna organisationerna, och dessa har välkomnats att föreslå dagordningspunkter till mötena. Vid mötena har bland annat den svenska arbetskraftsinvandringslagstiftningen,

<sup>34</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, EUT L 168, 30.6.2009, s. 24 (Celex 32009L0052).

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

Enligt ett rådsbeslut i maj 2008 inrättades ett europeiskt migrationsnätverk (EMN) för att förbättra tillgången på och utbytet av statistik och information på asyl- och migrationsområdet inom EU.<sup>35</sup> Alla EU:s medlemsstater förutom Danmark och Irland deltar i samarbetet, vilket även Norge gör.

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

Den nationella kontaktpunkten, som ska vara sammansatt av minst tre experter, ska förutom att delta i regelbundna möten bland annat tillhandahålla årliga nationella policyrapporter om migrationspolitik och migrationsstatistik, översända samt besvara ad hoc-förfrågningar från andra kontaktpunkter och bedriva temastudier. Den nationella kontaktpunkten ansvarar vidare för att årligen sammanställa en nationell årsrapport för utvecklingen på hela asyl- och migrationsområdet. De nationella rapporterna sammanställs sedan av kommissionen som ett led i uppföljningen av genomförandet av Stockholmsprogrammet.

## **3.3 Anhöriginvandring**

### **Anhöriginvandring till Sverige**

Bestämmelserna om uppehållstillstånd för anhöriga till en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige ger exempelvis make och barn rätt till uppehållstillstånd, om det inte finns särskilda skäl mot att bevilja sådant tillstånd. Det finns också bestämmelser som ger möjlighet att beviljas uppehållstillstånd för den som har för avsikt att gifta sig eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller på annat sätt är nära anhörig till någon som är bosatt här.

Antalet personer som ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer bosatta i Sverige var under 2012 cirka 45 700, vilket är cirka 3 600 fler än 2011. 2010 beviljades cirka 25 000 personer

<sup>35</sup> Rådets beslut (2008/381/EG) av den 14 maj 2008 om inrättande av ett europeiskt migrationsnätverk, EUT L 131, 21.5.2008, s. 7.

uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. 2011 var motsvarande antal närmare 24 000 och 2012 drygt 30 000. Skr. 2013/14:73

### **Försörjningskrav vid anhörginvandring**

Sedan april 2010 finns ett försörjningskrav som villkor för anhörginvandring. Enligt försörjningskravet krävs att den person som en utlänning återoppar anknytning till (anknytningspersonen) dels ska kunna försörja sig, dels ska ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och för utlänningen. Ett antal grupper är undantagna från detta krav. Försörjningskravet gäller inte om anknytningspersonen är ett barn eller medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz. Inte heller gäller försörjningskravet om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande. Försörjningskravet gäller inte om anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd i Sverige och har vistats här med uppehållstillstånd för bosättning i minst fyra år. Om sökanden är ett barn och den som barnet återoppar anknytning till är barnets förälder gäller försörjningskravet inte heller. Det görs också undantag om barnets andra förälder ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med barnet. Slutligen kan undantag från försörjningskravet medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

Migrationsverkets statistik (årsredovisningar för 2011–2012) visar att knappt 200 ansökningar har avslagits av Migrationsverket per år under perioden 2011–2012 mot bakgrund av bestämmelserna om försörjningskrav.

### **Identitetskrav och anhörginvandring**

I anknytningsärenden har det enligt tidigare praxis krävts att sökandens identitet ska vara klarlagd när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd från hemlandet eller något annat land (jfr MIG 2011:11). I januari 2012 beslutade Migrationsöverdomstolen om en bevislätnad i fråga om identitetskravet i vissa fall av familjeåterförening (MIG 2012:1). Domstolen gjorde en intresseavvägning och hänvisade till proportionalitetsprincipen. Domstolen angav att i det enskilda fallet kan det vara tillräckligt att sökandens uppgivna identitet framstår som sannolik för att bevilja uppehållstillstånd. I målet fanns bland annat DNA-analyser för att bevisa familjeanknytningen. Avgörandet har gjort det lättare att i vissa fall beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening när släktskapet går att bevisa genom DNA-test.

### **Åtgärder mot familjeseparation**

För att göra det möjligt att i högre grad bevilja föräldrar och barn uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning när de redan befinner sig i Sverige, ändrades utlänningslagen den 1 juli 2010 (prop. 2009/10:137, bet. 2009/10:SfU18 och rskr. 2009/10:284). Det anges nu uttryckligen i utlänningslagen att konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder, särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det skäliga kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att därifrån ansöka om uppehållstillstånd. Vid tillämpningen har, enligt praxis, konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sina föräldrar normalt ansetts vara den

tyngst vägande omständigheten vid skälighetsbedömningen (se MIG 2011:23 och MIG 2011:27). Under den för skrivelsen aktuella perioden har även pågått ett lagstiftningsarbete med att ytterligare förtydliga utlänningslagen avseende föräldrar som är vårdnadshavare för och bor tillsammans med ett barn i Sverige. Syftet är att säkerställa principen om barnets bästa och motverka familjeseparationer.

### Grönbok om familjeåterförening

Kommissionen presenterade i november 2011 en grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i EU.<sup>36</sup> Syftet med grönboken var att inleda en debatt om familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i EU. Kommissionens frågor rörde exempelvis vem som kan utgöra anknytningsperson, krav på anknytningspersonen och uppehållstillståndets giltighetstid. I sitt svar till kommissionen förordade regeringen inte en revidering av familjeåterföreningsdirektivet, eftersom det befarades att en omförhandling av direktivet skulle kunna leda till skärpta bestämmelser.<sup>37</sup> Den 31 maj–1 juni 2012 hade kommissionen en hearing om familjeåterföreningsdirektivet och grönboken. Det konstaterades att det nu inte finns stöd för att direktivet ska ändras och att kommissionen i stället avser att utfärda riktlinjer för tillämpningen samt initiera överträdelseärenden avseende genomförandet av direktivet.

## 3.4 Fri rörlighet för EES-medborgare

Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet)<sup>38</sup> genomfördes i svensk rätt genom författningsändringar som trädde i kraft den 30 april 2006.

Regeringen beslutade den 16 juni 2011 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga hur en klarare uppdelning kan åstadkommas mellan de bestämmelser i utlänningslagen respektive utlänningsförordningen (2006:97) som rör EES-medborgare och deras familjemedlemmar och de bestämmelser i lagen respektive förordningen som rör andra utlänningar. Uppdraget redovisades i augusti 2012 i betänkandet Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar (SOU 2012:57). Betänkandet har under den för skrivelsen aktuella perioden remissbehandlats.

Inom Regeringskansliet har en uppföljning gjorts av vissa delar av rörlighetsdirektivets genomförande i svensk rätt. I departementspromemorian Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (Ds 2012:60)

<sup>36</sup> KOM (2011) 735 slutlig.

<sup>37</sup> Faktapromemoria 2011/12:FPM72.

<sup>38</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, 30.4.2004 s. 77 (Celex 32004L0038).



presenteras förslag till författningsändringar med anledning av den uppföljningen. Departementspromemorian har remissbehandlats under 2013.

Skr. 2013/14:73

## 3.5 Visering

### **EU-gemensam viseringskodex**

Arbetet med att öka harmoniseringen av viseringspolitiken fortsätter inom EU och mellan Schengenstaterna. I juli 2009 antogs Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar.<sup>39</sup> Kodexen innehåller gemensamma bestämmelser för Schengenländernas viseringshantering, bland annat införs rätten att överklaga viseringsbeslut. Kodexen innehåller också bestämmelser om hur biometrisk data ska tas upp vid ansökan om visering samt hur länderna gällande viseringshantering kan företräda varandra i tredje länder genom representationsavtal. Kodexen började tillämpas i april 2010. Sedan 1 juli 2011 kan negativa viseringsbeslut överklagas. Överklagade viseringsbeslut prövas av Migrationsdomstolen i Göteborg.

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

Rådet beslutade 2004 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation (VIS).<sup>40</sup> I Europaparlamentets och rådets förordning om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen) anges ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för VIS för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslutsfattande.<sup>41</sup>

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

<sup>39</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), EUT L 243, 15.9.2009, s. 9 (Celex 32009D0810).

<sup>40</sup> Rådets beslut av den 8 juni 2004 om inrättande av informationssystemet för viseringar (VIS) 2004/5127/EG, EUT L 213, 15.6.2004, s. 5 (Celex 32004D0512).

<sup>41</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen), EUT L 218, 13.8.2008, s. 60 (Celex 32008R0767).

Driftsättningen av VIS kom i gång den 11 oktober 2011 i Nordafrika. Sedan dess har VIS införts i ytterligare sju regioner i Mellanöstern, Gulfregionen, Afghanistan och Afrika. Det fullständiga genomförandet av VIS ska vara slutfört före 2015.

### **Viseringsförenklingsavtal mellan EU och tredjeländer**

Viseringsförenklingsavtal innebär fördelar i samband med utfärdande av Schengenviseringar. Förutom de förenklade rutinerna, vilka innebär bland annat kortare handläggningstider och lägre krav på dokumentation, är viseringsavgiften betydligt lägre eller helt borttagen för dem som omfattas av ett sådant avtal. EU har i dag viseringsförenklingsavtal med Albanien, Bosnien och Hercegovina, Makedonien, Serbien, Armenien, Kap Verde, Georgien, Moldavien, Ryssland och Ukraina. Avtalen är uttryck för en politisk vilja inom EU att öka samarbetet och utbytet mellan EU och tredjeländer. Samtidigt är viseringsförenklingsavtalen knutna till tredjeländernas beredskap att återta sina medborgare och ingå återtagandeaftal. Förhandlingar om ett viseringsförenklingsavtal har, under den för skrivelsen aktuella perioden, förts mellan EU och Azerbajdzjan. Ett mandat för kommissionen att förhandla ett viseringsförenklingsavtal med Vitryssland är antaget. Några förhandlingar har dock ännu inte inletts.

### **Viseringsfrihet vid inresa i Schengenområdet**

Vilka länders medborgare som är ålagda viseringsskyldighet respektive undantagna från detta krav vid inresa i Schengenområdet regleras i rådets förordning om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (viseringsförordningen).<sup>42</sup> Enligt viseringsförordningen sker bedömningen om huruvida viseringsfrihet kan införas utifrån kriterier kopplade till bland annat riskerna för irreguljär invandring, allmän ordning och säkerhet samt EU:s utrikespolitiska förbindelser.

Under våren 2008 inledde kommissionen dialoger om viseringsfrihet med de länder på västra Balkan som hade ett viseringsförenklingsavtal med EU. Separata så kallade färdplaner antogs med tydliga mål och kriterier för länderna att uppfylla för att komma i fråga för viseringsfrihet. Parterna enades om att när ett land uppfyller uppställda krav ska kommissionen anta ett förslag om ändring av viseringsförordningen. Makedonien, Montenegro och Serbien uppfyllde kriterierna i sina respektive färdplaner under hösten 2009. Beslut om viseringsfrihet för dessa länders medborgare fattades av rådet i november 2009 och trädde i kraft i december samma år.<sup>43</sup> Beslut av rådet om viseringsfrihet för medborgare

<sup>42</sup> Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, EGT L 81, 21.3.2001, s. 1 (Celex 32001R0539).

<sup>43</sup> Rådets förordning (EG) nr 1244/2009 av den 30 november 2009 om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av

från Albanien och Bosnien och Hercegovina fattades hösten 2010 och bekräftades därefter av Europaparlamentet.<sup>44</sup> Viseringsfriheten trädde i kraft i december 2010.

Inom ramen för det Östliga partnerskapet har uttalats att viseringsfrihet är ett långsiktigt mål för de länder som deltar där (Ukraina, Moldavien, Georgien, Vitryssland, Armenien och Azerbajdzjan), under förutsättning att detta kan ske i en ordnad och säker miljö. Ukraina, Moldavien och Georgien har så kallade viseringsdialoger med EU. Viseringsdialogen med Georgien lanserades i juni 2012. Inom ramen för dessa viseringsdialoger tas handlingsplaner fram med tydliga krav uppställda för vad som måste uppfyllas innan beslut om viseringsfrihet kan fattas. En viseringsdialog lanserades även för Kosovo i januari 2013.

EU och Ryssland för en ömsesidig dialog syftandes till framtida beslut om viseringsfrihet. Vid toppmötet mellan EU och Ryssland i december 2011 antogs ett dokument med en förteckning över vilka gemensamma steg och operativa åtgärder som skulle genomföras av båda parter innan förhandlingar om viseringsfrihet kan inledas.

Inom ramen för den regelbundna uppdateringen av viseringsförordningen beslutades i januari 2011 att viseringskravet för taiwanesiska medborgare skulle lyftas. I november 2012 presenterade kommissionen ett förslag som går ut på att 16 ö-nationer i Karibien och Stilla havet görs viseringsfria.<sup>45</sup> Förslaget har behandlats i rådet.

### Ändring i viseringsförordningen

Den 24 maj 2011 antog kommissionen ett förslag om att ändra i viseringsförordningen så att det under vissa omständigheter (nöd-situationer, exempelvis vid plötslig och hög inströmning av ogrundade asylansökningar från ett viseringsfritt land eller i situationer då återtagandesamarbetet har satts ur spel) ska vara möjligt att tillfälligt återinföra viseringskravet, en så kallad suspenderingsmekanism samt en mekanism för att hantera situationer då det brister i ömsesidigheten när det gäller viseringskraven från ett enskilt tredjeland, en så kallad reciprocitetsmekanism.<sup>46</sup> Förslaget om en suspenderingsmekanism lades mot bakgrund av det ökade antalet av ogrundade asylansökningar från medborgare i Serbien och Makedonien efter att viseringsfrihet införts för dessa länder, men mekanismen är neutralt utformad och tar inte sikte på några specifika länder eller regioner.

Förslaget förhandlades i rådet under 2011 och en gemensam position i rådet nåddes våren 2012. Därefter har förhandlingar förts med Europaparlamentet och förslaget antogs under 2013.

förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav, EUT L 336, 18.12.2009, s. 1 (Celex 32009R1244).

<sup>44</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1211/2010 av den 15 december 2010 om ändring av rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav, EUT L 339, 22.12.2010, s. 6 (Celex 32010R1211).

<sup>45</sup> KOM (2012) 650, se även Faktapromemoria 2012/13:FPM29.

<sup>46</sup> KOM (2011) 290 slutlig.

### 3.6 EU:s åtgärder mot olaglig invandring

#### EU:s åtgärder rörande migrationstrycket – Ett strategiskt svar

Vid RIF-rådet den 26–27 april 2012 antog rådet en handlingsplan, EU:s åtgärder rörande migrationstrycket – Ett strategiskt svar.<sup>47</sup> Handlingsplanen utgör en redovisning av konkreta åtgärder för att motverka olaglig invandring till EU.

Ett antal strategiska prioriteringar anges i planen som omfattar förstärkt samarbete med tredjeländer, förbättrad gränskontroll vid EU:s yttre gränser, förhindrande av olagliga gränsöverträdelser vid gränsen mellan Grekland och Turkiet, bättre hantering av missbruk av de legala migrationskanalerna, förhindrande av missbruk av den fria rörligheten för tredjelandsmedborgare samt förbättrad hantering av migrationsströmmar, som även omfattar samarbete om återvändande. Till de strategiska prioriteringarna har ett antal konkreta åtgärder angetts. Handlingsplanen uppdateras under varje EU ordförandeskap i syfte att beakta utvecklingen när det gäller migrationstrycket, de framsteg som uppnås i genomförandet av de konkreta åtgärderna samt relevanta rekommendationer i kommissionens årsrapport om asyl och invandring.

#### Biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort

Genom rådets förordning, som antogs 2008, om ändring av förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd, infördes regler om biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort.<sup>48</sup> Förordningen innebär att bevis om uppehållstillstånd till medborgare från tredjeländ ska utfärdas som en separat handling, ett uppehållstillståndskort, innehållande lagringsmedium med innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck. Syftet är att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och hans eller hennes uppehållstillstånd. Detta ska i sin tur bidra till att skydda uppehållstillstånden mot bedräglig användning samt förebygga och beivra olaglig invandring och bosättning. Förordningen har föranlett vissa kompletterande lagbestämmelser i svensk rätt rörande bland annat en utlännings skyldighet att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck (prop. 2010/11:123, bet. 2010/11:SfU8 och rskr. 2010/11:277). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2011.

## 4 Migration och utveckling

Migration bidrar till utveckling, och migranter och deras familjemedlemmar liksom ursprungs- och destinationslandet kan gynnas av

<sup>47</sup> Se not från det danska ordförandeskapet till rådet/gemensamma kommittén den 23 april 2012, dok. nr. ST 8714/1/12 REV 1.

<sup>48</sup> Rådets förordning (EG) nr 380/2008 av den 18 april 2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeländ, EUT L 115, 29.4.2008, s 1 (Celex 32008R0380).

migration. Migration kan erbjuda en möjlighet för individer och familjer att öka sina inkomster vilket är av stor vikt för utveckling. De privata pengar migranter skickar hem (remitteringar) möjliggör, förutom att täcka dagliga konsumtionsbehov vilket i sig kan bidra till att utrota fattigdom och hunger, investeringar i bättre hälsa, utbildning och boende. Remitteringar kan även möjliggöra investeringar i produktion och näringsliv som ger ökad potential till sysselsättning, inkomster och skatteintäkter. Personer som migrerat kan också bidra till utveckling genom kunskapsöverföring samt nätverk och kontakter som främjar handel och investeringar länder emellan. Dessa positiva effekter kan stödjas genom exempelvis initiativ som tillvaratar diasporagrupperns engagemang i utvecklingsarbetet och därigenom förstärker diasporans möjligheter att verka som utvecklingsaktör i ursprungsländerna.

Regeringens mål är att genom en ökad samstämmighet mellan migration och utveckling förstärka de positiva, och minska de negativa, utvecklingseffekterna av migration. År 2009 reviderades målet för Sveriges migrationspolitik och det förtydligades att denna ska tillvarata och beakta migrationens utvecklingseffekter. I Sveriges politik för global utveckling (PGU) identifieras migrationsströmmar som en av sex globala utmaningar av central betydelse för att nå målet om att bidra till en rättvis och hållbar utveckling.

Sveriges migrationspolitik ingår i ett större regionalt och globalt sammanhang. Sverige deltar aktivt inom EU-samarbetet där målet att maximera utvecklingseffekterna av migration är fast förankrat i både EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet, samt i EU:s arbete om samstämmighet mellan politikområden. Sverige har också sedan en lång tid tillbaka ett stort engagemang i främjandet av en global dialog kring migration och utveckling. Därigenom verkar regeringen för att i det globala samarbetet stärka utvecklingseffekterna av migration. En prioriterad fråga i detta sammanhang är att migrationens effekter på utveckling på ett fullgott sätt beaktas i arbetet inom FN med att ta fram en ny utvecklingsagenda efter 2015 då Milleniemålen passerar sitt måldatum.

#### 4.1 Globala forumet för migration och utveckling (GFMD)

Det Globala forumet för migration och utveckling (GFMD) skapades efter FN:s första högnivådialog om migration och utveckling i september 2006. GFMD är en unik mellanstatlig, informell och frivillig plattform för dialog om migration och utveckling. Forumet står utanför FN-systemet men är öppet för alla FN:s medlemsstater. Vanligtvis deltar runt 160 stater i de årliga forummötena.

Belgien var ordförande det första året 2007. Filippinerna, Grekland, Mexiko, Schweiz och Mauritius har också varit ordförande sedan dess. Från januari 2013 till juni 2014 innehar Sverige ordförandeskapet och står som värd för ett stort GFMD-möte i Stockholm i maj 2014. Genom ordförandeskapet i GFMD befäster regeringen Sveriges roll som ledande aktör i det globala samarbetet kring migration och utveckling. Det

svenska GFMD-ordförandeskapet sammanfaller i tiden med FN:s andra högnivådialog om migration och utveckling i oktober 2013 och arbetet inom FN med att ta fram en ny utvecklingsagenda.

Sveriges tre huvudsakliga målsättningar med GFMD-ordförandeskapet är att skapa ett mer utvecklingsorienterat forum och arbeta för att migrationens bidrag till utveckling beaktas i den framtida utvecklingsagendan, att stärka GFMD som process och staternas engagemang och dialog med varandra och andra aktörer såsom internationella organisationer, civilsamhället och den privata sektorn, samt att säkra den fortsatta GFMD-processen genom en mer varaktig finansiering och ett mer systematiskt tillhandahållande och spridande av kunskap och erfarenheter. Sverige kommer också att främja en fördjupad diskussion om arbetskraftsinvandring, cirkulär migration, diasporagrupperns kunskapsöverföring, investeringar och handel, migranternas rättigheter och egenmakt, samt migranternas bidrag till hälsa och utbildning.

GFMD har byggt upp en global plattform där deltagande stater och andra aktörer ges möjlighet att identifiera och konstruktivt diskutera gemensamma intressen och utmaningar. Sedan starten har GFMD bidragit till att forma den globala debatten om migration och utveckling genom erfarenhetsutbyte om de flerdimensionella kopplingarna mellan migration och utveckling. Processen har skapat förtroende genom att dialogen förts i en öppen, konstruktiv och delaktig anda. Rekommendationer och resultat från år till år har ofta följts upp frivilligt och har också bidragit till flera partnerskap.

## 4.2 Cirkulär migration

Cirkulär migration är ett migrationsmönster som innebär att människor rör sig mellan länder, både för kortare och längre perioder, och lämnar viktiga bidrag till utvecklingen i både destinations- och ursprungsland. Många olika former av migration, bland annat arbetskraftsmigration och studentmigration, ryms inom begreppet. Cirkulär migration kan bidra till att tillgodose behovet av arbetskraft i mottagarländer och bidra till positiva utvecklingseffekter i ursprungsländer, samtidigt som det gynnar migranterna själva. En prioriterad fråga för regeringen är att underlätta den här typen av migrationsmönster och stärka dess positiva utvecklingseffekter.

Under 2009 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté för att belysa kopplingarna mellan cirkulär migration och utveckling (dir. 2009:53). I kommitténs delbetänkande som överlämnades i maj 2010 (SOU 2010:40) presenterade kommittén en kartläggning av cirkulär migration till och från Sverige och analyserade vilka faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. I slutbetänkandet, som överlämnades i mars 2011 (SOU 2011:28), presenterades ett flertal förslag som syftade till att undanröja hinder för ökad rörlighet och därigenom öka de positiva utvecklingseffekterna av cirkulär migration. Betänkandet innehöll både förslag till författningsändringar och förslag om andra åtgärder för att stärka migrationens utvecklingseffekter.

Regeringen genomför nu successivt flera av dessa förslag, bland annat ett seminarium i augusti 2013 om remitteringar med deltagare från transiferingsföretag, banker, diasporaorganisationer, utvecklingsaktörer och myndigheter. Under den för skrivelsen aktuella perioden har ett arbete pågått för att ge Konsumentverket i uppdrag att upprätta en webbaserad tjänst som innebär att konsumenten kan jämföra kostnader mellan olika betaltjänstleverantörer för att föra över en viss summa pengar från Sverige till ett låg- och medelinkomstland. Vidare avser regeringen avsätta medel för att stödja diasporaorganisationers utvecklingsarbete. Detta ska bidra till att uppfylla målet om att öka positiva utvecklings-effekter för utvecklingsländerna av cirkulär migration. Regeringen avser även att avsätta medel för att lämna i uppdrag till Statistiska centralbyrån att, i samverkan med Migrationsverket, genomföra en förstudie om förbättrad statistik på migrationsområdet. Kommittén har i sitt slutbetänkande även föreslagit en rad åtgärder som kan bidra till att studenter och doktorander från tredjeländ väljer att komma till Sverige och på så sätt bidra till utvecklingen i såväl Sverige som ursprungslandet. När det gäller de författningsändringar som kommittén har föreslagit bereds dessa för närvarande inom Regeringskansliet.

Cirkulär migration är också en betydelsefull komponent i den internationella dialogen om migration och utveckling som bland annat sker inom ramen för GFMD. Diskussionerna om cirkulär migration på internationell nivå präglas av ett fokus på specifika program eller bilaterala avtal som anger förutsättningarna för vistelsetid, utfärdande av tillstånd och återvändande, dvs. styrd cirkulär migration. Sverige har dock aktivt försökt bredda synsättet genom att verka för en diskussion som fokuserar på spontan migration, som är mer i linje med det svenska sättet att betrakta cirkulär migration.

## 5 Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser

I takt med en ökad globalisering har migrationsfrågorna blivit en integrerad del av EU:s yttre förbindelser. Nära och fördjupat samarbete med strategiskt utvalda tredjeländer och med internationella organisationer är en förutsättning för att kunna omsätta politiska prioriteringar i konkreta samarbeten och projekt. I fokus står långsiktiga migrationsdialoger, partnerskap och kapacitetsuppbyggnad i partnerländerna för att kunna hantera alla aspekter av migration, inklusive asyl- och skyddsfrågor.

### 5.1 EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet

EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet är EU:s ramverk för samarbete med tredjeländer på migrationsområdet. Den övergripande strategins målsättning är en heltäckande och integrerad politik som inbe-

griper samtliga migrationsrelevanta områden i de yttre förbindelserna och ökad samstämmighet mellan berörda politikområden (utrikespolitik, utvecklingssamarbete, integrationspolitik, finanspolitik och sysselsättningspolitik). En av de viktigaste komponenterna är att etablera ett mer strukturerat samarbete med prioriterade transit- och ursprungsländer i syfte att stärka deras kunskap och kapacitet att hantera migration, inklusive kapacitet att ge skydd.

Strategin antogs av Europeiska rådet i december 2005 och har sedan dess utvecklats.<sup>49</sup> Den omfattade ursprungligen samarbete med Afrika och EU:s grannländer österut med fokus på tre tematiska huvudområden: laglig invandring, olaglig invandring samt migration och utveckling. Den 29 maj 2012 antog rådet ytterligare slutsatser om den övergripande strategin.<sup>50</sup> Rådsslutsatserna har vidareutvecklat strategin som det övergripande ramverket för EU:s relationer med tredjeland. Rörlighetsfrågan har lyfts fram och strategins titel har fått tillägget rörlighet för att befästa detta. De tre huvudtemana i den övergripande strategin har blivit fyra genom att inkludera även internationellt skydd och den externa dimensionen av asyl. När det gäller de geografiska prioriteringarna har den övergripande strategin fått global räckvidd men EU:s östra och södra grannskap ska även fortsättningsvis prioriteras. EU-Afrika-partnerskapet (MME) och Pragprocessen har lyfts fram som de huvudsakliga ramverken för samarbetet söder- och österut. Jämte de etablerade migrationsdialogerna finns två typer av instrument för strategins genomförande: partnerskap för rörlighet och den gemensamma agendan för migration och rörlighet (Common Agenda for Migration and Mobility, CAMM).

### **Migrationsuppdragsresor**

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser från december 2006 genomförs migrationsuppdragsresor till utvalda ursprungs- och transitländer för att etablera eller stärka dialogen på migrationsområdet.<sup>51</sup> Totalt femton migrationsuppdragsresor har genomförts sedan 2007. Resorna har gått till Kap Verde, Ghana, Mauretanien, Senegal, Etiopien, Nigeria, Sydafrika, Armenien, Georgien, Tanzania, Vitryssland, Kenya (inklusive fokus på Somalia), Ukraina, Kamerun och Azerbajdzjan. Sverige har deltagit i uppdragsresorna till Etiopien, Tanzania, Kenya, Armenien, Georgien, Vitryssland, Ukraina och Azerbajdzjan. Som ett konkret resultat av uppdragsresorna har det i flera fall etablerats partnerskap för rörlighet och i andra fall skapats aktiva lokala migrationsdialoger.

<sup>49</sup> Ordförandeskapets slutsatser, 17 december 2005, dok. nr ST 15914/05 och Utkast till rådets slutsatser om att förlänga och utöka den övergripande strategin för migration, den 18 och 19 juni 2007, dok. nr ST 10746/07.

<sup>50</sup> Rådets slutsatser om den övergripande strategin för migration och rörlighet, dok. nr ST 9417/12.

<sup>51</sup> Ordförandeskapets slutsatser, 14–15 december 2006, dok. nr ST 16879/1/06.



EU:s partnerskap för rörlighet är det mest privilegierade samarbets- och genomförandeinstrumentet i den övergripande strategin och primärt ett instrument för samarbete med EU:s grannskapsländer.

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

Genom rådsslutsatserna 2012 etablerades möjligheten till en alternativ samarbetsform, nämligen den gemensamma agendan för migration och rörlighet (CAMM). Till skillnad från partnerskap för rörlighet, där förhandling om viseringsförenklingsavtal och återtagandeavtal ingår, kan den gemensamma agendan användas för strategiskt viktiga länder utan att inkludera de mer långtgående åtaganden som omfattas av partnerskap för rörlighet. Under hösten 2012 påbörjades diskussion om att inleda förhandling om ett CAMM med Indien som första land.

## 5.2 Samarbetsprocesser inom migrationsområdet

Inom ramen för EU:s yttre förbindelse på migrationsområdet och i genomförandet av den övergripande strategin för migration och rörlighet pågår ett antal samarbetsprocesser på regionala och bilaterala nivåer. De större regionala processerna är Pragprocessen, Östliga partnerskapet, Budapestprocessen, Partnerskap EU–Afrika och Rabat-processen. Härutöver kan nämnas att EU har etablerat migrationsdialoger med USA, Ryssland, Kina och med länderna i Latinamerika och Karibien.

### **Pragprocessen**

Vid en ministerkonferens i april 2009, på initiativ av Tjeckien, etablerades Pragprocessen, en samarbetsprocess på migrationsområdet mellan EU och 19 partnerländer österut (västra Balkan, Östeuropa, södra Kaukasien, Turkiet, Ryssland och Centralasien). Samarbetet spänner över fem prioriterade områden för fördjupad dialog och ökat operativt

samarbete: olaglig invandring, återtagande, frivillig återvandring, laglig invandring, integration samt migration och utveckling.<sup>52</sup> 2011 antogs en handlingsplan för det operativa samarbetet 2012–2016. Sverige deltar aktivt i handlingsplanens genomförande.

### **Östliga partnerskapets panel för asyl och migration**

Söderköpingsprocessen, som lanserades 2001 på svenskt initiativ under svenskt ordförandeskap i EU, ingår sedan december 2011 i det Östliga partnerskapets panel för asyl och migration. Samarbetet omfattar EU:s 28 medlemsstater och sex partnerländer österut, Ukraina, Moldavien, Vitryssland, Armenien, Georgien och Azerbajdzjan. Liksom den dåvarande Söderköpingsprocessen fokuserar samarbetet på erfarenhets- och kunskapsöverföring och genomförs i form av tematiska möten på expert-nivå.

### **Budapestprocessen**

Budapestprocessen samlar 55 länder i och utanför EU samt cirka 10 organisationer. Sedan 2010 fokuserar samarbetet på Sidenvägsregionen (Afghanistan, Irak, Pakistan samt Iran, Bangladesh och Kina – som observatörer). Turkiet är ordförande i processen sedan 2006 och Ungern är biträdande ordförande. Den 19 april 2013 stod Turkiet värd för en ministerkonferens i Istanbul som på politisk nivå etablerade ett partnerskap med Sidenvägsländerna med målsättningen att intensifiera regional dialog och samarbete på migrationsområdet. Sverige deltar i arbetsgruppen för Sidenvägsregionen där en nära dialog med partnerländerna förs i syfte att skapa samsyn och identifiera gemensamma prioriteringar. Sverige är en av fem medfinansierare till Sidenvägsprojektet 2011–2013.

### **Partnerskap EU–Afrika**

Inom ramen för EU–Afrika-samarbetet och den vid toppmötet i Lissabon år 2007 etablerade samarbetsstrategin, ingår partnerskapet för migration, rörlighet och sysselsättning, MME (Migration, Mobility, Employment) som det huvudsakliga ramverket för genomförande av den övergripande strategin söderut. Vid toppmötet i Tripoli i november 2010 antogs en ny handlingsplan för 2011–2013 och arbetet med genomförandet av bland annat tolv initiativ fortsätter och syftar till att verka för en förbättrad hantering av migrationsströmmar, gynna sysselsättningen i Afrika och rörlighet mellan Afrika och EU.

### **Rabat-processen**

Rabat-processen är ett subregionalt samarbete, på initiativ av Spanien, Frankrike och Marocko med fokus på migration och utveckling, i förhållande till den Västafrikanska migrationsrutten. Den första ministerkonferensen ägde rum i Rabat 2006 då en deklaration och en handlings-

<sup>52</sup> Ministerkonferensen *Att bygga migrationspartnerskap* (Prag den 27–28 april 2009), dok. nr ST 9283/09.

plan antogs.<sup>53</sup> Uppföljande ministerkonferenser har ägt rum i Paris i november 2008 och i Dakar i november 2011. Den senaste handlingsplanen, Dakar Strategy, gäller för 2012–2014.<sup>54</sup> Sverige har deltagit i samtliga ministerkonferenser.

Skr. 2013/14:73

## 6 Övrigt internationellt samarbete

### 6.1 FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)

UNHCR har ett globalt mandat att leda och samordna internationella ansträngningar för att skydda flyktingars rättigheter, bistå flyktingar och att verka för varaktiga lösningar i flyktingsituationer. Organisationen är en av FN-systemets största humanitära aktörer och har därutöver en normativ roll som övervakare och uttolkare av 1951 års flyktingkonvention angående flyktingars rättsliga ställning och 1967 års tilläggsprotokoll. UNHCR har även ett mandat att bistå statslösa enligt 1961 års konvention mot statslöshet och kan även bistå internflyktingar efter begäran från berörd stat.

UNHCR leds av FN:s högkommissarie för flyktingar. Styrelseorgan är exekutivkommittén (ExCom), bestående av 87 medlemsstater som sammanträder en gång per år i Genève. Däremellan hålls möten i Standing Committee för att behandla aktuella frågor. ExCom har till uppgift att godkänna UNHCRs budget och program, att vara rådgivande för högkommissarien i internationella skyddsfrågor, samt att inneha en konsultativ roll i viktigare policyfrågor. Under åren 2011–2012 var Sveriges FN-ambassadör i Genève ordförande i ExCom. Sverige håller årliga bilaterala konsultationer med UNHCR då man bland annat diskuterar aktuella frågor på skyddsområdet. UNHCR är även en viktig samarbetspartner i det svenska vidarebosättningsarbetet.

Av världens drygt 47 miljoner människor på flykt bistår UNHCR med skydd och assistans till fler än 28 miljoner. De största flyktingbefolkningarna finns i Pakistan, Syrien och Iran. Afghaner och irakier utgör upp emot hälften av de flyktingar som UNHCR bistår. UNHCR har även stor närvaro i Afrika där det finns flera utdragna flyktingsituationer. UNHCR:s arbete med att finna långsiktiga lösningar på flyktingsituationer fokuserar på att möjliggöra frivilligt återvändande, lokal integration eller vidarebosättning.

UNHCR finansieras huvudsakligen genom frivilliga bidrag, varav merparten utgörs av bidrag från en begränsad krets medlemmar; de tio största givarna står för ungefär 75 procent av budgeten. År 2012 uppgick det svenska kärnbidraget till 613 miljoner kronor. Därutöver utgick 208 miljoner kronor från Sida till UNHCR för projekt- och landsstöd. Sverige är därmed den fjärde största givaren till UNHCR. Det svenska kärnstödet

<sup>53</sup> Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development (Rabat, 10-11 July 2006), dok.nr ST 11578/06.

<sup>54</sup> Rabat process - Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development (Dakar, 22-23 November 2011), dok. nr ST 17837/11.

till UNHCR har ökat med 133 miljoner kronor sedan 2005. UNHCR:s regionkontor för norra Europa är placerat i Stockholm.

## 6.2 International Organization for Migration (IOM)

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

IOM har under de senaste åren expanderat kraftigt och medlemskretsen uppgår i dag till 151 medlemsstater och 12 stater med observatörsstatus. IOM:s operationella budget för 2012 uppgick till 1 197 miljoner USD. Därtill har IOM en administrativ budget om drygt 42 miljoner USD. IOM har omkring 7 800 anställda och över 470 fältkontor i mer än 100 länder. Medlemsstaterna betalar ett mindre årligt bidrag som för Sveriges del uppgår till omkring 3,2 miljoner kronor. I övrigt är IOM:s verksamhet helt och hållet frivilligfinansierad på projektbasis. Sida och Migrationsverket använder sig exempelvis av IOM som genomförare i en rad olika projekt.

Sverige är medlem i IOM sedan 1991 och har samarbetat nära med organisationen i åtskilliga projekt på flera områden, till exempel hjälp vid återvandring och överföring av skyddsbehövande, kapacitetsutbyggnad och hantering av katastrofbistånd. Sverige ser 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.

Migrationsverket har ett relativt omfattande samarbete med IOM, inte minst när det gäller återvändande och vidarebosättning. I samarbetet ingår till exempel samverkan med IOM i fråga om bland annat lokaler, tolkar och transport vid Migrationsverkets resor för delegationsuttågning. Vidare har vidarebosättningsfunktionen på Migrationsverket ett samarbete när det gäller researrangemang och överföringar till Sverige av kvotflyktingar från olika delar av världen. Totalt uppgick utbetalningarna till IOM från Migrationsverket till 37 miljoner kronor år 2012.

Merparten av det svenska finansiella stödet till IOM kanaliseras via Sida och då huvudsakligen till humanitära- eller bilaterala migrationsrelaterade program.

Under 2012 uppgick Sveriges frivilliga bidrag till IOM-projekt till omkring 132 miljoner kronor. Sverige har de senaste fem åren varit bland de 15 största givarna till IOM och finansierar runt två procent av IOM:s operativa budget. Som en av IOM:s största biståndsgivare deltar Sverige aktivt i IOM:s styrorgan. IOM är vidare en viktig aktör för genomförandet av Sveriges och EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna och

en stor del av EU:s budget på området går till IOM-projekt. Sverige har stöttat operativt samverkan, samarbete och koordinering mellan IOM och FN på såväl migrationsområdet som det humanitära området, inte minst inom Global Migration Group (GMG) och i FN:s landteam.

Skr. 2013/14:73

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

IGC är en, sedan 1990, pågående process för informationsutbyte där 17 stater deltar.<sup>55</sup> Sekretariatet har sitt säte i Genève och leds av en koordinator. Syftet med IGC är att möjliggöra för de deltagande staterna att på tjänstemannanivå diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC kan också ses som ett serviceorgan för de deltagande staterna. Organisationen producerar bland annat regelbundet statistik över antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna och publicerar uppgifter om staternas lagstiftning och praxis. IGC har ett antal arbetsgrupper som sammanträder cirka två gånger per år. Grupperna behandlar asyl och flyktingar, inresa och återvändande, invandring, integration, ländokumentation, statistik samt tekniska frågor. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier på särskilda teman. Två möten på högre tjänstemannanivå äger rum varje år. Därutöver sammanträder en styrgrupp två gånger per år. Ordförandeskapet inom IGC roterar mellan medlemsstaterna med ett års intervall. USA övertog ordföranderollen efter Finland i juni 2010 och var ordförande fram till juni 2011. Därefter tog Tyskland vid fram till juni 2012 då ordförandeskapet gick till Nya Zeeland som lämnade över till Danmark i juni 2013. Sverige hade senast ordförandeskapet under perioden juli 2007–juni 2008 och hade då cirkulär migration som tema.

### 6.4 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) är en internationell organisation med huvudkontor i Wien. Organisationen grundades 1993 och har 15 medlemsstater.<sup>56</sup> Verksamheten är global, inbegriper hela migrations- och asylområdet och är huvudsakligen inriktad på rådgivning, projektverksamhet och forskning. ICMPD utgör även en plattform för bilaterala och multilaterala samarbeten och omfattar till exempel sekretariatsfunktionen för Budapestprocessen och projektkoordinering i Prag-, MME- och Rabat-processerna. Sverige blev medlem i organisationen 2002, ingår i styrgruppen och stödjer verksamheten med ett årligt finansiellt medlemsbidrag.

<sup>55</sup> Sverige, Norge, Danmark, Finland, Australien, Kanada, Tyskland, Irland, Nya Zeeland, Spanien, Schweiz, USA, Belgien, Frankrike, Grekland, Nederländerna och Storbritannien.

<sup>56</sup> Österrike, Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Ungern, Makedonien, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, Slovakien, Slovenien, Sverige, och Schweiz.

## 6.5 Europarådet

För en beskrivning av arbetet inom Europarådet hänvisas till regeringens skrivelse 2012/13:184 Redogörelse för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under 2012 och första halvåret 2013.

Som ett led i utvärderingen av genomförandet av Europarådets konvention mot människohandel lämnade Sverige den 1 juni 2012 svar på ett frågeformulär till Europarådets expertkommitté Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA). Ett fåtal av frågorna berörde migrationsområdet. En delegation från GRETA besökte Sverige i maj 2013 och träffade bland annat företrädare för Migrationsverket. GRETA kommer att lämna en utvärderingsrapport under 2014.

## 6.6 Nordiskt samarbete

Sedan 1986 träffas de nordiska regeringarna i den nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor, NSHF, för att samråda kring asyl- och migrationsfrågor. Förutom ett årligt ministermöte sker arbetet genom möten på tjänstemannanivå och i särskilda arbetsgrupper där Migrationsverket deltar från svensk sida. Särskilda expertgrupper finns för frågor som rör återvändande, vidarebosättning och arbetskraftsinvandring. Kunskaps- och erfarenhetsutbyten sker regelbundet. Inom ramen för samrådet utbyts information samt diskuteras aktuella lagstiftningsprojekt, asylfrågor, återvändande och återvändande, vidarebosättning, arbetskraftsinvandring och integration. Ordförandeskapet växlar mellan de nordiska länderna. Sverige var ordförandeland 2011 och anordnade ett möte på hög tjänstemannanivå samt var värd för ett ministermöte som hölls i Stockholm. Island innehade ordförandeskapet 2012 och under 2013 är Danmark ordförandeland.

## 6.7 Östersjöstaternas råd

Östersjöstaternas råd är ett forum för regionalt samarbete kring Östersjön som i dag består av 12 medlemmar.<sup>57</sup> En del av samarbetet gäller frågor om ensamkommande barn och barn utsatta för människohandel. Inom ramen för detta samarbete finns i varje medlemsstat, samt i Vitryssland, Ukraina och Moldavien, en nationell kontaktpunkt som förmedlar kontakter mellan medlemsstaterna i fråga om ensamkommande barn eller barn som utsatts för människohandel. Justitiedepartementet är svensk kontaktpunkt.

<sup>57</sup> Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Tyskland samt kommissionen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 januari 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Billström

---

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:73 Migration och asylpolitik