

Regeringens skrivelse

2005/06:18

Migration och asylpolitik

Skr.
2005/06:18

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 oktober 2005

Göran Persson

Carin Jämtin
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken sedan december 2004. Vidare lämnas en redogörelse för Sveriges roll i Europasamarbetet och i det internationella samarbetet.

Förkortningar och begreppsförklaringar	4
Inledning	5
Bakgrund.....	8
1 Migrationspolitiska reformer, utredningar och samrådsformer	9
1.1 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden.....	9
1.2 Migrationspolitiska frågor	10
1.3 Asylpolitiska frågor	15
1.4 Återvändande och återtagandeavtal	19
1.5 Åtgärder mot olaglig invandring, människosmuggling och människohandel.....	21
1.6 Utlänningsdatalagen.....	24
1.7 Samordningsansvar i migrationsprocessen	24
1.8 Samråd med frivilligorganisationer	26
2 Harmoniseringsarbetet inom EU	27
2.1 Migrationspolitiska frågor	29
2.2 Asylpolitiska frågor	29
2.3 Återvändande och återtagandeavtal	31
2.4 Gränskontroll	32
2.5 Europeiska flyktingfonden.....	33
2.6 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG).....	34
2.7 Viseringsfrågor	34
3 Prövning av uppehållstillstånd i Sverige m.m.	35
3.1 Statistiska uppgifter	35
3.2 Praxisbildande beslut	42
3.3 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr, FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna och i Europadomstolen	43
4 Mottagandet av asylsökande.....	44
5 Migrationspolitiskt utvecklingsamarbete.....	45
5.1 Central- och Östeuropa	46
5.2 Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Moldavien	46
5.3 Västra Balkan.....	47
6 Övrigt internationellt samarbete	47
6.1 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).....	48
6.2 Den globala kommissionen om internationell migration (GCIM)	50
6.3 International Organization for Migration (IOM)	51
6.4 Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies (IGC)	51
6.5 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)	52
6.6 Budapestprocessen	52
6.7 Söderköpingsprocessen.....	53
6.8 Berninitiativet	53

6.9	Europarådet	53	Skr. 2005/06:18
6.10	Nordiskt samarbete	55	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 oktober 2005		57	

Förkortningar och begreppsförklaringar

Skr. 2005/06:18

AENEAS	Förordning för etablerandet av ett specialprogram för teknisk och finansiell assistans till tredje land inom området för asyl och migration
CAHAR	Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides
EGT	Europeiska gemenskapens officiella tidning, fr.o.m. den 1 februari 2003 Europeiska unionens officiella tidning
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
ExCom	UNHCR:s exekutivkommitté
FYROM	The former Yugoslav Republic of Macedonia, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien
GCIM	Global Commission on International Migration
Grönbok	Europeiska kommissionens överväganden och förslag till program inom ett politikområde
HLWG	High Level Working Group on Asylum and Migration, Högnivågruppen för asyl och migration
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ICONet	Information and Coordination Network
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies
IOM	International Organization for Migration, Internationella migrationsorganisationen
MARRI	Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative
MoU	Memorandum of Understanding, Samförståndsavtal
NIPU	Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor
OSS	Oberoende staters samväld (Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryssland, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan)
Pelaröver- skridande	Sakfrågor inom EU som berör mer än en av EU:s tre pelare
RIF-rådet	Rådet för rättsliga och inrikes frågor
RiR	Riksrevisionen
SIS	Schengen Information System
Twinning- projekt	EU-initierat samarbete mellan myndigheter för att bygga upp och stärka mottagarländerns institutionella kapacitet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissarie
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, FN:s mission i Kosovo
Utlännings- myndighet	Migrationsverket och Utlänningsnämnden
VIS	Visa Information System, ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation
WILMA	Web based Information System Linking Migration Authorities, Migrationsverkets datoriserade ärendehanteringssystem
WGR	Working Group on Resettlement

I dag lever 200 miljoner människor i ett annat land än det de föddes i. Det är mer än dubbelt så många som 1980. Lägre resekostnader, ökad tillgång till information och kunskap ökar människors rörlighet. Av världens migranter är ett rekordlångt antal flyktingar. FN:s flyktingkommissarie rapporterar att det år 2004 fanns 9,2 miljoner flyktingar i världen. Det är den lägsta siffran på 25 år. Vi ser nya migrationsmönster som ställer världens länder inför nya möjligheter och utmaningar.

Den ökade rörligheten berör alla världens länder. De kategoriseras som ursprungs-, transit- eller destinationsländer. Flertalet länder ryms inom alla tre kategorierna på en gång. Därmed finns ett ökat intresse, men också ett större behov, av mer samarbete länder emellan. Det finns en insikt om att det behöver göras mer för att utnyttja den utvecklingspotential som en ökad rörlighet innebär. Det finns också en oro för att de ökande migrationsströmmarna, om de inte hanteras på ett bra sätt, kan bidra till ökade sociala spänningar i samhällen, men också stor otrygghet för många enskilda människor.

Det här är bakgrunden till den oberoende globala kommission om internationell migration (GCIM) som bildades i december 2003. Sverige är tillsammans med Brasilien, Filippinerna, Marocko och Schweiz initiativtagare. Den 5 oktober överlämnade kommissionen sin slutrapport till FN:s generalsekreterare. Nästa år kommer migration och utveckling att diskuteras vid en högnivådialog i FN:s generalförsamling.

Asyl- och migrationspolitiken kräver ett ökat samarbete också regionalt. Under år 2004 ansökte 300 000 människor om asyl i någon av EU:s 25 medlemsstater. Sverige verkar för en human och solidarisk europeisk flyktingpolitik. De asylsökande som kommer till EU skall få en rättssäker prövning av sitt asylärende och ett bra mottagande, oavsett vilket EU-land de kommer till. Ansvaret för asylsökande skall delas mellan alla medlemsstater. Det kommer att öka Europas kapacitet att ge skydd åt dem som behöver det.

I april 2004 avslutades i enlighet med Amsterdamsfördraget det första steget för att uppnå en gemensam europeisk migration- och asylpolitik. Ett stort antal direktiv, beslut och förordningar har antagits. Det betyder att EU:s 25 medlemsstater har enats om miniminivåer på en rad områden. Det gäller allt från minimiregler om själva asylproceduren, till en gemensam tolkning av Genèvekonventionens skyddsgrunder, till en lägsta standard i mottagandet av asylsökande och regler för anhöriginvandring.

I november förra året antogs ett nytt handlingsprogram för de kommande fem åren, Haagprogrammet. En viktig del i handlingsprogrammet är ökade insatser utanför Europa för att bidra till att utveckla asyl- och migrationssystemen i grannländerna i söder och öster och att tillsammans med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) bistå med att lösa upp flyktingsituationer ute i världen som tenderar att bli permanenta. En fråga som Sverige driver inom EU är att skapa en gemensam s.k. flyktingkvot. Under 2004 tog Sverige, i samarbete med UNHCR, ut cirka 1800 flyktingar på vår nationella kvot. Det var en fördubbling jämfört med året innan.

I maj 2005 fick EU tio nya medlemsstater. Sverige, Storbritannien och Irland är de tre medlemsstater som inte införde några övergångsbestämmelser för arbetstagare från de nya medlemsstaterna. Under året fördubblades antalet arbetstagare från de nya EU-länderna, från 1 992 till 3 975.

Migrations- och asylpolitiken måste präglas av en helhetssyn, där även kampen mot terrorism ingår som en dimension. Det är betydelsefullt att det finns effektiva informations- och viseringsmekanismer som kan bidra till att stävja rörligheten för individer med kopplingar till internationell brottslighet och terrorism. Sverige har en tydlig linje att en utgångspunkt för kampen mot terrorism är respekten för de mänskliga rättigheterna.

Nationellt befinner sig migrationspolitiken i ett stort förändringsarbete. Den största reformen på länge inom migrationsområdet förbereds för närvarande och skall träda i kraft den 31 mars 2006. Då ersätts Utlänningsnämnden av en domstolsprövning i tre länsrätter och en kammarrätt. Reformen innebär att den asylsökande vid ett avslagsbeslut kan överklaga beslutet till domstol och där möta Migrationsverket i en domstolsförhandling. Möjligheterna att lägga fram sin sak muntligt ökar. Reformen kommer att bidra till en ökad öppenhet och en ökad förståelse för de beslut som fattas.

Samtidigt träder en ny utlänningslag i kraft. Det är en lag som i jämförelse med den nuvarande har förtydligats på flera punkter. De olika grunderna för att få uppehållstillstånd skiljs tydligare åt. Skyddsgrunderna har lyfts fram och utvidgats. Också den som flyr på grund av svåra motsättningar i hemlandet och känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp skall bedömas som skyddsbehövande i övrigt. Begreppet humanitära skäl ersätts och det tydliggörs att det är en undantagsbestämmelse. Förföljelse på grund av kön och sexuell läggning föreslås jämföras med annan förföljelse. Människor som vittnar i någon av de internationella tribunalerna föreslås få en ny och lagstadgad grund för skydd. De grova brotten mot mänskligheten måste beivras, och vittnesskydd är en viktig del i det arbetet.

Regeringen prioriterar åtgärder för att minska väntetiderna i asylprocessen. Långa handläggnings- och väntetider är påfrestande för den enskilde och leder till höga kostnader för såväl staten som kommuner och landsting. Regeringen har i budgetpropositionen för 2006 föreslagit åtgärder som förstärker styrningen av verksamheten. Regeringen bedömer att det är möjligt att öka effektiviteten och minska utgifterna ytterligare.

Skyddet har stärkts för de barn som kommer ensamma och söker asyl i Sverige. Under våren 2005 lades ett förslag om att utvidga rollen för den gode man som alltid ska utses. Den gode mannen får med den nya lagen ett omfattande mandat och kan ersätta vårdnadshavaren. Det ger den gode mannen större möjligheter att ingripa om ett barn rymmer, försvinner eller hamnar i svårigheter på annat sätt.

I början av hösten presenterade regeringen också en lagrådsremiss som tydliggör ansvarsfördelningen mellan kommuner och Migrationsverket vad gäller omhändertagandet av de barn som kommer ensamma. Det stärker skyddet ytterligare.

Under året har asylsökande barn som mår psykiskt dåligt uppmärksammas. Sommaren 2004 kom en första kartläggning av

asylsökande barn med uppgivenhetssymptom. Det ledde till att regeringen i september 2004 utsåg en nationell samordnare med uppgift att kartlägga situationen för dessa barn och att stärka det förebyggande arbetet. En första rapport presenterades i april 2005 som visade att över 400 asylsökande barn haft någon form av uppgivenhetssymptom sedan år 2002 och att antalet barn ökat dramatiskt de senaste åren.

Resultaten i samordnarens rapport föranledde Utlänningsnämnden att den 29 april 2005 överlämna ett enskilt ärende rörande ett barn med uppgivenhetssymtom till regeringen för att få ett vägledande beslut. I juli 2005 fattade regeringen ett praxisbeslut som tydliggjorde att barns egna asylskäl alltid ska utredas och bedömas. Beslutet slog också fast att barn med livshotande sjukdom skall beviljas uppehållstillstånd i Sverige om det inte finns vård att tillgå i hemlandet. Regeringen underströk också att större hänsyn skall tas till hur ett barns psykosociala utveckling påverkas av en avvisning.

År 2004 ansökte 23 161 personer om asyl i Sverige. Av världens alla länder var Sverige det åttonde största mottagarlandet för asylsökande efter bl. a. Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Sydafrika. Prognosen för 2005 är att 17 000 personer kommer att söka asyl i Sverige.

Regeringens mål är att beslut i asylärenden i första instans skall fattas inom sex månader. Migrationsverket uppskattar att det målet skall kunna nås under 2005.

Regering och riksdag lägger fast migrationspolitikens inriktning. Den svenska migrationspolitiken utgår från ett helhetsperspektiv som omfattar flykting-, invandrings- och integrationspolitik, liksom återvändande och stöd för återvandring. Här ingår insatser för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, internationell samverkan samt insatser för att förebygga att människor tvingas fly men också insatser för att underlätta rörlighet över gränserna i ordnade former. Insatser görs också i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik för att i ett längre perspektiv verka för att undanröja orsakerna till att människor känner sig tvingade att lämna sina hemländer och för att underlätta återvandring. I Sveriges politik för global utveckling är migrationspolitiken en viktig komponent.

Riksdagen antog den 1 december 2004 budgetpropositionen för år 2005 (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 8, bet. 2004/2005:SfU2, rskr. 2004/05:79). Enligt den är målen för den svenska migrationspolitiken

- att värna asylrätten i Sverige och internationellt,
- att upprätthålla en reglerad invandring, samt
- att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken i EU.

Dessa målsättningar har, med varierande formuleringar, varit vägledande för den svenska migrationspolitiken sedan en lång tid tillbaka. I arbetet med målens uppfyllande skall verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Propositionen redogör också för det senaste årets insatser inom politikområdet samt redovisar en resultatbedömning av gjorda insatser.

I denna skrivelse lämnas en redovisning av det pågående reformarbetet i Sverige samt harmoniseringsarbetet inom EU, det migrationspolitiska utvecklingssamarbetet, svenska insatser för vidarebosättning och övrigt internationellt samarbete inom migrations- och asylpolitiken. Av skrivelsen framgår även behandlingen av svenska ärenden i FN:s kommitté mot tortyr och i Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ett särskilt avsnitt ägnas mottagandet av asylsökande. Migrationspolitiken har beröringspunkter med integrationspolitiken, vilket framgår av skrivelsen. Någon närmare redogörelse för integrationspolitiken lämnas dock inte i detta sammanhang.

1 Migrationspolitiska reformer, utredningar och samrådsformer Skr. 2005/06:18

1.1 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden

Riksdagen beslutade den 14 september 2005 om propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapärenden (prop. 2004/05:170, bet. 2005/06:SfU17, rskr. 2005/06:1). Beslutet innebär att Migrationsverkets beslut i fortsättningen skall kunna överklagas till migrationsdomstolar, som utgörs av de länsrätter som regeringen bestämmer. Regeringens bedömning är att tre länsrätter bör vara migrationsdomstolar, nämligen Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg och Länsrätten i Skåne län. Migrationsdomstolarnas beslut skall efter prövningstillstånd kunna överprövas av en praxisskapande migrationsöverdomstol, som utgörs av Kammarrätten i Stockholm. I och med införandet av den nya instansordningen upphör Utlänningsnämnden. Enskilda ärenden skall inte längre kunna överlämnas till regeringen för vägledning.

Vidare innebär beslutet att en ny processordning införs. Vid ett överklagande kommer en process mellan två parter att föras i domstolarna, där Migrationsverket är motpart till klaganden. Bestämmelserna om muntlig förhandling i den nya ordningen skall enligt beslutet i huvudsak motsvara de bestämmelser som i allmänhet gäller förvaltningsprocessen.

Samtidigt med den nya instans- och processordningen ersätts 1989 års utlänningslag med en ny utlänningslag. De olika grunderna för uppehållstillstånd skiljs åt tydligare och skyddsgrunderna får en mer framträdande plats. Skyddsbestämmelserna skall omfatta också den som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp. Sådana omständigheter kan för närvarande leda till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Begreppet humanitära skäl för uppehållstillstånd kommer inte att finnas med i den nya lagen. Om inte någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd är tillämplig skall, i undantagssituationer, synnerligen ömmande omständigheter kunna motivera ett uppehållstillstånd. En samlad bedömning skall i sådana fall göras av särskilt sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. För barn tydliggörs i lagen att omständigheterna inte behöver vara av samma allvar och tyngd för ett uppehållstillstånd.

För närvarande kan den som har meddelats avslag på sin asylansökan och i samband med det fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut lämna in en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd hos Utlänningsnämnden. Denna ordning upphör.

Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden skall kunna överklagas till regeringen. Migrationsöverdomstolen skall då hålla muntlig förhandling och yttra sig till regeringen. Om det enligt Migrationsöverdomstolen föreligger hinder mot att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, blir detta ställningstagande bindande för regeringen.

Riksdagsbeslutet innebär också ändringar i medborgarskapslagen, lagen om särskild utlänningskontroll och andra lagar. Den nya instans-

och processordningen, den nya utlänningslagen samt ändringarna i övriga berörda lagar träder i kraft den 31 mars 2006. Skr. 2005/06:18

Uppdrag inför den nya instans- och processordningen

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att i samverkan med Domstolsverket förbereda och vidta åtgärder för inrättandet av den nya instans- och processordningen (dir. 2004:149). Den särskilde utredaren skall också, tillsammans med Utlänningsnämnden, förbereda och genomföra avvecklingen av nämnden. Domstolsverket och Utlänningsnämnden har samtidigt fått egna uppdrag av regeringen att förbereda den nya ordningen (Ju2004/9859/DOM resp. UD2004/59762/MAP).

Utbildning av kontakttolkar

Den nya instans- och processordningen för utlänningsärenden ställer höga krav på kvalificerad tolkning vid de många muntliga förhandlingar som kommer att äga rum främst i ärenden som rör utlänningars skyddsbehov.

Den 8 juli 2004 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över frågan om hur ett ökat behov av kvalificerade kontakttolkar inom bl.a. rättsväsendet kan tillgodoses framför allt i ljuset av en förestående ny instans- och processordning för utlänningsärenden (dir. 2004:101).

Utredningen om kontakttolkar redovisade i april 2005 sitt uppdrag i betänkandet Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37). I betänkandet lämnas förslag till hur kontakttolkutbildningen fr.o.m. 2007 kan reformeras för att möta de krav som ställs på kvalificerad tolkning framför allt inom rättsväsendet. Betänkandet har nyligen remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen lämnade i en lägesrapport i januari 2005 förslag till hur fler kvalificerade tolkar kan utbildas med start redan i år (U2005/1577/SV). Regeringen beslutade den 2 juni 2005 att uppdra till Stockholms universitet att genomföra en särskild utbildningsinsats i enlighet med förslaget. I syfte att säkerställa att det finns ett tillräckligt antal tolkar när reformen genomförs, har regeringen vidare i budgetpropositionen för år 2006 anvisat medel till Stockholms universitet för en fortsättning av denna utbildningsinsats (prop. 2005/06:1, utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning).

1.2 Migrationspolitiska frågor

Anhöriginvandring från länder utanför EU/EES

En särskild utredare har haft i uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12, Celex 32003L0086) skall genomföras i Sverige (dir. 2003:181). Direktivet är tillämpligt på vissa anhöriga till tredjelandsmedborgare, dvs. medborgare i länder utanför

EU/EES, som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och som har välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd. Direktivet ger make/maka och minderåriga barn rätt till familjeåterförening. Utredningen redovisade i mars 2005 ett delbetänkande (SOU 2005:15) med förslag till hur man skall genomföra de delar av direktivet om familjeåterförening som är obligatoriska att införliva i svensk rätt. Vad gäller förslagen i detta delbetänkande avser regeringen att överlämna en proposition till riksdagen under hösten 2005.

I slutbetänkandet, som skall redovisas senast den 1 december 2005, skall utredaren presentera olika alternativ för en förändring av reglerna för de anhörigkategorier som inte behandlas i delbetänkandet. I utredningsuppdraget ingår också att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i direktivet om familjeåterförening. Utredaren skall även undersöka vilka möjligheter det finns att införa ett försörjningskrav för andra anhöriga än makar, sambor i etablerade förhållanden eller minderåriga barn.

Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:9) utvidgades utredningen om hur rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (se ovan *Anhöriginvandring från länder utanför EU/EES*) skall genomföras i svensk rätt till att även ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.01.2004, s. 44, Celex 32003L0109) skall genomföras i svensk rätt. Direktivet ger tredjelandsmedborgare som har varit bosatta i en medlemsstat i minst fem år en rättslig ställning som under vissa förutsättningar bl.a. medför rätt till bosättning i en annan medlemsstat. Uppdraget redovisades i ett delbetänkande (SOU 2005:15) som avlämnades i mars 2005. Vad gäller förslagen i delbetänkandet avser regeringen att överlämna en proposition till riksdagen under hösten 2005.

Upphållstillstånd för studier för tredjelandsmedborgare

Europeiska unionens råd antog den 13 december 2004 rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning och volontärarbete (EUT L 375, 23.12.2004, s.12, Celex 32004L0114). Syftet med direktivet är att fastställa dels villkoren för inresa och vistelse, dels regler om förfarandet. Bestämmelserna om inresa och vistelse för studier på högskolenivå är tvingande för medlemsstaterna. De bestämmelser som gäller elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning och volontärarbete är däremot fakultativa och behöver således inte införlivas i svensk lagstiftning. Direktivet skall vara genomfört senast den 12 januari 2007. En departementspromemoria, Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier (Ds 2005:36), har upprättats och remissbehandlas för närvarande. I promemorian görs bedömningen att direktivets krav för att beviljas uppehållstillstånd för studier på högskolenivå – att sökanden är antagen till en utbildning och kan försörja

sig – överensstämmer med svenska regler och därför inte föranleder något behov av författningsändringar. Däremot föreslås att en ny grund för återkallelse av uppehållstillstånd för studier skall införas i utlänningslagen samt att ett krav på att sökanden i vissa fall skall ha en heltäckande sjukförsäkring skall införas i utlänningsförordningen. Härutöver föreslås vissa ändringar i utlänningsförordningen som syftar till att kodifiera gällande praxis för att öka förutsebarhet och tydlighet.

Arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES

Regeringen beslutade i februari 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över det regelverk som styr arbetskraftsinvandringen till Sverige (dir. 2004:21). Syftet är att utarbeta ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Utredningen, som tagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI), skall utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få för arbetsmarknaden och i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder. Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning.

Utredningens kommande förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet. En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Kommittén lämnade den 31 maj 2005 delbetänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige, befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick (SOU 2005:50). Delbetänkandet som kommer att ligga till grund för de kommande övervägandena innehåller en redovisning av fakta gällande bl.a. befolkningsutvecklingen i Sverige, den förändrade arbetsmarknaden och Sveriges internationalisering. Vad gäller gäststudenter konstaterade kommittén att dagens regelverk är alltför begränsande för deras möjligheter att stanna kvar och arbeta i Sverige efter avslutade studier. Slutligen ställs en rad frågor för fortsatt allmän diskussion. I samband med delbetänkandet publicerades också rapporten Arbetskraftsinvandring i ett internationellt perspektiv – svar på en förfrågan till Sveriges utlandsmyndigheter. Kommittén kommer att lämna sitt slutbetänkande under våren 2006.

EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet

Alla arbetstagare som är unionsmedborgare har tillträde till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor oavsett medborgarskap. Sverige har nämligen, i likhet med Storbritannien och Irland, inte några övergångsbestämmelser för arbetstagare från de nya medlemsstaterna.

Regeringen följer kontinuerligt utvecklingen dels genom en särskilt inrättad arbetsgrupp, dels genom uppföljning av de uppdrag som gavs till olika myndigheter i anslutning till utvidgningen den 1 maj 2004.

Det är ännu för tidigt att dra några bestämda slutsatser av effekterna av utvidgningen. Det kan dock konstateras att den rapportering som hittills inkommit från olika myndigheter inte ger några signaler om att åtgärder behöver vidtas. Exempelvis redovisar Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att medborgare från de nya medlemsstaterna i mycket liten utsträckning utnyttjat rätten att lägga samman arbetsperioder från olika länder för erhållande av arbetslöshetsersättning i Sverige. Detta skedde under det andra kvartalet 2005 i 12 ärenden av totalt 715 (knappt 2 procent), dvs. i ungefär samma omfattning som under tidigare redovisade kvartal.

Utredningen om socialtjänsten och den fria rörligheten lämnade sitt betänkande Socialtjänsten och den fria rörligheten (SOU 2005:34) i maj 2005. Utredningen förslår att det i socialtjänstlagen införs en begränsningsregel, som innebär att en EU-medborgare och dennes familjemedlemmar som vistas i Sverige, som huvudregel inte har rätt till bistånd under de första tre månaderna av vistelsen i andra fall än i en akut nödsituation. När det gäller arbetssökande från ett annat EU-land, föreslås att rätten till bistånd skall begränsas och inte gälla under den tidsperiod som han eller hon söker arbete i Sverige, oavsett hur lång tid det rör sig om. Arbetstagare och egenföretagare har däremot alltid rätt till bistånd.

Arbetsmiljöverket föreslog i en redovisning i november 2004 – mot bakgrund av att utländska företag och företagare ofta återfinns inom riskutsatta branscher – att rutiner och policy förtydligas för att underlätta tillsynen och att informationsinsatser genomförs internt. En kartläggning av utvidgningens effekter för tillsynen genomförs under 2005. Verket planerar att förstärka tillsynen något under 2006.

Migrationsverket har, i enlighet med regeringsuppdraget att se över möjligheterna till ökad kontroll av arbetstagare och egenföretagare, skärpt rutinerna för att få in bättre beslutsunderlag och påbörjat ett samarbete med Skatteverket för att förbättra kontrollen i samband med tillståndsgivning samt skatte- och folkbokföringskontroll.

Skatteverket har föreslagit att tidsbegränsad F-skatt skall kunna utfärdas. Förslaget bereds inom Finansdepartementet. Förbättrade rutiner har införts för kontroll av ansökan om F-Skattsedel.

Beträffande utnyttjande av rätten till familjeförmåner redovisar Försäkringskassan att hittills endast små belopp av svenska familjeförmåner utbetalats till barnfamiljer i EU:s tio nya medlemsstater. Endast en procent, 900 000 kronor, av utbetalningarna till andra länder har gått till de nya medlemsstaterna och avser oftast barnbidrag och föräldrapenning.

Med anledning av utvidgningen har regeringen identifierat ett antal problemområden på arbetsmarknaden med sikte på att komma fram till effektiva åtgärder. Härvid pågår för närvarande bl.a. överväganden om vad som kan göras för att öka möjligheterna för fackliga organisationer att kontrollera att arbetsgivare efterlever kollektivavtal samt åtgärder för att motverka skatte- och avgiftsfusk inom byggbranschen.

Under perioden fr.o.m. den 1 maj 2004, det datum då EU fick tio nya medlemsstater, t.o.m. vecka 36 år 2005 ansökte 7 326 medborgare i de nya medlemsstaterna om uppehållstillstånd som arbetstagare. Det motsvarar 63 procent av de totalt 11 588 ansökningar som inkommit från arbetstagare som är unionsmedborgare under perioden.

Fri rörlighet för unionsmedborgare

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 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, rättelse EUT L 229, 29.6.2004, s. 35, Celex 32004L0038). Syftet med det nya direktivet om fri rörlighet är att förenkla regelverket. De direktiv som upphävs reglerar bl.a. fri rörlighet för arbetstagare, egenföretagare, pensionärer, studenter och icke ekonomiskt aktiva. Det nya direktivet förenklar regelverket eftersom samtliga nämnda kategorier omfattas av en och samma rättsakt. EG-domstolens praxis har även i stor utsträckning kodifierats för att tydliggöra innebörden av unionsmedborgarskapet. Direktivet har vidare till syfte att det skall bli enklare för unionsmedborgare att utnyttja rätten till fri rörlighet, att möjligheterna att begränsa rätten till vistelse skall regleras tydligare samt att rörlighet och bosättning för unionsmedborgares familjemedlemmar skall underlättas avsevärt, oavsett medborgarskap. Grundprincipen är att unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när medlemsstaters medborgare flyttar och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Medlemsstaterna skall införliva direktivet i sin lagstiftning senast den 30 april 2006. Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgare har haft i uppdrag att lämna förslag till hur direktivet skall genomföras i Sverige. Betänkandet Unionsmedborgares rörlighet inom EU (SOU 2005:49) överlämnades den 1 juni 2005. Utredningen föreslår att det i stället för uppehållstillstånd införs ett registreringsförfarande som Migrationsverket skall ansvara för. Verket skall tillhandahålla registreringsbevis till de unionsmedborgare som kommer hit och s.k. uppehållskort till familjemedlemmar som kommer från tredje land. Handlingarna är endast bevis för att registrering eller anmälan skett till Migrationsverket och att förutsättningarna för uppehållsrätt enligt direktivet är uppfyllda, men utgör inte en förutsättning för rätten att vistas i Sverige.

Migration och utveckling

På regeringens uppdrag har professor Robert E. B. Lucas vid Boston University utfört en studie om migration och utveckling: *International Migration and Economic Development: Lessons from Low Income Countries*. Studien bereds nu inom Utrikesdepartementet. Utifrån studien kan slutsatser dras som kan utgöra underlag för migrationspolitiska och

bredare utvecklingspolitiska överväganden. Studien ger ett entydigt stöd för större samstämmighet i svensk utvecklingspolitik, vilket är i linje med regeringens proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* (bet. 2003/04:UU3, rskr 2004/05:4, rskr 2004/05:161).

Lucas fäster uppmärksamheten på en förbisedd aspekt av sambandet mellan migration och utveckling, nämligen att själva avsikten att förr eller senare återvända till sitt hemland kan vara positivt för hemlandets utveckling. Enligt Lucas ökar avsikten benägenheten att över tid skicka hem pengar och stärker även på andra sätt kontakterna med och engagemanget för hemlandet. Det finns enligt studien positiva effekter av sänkta transaktionskostnader för dessa överföringar. Sänkta transaktionskostnader, i kombination med en politik som främjar ett gott investeringsklimat i hemländerna, stärker utvecklingseffekterna av migration. Betydelsen av avsikten att återvända ger enligt studien ett utvecklingspolitiskt stöd för underlättandet av mobilitet över gränserna. En slutsats som dras i studien är att olagliga invandrare har sämre möjligheter att bidra till sitt lands utveckling än legala invandrare. Studien betonar också bristen på arbetstillfällen som drivkraft bakom migration, vilket stärker grunderna för Sveriges satsningar på sysselsättning, arbetsmarknad och anständiga arbetsförhållanden inom utvecklingsområdet.

1.3 Asylpolitiska frågor

Uppehållstillstånd för tribunalvittnen

Den 14 september 2005 beslutade riksdagen om propositionen Uppehållstillstånd för tribunalvittnen (prop. 2004/05:172, bet. 2004/05:SfU18). Lagändringen innebär att tribunalvittnen och deras nära anhöriga skall kunna få skydd i Sverige. Sverige har ingått avtal med internationella domstolar och tribunaler om överföring till Sverige av vittnen och vid behov deras nära anhöriga. I utlänningslagen införs en ny grund för uppehållstillstånd som följer av ovan nämnda avtal. Om en internationell domstol eller tribunal har begärt att ett vittne och/eller dennes nära anhöriga skall omplaceras till Sverige skall dessa personer, under vissa förutsättningar, ges uppehålls- samt arbetstillstånd i Sverige så länge behovet av omplacering föreligger. Bestämmelserna kommer att införas i den nya utlänningslag som träder i kraft den 31 mars 2006 samtidigt med den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden (se kapitel 1.1). Redan i dag överförs vittnen enligt avtalen inom ramen för den s.k. flyktingkvoten.

Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning

Regeringen beslutade den 22 september 2005 om propositionen Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning (prop. 2005/06:6). I propositionen föreslås att personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning,

och som enligt nuvarande bestämmelser ges skydd som skyddsbehövande i övrigt, i stället skall få skydd som flyktingar. Skr. 2005/06:18

Skyddsgrunder

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 rådets direktiv 2004/83/EG 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, 30.9.2004, s. 12, rättelse EUT L 204, 5.8.2005, s. 24, Celex 32004L0083). Direktivets huvudsakliga syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar samma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som behöver internationellt skydd samt att garantera en miniminivå avseende de förmåner som dessa personer skall vara berättigade till. I ett långsiktigt perspektiv är tanken att detta skall bidra till att begränsa asylsökandes förflyttningar mellan medlemsstaterna, när sådana förflyttningar endast motiveras av rättsliga skillnader. Direktivets definition av flykting utgår ifrån den definition som återfinns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), vilken alla EU:s medlemsstater är bundna av. Med alternativt skyddsbehövande menas i korthet den som vid ett återvändande till hemlandet skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada i form av bl.a. dödsstraff, tortyr eller allvarligt hot mot liv eller lem vid en internationell eller nationell väpnad konflikt. Direktivet reglerar även innebörden av internationellt skydd, dvs. vilka rättigheter och förmåner som är knutna till den beviljade statusen, såsom rätten till uppehållstillstånd och resedokument. Vidare berörs rättigheter och förmåner för familjemedlemmar, rätten till tillträde till arbetsmarknad och utbildning, sociala förmåner, rätten till bostad, rätten till hälso- och sjukvård samt rätten till fri rörlighet.

Medlemsstaterna skall införliva direktivet i sin lagstiftning senast den 10 oktober 2006. En särskild utredare skall ta ställning till hur direktivet skall genomföras i Sverige (dir. 2004:114 och dir. 2005:95). Utredaren skall även redovisa hur andelen personer som beviljas flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt i Sverige förhåller sig till motsvarande andel i vissa utvalda länder och analysera vad eventuella skillnader beror på. Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2005.

Förfarandet för att bevilja eller återkalla flyktingstatus

I april 2004 nådde Europeiska unionens råd en politisk överenskommelse om det s.k. asylprocedurdirektivet (se kapitel 2.3 *Asylpolitiska frågor, Miniminormer för asylprocedurer*). Direktivet kan förväntas antas under hösten 2005. En särskild utredare skall ta ställning till hur direktivet skall genomföras i Sverige (dir. 2005:88 av den 11 augusti 2005). Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2006.

Riksdagen antog den 2 juni 2005 lagförslagen i propositionen Stärkt skydd för ensamkommande barn (prop. 2004/05:136). En ändring av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft den 1 juli 2005. Ändringen innebär ett starkare skydd för barn som av flyktingskäl eller andra skäl kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare och söker uppehållstillstånd här (ensamkommande barn). Lagändringen omfattar även barn som av motsvarande skäl kommit till Sverige men som först efter ankomsten blivit ensamma. Innebörden av lagändringen är att ensamkommande barn skyndsamt skall förses med god man som träder både i barnets förmyndares och i vårdnadshavares ställe. Om barnet därefter beviljas uppehållstillstånd i Sverige, skall den gode mannen ersättas av en särskild förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken.

Samordnare för barn som uppvisar svåra stressreaktioner i form av stark uppgivenhet

Regeringen utsåg i september 2004 en nationell samordnare för barn i asylprocessen som uppvisar svåra stressreaktioner i form av stark uppgivenhet (dir. 2004:115). Uppdraget består i att kartlägga och analysera förekomsten av asylsökande barn med svåra stressreaktioner samt utveckla metoder för att tidigt upptäcka de barn som kan tänkas få dem. Den nationella samordnaren skall även tillsammans med berörda aktörer inom hälso- sjukvården, socialtjänsten, skolan och statliga myndigheter m.fl. utveckla metoder för att förhindra att barnen utvecklar stressreaktionerna liksom verka för att förebyggande insatser görs. Slutligen skall samordnaren utveckla rutiner för att få en skyndsam handläggning av berörda familjers asylärenden.

Den nationella samordnarens första delstudie som överlämnades den 27 april 2005 (Rapport 2005:1) är en kartläggning av och kunskapsöversikt över barn med uppgivenhetssymtom. Studien ger en bild av såväl den internationella och nationella kunskapsnivån som problematikens omfattning och de drabbade barnens psykosociala tillstånd. Den 20 juni 2005 presenterade samordnaren en uppdatering av den första rapporten (Rapport 2005:2). I juni 2005 inleddes en fördjupningsstudie vars resultat skall presenteras i februari 2006.

Mottagandet av ensamkommande minderåriga asylsökande

Under 2004 ansökte sammanlagt 388 barn utan medföljande legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, om asyl i Sverige. Sammanlagt fanns 290 asylsökande ensamkommande barn inskrivna hos Migrationsverket den 30 juni 2005. Den största gruppen kommer från Somalia, men även barn från Irak samt Serbien och Montenegro utgör stora grupper. Vanligen kommer barnen tillsammans med syskon eller någon vuxen person, ofta en släkting, men det förekommer också att barnen kommer helt ensamma. Det är främst barn i åldern 15–17 år som kommer till Sverige. Av det totala antalet ensamkommande barn är pojkarna något fler än flickorna.

De barn och ungdomar som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare befinner sig i en mycket utsatt situation och det är därför viktigt att mottagandet utformas på bästa möjliga sätt. Mottagandet av dessa barn är en prioriterad fråga för regeringen och ett förändringsarbete har inletts. En departementspromemoria, Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn) (Ds 2004:54), har remissbehandlats och beslut om lagrådsremiss fattades av regeringen den 1 september 2005. I lagrådsremissen föreslås att det reella mottagandet av ensamkommande barn skall föras över till kommuner som träffat överenskommelse om detta med Migrationsverket. Verket skall dock behålla det övergripande ansvaret för mottagandet. Det föreslås också att kommunerna ges rätt att anordna gruppboenden för asylsökande ensamkommande barn. För det barn som får uppehållstillstånd sägs i lagrådsremissen att utgångspunkten bör vara att en och samma kommun ansvarar för barnets introduktion i det svenska samhället och för de insatser enligt socialtjänstlagen som kan behövas. Vad gäller förslagen i lagrådsremissen avser regeringen att överlämna en proposition till riksdagen under hösten 2005.

Migrationsverket hade vid årsskiftet 17 enheter för barn- och ungdomsboende. Personaltätheten har ökat och antalet barn vid varje boendeenhet har minskat. Verket har utarbetat riktlinjer för hur verksamheten vid boenden skall bedrivas. Dessa riktlinjer har stora likheter med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård och boende (SOSFS 2003:20). Det enskilda barnet skall utredas och följas av socialtjänsten vars uppgift är att se till att barnets behov tillgodoses. Dessutom har särskilda barnhandläggare utbildats inom Migrationsverket.

Sedan 2003 har regeringens mål varit att Migrationsverket och Utlänningsnämnden skall pröva frågan om uppehållstillstånd för ensamkommande barn inom totalt sex månader. Målet nåddes inte under 2004, men den genomsnittliga handläggningstiden för denna ärendekategori har minskat. År 2004 var den genomsnittliga handläggningstiden 194 dagar jämfört med 222 dagar 2003. Såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden räknar med att kunna nå regeringens mål under 2005.

Boendet under asylprocessen

Genom lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. blev det från den 1 juli 1994 möjligt för asylsökande och personer med särskilt behov av tillfälligt skydd i landet att beviljas bostadsersättning om de valde att ordna sitt boende på egen hand. När bostadsersättningen infördes var syftet att främja att asylsökande i större omfattning skulle ordna sitt boende på egen hand utanför anläggningsboendena. Då gjordes bedömningen att cirka 10 procent av de asylsökande skulle komma att ordna sitt boende på egen hand. Den 30 juni 2005 bodde cirka 55 procent av de asylsökande i eget boende. Det egna boendet har dock visat sig ha vissa negativa konsekvenser.

Riksdagen antog den 9 december 2004 propositionen Bostadsersättning för asylsökande (prop. 2004/05:25, bet. 2004/05:SfU7, rskr. 2004/05:113). Regeringen ansåg att bostadsersättningen skulle avskaffas

för att komma tillrätta med några av de negativa konsekvenserna med det egna boendet. I propositionen gjorde regeringen bedömningen att möjligheterna att utnyttja asylsökandes svaga ställning på bostadsmarknaden skulle minska. Vidare menade regeringen att bruket av felaktiga adresser skulle kunna upphöra. Ändringen trädde i kraft den 1 mars 2005. Bostadsersättning lämnas numera enbart i särskilda fall.

Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en utredning som fått till uppdrag att närmare undersöka för- och nackdelar med det egna boendet. Möjligheten att i ökad utsträckning styra boendet under asylprövningen i riktning mot av Migrationsverket anvisat boende skall även ses över i uppföljningen.

Åtgärder för att fastställa asylsökandes identitet m.m.

I betänkandet Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg (SOU 2004:132), som överlämnades till regeringen i december 2004, kartläggs och analyseras förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande. Utredaren har även föreslagit åtgärder som kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga de asylsökandes identitet och resvägar. Vidare föreslås hur utlänningslagen skall ändras för att asylsökande som bedöms vara i behov av skydd eller skall beviljas uppehållstillstånd på annan grund men som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och sin resväg, skall kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för ett permanent uppehållstillstånd som nu gällande huvudregel föreskriver. Utredaren har även bedömt vilka effekterna blir om ett ökat antal utläningar i Sverige beviljas tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av integrationen i samhället och barnens situation. Förslagen som har lämnats i utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

1.4 Återvändande och återtagandeavtal

Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Regeringens mål att värna asylrätten förutsätter att de som har meddelats lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut lämnar landet. I regleringsbrevet till Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen (RPS) för år 2005 gav regeringen i uppdrag till myndigheterna att redovisa de åtgärder som vidtagits i syfte att underlätta arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Vidare uppdrogs åt myndigheterna att föreslå åtgärder för att minska tiden från lagakraftvunnet beslut till utresa, respektive från överlämnandet till polisen till utresa. Även förslag på åtgärder som förbättrar samordningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna, nationellt, regionalt och lokalt skulle redovisas. Uppdraget redovisades den 30 september 2005.

I Migrationsverkets arbete med återvändande är utlandsmyndigheterna en viktig part. Exempelvis arbetar sedan januari 2004 en tjänsteman vid den svenska ambassaden i Belgrad med placering i Pristina med uppgift

att underlätta återvändandet till provinsen Kosovo. Sedan september 2005 finns en asylattaché placerad vid ambassaden i Moskva som stöd för hela asylprocessen, bl.a. för inhämtning och kontroll av information vid prövningen av asylansökningar och vid arbetet med verkställigheter av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

I förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket har införts en bestämmelse om att Migrationsverket skall vara nationell kontaktpunkt i Sverige för tillämpning av rådets beslut 2004/191/EG om fastställande av kriterier och närmare föreskrifter för ersättning för finansiella obalanser som uppstår till följd av tillämpningen av direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EUT L 60, 27.2.2004 s. 55, Celex 32004D0191). Enligt rådsbeslutet skall alla medlemsstater inrätta en nationell kontaktpunkt som bl.a. skall ta emot ansökningar om ersättning och lämna uppgifter till Europeiska kommissionen om det totala antalet verkställighetsåtgärder som genomförts med anledning av rådets direktiv 2001/40/EG.

Återvändande via Sverige

Den 26 maj 2005 beslutade regeringen om propositionen Återsändande av tredjelandsmedborgare via Sverige (prop. 2004/05:168). I propositionen behandlas genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (EUT L 321, 6.12.2003 s. 26, Celex 32003L0110). Direktivet antogs av rådet som ett led i strävandena att effektivisera återvändandet av personer som meddelats lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. Direktivet syftar till att underlätta transitering av tredjelandsmedborgare som skall återsändas till hemlandet via en flygplats i en annan medlemsstat. I propositionen föreslås en ny lag om transitering av tredjelandsmedborgare. Förslaget innebär bl.a. att RPS skall vara den centralmyndighet som avses i direktivet och därmed ha ansvaret för att ta emot och besluta om transitering och om biståndsåtgärder i samband därmed samt ange de polismyndigheter som skall vara kontaktorgan för de flygplatser i Sverige som kan bli aktuella för transitering. Förslaget innebär även en skyldighet att återta en tredjelandsmedborgare om en transitering inte kan genomföras. Lagen föreslås träda i kraft den 1 december 2005.

Bilaterala återtagandeavtal

Sverige har ingått bilaterala återtagandeavtal med Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrike, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Serbien och Montenegro, Schweiz, Slovakien och Tyskland. Med Ryssland finns ett protokoll om samarbete för att fastställa identitet och medborgarskap samt utfärdande av resedokument. Vidare har en överenskommelse om återtagande ingåtts med UNMIK i Kosovo. Den nordiska passfrihetsöverenskommelsen reglerar återtagandeskyldigheten mellan de nordiska staterna. Förhandlingar pågår dessutom med ett mindre antal länder. Därutöver har s.k.

gemenskapsavtal om återtagande ingåtts mellan EU och tredje land (se kapitel 2.3 *Återvändande och återtagandeavtal, Återtagandeavtal mellan EU och tredje land*).

I återtagandeavtalen regleras procedurer och kriterier för att den ena parten skall återta personer som vistas utan tillstånd på den andra partens territorium. Avtalen omfattar återtagande av egna medborgare, tredje-landsmedborgare, statslösa samt transitering. Syftet med avtalen är att fastställa den procedur som berörda myndigheter är hänvisade till i återtagandefrågor. De tjänar vidare som en grund för ett vidare samarbete i migrationspolitiska frågor mellan länderna.

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

1.5 Åtgärder mot olaglig invandring, människosmuggling och människohandel

Människosmuggling och offer för människohandel

Riksdagen antog den 25 maj 2005 propositionen Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling (prop. 2004/05:138, bet. 2004/05:SfU16, rskr. 2004/05:248). Protokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen är ett av tre tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Protokollet innehåller bl.a. krav på de avtalsslutande parterna att kriminalisera hjälp till olovlig vistelse och människosmuggling. Dessa handlingar är redan sedan tidigare kriminaliserade enligt svensk rätt och ett svenskt tillträde till protokollet föranleder därför inga lagändringar i denna del. Däremot har det i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg lagts till att lagen även omfattar protokollet mot människosmuggling. Innebörden av tillägget är att regeringen kan medge att en annan stat som har tillträtt protokollet får ingripa mot ett svenskt fartyg utanför svenskt territorium, t.ex. för att borda eller genomsöka fartyget, om den begärande staten har skälig anledning att misstänka att det svenska fartyget används för människosmuggling till havs. Regeringen har för avsikt att avvakta med att tillträda tilläggsprotokollet mot människosmuggling, till dess att rådet har fattat beslut om att EG för gemenskapens räkning kan tillträda protokollet. Diskussioner om förslag till rådsbeslut om gemenskapens tillträde till protokollet pågår för närvarande inom EU:s sektorsövergripande arbetsgrupp mot organiserad brottslighet. Ovan nämnda lagändring föreslås träda i kraft den dag regeringen beslutar.

Inom både EU och Europarådet har frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd för offer för människohandel varit föremål för behandling. Den 28 april 2004 antogs rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka

samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19, Celex 32004L0081). Syftet med direktivet är att fastställa villkoren för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring. Ett uppehållstillstånd skall ha en kortaste giltighetstid om sex månader och medlemsstaterna åläggs att se till att berörda tredjelandsmedborgare medges en betänketid inför sina beslut att samarbeta med myndigheterna. De skall under vistelsen i medlemsstaten få tillgång till hälso- och sjukvård, socialt bistånd m.m. Direktivet skall senast den 6 augusti 2006 ha genomförts i svensk rätt. En departementspromemoria Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. (Ds 2005:24) remissbehandlas för närvarande.

Europarådets ministerkommitté antog den 3 maj 2005 Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel. Syftet med konventionen är bl.a. att förhindra och bekämpa människohandel, att konstruera ett fullständigt regelverk när det gäller skydd och hjälp till brottsoffer, att garantera effektiva brottsutredningar och åtal samt att främja internationellt samarbete. Konventionen innehåller även bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd och betänketid för offer för människohandel som samarbetar med myndigheterna vid utredning av brott. Dessa bestämmelser motsvarar till viss del de bestämmelser som återfinns i direktivet 2004/81/EG ovan. Konventionen, som under-tecknades av Sverige den 16 maj 2005, har ännu inte trätt i kraft.

Personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (EUT L 261, 6.8.2004, s. 24, Celex 32004L0082). Direktivet syftar till att förbättra gränskontroller och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer, som luftvägen transporterar passagerare från ett land som inte tillhör EU eller Schengen, åläggs att på begäran översända förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Bestämmelserna skall vara genomförda i svensk rätt senast den 5 september 2006. Frågan om direktivets genomförande i svensk rätt bereds inom Regeringskansliet.

Gränskontrollutredningen överlämnade den 9 december 2004 sitt betänkande Gränskontrolllag (SOU 2004:110). Utredningen föreslår en ny lag om gränskontroll som stadgar under vilka förutsättningar kontroll av personer får ske och vilka kontrollåtgärder som får användas vid in- och utresa över yttre och inre gräns samt vid en inre utlänningskontroll. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Transportörsansvaret i utlänningslagen

Riksdagen har med anledning av motionen 2003/04:Sf32 av Per Westerberg m.fl. (m) i samband med antagandet av propositionen Åtgärder för att klargöra asylsökandes identitet m.m. (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214) hemställt att regeringen skall inkomma med en redovisning och analys av transportörsansvaret i

utlänningslagen, varvid även möjligheterna att inom EU på nytt behandla frågan om transportörsansvaret bör belysas. Sedan den 1 juli 2004 åligger det en transportör att kontrollera att de utlänningar som reser till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg direkt från en annan stat än en stat som omfattas av Schengenkonventionen innehar pass och andra tillstånd som krävs för att resa in i landet. En transportör som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall betala en särskild avgift.

Regeringen beslutade den 19 maj 2005 att ge Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att följa upp hur utlänningslagens bestämmelser om transportörsansvar har tillämpats sedan bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2004 (dnr UD2005/28401/MAP). Av styrelsens och verkets redovisningar för perioden 1 juli 2004–15 augusti 2005 framgår att av totalt 413 initierade ärenden har beslut att ålägga transportörer en särskild avgift fattats i fem fall (dnr UD2005/50767/MAP respektive dnr UD2005/50768/MAP). I samtliga dessa fall har giltig visering saknats och det har därför bedömts uppenbart att transportörerna har brustit i sina kontrollskyldigheter. Härutöver har det i 17 fall fattats beslut om att befria transportörer från ansvar. Anledningen till befrielsen har varit att handlingar och tillstånd som den resande visat upp har varit sådana att transportören haft skälig anledning att anta att utlänningen haft rätt att resa in i Sverige.

En förutsättning för att en transportör skall kunna åläggas att betala en särskild avgift är att beslut om avvisning meddelats och att beslutet har vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft. Av Migrationsverkets redovisning framgår att övriga initierade ärenden rör fall då personer avvikit innan beslut i ärendet har fattats eller fall då asylansökan ännu inte har prövats, vilket medför att beslut om att ålägga en transportör en särskild avgift eller ej ännu inte har avgjorts.

Mot bakgrund av de fåtal ärenden där beslut har fattats att ålägga en transportör den särskilda avgift som medlemsstaterna har åtagit sig att införa i nationell lagstiftning för att genomföra rådets direktiv 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 45, Celex 32001L0051) samt att bestämmelsen om transportörsansvar inte kan anses hindra att personer ges möjlighet att ansöka om asyl vid ankomsten till Sverige, gör regeringen bedömningen att det inte finns anledning att på nytt inom EU behandla frågan om transportörsansvaret.

Ett säkert webbaserat informations- och samordningsnätverk – ICONet

Europeiska unionens råd antog den 16 mars 2005 rådets beslut 2005/267/EG om inrättande av ett säkrat webbaserat informations- och samordningsnätverk för de myndigheter och liknande som hanterar migrationsfrågor i medlemsstaterna (EUT L 83, 1.4.2005, s. 48, Celex 32005D0267). Nätverket (Information and Coordination Network, ICONet) skall användas för utbyte av information om olaglig migration i medlemsstaterna. Den information som läggs ut på ICONet får endast läsas av behöriga nätverksanvändare som skall anmälas till Europeiska kommissionen via den nationella kontaktpunkt som varje medlemsstat enligt rådsbeslutet skall utse. För svensk del kommer Nationella

sambandskontoret (NSK) vid Rikskriminalpolisen att utgöra kontaktpunkt. Den 19 februari 2004 antogs rådets förordning (EG) nr 377/2004 om inrättandet av ett nätverk av sambandsmän för invandring (EUT L 64, 2.3.2004, s. 1, Celex 32004R0377) i syfte att underlätta och påskynda insamling och utbyte av information för att förebygga och bekämpa olaglig invandring. De polissambandsmän som av Rikskriminalpolisen utstationerats att tjänstgöra i vissa tredje länder samt de särskilda migrationsattachéer som tjänstgör vid ett drygt tiotal svenska utlandsmyndigheter kommer att ingå i detta nätverk. För att underlätta informationsutbytet mellan sambandsmännen för invandring kommer dessa att anmälas som behöriga nätverksanvändare av ICONet.

1.6 Utlänningsdatalagen

I Utlänningsdatautredningens betänkande Utlänningsdatalag (SOU 2003:40) föreslås att behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen författningsregleras i en ny lag, utlänningsdatalagen, som är anpassad till personuppgiftslagen och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31, Celex 31995L0046). Lagen skall ersätta den nu gällande förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. I betänkandet finns även bl.a. förslag till ändring i sekretesslagen som innebär att en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet införs mellan vissa myndigheter, förslag till ändring i utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap samt förslag till en utlänningsdataförordning.

Syftet med lagstiftningen är att skydda den enskilde mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten samtidigt som det finns en rimlig avvägning mellan enskildas anspråk på integritetsskydd och samhällsintresset av att myndigheterna inom verksamhetsområdet skall kunna använda modern informationsteknik vid fullgörandet av sina uppgifter. Lagen skall vara teknikoberoende och därmed inte hämma en framtida övergång till fullständig elektronisk ärendehantering inom myndigheterna.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen avser att lämna en proposition under våren 2006.

1.7 Samordningsansvar i migrationsprocessen

Samråd m.m.

Migrationsverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för frågor som rör migrationsprocesserna asyl, besök och bosättning samt svenskt medborgarskap. Processansvaret innebär bl.a. att Migrationsverket skall samråda med berörda myndigheter, dvs. Utlänningsnämnden, polismyndigheterna, Integrationsverket och utlandsmyndigheterna, för att tillse att verksamheten håller god kvalitet och sker effektivt.

En särskild samrådsgrupp finns för frågor som rör migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Samrådet formaliserades genom ett regeringsbeslut den 21 november 2002 (dnr UD/2002/336/MAP). Samrådet sker i olika arbetsgrupper där representanter från Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsen samt Regeringskansliet ingår.

Som ett resultat av detta nära samråd finns särskilda migrationsattachéer placerade vid vissa utlandsmyndigheter som handlägger ett stort antal migrationsärenden (Ankara, Bangkok, Belgrad, Damaskus, Islamabad, Kiev, Moskva, Nairobi, Peking, Sankt Petersburg, Sarajevo och Teheran). Under det gångna året har migrationsattachéernas uppdrag förtydligats och vidareutvecklats. Detta innebär bl.a. att de har fått en större regional betydelse genom att bistå med kompetensutveckling och fungera som stöd i migrationsfrågor till andra utlandsmyndigheter i närområdet. Sedan januari 2004 finns en tidsbegränsad befattning som återvändandeattaché vid den svenska ambassaden i Belgrad med placering i Pristina för att underlätta återvändandet till Kosovo. En tillfällig befattning som asylattaché i Moskva/Kiev har inrättats på försök fr.o.m. hösten 2005. Befattningen skall delas lika mellan de båda ambassaderna. I Moskva skall tjänstemannen främst arbeta med förfrågningar från Migrationsverket och Utlänningsnämnden gällande asylärenden och i Kiev främst som förstärkning inom viseringsverksamheten.

Utvecklingen av Migrationsverkets ärendehanteringssystem WILMA, som är ett gemensamt system för samtliga utlänningsmyndigheter, fortsätter. Vid utgången av 2004 arbetade 42 utlandsmyndigheter i systemet, vilket omfattade cirka 90 procent av alla migrationsärenden som initierats utomlands. Vid utgången av 2005 kommer ytterligare tolv utlandsmyndigheter att ha fått systemet. Utlandsmyndigheternas tillgång till WILMA är en förutsättning för att Sverige under 2007 skall kunna börja använda Schengenländernas gemensamma informationsdatabas för viseringar (VIS). Sedan maj 2004 finns en särskild samrådsgrupp med representanter från berörda departement och myndigheter för att följa utvecklingen och vidta nödvändiga åtgärder med anledning av VIS. Regeringen beslutade den 19 maj 2005 (dnr UD2005/28517/MAP) att ge i uppdrag till Migrationsverket att anpassa dagens elektroniska ärendehanteringssystem till VIS. Verket skall senast den 15 januari 2006 lämna en lägesrapport till Utrikesdepartementet.

Migrationsverket

Migrationsverket har sedan den 1 januari 2005 en ny organisation. Ambitionen har varit att åstadkomma tydligare styrning, större enhetlighet och ett effektivare utnyttjande av verkets resurser. Verksamheten är även fortsättningsvis decentraliserad och finns runt om i landet för att underlätta kontakten med de sökande.

Migrationsverket leds av en generaldirektör, som vid sin sida i verksledningen har en överdirektör, tillika generaldirektörens ställföreträdare, samt en rättschef. I generaldirektörens rådgivande ledningsgrupp ingår verksledningen och verksamhetsområdescheferna

för asyl, besök och bosättning, medborgarskap, mottagningsplanering och tillsyn samt förvaltning och internationella frågor. Skr. 2005/06:18

Migrationsverkets styrelse utses av regeringen. Regeringen har förordnat den nuvarande styrelsen för perioden 1 mars 2005–31 december 2007. Styrelsen består av sammanlagt elva ledamöter. Förutom Migrationsverkets generaldirektör som är styrelsens ordförande, ingår representanter från samtliga riksdagspartier, Integrationsverkets generaldirektör samt en representant för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Därutöver ingår två representanter från personalorganisationerna.

Regeringen beslutade den 28 april 2005 om en ändring i Migrationsverkets instruktion (SFS 2005:236). Ändringen trädde ikraft den 15 juni 2005 och innebär att om det i ett ärende hos verket framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, skall verket anmäla misstankarna till Rikspolisstyrelsen (RPS). Verket har sedan tidigare ett uppdrag att bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

Utlänningsnämnden

Utlänningsnämnden är en domstolsliknande förvaltningsmyndighet som har till uppgift att överpröva ärenden enligt utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap. Nämnden leds av en generaldirektör. Vid Utlänningsnämnden finns 36 ledamöter som är utsedda av regeringen på förslag av riksdagspartierna. Vänsterpartiet har valt att avstå från att nominera någon ledamot. Ledamöterna deltar i beslutsfattandet i de ärenden som beslutas i nämnd och de är inte anställda av nämnden. De har vanligtvis långvarig erfarenhet av politiskt arbete, både på kommunal nivå och från riksdagen.

Utlänningsnämnden skall enligt riksdagens beslut av den 14 september 2005 upphöra den 31 mars 2006 (se kapitel 1.1 *Ny instans- och processordning i utlänningsärenden*).

1.8 Samråd med frivilligorganisationer

Rådet för flykting- och invandringsfrågor

Regeringen bemyndigade den 3 april 1997 migrationsministern att tillkalla ett råd för flykting- och invandringsfrågor (UD1997:A). Syftet var att etablera en informell mötesplats för ett informationsutbyte mellan representanter från regeringen och det civila samhället. Idag består rådet av ledamöter från 17 organisationer som på olika sätt arbetar med flykting- och invandringsfrågor. Rådet har hittills under 2005 samman kallats fyra gånger för att bl.a. diskutera frågor kring mottagandevillkor för asylsökande, barn i asylprocessen och åtgärder för att fastställa asylsökandes identitet.

Ett samarbete liknande det med Rådet för flykting- och invandringsfrågor sker mellan Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik (UD-MAP) och företrädare för utlänningsmyndigheterna samt ett tiotal frivilligorganisationer som arbetar med asyl- och migrationsfrågor. Två till fyra gånger per halvår sammanträder EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) då bl.a. migration och asylpolitik behandlas. Inför dessa rådsmöten inbjuds referensgruppen till ett informellt informationsmöte om dagordningen, förhandlingsläget och de svenska positionerna.

Rådet för migrations- och asylpolitiska barnfrågor

Regeringen bemyndigade den 13 november 2003 migrationsministern att tillkalla ett råd för migrations- och asylpolitiska barnfrågor (UD2003:B). Rådet skall vara ett organ för samråd och informationsutbyte om barnfrågor inom det migrations- och asylpolitiska området. Till ledamöter har utsetts företrädare med särskild kompetens i dessa frågor såsom barnläkare, läkare med särskilda flyktingmedicinska erfarenheter, Barnombudsmannen samt representanter från Rädda barnen, Röda korset, Sveriges Psykologförbund, Utlänningsnämnden, Migrationsverket och BRIS. Rådets ordförande är migrationsminister Barbro Holmberg. Rådet har under 2005 haft tre möten, där man bl.a. behandlat frågor om barn med uppgivenhetssymtom, gömda barns rätt till skolgång, mottagandet av ensamkommande barn, barnets egna asylskäl samt vad barnets bästa i asylprocessen innebär.

2 Harmoniseringsarbetet inom EU

Regeringen verkar för utvecklandet av en EU-politik med gemensamma bestämmelser om asyl och migration som utgår från humanitet och solidaritet samt bygger på folkrättsliga förpliktelser, framför allt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Ur svensk synvinkel är det också av stor vikt att en EU-politik på asyl- och migrationsområdet utformas utifrån ett helhetsperspektiv som beaktar andra politikområden som t.ex. utvecklingssamarbete.

När Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 blev asyl- och migrationsfrågorna en del av gemenskapsrätten. Sedan den 1 april 2005 fattas beslut på detta område med kvalificerad majoritet i ministerrådet och med medbestämmande av Europaparlamentet. Frågor som rör reglerad arbetskraftsinvandring är dock undantagna.

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 enades EU:s stats- och regeringschefer om att ge ytterligare prioritet åt arbetet med att harmonisera asyl- och migrationspolitiken och upprättade en färdplan för det kommande arbetet. Enligt slutsatserna i Tammerfors skulle arbetet fokusera på partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt europeiskt asylsystem, rättvis behandling av medborgare i tredje land och hantering av migrationsströmmar. I enlighet med EG-fördraget

färdigställdes större delen av det nödvändiga arbetet inom fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande, dvs. före maj 2004.

För att gå vidare i en andra fas av arbetet enades medlemsstaterna vid Europeiska rådet i november 2004 om ett nytt flerårigt arbetsprogram för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa det s.k. Haagprogrammet. Samtidigt uppdrogs åt Europeiska kommissionen att ta fram en detaljerad handlingsplan för det praktiska genomförandet av programmet. Denna handlingsplan presenterades i maj 2005 och kunde godkännas av Europeiska rådet i juni. Handlingsplanen innehåller cirka 300 konkreta åtgärder, varav ett hundratal rör området för asyl och migration, samt en tidtabell för antagande av dessa.

Kommissionen har också presenterat förslag till finansiering av åtgärderna inom detta område under EU:s nästa finansiella perspektiv, något som kommer att bli föremål för förhandlingar i rådet och parlamentet under hösten 2005.

Vad gäller asylområdet är målsättningen för den andra etappen av det gemensamma Europeiska asylsystemet att inrätta ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig ställning för dem som beviljas asyl eller alternativa skyddsformer. En utvärdering av den första etappens rättsliga instrument skall genomföras före 2007, för att nya åtgärder under den andra fasen skall kunna antas senast 2010. Rådet och kommissionen uppmanas att redan 2005 inrätta lämpliga strukturer för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete mellan medlemsstaternas asylmyndigheter. Dessa strukturer kommer t.ex. att kunna bistå medlemsstaterna med information om samt ge stöd vid särskilda påfrestningar på asylsystemen och mottagningskapaciteten som beror på en medlemsstats geografiska läge.

Inom invandringsområdet uppmanas kommissionen att under 2005 lägga fram en strategisk plan som inbegriper resultatet av den grönbok om arbetskraftsinvandring som presenterats.

De utrikespolitiska aspekterna av asyl och migration får genom Haagprogrammet en framskjuten position. Av programmet framgår att EU:s politik bör inriktas på att i en anda av delat ansvar bistå tredje länder så att de skall kunna förbättra sin kapacitet att hantera migrationsflöden och erbjuda flyktingar skydd och varaktiga lösningar. I enlighet härmed presenterade kommissionen i september 2005 ett förslag till regionala EU-skyddsprogram i tredje länder med inriktning på kapacitetsuppbyggande och inbegripande ett EU-gemensamt program för vidarebosättning. Under hösten kommer också diskussionerna om sambandet mellan migration och utveckling att fördjupas.

Slutligen framhålls i Haagprogrammet beträffande viseringspolitiken att de gemensamma riktlinjerna ytterligare bör utvecklas. Viseringsinformationssystemet VIS bör snarast genomföras och de gemensamma konsulära anvisningarna ses över.

Forskare från tredje land

I mars 2004 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till direktiv för att underlätta tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i medlemsstaterna i forskningssyfte (KOM(2004) 178 slutlig). Initiativet grundar sig bl.a. på bedömningen att Europeiska unionen kommer att behöva 700 000 nya forskare fram till 2010 för att kunna uppfylla det mål som fastställdes av Europeiska rådet i Barcelona, nämligen att 3 procent av medlemsstaternas BNP skall läggas på forskning och utveckling före nästa decennieskifte. Direktivet anger villkoren för inresa och vistelse i medlemsstaterna för forskare från tredje länder som avser att under minst tre månader genomföra ett forskningsprojekt inom ramen för ett mottagningsavtal med ett forskningsorgan. Direktivet omfattar även bestämmelser om förfarandet för godkännande av forskningsorgan samt bestämmelser om det mottagningsavtal som skall ingås mellan forskningsorganet och forskaren. Vidare innehåller direktivet bestämmelser gällande inresa och uppehållstillstånd samt regler beträffande forskarens rättigheter i den medlemsstat där han eller hon bedriver forskning. En politisk överenskommelse om direktivet träffades av rådet den 19 november 2004. Direktivet kommer sannolikt att antas under hösten 2005.

2.2 Asylpolitiska frågor

Miniminormer för asylprocedurer

I juni 2002 presenterade Europeiska kommissionen ett reviderat förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

Syftet med förslaget är att fastställa miniminormer för medlemsstaterna vad gäller förfarandet för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, från det att en asylansökan lämnats in till det att beslut fattats. Förslaget innehåller också miniminormer för överklagandeprocessen.

En politisk överenskommelse nåddes i rådet om innehållet i direktivet den 29 april 2004. I november 2004 överlämnade rådet förslaget till Europaparlamentet för yttrande (14203/04 ASILE 64). Den 23 september 2005 lämnade parlamentet sitt yttrande, som dock inte är bindande för rådet. Direktivet kan troligen antas av rådet under hösten 2005.

Fri rörlighet för flyktingar

Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (angående detta direktivs genomförande i svensk rätt, se kapitel 1.2 *Migrationspolitiska frågor, Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*) omfattar inte kategorin flyktingar. Frågan om fri rörlighet m.m. för denna grupp tredjelandsmedborgare regleras således inte i nämnda direktiv. I stället uppdrogs åt Europeiska kommissionen att utarbeta ett förslag till särskild lösning beträffande denna kategori, och då också ta ställning till frågan om hur överföringen

av flyktingarnas skydd skall regleras. Under förberedelserna har frågan väckts huruvida personer som beviljats alternativt skydd också skall omfattas av en reglering. Kommissionen väntas under hösten 2005 lägga fram ett förslag till ett direktiv om att bevilja personer som åtnjuter internationellt skydd ställning som varaktigt bosatta.

Förstärkt samarbete mellan asylmyndigheterna

Enligt Haagprogrammet skall medlemsstaterna ”inrätta lämpliga strukturer som inbegriper medlemsstaternas nationella asylmyndigheter för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete”. Som exempel på inslag i ett sådant förstärkt samarbete nämns bl.a. åtgärder för att gemensamt sammanställa, bedöma och använda information om ursprungsländer och insatser för att ta itu med särskilda påfrestningar på asylsystemen och mottagningskapaciteten i enskilda medlemsstater. Sverige stöder arbetet för ökat samarbete. Europeiska kommissionen skall senare under 2005 presentera ett meddelande om uppbyggnad av strukturer för att främja samarbete mellan medlemsstaternas asylmyndigheter. Inför detta har kommissionen hållit förberedande möten på expertnivå under 2004 och 2005. Där har man på bl.a. svenskt initiativ diskuterat frågan om en inventering av befintliga samarbetsorgan och vilka uppgifter som i framtiden kan läggas på dessa.

Skydd i närområdet

Den 1 september 2005 antog Europeiska kommissionen i enlighet med Haagprogrammet ett meddelande om regionala skyddsprogram (KOM(2005) 388 slutlig). I meddelandet föreslår kommissionen inom vilka ramar de regionala skyddsprogrammen skall verka. Kommissionen ger också rekommendationer vad gäller programmens geografiska tillämpning och innehåll, samt pekar ut riktningen för hur detta nya tillvägagångssätt skall införlivas i Gemenskapens relationer med berörda regioner och länder. Utarbetandet och genomförandet av programmen skall ske i nära samarbete med UNHCR. Ett EU-vidarebosättningsprogram som väsentligt ökar den europeiska vidarebosättningsvolymen lyfts fram som ett väsentligt element för att åstadkomma varaktiga lösningar för personer som inte kan återvända till sina hemländer eller för vilka andra regionala lösningar inte är möjliga.

Det första skyddsprogrammet, som kommer att vara ett pilotprogram, föreslås genomföras i Ukraina, Moldavien och Vitryssland. Det skall främst vara inriktat på att stärka den befintliga skyddskapaciteten, framför allt genom att bidra praktiskt till prövningen av asylansökningar samt till integration och registrering. Kommissionen kommer snarast att inleda en dialog med andra ursprungs- och transitländer för att bestämma var nästa regionala skyddsprogram inom en snar framtid skall genomföras. Ett pilotprogram i Tanzania avseende flyktingar från Stora Sjöregionen är på förslag. Andra regioner som nämns är Nordafrika, Afrikas Horn och Afghanistan.

Regeringen är positiv till ökade ansträngningar på EU-nivå när det gäller att förstärka skyddskapacitet och främja varaktiga lösningar genom

ökat samarbete med länder utanför EU, där ju majoriteten av världens flyktingar befinner sig. Sverige har tillsammans med många andra länder redan i dag både ett omfattande utvecklingssamarbete med många av dessa länder och ett betydande humanitärt bistånd, inte minst genom UNHCR.

Även förslaget om ett vidarebosättningsprogram på gemenskapsnivå i nära samarbete med UNHCR har aktivt stötts av regeringen. För att undvika att endast Sverige och det fåtal medlemsstater som redan i dag har vidarebosättningsprogram skall bidra, har regeringen framhållit att vidarebosättning är ett sätt att solidariskt dela det internationella samfundets ansvar för skydd och varaktiga lösningar.

2.3 Återvändande och återtagandeavtal

Återvändande

I april 2005 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till beslut om upprättande av en europeisk återvändandefond för perioden 2008–2013 som en del av ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar (KOM(2005) 123 slutlig). Förslaget syftar till att stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut, framför allt genom att stödja upprättande och förbättringar av organisation och genomförande av integrerade återvändandeförfaranden i medlemsstaterna, stärka samarbetet mellan medlemsstaterna i upprättandet och genomförandet av integrerade återvändandeförfaranden samt säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av gemensamma standarder för återvändanden. Begreppet integrerade återvändandeförfaranden används för att beskriva en metod som omfattar en undersökning och analys dels av den grupp som skall återvända, dels av de rättsliga och praktiska svårigheterna som kan uppstå vid ett återvändande både i den sändande och den mottagande staten samt utvecklandet av specifika och riktade åtgärder för att möta dessa problem.

I september 2005 presenterade kommissionen ett förslag till rådets direktiv om gemensamma standarder avseende återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom unionen (KOM(2005) 391 slutlig). Förslaget syftar till att effektivisera återvändandet från EU av personer som meddelats lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. Förslaget föreskriver bl.a. att avvisnings- och utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft skall verkställas.

Återtagandeavtal mellan EU och tredje land

Med stöd av artikel 63 (3)(b) i EG-fördraget har Europeiska unionens råd givit kommissionen mandat att ingå återtagandeavtal med tredje land för att effektivisera återvändandearbetet (se kapitel 1.4 *Återvändande och återtagandeavtal*, *Bilaterala återtagandeavtal* för en definition av termen återtagandeavtal).

De s.k. Gemenskapsavtalen om återtagande förhandlas av kommissionen på uppdrag av medlemsländerna. Rådet är beslutande i

dessa frågor. Tanken har varit att genom att förhandla gemensamt kan medlemsländernas synpunkter och intressen tillvaratas bättre jämfört med om man förhandlar var och en för sig. Medan själva förhandlingen ombesörjs av kommissionen i löpande samråd med medlemsländerna är det givetvis medlemsländerna själva som sedan tillämpar avtalen för att underlätta återvändandet. Tanken är att dessa återtagandeaftal skall bidra till förbättrad hantering av migrationsströmmar till EU genom utökat samarbete med ursprungsländer och transitländer. Dessutom skall avtalen bidra till att bekämpa människosmuggling.

Rådet har hittills givit kommissionen mandat att förhandla om återtagandeaftal med Marocko, Sri Lanka, Ryssland, Pakistan (september 2000), Hong Kong och Macao (maj 2001), Ukraina (juni 2002), samt Albanien, Algeriet, Kina och Turkiet (november 2002). Förhandlingarna har avslutats med Hong Kong, Macao, Sri Lanka och Albanien. Återtagandeaftalen med Hong Kong, Macao och Sri Lanka trädde ikraft i december 2003, april 2004 respektive i mars 2005. Avtalet med Albanien undertecknades i april 2005.

I enlighet med EG-rätten har bestämmelser i avtalen företrädde framför eventuella bilaterala avtal som medlemsstaterna ingått gällande återtagande av personer.

2.4 Gränskontroll

Gemenskapskodex om gränspassage för personer

Schengenkonventionens regler om yttre gränskontroll kompletteras av föreskrifterna i den s.k. gemensamma handboken som antogs 1993 av den dåvarande Verkställande kommittén för Schengen (en ny version antogs 1999, och den uppdateras löpande). Ytterligare riktlinjer för gränskontrollens organisation finns i den s.k. Schengenkatalogen. Katalogen är inte rättsligt bindande, utan endast en sammanställning av rekommendationer och "bästa praxis".

För att skapa större tydlighet kring vilka regler som gäller och vilken status reglerna har, presenterade Europeiska kommissionen i juli 2004 ett förslag till en gemenskapskodex om gränspassage för personer. Kodexen slår samman och ersätter relevanta delar av Schengenkonventionen och den gemensamma handboken. Rådet förväntas anta kodexen hösten 2005. Förslaget syftar till att fastställa bestämmelser som reglerar gränspassage vid EU:s yttre och inre gränser.

Lokal gränstrafik vid yttre gränser

I augusti 2003 presenterade Europeiska kommissionen två förslag till förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre gränser samt inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstaterna (KOM (2003) 502 slutlig). I februari 2005 presenterade kommissionen ett nytt, sammanslaget förslag (KOM (2005) 56 slutlig). Genom förslaget bemyndigas medlemsstaterna, om så är lämpligt, att förhandla bilateralt med sina grannstater om särskilda arrangemang som är tillämpliga på

lokal gränstrafik vid deras gemensamma landgräns. Förslaget syftar till att göra det lättare för gränsboende att passera de yttre landgränserna. Förslaget påverkar inte rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. Förslaget behandlas för närvarande i rådet.

Gränsfond

I april 2005 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till beslut om inrättande av en yttre gränsfond för perioden 2007–2013 som en del av ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar (KOM (2005) 123 slutlig). Förslaget syftar till att stödja genomförande i medlemsstaterna av det gemensamma, integrerade gränskontrollsystemet för kontroll och övervakning av de yttre gränserna. Syftet är vidare att få till stånd en effektiv förvaltning av personströmmarna vid de yttre gränserna samt en enhetlig och effektiv tillämpning i medlemsstaterna av Europeiska unionens lagstiftning beträffande de yttre gränserna. Förslaget förhandlas för närvarande i rådet.

Den gemensamma gränsbyrån

Sedan den 1 maj 2005 samordnas det operativa gränskontrollsamarbetet mellan medlemsstaterna av en ny EU-byrå, placerad i Warszawa i Polen. Byrån har etablerats med stöd av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (EUT L 349, 25.11.2004 s. 1, Celex 32004R2007). Byrån skall fungera som ett stöd för medlemsstaterna vid genomförandet av gemensamma bestämmelser kring yttre gränskontroll.

2.5 Europeiska flyktingfonden

Den 2 december 2004 beslutade Europeiska unionens råd att förlänga den s.k. Europeiska flyktingfonden för en ny period 2005–2010. Fonden upprättades år 2000 i syfte att utveckla och harmonisera medlemsstaternas insatser för mottagande av asylsökande, asylprövning, integration och frivilligt återvändande. Flyktingfonden ingår, liksom återvändandefonden och gränsfonden, i förslaget till ramprogram för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar. Flyktingfondens andra period kommer att avbrytas efter 2007 och ersättas av en tredje period som löper samtidigt med de övriga fonderna i ramprogrammet.

Under den nya perioden skall fonden särskilt främja genomförandet av bestämmelserna i befintlig och framtida gemenskapslagstiftning på asylområdet, exempelvis direktiven om mottagande av asylsökande, asylförfaranden och skyddsgrunder. Projekt som bedrivs i samverkan mellan två eller flera medlemsstater kommer vidare att ges större utrymme än tidigare.

Gemenskapens bidrag till de insatser som stöds av fonden får normalt uppgå till 50 procent av totalkostnaden; återstoden skall medfinansieras

från offentliga eller privata källor i medlemsstaterna. År 2005 uppgår de projektmedel som Sverige erhåller från fonden till 25 miljoner kronor.

Inför Flyktingfondens andra verksamhetsperiod har Migrationsverket i samverkan med Integrationsverket och 30 andra organisationer tagit fram en långsiktig verksamhetsplan. Planen bygger på en analys av svagheter i asyl- och flyktingmottagningsprocessen och förslag till åtgärder som skall genomföras eller påbörjas under åren 2005–2007.

Inom ramen för programperioden 2004 pågår 30 projekt, varav de flesta fokuserar på den enskildes möjlighet till egenförsörjning. Andra projekt är inriktade på boende och språkinläring. Det pågår också projekt vars syfte är att utarbeta lämpliga former för intervjuer med asylsökande barn.

2.6 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG)

Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG) har som uppgift att utifrån ett pelaröverskridande perspektiv skapa och utveckla en enhetlig och integrerad politik inom unionen gentemot de viktigaste ursprungs- och transitländerna. Målet är att utveckla samarbetet med ursprungsländer för att söka ta bort grundorsakerna till ofrivillig migration och samarbeta med transitländer i syfte att omvandla dessa till säkra första asylländer. Samarbetet sker genom kunskaps- och kapacitetssuppleering. HLWG har under 2005 huvudsakligen fokuserat på tre områden:

- att i enlighet med uppdrag från Europeiska unionens råd, tillsammans med kommissionen, utveckla program för varaktiga lösningar på flyktingsituationer. Två pilotprogram (försöksverksamhet) har beslutats, ett med inriktning på ursprungsländer i Stora Sjöregionen i Afrika; ett med inriktning på transitländer i Nordafrika.

- att identifiera och utveckla grunderna för unionens samarbete med Libyen på migrationsområdet. Rådet beslutade den 4 juni 2005 att ge kommissionen mandat att med Libyen finna en gemensam grund för samarbetet.

- att följa upp kommissionens mandat att få till stånd unionsbaserade återtagandeavtal.

HLWG kommer under hösten att bearbeta kommissionens meddelande om utvecklingsbistånd tillsammans med Generaldirektoratet för utvecklingsfrågor.

Ett viktigt instrument för genomförande av politik som behandlas i HLWG finns i AENEAS (EUT L 80, 18.3.2004, s. 1), för vilket anslagits 250 miljoner euro för program ämnade att bl.a. utveckla migrationspolitik i tredje länder, främja lagliga migrationskanaler, stärka internationellt skydd, bekämpa olaglig invandring, inklusive människohandel, samt bidra till återtagandeavtal och hållbar reintegration i ursprungsländer.

2.7 Viseringsfrågor

Europeiska unionens råd beslutade den 8 juni 2004 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation (VIS)

(2004/512/EG; EUT L 213, 15.6.2004, s. 5, Celex 32004D0512). Den 28 december 2004 presenterade Europeiska kommissionen ett förordningsförslag om informationssystemet för viseringar och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (KOM (2004) 835 slutlig). Syftet med VIS är att förebygga hot mot den inre säkerheten och s.k. viseringsshopping samt underlätta gränskontroll, inre utlänningskontroll och kampen mot bedrägerier. I förslaget till förordning anges ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för VIS. Även villkor och förfaranden mellan medlemsstaterna för utbyte av uppgifter om ansökningar fastställs för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslutsfattande i sådana ärenden.

Genom att underlätta uppgiftsutbytet kommer införandet av VIS att medföra att den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och samrådet mellan medlemsstaternas centrala konsulära myndigheter förstärks. Vidare kommer VIS att underlätta identifiering och återsändande av olagliga invandrare samt tillämpningen av Dublin-förordningen. Den förbättrade prövningen av viseringsansökningar kommer också att bidra till medlemsstaternas inre säkerhet och till att bekämpa terrorism. Systemet beräknas införas tidigast i början av 2007.

Arbetet med att öka harmoniseringen av viseringspolitiken fortsätter inom EU och mellan Schengenstaterna. Rådets förordning (EG) nr 851/2005 av den 2 juni 2005 om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 vad gäller ömsesidighetsmekanismen (EUT L 141. 4.6.2005, s. 3, Celex 32005R0851) trädde i kraft 2005. Beslutet innebär att viseringstvång inte med automatik skall införas i förhållande till det tredje land som påför en medlemsstat ett viseringskrav. I stället skall den berörda medlemsstaten tillsammans med kommissionen vidta åtgärder tillsammans med det tredje landet i syfte att upphäva viseringstvånget.

3 Prövning av uppehållstillstånd i Sverige m.m.

3.1 Statistiska uppgifter

Enligt uppskattningar från UNHCR uppgick den globala flyktingpopulationen i slutet av 2004 till 9,2 miljoner människor, vilket innebär en minskning med cirka 4 procent jämfört med samma års början då det totala antalet flyktingar i världen uppskattningsvis var 9,6 miljoner. Detta är fjärde året i följd som antalet minskat, dock inte med samma takt som under föregående år (motsvarande minskning för år 2003 var 9 procent).

Under de första åren på 2000-talet ökade antalet asylsökande i Sverige kraftigt. Från 2000 till 2002 närmast fördubblades antalet nya asylsökande från 16 303 till 33 016. Trenden bröts under 2003, då antalet personer som sökte asyl minskade till 31 355. År 2004 fortsatte antalet att minska till 23 161, vilket är 26 procent färre än föregående år. Under perioden januari–juni 2005 har 7 988 personer sökt asyl i Sverige jämfört med 11 445 personer under samma period föregående år och enligt Migrationsverkets prognos för 2005 väntas det totala antalet asylsökande uppgå till 17 000. Det genomsnittliga antalet inskrivna per dygn var 2003

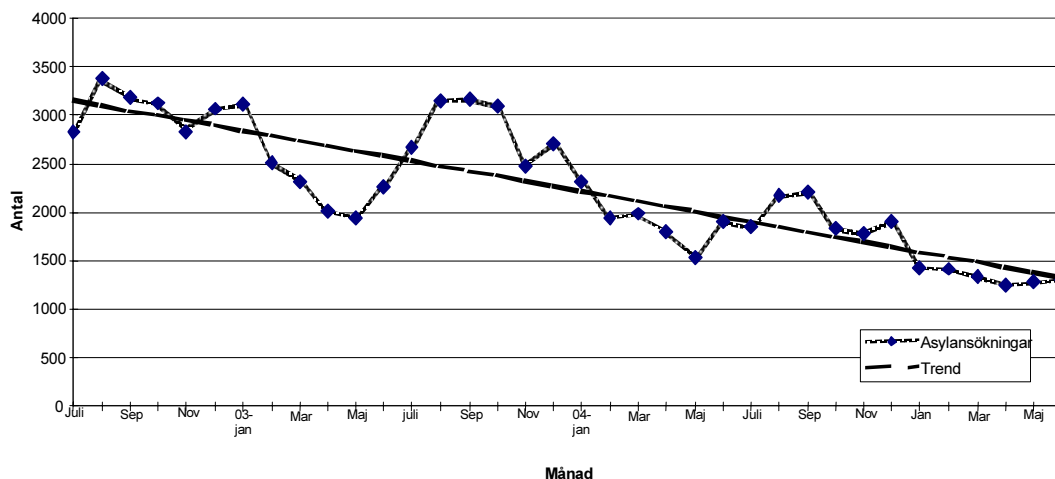
41 339. Motsvarande siffra för 2003 var 40 994. Under perioden januari-juni 2005 har det genomsnittliga antalet inskrivna per dygn varit 36 362.

Bland de asylsökande i Sverige är andelen män betydligt större än andelen kvinnor. Av de drygt 23 000 personer som sökte asyl under 2004 var närmare 15 000 män och drygt 8 000 kvinnor. Däremot beviljades samma år ungefär lika många uppehållstillstånd till asylsökande kvinnor som till asylsökande män.

Under 2004 avgjorde Migrationsverket 35 308 asylärenden och antalet öppna asylärenden i det närmaste halverades från cirka 24 000 till 12 400 ärenden. Verkets resurser för handläggning förstärktes under detta år. Under perioden januari-juni 2005 har Migrationsverket avgjort 11 840 ärenden, vilket kan jämföras med 16 529 under samma period 2004. Vid utgången av juni månad 2005 hade verket 8 808 öppna asylärenden. Utlänningsnämnden avgjorde 21 554 ärenden under 2004. Nämnden har under första halvåret 2005 avgjort 10 955 ärenden jämfört med 9 021 ärenden under samma period året innan.

Målet är att den totala väntetiden för den asylsökande skall vara högst tolv månader från ansökan till beslut. Handläggningstiderna för avgjorda asylärenden ökade sammantaget under 2004 jämfört med 2003. Detta beror främst på en prioritering av äldre ärenden. Målet om högst tolv månaders väntetid nåddes därmed inte. Under första halvåret i år var den genomsnittliga handläggningstiden för såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden drygt sju månader.

Inkomna asylansökningar i Sverige perioden juli 2002–juni 2005



Källa: Migrationsverket

Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap perioden 2002–juni 2005. Beslut angående konventionsflyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt humanitära skäl.								
Medborgarskap	2002		2003		2004		jan–jun 2005 (asylsökande jan–jun 2004 inom parentes)	
	Asyl-ansökningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansökningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansökningar	Upppehållstillstånd	Asylansökningar	Upppehållstillstånd
Serbien och Montenegro	5 852	1 244	5 305	860	4 022	674	1 467 (2 072)	373
varav kvinnor	2 556	633	2 287	429	1 717	322	653	171
män	3 296	611	3 018	431	2 305	352	814	202
Irak	5 446	3 341	2 700	1 192	1 456	346	886 (594)	218
varav kvinnor	1 592	1 096	735	351	451	203	303	136
män	3 854	2 245	1 965	841	1 005	143	583	82
Ryssland	1 492	149	1 360	139	1 287	183	524 (572)	35
varav kvinnor	614	79	533	74	526	89	230	18
män	878	70	827	65	761	94	294	17
Statslös	859	233	1 787	532	1 578	476	395 (743)	135
varav kvinnor	191	73	432	139	329	131	80	47
män	668	160	1 355	393	1 249	345	315	88
Bulgarien	767	7	688	10	567	3	374(131)	1
varav kvinnor	342	3	345	7	271	1	189	0
män	425	4	343	3	296	2	185	1
Afghanistan	527	345	811	277	903	174	245 (489)	63
varav kvinnor	125	87	173	73	275	74	77	27
män	402	258	638	204	628	100	168	36
Azerbajdzjan	778	26	1 032	41	1 041	104	207 (493)	36
varav kvinnor	367	13	465	19	472	49	79	21
män	411	13	567	22	569	55	128	15
Somalia	1 107	313	3 069	470	905	644	203 (592)	287
varav kvinnor	558	202	1 164	278	401	392	98	162
män	549	111	1 905	192	504	252	105	125
Iran	762	348	787	197	660	205	198 (317)	57
varav kvinnor	299	165	313	92	238	88	55	30
män	463	183	474	105	422	117	143	27
Burundi	135	26	237	21	393	24	190 (148)	12
varav kvinnor	66	12	114	7	199	12	55	8
män	69	14	123	14	194	12	143	4
Övriga	15 291	1 361	13 579	1 647	10 349	1 266	3 299 (5 306)	378
varav kvinnor	5 547	575	4 674	841	3 466	655	1 037	180
män	9 744	786	8 905	806	6 883	613	2 262	198
Totalt	33 016	7 451	31 355	5 518	23 161	4 318	7 988	1 808
varav kvinnor	12 257	2 966	11 235	2 385	8 345	2 132	2 888	907
män	20 759	4 485	20 120	3 133	14 816	2 186	5 100	901

Ovan redovisas de tio största grupperna av asylsökande i Sverige hittills under 2005 samt antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden januari 2002–juni 2005. Motsvarande statistik avseende perioden januari 2001–oktober 2004 återfinns i *Migration och asylpolitik* (Regeringens skrivelse 2004/05:47). Asylsökande som reser in under senare delen av året får i många fall inte sina ansökningar prövade förrän året därpå. De beslut som fattas under ett visst år kan därför inte direkt jämföras med antalet asylsökande samma år.

Trots att antalet nya asylsökande från Serbien och Montenegro har minskat med 29 procent under perioden januari–juni 2005 jämfört med samma period 2004, utgör de alltså den största enskilda gruppen av nya asylsökande i Sverige. Den näst största gruppen utgörs av irakier. Efter att ha minskat stadigt under två års tid, ökade antalet i denna grupp med 49 procent under perioden januari–juni 2005 jämfört med motsvarande period 2004. Den tredje största gruppen, asylsökande från Ryssland, har minskat något under de första sex månaderna 2005. Vidare

har antalet asylsökande som är statslösa närapå halverats under samma period. Antalet asylsökande från Bulgarien har nästan trefaldigats under första halvåret 2005 jämfört med motsvarande period 2004. För flera andra grupper av asylsökande kan man notera väsentliga minskningar i antal. När det gäller antalet asylsökande från Afghanistan, Azerbajdzjan, Somalia och Bosnien-Hercegovina, rör det sig om halveringar eller ännu större minskningar.

Asylansökningar till EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz, perioden 2002–juni 2005						
Asylland					Förändring '03-'04 (%)	Ansökningar per 1 000 inv. 2004
	2002	2003	2004	Jan-juni 2005		
Belgien	18 805	16 940	15 357	7 732	-9,3	1,5
Cypern	956	4 036	9 859	4 039	144,3	13,5
Danmark	5 947	4 593	3 222	1 326	-29,9	0,6
Estland	9	10	15	6	50,0	0,0
Finland	3 443	3 221	3 861	1 821	19,9	0,7
Frankrike	50 798	61 993	65 614	31 757	5,8	1,1
Grekland	5 664	8 178	4 469	5 545	-45,4	0,4
Irland	11 634	7 900	4 766	2 216	-39,7	1,2
Italien	16 015	13 596	8 762 ⁽²⁾	4 532 ⁽²⁾⁽³⁾	-35,6	0,2
Lettland	30	5	7	4	40,0	0,0
Litauen	294	644	458	259	-28,9	0,1
Luxemburg	1 043	1 554	1 577	446	1,5	3,5
Malta	474	568 ⁽²⁾	997	624 ⁽¹⁾	75,5	2,5
Nederländerna	18 667	13 402	9 782	5 284	-27,0	0,6
Polen	5 153	6 909	8 079	2 915	16,9	0,2
Portugal	245	107	113	56 ⁽¹⁾	5,6	0,0
Slovakien	9 739	10 358	11 395	1 410	10,0	2,1
Slovenien	702	1 101	1 173	858	6,54	0,6
Spanien	6 179	5 918	5 398	2 197 ⁽⁴⁾	-8,8	0,1
Storbritannien	110 700	60 047	40 202	15 450	-33,1	0,7
Sverige	33 016	31 355	23 161	7 988	-26,1	2,6
Tjeckien	8 481	11 396	5 459	1 803	-52,1	0,5
Tyskland	71 127	50 563	35 607	13 322	-29,6	0,4
Ungern	6 412	2 401	1 600	765	-33,4	0,5
Österrike	37 074	32 364	24 676	9 204	-23,75	3,0
Totalt EU 25	422 607	349 124	285 609	121 559	-18,2	0,6
Schweiz	26 217	21 037	14 248	4 672	-32,3	1,9
Norge	17 480	15 613	7 945	2 384	-49,1	1,7

Källor: Migrationsverket och svenska utlandsmyndigheter

⁽¹⁾ januari–juli 2005

⁽²⁾ Antal personer vilkas asylärenden prövats under perioden

⁽³⁾ januari–april 2005

⁽⁴⁾ januari–maj 2005

Det totala antalet asylsökande i EU:s medlemsstater minskade med cirka 18 procent under 2004 jämfört med året innan. Antalet asylsökande minskade i drygt hälften av medlemsstaterna. För Sveriges del minskade antalet asylsökande under denna period med 26 procent. Motsvarande nedgångar har kunnat konstateras i andra medlemsstater som Danmark, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Ännu mer betydande minskningar kunde noteras i Tjeckien och Grekland, där antalet asylsökande sjönk med omkring 50 procent jämfört med 2003. I flera andra länder ökade emellertid antalet asylsökande, främst i de nya medlemsstaterna. Av dessa länder kunde alla utom Litauen, Tjeckien och Ungern påvisa öknings av antalet asylsökande under 2004 jämfört med året dessförinnan. Störst var ökningen för Cypern, som under 2004 tog emot 144 procent fler asylsökande än året före. Av de tidigare EU15-

länderna mottog Finland, Frankrike, Luxemburg och Portugal fler asylsökande 2004 än föregående år. Skr. 2005/06:18

Frankrike var med sina 65 614 asylsökande det EU-land som mottog flest asylsökande under 2004. Därefter följer i tur och ordning Storbritannien, Tyskland, Österrike och Sverige.

Det totala antalet asylansökningar i EU samt Norge och Schweiz uppgick år 2004 till drygt 300 000. Det är en klar minskning jämfört med de första åren under 2000-talet då motsvarande antal var långt över 400 000 per år. Under 2004 mottog Sverige cirka 8 procent av det totala antalet asylansökningar som lämnades in inom EU. Sveriges andel har därmed minskat något jämfört med 2003, då andelen var 10 procent. Sett i förhållande till folkmängd tog Sverige emot 2,6 asylansökningar per 1 000 invånare, vilket är en ungefär lika stor andel som för Malta. Det är något mindre än motsvarande andel i Österrike och Luxemburg, men betydligt högre än EU-genomsnittet. Cypern var med sina 13,5 asylansökningar per 1 000 invånare den av EU:s medlemsstater som relativt sett tog emot flest asylsökande under 2004. Det finns stora skillnader mellan länderna i fråga om antalet asylsökande. I vissa länder, som de baltiska staterna, Portugal och Spanien, är de asylsökande mycket få.

Grunder för uppehållstillstånd

Upphållstillstånd beviljade perioden 2002–juni 2005				
Grund	2002	2003	2004	jan–jun 2005
Upphållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)	1 042	829	1 822	439
varav kvinnor	458	366	879	215
män	584	463	943	224
Flyktingar m.fl.	7 451	5 518	4 318	1 808
varav kvinnor	2 966	2 385	2 132	907
män	4 485	3 133	2 186	901
varav				
- Konventionsflyktingar(Genèvekonventionen)	482	647	546	384
varav kvinnor	189	302	208	149
män	293	345	338	235
- Skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket utlänningslagen				
-- 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	937	524	668	343
varav kvinnor	236	176	387	190
män	701	348	281	153
-- 2 punkten (väpnad konflikt,miljökatastrof)	1	1	33	9
varav kvinnor	0	0	16	2
män	1	1	17	7
-- 3 punkten (kön, homosexualitet)	18	20	28	15
varav kvinnor	16	17	18	12
män	2	3	10	3
- Humanitära skäl	6 013	4 326	3 043	1 057
varav kvinnor	2 525	1 889	1 503	554
män	3 488	2 437	1 540	503
Nära anhöriga	22 247	24 423	22 214	10 708
varav kvinnor	13 082	14 290	12 890	6 203
män	9 165	10 133	9 324	4 505
varav				
-anhörig till flykting (flyktingar, skyddsbehövande i övrigt, kvotflyktingar, humanitära skäl)	4 632	4 763	3 085	1 165
varav kvinnor	2 718	2 834	1 752	706
män	1 914	1 929	1 333	459
- övriga anhöriga	17 714	19 660	19 129	9 543
varav kvinnor	10 364	11 456	11 138	5 497
män	7 251	8 204	7 991	4 046
Arbetsmarknadsgrunder	403	319	209	125
varav kvinnor	98	91	54	30
män	305	228	155	95
Studier	4 585	5 509	6 021	2 217
varav kvinnor	2 053	2 349	2 229	786
män	2 532	3 160	3 792	1 431
Adoption	869	782	825	454
varav kvinnor	555	577	621	329
män	314	205	204	125
EES-avtalet	7 968	9 234	14 959	7 594
varav kvinnor	3 608	4 268	6 641	3 298
män	4 360	4 966	8 318	4 296
Övriga (ex. egna företagare, ankn. tidigare vistelse)				
varav kvinnor	99	130	123	84
män	37	45	43	37
	62	85	80	47
Totalt	44 664	46 744	50 491	23 429
Kvinnor	22 857	24 371	25 489	11 805
Män	21 807	22 373	25 002	11 624

Utomnordiska medborgare måste ha uppehållstillstånd för att få bosätta sig i Sverige. Tabellen ovan visar antalet uppehållstillstånd som beviljats på övriga grunder under perioden 2002–juni 2005 fördelat på grunder för uppehållstillstånd.

Den vanligaste grunden för att bevilja uppehållstillstånd är i dag familjeanknytning, såsom familjebildning och familjeåterförening. Nästan hälften av det totala antalet personer som under 2004 beviljades uppehållstillstånd i Sverige fick det på grund av familjeanknytning. Antalet utomnordiska medborgare som bosatte sig i Sverige av familjeskäl 2004 var 22 214. Endast en mindre del av dessa, 3 085

personer, var anhöriga till en flykting, kvotflykting, skyddsbehövande i övrigt eller någon som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. Fler kvinnor än män beviljades uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Totalt sett beviljades dock ungefär lika många män som kvinnor uppehållstillstånd i Sverige.

Upphållstillstånd beviljade på skyddsgrunder och av humanitära skäl perioden 2002–juni 2005								
Grund	2002	%	2003	%	2004	%	jan–jun 2005	%
Upphållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)	1 042	12	829	13	1 822	30	439	20
varav kvinnor	458		366		879		215	
män	584		463		943		224	
Skyddsbehövande	1 438	17	1 192	19	1 275	21	751	33
varav kvinnor	441		496		629		353	
män	997		969		646		398	
varav								
- Konventionsflyktingar (Genèvekonventionen)	482	6	647	10	546	9	384	17
varav kvinnor	189		302		208		149	
män	293		345		338		235	
- Skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket utlänningslagen								
-- 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	937	11	524	8	668	11	343	15
varav kvinnor	236		176		387		190	
män	701		348		281		153	
-- 2 punkten (väpnad konflikt, miljökatastrof)	1		1		33	1	9	
varav kvinnor	0		0		16		2	
män	1		1		17		7	
-- 3 punkten (kön, homosexualitet)	18		20		28		15	1
varav kvinnor	16		17		18		12	
män	2		3		10		3	
Humanitära skäl	6 013	71	4 326	68	3 043	50	1 057	47
varav kvinnor	2 525		1 889		1 503		554	
män	3 488		2 437		1 540		503	
Totalt	8 493	100	6 347	100	6 140	100	2 247	100
Kvinnor	3 424		2 751		3 011		1 122	
Män	5 069		3 596		3 129		1 125	

Källa: Migrationsverket

Antalet personer som beviljas uppehållstillstånd på skyddsgrunder och av humanitära skäl har minskat de senaste åren i takt med att antalet asylsökande blivit färre. En relativt stor andel utgörs av s.k. kvotflyktingar, dvs. personer som väljs ut i samarbete med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) (se vidare kapitel 6.1 *FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), Vidarebosättning*). Under 2004 utgjorde dessa 30 procent av det totala antalet personer som beviljats uppehållstillstånd på skyddsgrunder eller av humanitära skäl. För perioden januari–juni 2005 är motsvarande andel emellertid lägre, 20 procent. Andelen personer som får flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt har ökat sedan 2002. Samtidigt har andelen uppehållstillstånd som beviljas av humanitära skäl minskat. Upphållstillstånd av humanitära skäl utgör nu omkring hälften av de uppehållstillstånd som beviljas i asylärenden.

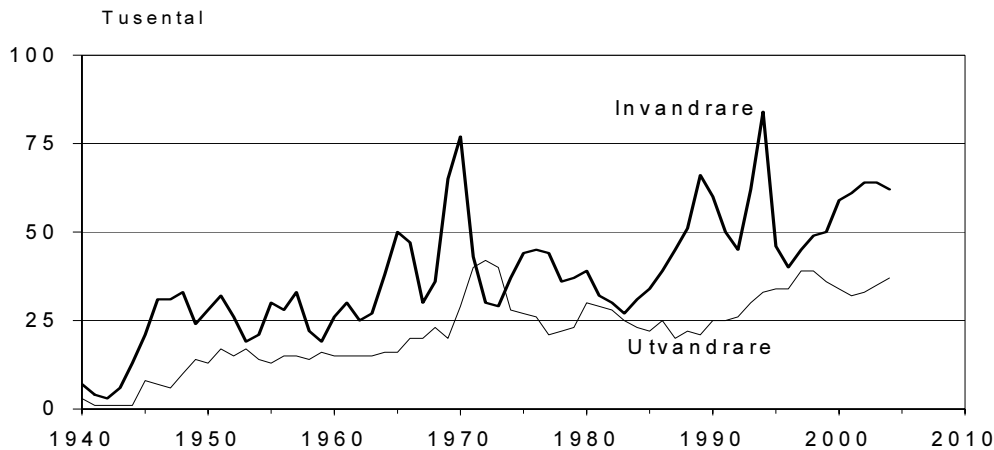
Under 2004 invandrade 62 028 personer till Sverige medan 36 586 personer utvandrade. Nettoinvandringen uppgick därmed till 25 422 personer, vilket är en minskning med cirka 12 procent i jämförelse med 2003. I diagrammet nedan redovisas personer – både svenska och utländska medborgare – som har flyttat över landets gränser under respektive kalenderår, med avsikten att bosätta sig inom/utom Sverige under minst ett år.

Av dem som invandrade till Sverige var nästan en fjärdedel svenska medborgare och 41 procent var medborgare i ett annat europeiskt land.

Invandringen från de nya EU-länderna har mer än fördubblats från 1 992 personer 2003 till 3 975 personer under 2004. Skr. 2005/06:18

De länder som flest utvandrare flyttade till var Norge, Storbritannien och Finland. Av dem som utvandrade var 56 procent svenska medborgare. Mer än två tredjedelar av de utländska medborgarna flyttade till sitt medborgarskapsland.

In- och utvandring till/från Sverige under perioden 1940–2004



Källa SCB

3.2 Praxisbildande beslut

Enligt riksdagens beslut den 14 september 2005 om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (se kapitel 1.1) kommer Kammarrätten i Stockholm i sin egenskap av Migrationsöverdomstol att ha ansvaret för praxisbildningen fr.o.m. den 31 mars 2006. Denna förändring medför att regeringens nuvarande möjlighet att fatta vägledande beslut, i de fall Migrationsverket eller Utlänningsnämnden överlämnar enskilda ärenden för att avgöras av regeringen, kommer att upphöra.

Genom ett beslut den 7 juli 2005 avgjorde regeringen ett ärende som rör frågan om återreseförbud. Regeringen avslog överklagandet i asylärendet och upphävde beslutet om återreseförbud i samma ärende. Ärendet rörde en familj som sökt asyl i Sverige vid två tillfällen och åberopat i stora delar samma asylskäl vid bägge tillfällena. Migrationsverket hade beslutat att familjen skulle meddelas återreseförbud under två år, dvs. förbud mot att resa in i Sverige under denna tid. Enbart den omständigheten att familjen sökt asyl i Sverige två gånger utgjorde, enligt regeringens bedömning, inte tillräcklig grund för att motivera ett återreseförbud. Familjen hade i sin nya asylansökan visserligen åberopat omständigheter som redan tidigare hade prövats men också några omständigheter som inte prövats i det tidigare avvisningsärendet och som delvis inte heller tidsmässigt hade kunnat åberopas då. Regeringen ansåg därmed att det inte fanns tillräckliga skäl att förordna om återreseförbud i ärendet.

Regeringen har genom beslutet utvidgat möjligheten att meddela återreseförbud till att gälla också sådana fall där personer under asylutredningen inte medverkar till att klarlägga sin identitet.

Regeringen avgjorde ett ärende om barn med uppgivenhetssymtom den 7 juli 2005. Regeringen beviljade barnet och övriga familjen permanenta uppehållstillstånd av humanitära skäl. Beslutet grundar sig på en samlad bedömning av barnets hälsotillstånd, osäkerheten i hemlandet och att ett återvändande skulle innebära att barnet antas ta bestående skada i sin psykosociala utveckling om avvisning till hemlandet sker.

Regeringen slår fast att individuell prövning skall gälla alla asylärenden och att barns egna asylskäl skall utredas och bedömas självständigt. Situationen i Uzbekistan bedömdes vara sådan att asylsökande från Uzbekistan för närvarande bör beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

3.3 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr, FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna och i Europadomstolen

Sverige fäster stor vikt vid rätten för enskilda att klaga hos internationella övervakningsorgan. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), FN:s kommitté mot tortyr och FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna är exempel på sådana organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål mot en stat. De kan granska bl.a. om en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot statens konventionsåtaganden.

FN:s kommitté mot tortyr övervakar tillämpningen av tortyrkonventionen, FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, från 1984. 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 skall kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i fråga har accepterat den individuella klagorätten. Endast 57 av de 140 stater som för närvarande är anslutna till tortyrkonventionen har gjort det. Sverige och andra länder, däribland Frankrike, Kanada och Schweiz, som accepterar den individuella klagorätten har eller har haft klagomål från enskilda i kommittén.

Hittills har FN:s kommitté mot tortyr behandlat totalt 48 klagomål mot Sverige. Kommittén har i elva fall bedömt att ett återsändande av den klagande efter ett beslut om avvisning eller utvisning skulle innebära ett brott mot artikel 3 i FN-konventionen mot tortyr. I 20 fall har kommittén konstaterat att Sverige inte har kränkt konventionen. Sjutton ärenden har avslutats utan sakprövning.

Antalet anmälningar till FN:s kommitté mot tortyr har ökat under de senaste åren. För närvarande finns ett femtontal öppna ärenden mot Sverige hos kommittén i vilka regeringen ombetts att yttra sig. Av dessa gäller ett ärende utvisning på grund av brott, resten avser asylärenden där avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats.

Staternas efterlevnad av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 kontrolleras av kommittén för de

mänskliga rättigheterna. Om en stat har ratificerat det första fakultativa protokollet till konventionen kan individer framföra klagomål mot den staten till kommittén. Av de 154 stater som för närvarande är anslutna till konventionen har 105 av dem 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 (artikel 17).

Antalet anmälningar mot Sverige till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna har hittills varit relativt begränsat. Kommittén har granskat sammanlagt elva klagomål mot Sverige, varav sex har prövats i sak. I inget av dessa har kommittén funnit att Sverige hade kränkt konventionen. För närvarande finns hos kommittén två öppna ärenden mot Sverige som avser asylärenden där avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats, i vilka regeringen ombetts att yttra sig.

I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) intolkat ett återsändandeförbud i artikel 3 (förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning) motsvarande det som finns i tortyrkonventionen. I utlänningsärenden kan även t.ex. Europakonventionens artikel 2 (rätt till liv) och artikel 8 (rätt till skydd för familjelivet) vara relevant. Europadomstolen är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till Europakonventionen.

Sverige har hittills inte fällts i Europadomstolen i något fall avseende artikel 3 och inte heller avseende artikel 8 vad gäller utlänningsärenden. Ett stort antal klagomål har avvisats av domstolen som ogrundade. För närvarande handläggs vid domstolen ett trettiotal mål med anknytning till svenska utlänningsärenden i vilka regeringen har ombetts att yttra sig. Tre av dessa gäller utvisning på grund av brott, övriga är asylärenden där avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats. Sverige är folkrättsligt förpliktat att respektera de domar som meddelas av Europadomstolen.

4 Mottagandet av asylsökande

Staten har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande. Det innebär bl.a. ett ansvar att erbjuda boende för de asylsökande som inte kan ordna sitt boende på egen hand. Migrationsverket prövar frågan om ekonomiskt bistånd till asylsökande som saknar egna medel. Därutöver skall verket ge asylsökande möjlighet att delta i organiserad verksamhet, såsom exempelvis svenskundervisning. Den organiserade verksamheten syftar främst till att ge de asylsökande en meningsfull sysselsättning under väntetiden i Sverige.

Kommunerna ansvarar främst för förskola, skola och skolbarnomsorg till asylsökande barn samt vissa insatser enligt socialtjänstlagen. För asylsökande ensamkommande minderåriga har kommunerna ett särskilt ansvar för att utse en god man. Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. enligt en överenskommelse mellan staten

och Landstingsförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting). Regeringen beslutade den 30 september 2004 att godkänna en ny överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Den nya överenskommelsen gäller t.o.m. den 30 juni 2006 eller till det datum en eventuell lagstiftning gällande hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande träder i kraft. I betänkandet EG-rätten och mottagandet av asylsökande (SOU 2003:89) finns bl.a. ett förslag om att asylsökandes tillgång till hälso- och sjukvård skall regleras i lag. Ett sådant lagförslag har tagits fram inom Regeringskansliet och remissbehandlas för närvarande.

Ungefär hälften av de asylsökande bor i anläggningsboende och övriga ordnar sitt boende på egen hand, vanligen genom att bo inneboende hos vänner eller bekanta. Sedan 2002 har antalet personer som söker asyl i Sverige minskat avsevärt. Färre asylsökande minskar Migrationsverkets behov av anläggningsboende. En avveckling av mottagningsplatser har därför skett under 2004 och 2005. Behovet av mottagningsplatser är också beroende av det sammanlagda antalet registrerade i mottagandesystemet. Den 31 december 2004 var 38 869 personer registrerade i Migrationsverket mottagandesystem. Den 30 juni 2005 var motsvarande siffra 33 779. Den genomsnittliga vistelsetiden var 598 dagar den 30 juni 2005. År 2004 var genomsnittet 521 dagar. Personer från Irak, Serbien och Montenegro, Somalia samt statslösa är de största grupperna i Migrationsverkets mottagandesystem och utgör 46 procent av det totala antalet registrerade.

En stor del av Migrationsverkets mottagandepersonal arbetar med återvändandeärenden. Vid utgången av 2004 hade verket 8 400 återvändandeärenden som verkets personal på mottagningsenheterna och transitenheterna arbetade med att verkställa. Den 30 juni 2005 hade Migrationsverket sammanlagt 11 577 öppna återvändandeärenden. Den genomsnittliga tiden mellan Utlänningsnämndens beslut om avvisning och verkställighet har ökat från 152 till 186 dagar.

Migrationsverket arbetar aktivt för att jämställdhetsperspektivet skall beaktas under hela asylprocessen, även i mottagandesystemet. Ett exempel på det är att dagersättningen numera normalt utbetalas till kvinnan i en familj i stället för mannen.

5 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete

Syftet med det migrationspolitiska utvecklingssamarbetet är att aktivt medverka till att i tredje länder bygga upp en migrationspolitisk rättsordning i linje med internationella normer och konventioner på asyl- och migrationsområdet. Sedan flera år framhålls inom det svenska utvecklingssamarbetet också kopplingen mellan migration och bistånd. Genom ett riktat stöd till bl.a. kapacitetsuppbyggnad, konfliktförebyggande insatser och fattigdomsbekämpning kan biståndet bidra till att undanröja de grundläggande orsakerna till att människor känner sig tvingade att lämna sina hemländer.

Ett viktigt mål för Sveriges migrationspolitiska utvecklingssamarbete är att bekämpa människosmuggling och olika former av människohandel

genom utveckling av ett rättssamhälle där utsatta människors rättigheter tas tillvara oavsett nationell tillhörighet. Ett annat mål är att främja regionalt samarbete rörande migrationsfrågor.

Sverige har under en rad år bedrivit utvecklingssamarbete på det asyl- och migrationspolitiska området i Estland, Lettland och Litauen samt även i flera av de övriga länder som den 1 maj 2004 blev medlemmar av EU. Detta utvecklingssamarbete har nu till stor del övergått till reguljärt grannlands- och EU-samarbete. Bilateralt samarbete av samma kapacitetsuppbyggande karaktär har också bedrivits med länder utanför kretsen av de länder som 2004 blev medlemmar i EU. Stödet har då främst gällt Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Moldavien. Stöd har också givits inom ramen för den s.k. Söderköpingsprocessen (se kapitel 6.7).

5.1 Central- och Östeuropa

Sverige har under 2004 deltagit i flera s.k. twinningprojekt i Central- och Östeuropa. Under 2003 och 2004 genomförde Sverige tillsammans med Danmark ett twinningprojekt i Rumänien, avseende institutionsuppbyggnad och lagstiftning på migrationsområdet. Projektet avslutades i april 2004. Dessutom genomförde Sverige under 2004 och 2005 två twinningprojekt i Slovakien respektive Ungern. Projektet i Slovakien syftade bl.a. till att förbättra den administrativa kapaciteten inom asylprocessen. Projektet i Ungern handlade om genomförande av Dublinförordningen. I oktober 2005 kommer Sverige att inleda ett twinningprojekt i Tjeckien. Projektet syftar till att stödja Tjeckiens genomförande av Dublinförordningen.

Under 2004 och 2005 har Sverige, i samarbete med Nederländerna, Tjeckien och organisationen International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), genomfört ett projekt rörande informationsutbyte om olagliga migrationsströmmar och asylfrågor. Projektet har finansierats genom medel från EU:s handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring, det s.k. ARGO-programmet. Projektet är en del av den s.k. Budapest-processen (se kapitel 6.6).

5.2 Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Moldavien

Bilateralt samarbete för kapacitetsuppbyggande mellan Sverige och Ryssland har pågått sedan 1997. Under 2004 har Sverige tillsammans med UNHCR och den ryska federala migrationstjänsten, som lyder under det ryska inrikesministeriet (MVD), genomfört seminarier. Seminarierna syftar till att utbilda ryska tjänstemän i bl.a. asylfrågor.

I Ukraina har Migrationsverket under 2004 genomfört flera migrationsstödsaktiviteter som kommer att slutföras under 2005. Aktiviteterna fokuserar bl.a. på asylfrågor och migrationspolitisk lagstiftning.

När det gäller det kapacitetsuppbyggande samarbetet med Vitryssland och Moldavien har Migrationsverket under 2004 avslutat flera program.

Syftet med programmen har varit att stödja dessa länder i deras arbete med institutionsuppbyggnad och lagstiftning på asyl- och migrationsområdet. Migrationsverket planerar för en fortsättning av denna verksamhet.

5.3 Västra Balkan

Inom ramen för South East Europe Co-operation Process (SEEC) bedrivs sedan 2004 genom MARRI Regional Forum ett migrationspolitiskt samarbete mellan de fem länderna Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien (FYROM) samt Serbien och Montenegro. MARRI-samarbetet är en regionalisering och vidareutveckling av det initiativ som dessförinnan under några år utvecklades inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa, det s.k. "Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative" (MARRI). Forumverksamheten syftar till att stödja utvecklingen av migrations- och asylsystemen i de fem länderna och särskilt det regionala samarbetet på området. Nationella handlingsplaner finns utarbetade för flera av länderna. Sverige har lett den ländergrupp som stött Makedonien med att ta fram en handlingsplan. Denna plan genomförs successivt av Makedonien. Till stöd för samarbetet i regionen öppnades under hösten 2004 ett regionalt center i Skopje, med personal avdelad från alla de fem länderna men under en första period under ledning av en svensk och med viss svensk finansiering. I MARRI:s verksamhet ingår också att medverka till den breddning av insatserna för att underlätta återvändande till hemorterna i västra Balkan som innebär att regionens länder mer generellt främjar flyktingars och internflyktingars rättigheter. Detta kan också tillgodose dem som väljer att stadigvarande integrera sig på sin vistelseort.

I början av 2004 inleddes ett regionalt projekt för asyl- och migrationspolitisk utveckling och samarbete mellan länderna på västra Balkan inom ramen för EU:s program för västra Balkan, CARDS. Syftet är att närma migrationssystemen i regionens länder till förhållandena inom EU. Migrationsverket leder detta projekt med UNHCR, IOM och ICMPD som respektive ansvariga för delarna rörande asyl, migration och viseringsfrågor. En serie av seminarier har genomförts. Seminarierna har följts upp genom samtal med respektive land för nationella åtgärder. Projektet kommer också att resultera i ett övergripande, vägledande dokument. Projektet avslutas vid utgången av 2005.

6 Övrigt internationellt samarbete

Sveriges migration- och asylpolitik ingår i ett större, globalt sammanhang. När män och kvinnor söker sig över gränser för att arbeta, bilda familj eller studera skapas utvecklingsmöjligheter. Idéer och kunskap sprids. Människor möts. I regeringens proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4, rskr. 2004/05:161) slås fast att

migrationspolitiken är en viktig del av Sveriges politik för global utveckling.

Det ligger en stor utmaning i att bättre ta tillvara migrationens utvecklingsmöjligheter. Arbetet i den globala kommissionen om internationell migration och inom ramen för Berninitiativet är två processer som syftar till att skapa en internationell ordning för migration, som gynnar både ursprungs-, transit- och mottagarländer.

Migration kan också vara en konsekvens av frånvaro av utveckling. Den har ofta sitt ursprung i ogynnsamma politiska, ekonomiska och sociala förhållanden. Sveriges migration- och asylpolitik omfattar åtgärder som förebygger ofrivillig migration. Den är en del av en helhet som omfattar utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik.

Internationellt samarbete är nödvändigt för att ge världens flyktingar skydd där de befinner sig. Sveriges stöd till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) förblir starkt. International Organization for Migration (IOM) har också en viktig roll särskilt vid överförandet av flyktingar för vidarebosättning i Sverige.

Kunskapen om migration och hur utvecklingen i länder påverkas behöver studeras närmare, likaså behöver förmågan förbättras när det gäller att förutse och förebygga flyktingströmmar som följer av t.ex. konflikter. Sveriges deltagande i International Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies (IGC) och i International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) är exempel på samarbete för att utveckla kunskapen om aktuella asyl- och migrationsfrågor.

6.1 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)

UNHCR bildades 1950 genom beslut i FN:s generalförsamling för att hantera flyktingproblematiken i främst Europa. Organisationens mandat vilar bl.a. på 1951 års flyktingkonvention och dess tilläggsprotokoll från 1967. I dag har organisationen en global täckning och är verksam framför allt i Afrika, där de flesta flyktingsituationerna finns i dag.

Huvuddelen av UNHCR:s finansiering utgörs av frivilliga bidrag från en rätt begränsad krets medlemmar; tolv givarländer står för 90 % av UNHCR:s finansiering. Sveriges årsbidrag uppgår i år till 480 miljoner kronor.

Den tidigare portugisiska premiärministern António Guterres utnämndes den 24 maj 2005 till UNHCR:s flyktingkommissarie, den tionde i ordningen. Han efterträder den tidigare flyktingkommissarien, holländaren Ruud Lubbers.

Convention Plus

Med utgångspunkt i de globala konsultationer som hölls 2001–2002, tog FN:s flyktingkommissarie i oktober 2002 initiativ till det s.k. Convention Plus-projektet. Initiativet syftar till att möta utmaningar inom det internationella flyktingarbetet på områden som inte tillräckligt täcks av 1951 års Genèvekonvention, som t.ex. långvariga flyktingsituationer. Avsikten är att genom särskilda multilaterala överenskommelser åstadkomma den ansvarsfördelning som är en förutsättning för den

internationella ordningen för skydd av flyktingar, men som Genèvekonventionen inte innehåller några bestämmelser om. Samlingsbegreppet för dessa strävanden är Convention Plus med ett särskilt "Forum" som träffas två gånger per år för att diskutera det fortsatta arbetet.

Det Convention Plus-arbete som pågår för närvarande rör tre olika områden: strategisk användning av vidarebosättning, irreguljära sekundära flyttningar av flyktingar och asylsökande samt riktat utvecklingsbistånd. Sverige har stött detta arbete och deltagit i de arbetsgrupper som bildats för att utarbeta generella överenskommelser eller specifika överenskommelser i konkreta flyktingsituationer. För att stödja processen har UNHCR inrättat ett särskilt Convention Plus-sekretariat.

En arbetsgrupp för strategisk användning av vidarebosättning har letts av Kanada tillsammans med UNHCR. Arbetsgruppen har utarbetat ett dokument, *Multilateral Framework of Understandings on Resettlement*, som skall ligga till grund för multilaterala överenskommelser mellan vidarebosättningsländer, värdländer, ursprungsländer och organisationer som UNHCR och IOM i konkreta situationer där vidarebosättning kan vara ett element i en lösning. Strategisk vidarebosättning är tänkt att ingå som en åtgärd i ett större åtgärds paket som även innehåller riktat bistånd till värdlandet och politiska överenskommelser.

En arbetsgrupp för irreguljära sekundära flyttningar av flyktingar och asylsökande har till uppgift att utveckla ett ramverk av kunskap om orsakerna till irreguljära sekundära flyttningar av flyktingar och asylsökande. Gruppen leds av Schweiz, Sydafrika och FN:s Flyktingkommissarie gemensamt. Arbetet skall bedrivas som ett internationellt samarbete baserat på internationell solidaritet och ansvarsfördelning. Det skall vidare bygga på undersökningar och översikter av enskilda fall.

Riktat bistånd innebär att givarländer, i samarbete med flyktingmottagande länder respektive ursprungsländer dit flyktingar återvänder, försöker inrikta en del av utvecklingsbiståndet mot flyktingar och flyktingmottagande områden. En grundtanke är att flyktingar inte enbart får ses som en belastning utan att de även kan bidra till en positiv ekonomisk utveckling i värdlandet. I väntan på återvändande till hemlandet – eller eventuell lokal integrering i värdlandet – bör flyktingar ges möjlighet till viss självförsörjning, samtidigt som värdsamhället runt omkring flyktingarna ges samma stöd. I återvändandesituationer är syftet att bidra till att återvändandet blir varaktigt. En arbetsgrupp för detta spår av Convention Plus-initiativet leds av Danmark och Japan.

Vidarebosättning

Genom vidarebosättning erbjuder Sverige skydd för personer som befinner sig i tredje land och inte har tillgång till någon annan långsiktig lösning. I första hand erbjuds vidarebosättning till personer som FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) har rekommenderat för överföring. Vidare kan vittnen vid internationella tribunaler och som behöver skydd i Sverige tas emot inom ramen för flyktingkvoten. Kvotflyktingarna tas ut antingen genom s.k. delegationsuttagning eller genom dossieruttagning. Delegationsuttagning innebär att flyktingarna tas ut i det land där de

befinner sig efter att ha intervjuats på plats av utsända personer från Migrationsverket. Vid dossieruttagning skickar UNHCR sin utredning till Migrationsverket som fattar beslut på detta underlag.

I 2005 års regleringsbrev till Migrationsverket har regeringen tydligare understrukt att utgångspunkten för vidarebosättning till Sverige skall vara individuella skyddsbehov, men också öppnat för en mer strategisk användning av kvoten för insatser som bidrar till en lösning av utdragna flyktingsituationer. Möjligheterna för ett gott mottagande och integration skall också beaktas. Slutligen har krav införts på utökat samråd mellan verket och regeringen rörande viktigare beslut som rör kvotens användning.

Under 2004 ökade antalet vidarebosatta och uppgick till 1 822 personer. Cirka hälften av dessa togs ut vid de sammanlagt fyra uttagningsresor som Migrationsverket gjorde till Iran (200 personer, huvudsakligen afghaner), Syrien och Libanon (250 personer, blandade nationaliteter), Turkiet (235 personer, huvudsakligen iranier) och Thailand (140 burmeser). Övriga uttagningar skedde på dossierbasis (skriftligt underlag från UNHCR), däribland uttagningen av 384 iranska kurder som vistades i Ingen mans land på gränsen mellan Irak och Jordanien.

Under 2005 har uttagningar på plats skett i Iran den 9–20 maj, i Syrien och Libanon den 13–23 juni, samt i Costa Rica och Ecuador den 3–20 september. Ovan nämnda fall har valts ut på skriftligt underlag från UNHCR.

6.2 Den globala kommissionen om internationell migration (GCIM)

I början av 2003 presenterade Michael Doyle, biträdande generalsekreterare och ordförande för ”The Migration Working Group”, en intern FN-rapport om migration. I rapporten konstaterades bl.a. att migrationsfrågan är försummad i FN-kretsar då det inte finns någon organisation med ett tydligt mandat att arbeta med denna fråga. Doyles rapport gav en rad rekommendationer, varav en var att skapa en kommission om internationell migration för att ge frågan större uppmärksamhet.

Vid ett möte i Genève i juli 2003 med företrädare för Brasilien, Filippinerna, Marocko, Schweiz och Sverige gav FN:s generalsekreterare Kofi Annan uttryck för sitt stora intresse för frågan samt sitt stöd för tillskapandet av en global kommission om internationell migration. De deltagande länderna tog på sig att undersöka möjligheterna för att skapa en dylik kommission.

Den Globala kommissionen om internationell migration (GCIM) påbörjade sitt arbete i januari 2004. Kommissionen leds av det f.d. statsrådet Jan O. Karlsson från Sverige och Mamphela Ramphele från Sydafrika och består av 19 ledamöter från ursprungs-, transit- och mottagarländer. Kommissionen är oberoende och har i uppgift att föra upp migrationsfrågan på den internationella dagordningen och att identifiera tillkortakommanden på området. Kommissionen skall analysera kopplingen mellan migration och andra frågor såsom

utveckling, bistånd, mänskliga rättigheter, handel samt nationell och internationell säkerhet. Slutligen skall kommissionen lämna rekommendationer till generalsekreteraren och andra aktörer om hur styrningen av internationell migration kan förbättras på nationell, regional och global nivå.

Sverige är tillsammans med Schweiz ordförande i den Core Group av regeringar som utgör en referensgrupp till den Globala kommissionen. Sverige följer kommissionens arbete med stort intresse och har bevakat de regionala utfrågningarna i Manila, Kairo, Budapest, Kapstaden och Mexico City som kommissionen har anordnat under 2004 och 2005. Syftet med utfrågningarna har varit att skapa en uppfattning om den politik som förs på migrationsområdet i och de centrala frågeställningarna för respektive region.

Kommissionen överlämnade sin slutrapport till FN:s generalsekreterare den 5 oktober 2005 i New York, i närvaro av FN:s medlemsstater och internationella organisationer.

6.3 International Organization for Migration (IOM)

International Organization for Migration (IOM) är en mellanstatlig organisation för migrationsfrågor. Organisationen bildades 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstått i Europa efter andra världskriget. I dag består IOM av drygt hundra medlemsstater, däribland Sverige, och ett trettiotal stater med observatörsstatus.

IOM:s huvudsakliga verksamhet består av att organisera transporter för flyktingar och för personer som avvisats. Vidare ger IOM råd till regeringar i migrationsfrågor samt fungerar som ett diskussionsforum för dessa frågor. Organisationen bedriver på uppdrag av sina medlemsstater migrationsrelaterade projekt som anpassas till ländernas och migranternas behov.

Sverige och IOM har genom åren haft ett nära samarbete. Organisationen ansvarar t.ex. för överföringen till Sverige av personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige inom ramen för de årliga kvotuttagningarna. Sverige betalar en årlig medlemsavgift till IOM och deltar vid organisationens årsmöten. Under 2005 har Sverige bidragit finansiellt till bl.a. IOM:s projekt mot människohandel på Balkan samt återvändande av internflyktingar i Angola.

6.4 Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies (IGC)

IGC (Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies) är en migrationsinriktad sammanslutning bestående av femton länder: Belgien, Danmark, Finland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige och Tyskland samt Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Sekretariatet har sitt säte i Genève.

IGC är ett informellt forum som tillkommit i syfte att ge de stater som väljer att delta i konsultationerna möjlighet att diskutera och utbyta

information om frågor som rör asyl och migration. IGC kan ses som ett serviceorgan för de deltagande staterna; man producerar regelbundet statistiska uppgifter över bl.a. antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna. IGC publicerar även annan information, såsom uppgifter om de deltagande staternas lagstiftning och praxis när det gäller t.ex. asylprocedurer och familjeåterförening.

IGC har för närvarande sex arbetsgrupper som sammanträder cirka två gånger per år. Grupperna behandlar asyl, återvändande, människosmuggling, landdokumentation, statistiska uppgifter och tekniska frågor. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier i särskilda ämnen. I mars 2005 ledde Sverige ett seminarium om arbetskraftsinvandring. Syftet med seminariet var att utbyta erfarenheter och information om planerade reformer inom området. Slutsatserna från seminariet är bl.a. att de traditionella invandringsländerna (framför allt Kanada och Australien) ser invandring ur ett långsiktigt perspektiv och som ett sätt att bl.a. öka tillväxten och invånarantalet. I övriga länder har ekonomisk invandring hittills snarare använts som en tillfällig åtgärd i syfte att komma till rätta med temporära arbetskraftsbrister.

6.5 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

År 2002 blev Sverige medlem i ICMPD. Organisationen kan i dag sägas ha tre huvudsakliga funktioner, nämligen att utgöra sekretariat för Budapestprocessen, bas för projektarbeten och tankesmedja inom migrationsområdet. Uppgiften att verka som tankesmedja är av särskilt intresse för Sverige. Inom detta område saknas i dag motsvarigheter till ICMPD:s breda ambitioner och faktiska kunnande. Vissa medlemsstater som t.ex. Österrike utnyttjar organisationen i stor utsträckning för sådan verksamhet. Även Sverige har i allt större utsträckning börjat ta till vara de möjligheter medlemskapet ger till att få del av sådana tjänster.

6.6 Budapestprocessen

ICMPD fungerar, som nämnts ovan, som sekretariat för den s.k. Budapestprocessen. I Budapestprocessen deltar förutom de flesta europeiska länderna även länder i Kaukasien samt Australien, Kanada och USA. Under 1990-talet inriktades Budapestprocessens arbete i stor utsträckning på att inom migrationsområdet förbereda de dåvarande kandidatländerna för inträdet i EU. Vid ministerkonferensen på Rhodos i juni 2003 enades man om att Budapestprocessens geografiska fokus skulle ändras från Central- och Östeuropa till OSS-länderna och Turkiet. Budapestprocessen har med hjälp av finansiellt stöd från Europeiska kommissionen under 2004–2005 genomfört ett migrationsstödsprojekt i OSS-länderna. Förutom Budapestprocessens operativa arbete fungerar processen även som ett viktigt forum för politiskt erfarenhetsutbyte.

År 2001 bjöd Migrationsverket tillsammans med UNHCR in fyra länder – Litauen, Polen, Ukraina och Vitryssland – till Söderköping för att på myndighetsnivå diskutera asyl och irreguljär migration. Mötet kom att resultera i den s.k. Söderköpingsprocessen. I dag deltar, vid sidan av Sverige, tio länder på ömse sidor av den nya EU-gränsen, nämligen Estland, Lettland, Litauen, Moldavien, Polen, Rumänien, Slovakien, Ukraina, Ungern och Vitryssland. Det övergripande och långsiktiga målet är att göra länderna öster om den nya EU-gränsen mindre attraktiva som transitländer och att dessa länder på sikt skall kunna betraktas som säkra första asylländer. Till stöd för verksamheten har ett sekretariat, finansierat av Europeiska kommissionen, skapats i Kiev. En styrkommitté har bildats bestående av Migrationsverket, Europeiska kommissionen, UNHCR och IOM. Verksamheten inriktas på samarbete på myndighetsnivå och har främst gällt prövning av asylärenden och mottagande av asylsökande.

Efter att initialt ha finansierats med svenska biståndsmedel har Söderköpingsprocessen erhållit finansiellt stöd av Europeiska kommissionen t.o.m. 2005. Även Sida finansierar projektet till viss del. En ansökan har lämnats inom ramen för kommissionens finansieringsprogram AENEAS för en fortsatt finansiering för Söderköpingsprocessen under ytterligare tre år. Även Sida kommer att bidra till ett eventuellt fortsatt projekt.

6.8 Berninitiativet

Berninitiativet togs 2001 av den schweiziska federala migrationsmyndigheten. Det är en mellanstatlig konsultativ process och ett svar på det växande behovet av ett effektivare och starkare samarbete på migrationsområdet mellan ursprungs-, transit- och mottagarländer. IOM har fungerat som sekretariat för Berninitiativet och under organisationens ledning har den s.k. International Agenda for Managed Migration (IAMM) utarbetats med hjälp av regionala konsultationer där regeringar, internationella organisationer och forskarsamhället har deltagit. Initiativet avslutades i december 2004 med en konferens i Bern där IAMM presenterades. Den har överlämnats till den Globala kommissionen om internationell migration (GCIM) för att tjäna som underlag till dess rapport.

6.9 Europarådet

Verksamheten i ministerkommittén

Ministerkommittén är Europarådets beslutsfattande och verkställande organ. Den 16–17 maj 2005 hölls i Warszawa Europarådets tredje toppmöte vilket bl.a. resulterade i godkännandet av en handlingsplan som anger huvuddragen för Europarådets verksamhet under kommande år (CM (2005) 80 final). Till följd av handlingsplanen skall Sverige tillsammans med övriga medlemsstater verka för främjande av ett

balanserat samarbete mellan Europarådet och Europeiska unionen i bl.a. migrations- och integrationsfrågor. Skr. 2005/06:18

Specifikt om asyl-, flykting- och migrationsfrågor inom Europarådet

Frågor som rör migration m.m. har sin huvudsakliga hemvist i styrkommittén för migrationsfrågor (CDMG). CDMG:s uppgift är bl.a. att utveckla europeiskt samarbete på migrations- och integrationsområdet, anordna konferenser på ministernivå samt följa upp beslut och överenskommelser från dessa konferenser. På migrationsområdet finns sedan 2003 en politisk plattform vars syfte bl.a. är att upprätta en dialog mellan mottagarländer, ursprungsländer och transitländer samt identifiera utmaningar på migrationsområdet. CDMG håller två möten under 2005. Under det första mötet, som hölls i Strasbourg den 20–22 april 2005, avhandlades en rad frågor på migrationsområdet. Nästa möte är planerat att hållas den 19–21 oktober 2005. Vid mötet som hölls den 20–22 april 2005 togs beslutet att inrätta sex underkommittéer till CDMG. Kommittéerna handhar en rad sakfrågor på migrationsområdet och kan främst ses som tidsbegränsade diskussionsforum. Sverige skall bidra med experter till kommittén om mottagande av ensamkommande flyktingbarn (MG-R-IE) samt till kommittén om migranternas tillgång till arbetsmarknaden (MG-R EM).

Under 2004 inleddes en diskussion av Europarådets sekretariat om behovet av ett organ för samordning mellan medlemsstaterna när det gäller migrationsströmmar, samt för att främja mänskliga rättigheter i migrationssammanhang. Mot bakgrund av detta presenterades ett förslag om att upprätta en migrationsbyrå. Den 9 juni 2005 beslutade dock ministerkommittén att skjuta ärendet på obestämd framtid, eftersom förslaget inte hade stöd hos en betydande majoritet av medlemsstaterna. Sveriges inställning är avvaktande, då liknande funktioner redan finns på global nivå samt i EU, och något mervärde är svårt att identifiera.

ECRI

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) arbetar bl.a. med att analysera situationen i de enskilda medlemsstaterna vad gäller rasism, främlingsfientlighet, etnisk diskriminering och liknande intolerans. På grundval av analysen utarbetas rapporter om varje enskilt land. Representanter för ECRI besökte Sverige i oktober 2004 för att samla information inför den tredje rapporten om Sverige. Rapporten antogs den 17 december 2004 och publicerades den 14 juni 2005. Samtidigt publicerades även rapporter om Albanien, Kroatien, Polen och Storbritannien. I rapporten ges Sverige bl.a. en del rekommendationer vad gäller migrationsfrågor. Tidigare rapporter om Sverige har publicerats i juni 2005 (CRI(2005) 26), i april 2003 (CRI(2003) 7) samt i maj 1999 (CRI(99) 30).

CAHAR är Europarådets juridiska expertkommitté för asyl- och migrationsrättsliga frågor och lyder direkt under ministerkommittén. CAHAR har främst till uppgift att på direkt uppdrag av ministerkommittén arbeta fram förslag till Europarådets rekommendationer på migrationsområdet. CAHAR har också egen initiativrätt inom asyl- och migrationsområdet. Kommittén håller som regel ett möte per år. Kommande möte är planerat att hållas i november 2005. Det av CAHAR utarbetade utkastet till rekommendation om exkludering från flyktingstatus i enlighet med artikel 1 F i 1951 års Genèvekonvention antogs av ministerkommittén den 23 mars 2005 (Rec (2005) 6). Syftet med rekommendationen är att underlätta en harmonisering av medlemsstaternas praxis när det gäller exkludering av flyktingstatus. De riktlinjer om tvångsmässig verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut som utarbetats av CAHAR antogs av ministerkommittén den 4 maj 2005. Riktlinjerna berör bl.a. frågor om beslut om avvisning eller utvisning, förbud mot kollektiv avvisning, om hur ett beslut om avvisning skall meddelas, rätt till överklagande, etc. Den arbetsgrupp om internflyktingar som beslutats om under tidigare möte, påbörjade sitt arbete under 2005 och höll sitt första möte den 8-9 juni 2005. Även arbetsgruppen om anländande av asylsökande till hamnar och kustområden påbörjade sitt arbete under 2005.

6.10 Nordiskt samarbete

De nordiska regeringarna samarbetar sedan 1986 kring asyl- och migrationsfrågor i den Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). Arbetet sker genom ett årligt ministermöte, möten på statssekreterarnivå och genom arbetsgrupper. Inom ramen för samarbetet utbyts information och diskuteras frågeställningar kring bl.a. återvandring och återvändande, förvaltningsbistånd, vidarebosättning, arbetskraftsinvandring, integration, EU och Schengen samt samarbete med de baltiska länderna.

Sverige övertog i juli 2005 ordförandeskapet från Finland. Till ministermötet i Varkaus den 28 juni 2005 inbjöds UNHCR, UNMIK och IOM för att diskutera praktiska problem kring återvändande till Kosovo. Vid mötet enades man om att tillsätta en arbetsgrupp med representanter för de nordiska länderna, IOM, UNMIK och UNHCR som skall ta fram konkreta åtgärdsförslag och information om återvändande till Kosovo.

Vid ministermötet behandlades även frågor kring integration samt vissa medlemsstaters tillämpning av Dublinförordningen och Haag-programmet.

Erfarenheterna rörande självmant återvändande och frivillig återvandring, samt möjligheter till nordiskt samarbete på området, behandlas fortlöpande i en av NSHF:s arbetsgrupper. Inom området vidarebosättning kan nämnas att de nordiska länderna fortlöpande samråder om dessa frågor i en arbetsgrupp.

Under sitt ordförandeskap i NSHF prioriterar Sverige frågor kring arbetskraftsinvandring, viseringar och återvändande. Vidare pågår

diskussioner med de övriga nordiska länderna om ett pilotprojekt rörande Skr. 2005/06:18
en breddning och fördjupning av Schengensamarbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 oktober 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, Hallengren, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Carin Jämtin

Regeringen beslutar skrivelse 2005/06:18 Migration och asylpolitik