

# Regeringens skrivelse

## 2006/2007:/58

Migration och asylpolitik

Skr.

2006/07:58

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 mars 2007

*Fredrik Reinfeldt*

*Tobias Billström*  
(Justitiedepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken sedan juni 2005. Statistiska uppgifter avser perioden juni 2005 – december 2006.

Förkortningar och begreppsförklaringar.....	4
Inledning.....	6
Bakgrund.....	8
1 Migrationspolitiska reformer, utredningar och samrådsformer .....	8
1.1 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden.....	8
1.2 Migrationspolitiska frågor .....	10
1.3 Asylpolitiska frågor .....	14
1.4 Mottagandet av asylsökande .....	16
1.5 Återvändande och återtagandeavtal .....	18
1.6 Åtgärder mot olaglig invandring, människosmuggling och människohandel.....	19
1.7 Samordningsansvar i migrationsprocessen.....	21
1.8 Samråd med frivilligorganisationer .....	22
2 Harmoniseringsarbetet inom EU .....	23
2.1 Migrationspolitiska frågor .....	25
2.2 Återvändande och återtagandeavtal .....	26
2.3 Europeiska flyktingfonden.....	27
2.4 EU-kommissionens strategiska plan för laglig migration.....	27
2.5 Viseringsfrågor .....	28
3 Prövning av uppehållstillstånd i Sverige m.m.....	29
3.1 Statistiska uppgifter .....	29
3.2 Den tillfälliga lagen om verkställighetshinder .....	38
3.3 Praxisbildande beslut .....	38
3.4 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr, FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna och i Europadomstolen .....	39
4 Migrationspolitiskt utvecklingsamarbete.....	40
4.1 Central- och Östeuropa .....	41
4.2 Ryssland, Ukraina, Moldavien och Vitryssland .....	41
4.3 Västra Balkan.....	42
5 Övrigt internationellt samarbete .....	42
5.1 Den globala kommissionen om internationell migration (GCIM) .....	43
5.2 Uppföljning av FN:s Högnivådialog om migration och utveckling.....	44
5.3 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).....	44
5.4 International Organization for Migration (IOM) .....	45
5.5 Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies (IGC) .....	46
5.6 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) .....	46
5.7 Budapestprocessen.....	46
5.8 Söderköpingsprocessen.....	47

5.9	Europarådet .....	47	Skr. 2006/07:58
5.10	Nordiskt samarbete .....	48	

AENEAS	Förordning för etablerandet av ett specialprogram för teknisk och finansiell assistans till tredje land inom området för asyl och migration
BRIS	Barnens rätt i samhället
CARDS	EU:s program för västra Balkan
CDMG	Styrkommittén för migrationsfrågor
ERF	Europeiska flyktingfonden
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
ExCom	UNHCR:s exekutivkommitté
GCIM	Globala kommissionen om internationell migration
GFMD	Global Forum for Migration and Development, Globala Forumet för migration och utveckling
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
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies
IOM	International Organization for Migration, Internationella migrationsorganisationen
KAKI	Kommittén för arbetskraftsinvandring
NIPU	Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor
OSS	Oberoende staters samvälde (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
SIS	Schengen Information System
SOU	Statens offentliga utredningar
Twinning- projekt	EU-initierat samarbete mellan myndigheter för att bygga upp och stärka mottagarländerns institutionella kapacitet
TÖI	Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissarie
UNICEF	United Nations Children's Fund, FN:s barnfond
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, FN:s mission i Kosovo
Utlännings- myndigheter	Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Utlänningsnämnden (före den 31 mars 2006)
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 (UNHCR)

I dag lever mer än 200 miljoner människor i ett annat land än det de föddes i. Det är mer än dubbelt så många som år 1980. Lägre resekostnader, ökad tillgång till information och kunskap ökar människors rörlighet. Av världens migranter fortsätter andelen flyktingar att minska. FN:s flyktingkommissarie rapporterar att det år 2005 fanns 8,4 miljoner flyktingar i världen, den lägsta siffran sedan år 1980. Nya migrationsmönster 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. Till följd härav 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. Migration och utveckling diskuterades vid en högnivådialog i FN:s generalförsamling i september 2006, och där beslutades att påbörja arbetet med det globala forumet för migration och utveckling, GFMD.

Migrationens ekonomiska, sociala och kulturella fördelar skall bättre tas tillvara. Invandring bidrar till Sveriges utveckling och välbefinnande. Det är dock viktigt att förbättra förutsättningarna för att ta tillvara migrationens utvecklingspotential.

Asyl- och migrationspolitiken kräver ett ökat samarbete också regionalt. Under år 2005 ansökte 240 000 människor om asyl i någon av EU:s då 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. En harmoniserad asyl- och migrationspolitik i EU kommer att öka Europas kapacitet att ge skydd åt dem som behöver det och undvika kraftiga variationer i inströmningen till enskilda länder som kan hota asylsystemets långsiktiga hållbarhet.

År 2004 avslutades i enlighet med Amsterdamfördraget den första fasen i strävan att uppnå en gemensam europeisk migrations- och asylpolitik. Genom ett stort antal direktiv, beslut och förordningar har EU:s medlemsstater enats om gemensamma regler på en rad områden. Det gäller allt från miniminormer om asylproceduren, till en gemensam tolkning av Genèvekonventionens skyddsgrunder, en lägsta standard i mottagandet av asylsökande och regler för anhöriginvandring.

Enligt det nya femåriga handlingsprogram, Haagprogrammet, som antogs år 2004, skall en utvärdering ske av den första fasens minimiregler och ett gemensamt asylsystem utarbetas till år 2010. En viktig del i Haagprogrammet är ökade insatser för att bidra till flyktingskyddet och kapaciteten att hantera migrationsströmmar i de länder och regioner utanför EU där den stora majoriteten av världens flyktingar och övriga migranter finns. Det finns en växande insikt inom EU om att det inte är meningsfullt att migrationsfrågorna reduceras till frågor om regler för gränskontroll, inresa och vistelse. En fråga som Sverige drivit inom EU är att öka vidarebosättningen till EU. Under år

2006 tog Sverige, i samarbete med UNHCR, ut 1 653 flyktingar på den nationella kvoten. Skr. 2006/07:58

Migrations- och asylpolitiken måste präglas av en helhetssyn där de vägledande principerna är att Sverige skall vara ett öppet samhälle samt vara en fristad för dem som flyr undan förföljelse och förtryck. Emellertid måste även hänsyn tas till att individer med kriminella syften söker utnyttja vår öppenhet. Det är därför angeläget att upprätthålla effektiva informations- och viseringsmekanismer som kan bidra till att stävja rörligheten för individer med kopplingar till internationell brottslighet och terrorism.

Även åtgärder mot handeln med människor är en prioriterad fråga. Människor – främst kvinnor och barn – säljs på en internationell marknad både för sexuell exploatering och som arbetskraft.

Nationellt har migrationspolitiken genomgått ett stort förändringsarbete. Den största reformen på länge inom migrationsområdet skedde den 31 mars 2006. Då trädde en ny utlänningslag i kraft och prövningen i Utlänningsnämnden ersattes av en domstolsprövning i tre länsrätter, migrationsdomstolarna, och en kammarrätt, Migrationsöverdomstolen. 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 har ökat. Reformen bidrar till en ökad öppenhet i de beslut som fattas.

I den nya utlänningslagen har de olika grunderna för uppehållstillstånd skiljts åt tydligare och skyddsgrunderna har fått en mer framträdande plats. Enligt de nya bestämmelserna ges personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, och som enligt tidigare bestämmelser gavs skydd som skyddsbehövande i övrigt, skydd som flyktingar. Skyddsbestämmelserna omfattar också den som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp.

Begreppet humanitära skäl för uppehållstillstånd finns inte med i den nya lagen. Om inte någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd är tillämplig kan, i undantagssituationer, synnerligen ömmande omständigheter motivera ett uppehållstillstånd. För barn behöver omständigheterna inte vara av samma allvar och tyngd för beviljande av ett uppehållstillstånd som för en vuxen. Människor som vittnar i en internationell domstol eller tribunal får ges uppehållstillstånd enligt nya bestämmelser om skydd

År 2005 ansökte 17 530 personer om asyl i Sverige. I följande steg antalet asylsökande till 24 300. Prognosen för år 2007 är att 40 000 personer kommer att söka asyl i Sverige.

Riksdag och regering 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 och insatser för att förebygga att människor tvingas fly, men också insatser för att underlätta rörlighet över gränserna i ordnade former. Insatser görs även i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken 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.

Enligt budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr:08, bet. 2006/07:SfU2, rskr 2006:07:33) är målen för den svenska migrationspolitiken:

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

I arbetet med målens uppfyllande skall verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Budgetpropositionen redogör också för det senaste årets insatser inom politikområdet, och där redovisas en resultatbedömning av gjorda insatser.

I denna skrivelse lämnas en redovisning av harmoniseringsarbetet inom EU, det migrationspolitiska utvecklingssamarbetet, svenska insatser för vidarebosättning och övrigt internationellt samarbete inom migrations- och asylopolitiken. 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.

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. 2006/07:58

## 1.1 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden

En ny lag har införts som innebär en rad reformer. Riksdagen beslutade den 14 september 2005 om propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapärenden (prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2004/05:186). Reformen innebär att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstolar. Tre länsrätter är migrationsdomstolar, nämligen Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg och Länsrätten i Skåne län. Migrationsdomstolarnas domar kan överklagas till Migrationsöverdomstolen, Kammarrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs. I och med införandet av den nya instansordningen upphörde Utlänningsnämnden. Enskilda ärenden kan inte längre överlämnas till regeringen för avgörande.

Vidare innebär reformen att en ny processordning har införts. Vid ett överklagande kommer en process mellan två parter att föras i domstolarna, där Migrationsverket är den enskildes motpart. Bestämmelserna om muntlig förhandling i den nya ordningen motsvarar i huvudsak de bestämmelser som i allmänhet gäller i förvaltningsprocessen.

I samband med den nya instans- och processordningens införande ersattes 1989 års utlänningslag med en ny utlänningslag. De olika grunderna för uppehållstillstånd har skiljts åt tydligare och skyddsgrunderna har fått en mer framträdande plats. Enligt de nya bestämmelserna ges personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, och som enligt tidigare bestämmelser gavs skydd som skyddsbehövande i övrigt, skydd som flyktingar. Skyddsbestämmelserna omfattar också den som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp. Sådana omständigheter kunde tidigare leda till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

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

Enligt 1989 års utlänningslag kunde en utlänning som skulle avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft få en ny ansökan om uppehållstillstånd bifallen av Utlänningsnämnden under vissa förutsättningar. Detta förfarande har upphört. Den nya lagen ger en möjlighet att få en prövning av frågan om det föreligger nya omständigheter som utgör hinder mot verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning.



Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden kan 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.

Reformen innebar också ändringar i medborgarskapslagen (2001:82), lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572) och ändringar i vissa andra lagar. Den nya utlänningslagen samt ändringarna i övriga berörda lagar trädde i kraft den 31 mars 2006.

### **Utbildning av kontakttolkar**

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 kunde tillgodoses framför allt i ljuset av den förestående nya instans- och processordning för utlänningsärenden (dir. 2004:101).

Utredaren redovisade i april 2005 sitt uppdrag i betänkandet Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37). I betänkandet lämnas förslag till hur kontakttolkutbildningen från och med år 2007 kan reformeras för att möta de krav som ställs på kvalificerad tolkning framför allt inom rättsväsendet. Betänkandet har remissbehandlats.

I en lägesrapport i januari 2005 lämnade utredaren förslag till hur fler kvalificerade tolkar skulle kunna utbildas med start år 2005 (U2005/1577/SV). Regeringen beslutade den 2 juni 2005 att uppdra åt Stockholms universitet att genomföra en särskild utbildningsinsats i enlighet med förslaget. I syfte att säkerställa att det skulle finnas ett tillräckligt antal tolkar när reformen genomfördes, anvisade regeringen i budgetpropositionen för år 2006 medel till Stockholms universitet för en fortsättning av denna utbildningsinsats (prop. 2005/06:1, utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning).

Riksdagen har vid behandlingen av skrivelse Migration och asylpolitik (2005/06:18, bet. 2005/06:SfU10) lämnat ett tillkännagivande beträffande frågan om behovet av speciella barntolkar. Den 10 augusti 2006 beslutade regeringen att ge Stockholms universitet, Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) i uppdrag att utveckla den nuvarande kontaktutbildningen till en sammanhållen grundutbildning om två terminer. Vid planeringen av utbildningarna skall TÖI särskilt beakta vad riksdagen anfört om behovet av speciella barntolkar. Utbildningarna skall genomföras från och med den 1 januari 2007. Den 25 januari 2007 fick TÖI i nytt uppdrag av regeringen att redovisa utfallet av en sammanhållen grundutbildning för kontakttolkar. Institutet skall därvid bland annat särskilt redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att tillgodose behovet av tolkar med särskild kompetens i tolkning med/för barn. Återrapportering skall ske till Regeringskansliet senast den 31 mars 2008.

Regeringen har vidare, den 21 augusti 2006, gett en sakkunnig person i uppdrag att utreda formerna för, innehåll i och genomförande av ett tvåspråkighetstest samt analysera kostnaderna för testet, föreslå kriterier för att bli upptagen i eller avförd från ett nationellt register över verksamma kontakt- och teckenspråkstolkar samt föreslå formen för och

driften av registerhållningen, samt analysera behovet av statistik inom tolkserviceområdet med speciell tonvikt lagd på myndighetsutövning och tolkutbildning. Uppdraget redovisades i december 2006 (Ds 2006:24) och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

## 1.2 Migrationspolitiska frågor

### Anhöriginvandring från länder utanför EU/EES

I mars 2006 antog riksdagen propositionen Genomförandet av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening (prop. 2005/06:72 bet. 2005/06:SfU8, rskr. 2005/06:190). Lagändringarna trädde i kraft den 30 april 2006 utom såvitt avser DNA-analys vilka trädde i kraft den 1 juli 2006.

Propositionen behandlar bl.a. genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251 3.10.2003 s. 12-18, Celex 32003L0086). Lagändringarna innebär bl.a. att make/maka, registrerad partner, sambo och underåriga ogifta barn till en anknytningsperson, det vill säga den person som bor i Sverige, har *rätt* till uppehållstillstånd i Sverige. En ansökan kan dock avslås på vissa grunder, t.ex. om oriktiga uppgifter har lämnats eller om det är fråga om ett skenförhållande.

I syfte att minska handläggningstiderna poängteras det i propositionen att förvaltningslagen (1986:223) gäller även vid handläggning av familjeåterföreningsärenden och att det är myndigheten som skall besluta om när muntlig handläggning skall ingå i utredningen av ett ärende.

Genom propositionen har också en ny bestämmelse införts om möjlighet att få en frivillig DNA-analys utförd på statens bekostnad i ärenden om uppehållstillstånd som rör familjeåterförening mellan minderåriga barn och deras föräldrar. I dessa ärenden skall Migrationsverket vara skyldigt att erbjuda DNA-analys om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas och det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger. Även i vissa andra familjeåterföreningsärenden där biologiskt släktskap åberopas skall Migrationsverket under vissa villkor lämna ett sådant erbjudande.

Propositionen berör familjeåterförening för kärnfamiljen. När det gäller anhöriginvandring för personer utanför kärnfamiljen har en särskild utredare haft i uppdrag att presentera olika alternativ för förändrade anhörigregler samt undersöka möjligheterna att införa ett försörjningskrav. Utredningens slutbetänkande *Anhörigåterförening*, SOU 2005:103, avlämnades i december 2005 och har under våren 2006 varit ute på remiss.

### **Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning**

I mars 2006 antog riksdagen propositionen Genomförandet av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (prop. 2005/06:77 bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191 ). Lagändringarna trädde i kraft den 30 april 2006.

Propositionen behandlar bl.a. genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16 23.1.2004 s. 44-53 Celex 32003L0109). Lagändringarna innebar att en ny rättsfigur, ställning som varaktigt bosatt, infördes i utlänningslagen. Enligt huvudregeln skall en tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige och som varit bosatt här i fem år kunna beviljas en särskild status, ställning som varaktigt bosatt i Sverige. För att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall tredjelandsmedborgaren bl.a. kunna försörja sig och eventuella familjemedlemmar.

En tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat och hans/hennes familjemedlemmar skall kunna bosätta sig i Sverige och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta gäller under förutsättning att personen är arbetstagare, tjänsteutövare, egenföretagare, studerande eller på annat sätt har tillräckliga medel för sin försörjning. Tredjelandsmedborgare som uppfyller dessa kriterier skall efter fem års bosättning här även kunna få ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Syftet med införandet av ställningen som varaktigt bosatt är bl.a. att tredjelandsmedborgare skall kunna åtnjuta möjlighet till fri rörlighet inom EU på ett sätt som liknar unionsmedborgarnas.

### **Upphållstillstånd för studier för tredjelandsmedborgare**

I maj 2006 antog riksdagen propositionen Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier (prop. 2005/06:129 bet. 2005/06:SfU14, rskr. 2005/06:280). I propositionen behandlas bl.a. genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning och volontärarbete (EUT L 375 23.12.2004 s. 12-18, Celex 32004L0114). Genom en ändring i utlänningslagen har införts en möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier om det framkommer att förutsättningarna för att bevilja tillståndet inte längre föreligger, t.ex. om den studerande inte påbörjar studierna sedan han eller hon rest in i landet. Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2007.

Regeringen tillsatte i februari 2004 en parlamentarisk kommitté, kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI), med uppdrag att se över det regelverk som styr arbetskraftsinvandringen till Sverige (dir. 2004:21). Syftet med utredningen var att utarbeta ett regelverk som medger en vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz. KAKI överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen den 18 oktober 2006.

En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet var 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.

Huvuddragen i KAKI:s förslag kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Tidsbegränsade arbetstillstånd skall få ges till en tredjelandsmedborgare som erbjudits en anställning på grund av att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses genom en rekrytering inom EU/EES och Schweiz.
- Ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd skall initialt kunna beviljas för anställningens längd eller som längst 24 månader. Om den ursprungliga anställningen kvarstår och villkoren i övrigt är uppfyllda skall tillståndet kunna förlängas med ytterligare 24 månader. Efter 48 månader (fyra år) med tillstånd skall normalt ett permanent uppehållstillstånd beviljas. En förlängning av tillståndet får sökas inifrån landet.
- En tredjelandsmedborgare bör få vara kvar i Sverige och under tre månader ansöka om nytt arbete om hans/hennes första anställning upphör. Beviljas inget nytt arbetstillstånd inom tre månader, skall uppehålls- och arbetstillståndet återkallas och tredjelandsmedborgaren lämna landet.
- En tredjelandsmedborgare skall kunna beviljas en visering om längst tre månader för att söka arbete i Sverige. Särskilda villkor, utöver det sedvanliga Schengenregelverket, skall knytas till denna viseringsgrund så att den kopplas till brist på arbetskraft inom ett yrke eller ett yrkesområde.
- Gäststudenter som slutfört studier motsvarande 20 poäng eller som fullföljt en termin som gäststudent vid forskarutbildning föreslås få söka uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige.

En minoritet i KAKI reserverade sig mot ett antal förslag som presenteras i slutbetänkandet. Två av de frågor som lyftes fram i reservationen var förslag om avskaffande av Arbetsmarknadsverkets roll i den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen, och möjligheten för asylsökande som blivit erbjudna en anställning att stanna i Sverige för att ansöka om arbetstillstånd. Det sistnämnda skulle gälla förutsatt att man kan finna en metod att förhindra missbruk av asylsystemet när i stället arbetskraftsinvandring åsyftas. Regeringskansliet håller för närvarande på att utarbeta en promemoria som visar hur alternativa förslag i dessa delar kan utformas. Promemorian skall tillsammans med KAKI:s huvudbetänkande remissbehandlas under år 2007. Regeringen

kommer att ta ställning till hur ett framtida system för arbetskraftsinvandring skall utformas efter avslutat remissförfarande.

Skr. 2006/07:58

### **EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet**

Alla arbetstagare som är unionsmedborgare har tillträde till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor oavsett medborgarskap. Sverige inför således inte några övergångsregler för arbetstagare från de nya EU-medlemsstaterna Rumänien och Bulgarien.

### **Fri rörlighet för unionsmedborgare**

I mars 2006 antogs propositionen Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, 2004/38/EG (EUT L 158 30.4.2004 s. 77-123, rättelser EUT L 229, 29.6.2004 s. 35-48 och EUT L 197, 28.7.2004 s. 34 Celex 32003L0038) (prop. 2005/06:77 bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191 ). Den nya lagstiftningen trädde ikraft den 30 april 2006.

Lagstiftningen omfattar unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Familjemedlemmar kan vara unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare. Avsikten är att förenkla regelverket och minska administrativa formaliteter. Tanken är att unionsmedborgare skall kunna flytta mellan medlemsstater, söka anställning och bosätta sig på ungefär samma villkor som landets egna medborgare. Liksom tidigare omfattas EES-medborgare. Till skillnad från tidigare omfattas inte medborgare i Schweiz. För dem gäller fortfarande de gamla bestämmelserna.

Begreppet uppehållsrätt infördes. Krav på uppehållstillstånd efter tre månaders vistelse avskaffades. Efter denna tidsperiod skall unionsmedborgare registreras och familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare skall ansöka om uppehållskort. En EES-medborgare och dennes familjemedlem som vistas i landet under minst fem år får permanent uppehållsrätt. Intyg om permanent uppehållsrätt respektive permanent uppehållskort kan då utfärdas. Permanent uppehållsrätt kan i vissa fall fås före fem års vistelse. Migrationsverket registrerar unionsmedborgare, utfärdar intyg samt uppehållskort.

Som familjemedlem till unionsmedborgaren räknas make/maka, registrerad partner och sambo, släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgare eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år, samt släkting i rakt uppstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning.

### **Migration och utveckling**

I takt med att kontakterna mellan länder, genom utbyte av varor, tjänster och idéer intensifieras, ökar också mängden människor som söker sig över landgränser. Det handlar om människor som flyttar från

utvecklingsländer till rikare länder, men också mellan utvecklingsländer, för bättre försörjningsmöjligheter eller en tryggare tillvaro.

Sambanden mellan migration och utveckling är i huvudsak positiva. Människor som flyttar bidrar till utveckling både i ursprungslandet och i värdlandet. Idéer sprids och överföring av kunskap och resurser ökar. Människor återvänder med värdefull kompetens, nya erfarenheter och värderingar som kan främja en positiv utveckling i hemländerna. För många utvecklingsländer utgör utlandsarbeters privata överföringar av pengar (s.k. remitteringar) en viktig del av kapitalinflödet. Migrationen riskerar dock även att leda till kompetensflykt från utvecklingsländer. Personal från hälsosektorn är ett exempel på detta.

Sveriges politik för global utveckling betonar samstämmighet mellan olika politikområden (prop. 2002/03 122, bet. 2003/04:UU3) med syftet att maximera utvecklingseffekten av den samlade svenska politiken. Migrationspolitiken har under flera år varit ett av fem fokusområden för samstämmighetsarbetet (rskr. 2004/05:161, rskr. 2005/06:204). Sverige arbetar för en rättvis och hållbar global utveckling genom att aktivt medverka i det globala samarbetet för bättre former och regelverk för ordnad migration, underlättande av tillfällig arbetskraftsinvandring, att stärka utvecklingseffekterna av remitteringar samt genom att arbeta för ökad kapacitetsuppbyggnad och ett bättre fungerande partnerskap med migranternas ursprungsländer. Regeringen har under året låtit ta fram ett antal studier för att öka kunskapen om sambandet mellan migration och utveckling. Dessa skall användas som beslutsunderlag för att kunna etablera ett mer ambitiöst förhållningssätt till frågorna.

En forskningsstudie har tagits fram som belyser effekterna på utvecklingsländerna av internationell migration. Rapporten *Towards a Migration Strategy for Development* lämnades i februari 2006 och ger bland annat förslag till hur länkarna mellan migrationspolitiken och utvecklingspolitiken kan stärkas.

Professor Robert E. B. Lucas vid Boston University har på regeringens uppdrag genomfört en studie om migration och utveckling: *International Migration and Economic Development: Lessons from Low Income Countries*. 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.

Sverige arbetar aktivt, inom EU och internationellt, med att föra fram och stödja en fortsatt internationell dialog om migration och utveckling även efter FN:s högnivådialog 14-15 september 2006 och i det globala forumet för migration och utveckling (GFMD).

### 1.3 Asylpolitiska frågor

#### **Upphållstillstånd för tribunalvittnen**

I den nya utlänningslagen finns ett särskilt kapitel om tribunalvittnen. Bestämmelserna innebär att 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.

Sverige har ingått avtal med internationella domstolar och tribunaler om överföring till Sverige av vittnen och vid behov deras nära anhöriga.

### **Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning**

Samtidigt som den nya utlänningslagen trädde i kraft den 31 mars 2006 ändrades också lagens flyktingbestämmelse. Riksdagen antog den 30 november 2005 propositionen Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning (prop. 2005/06:6, bet. 2005/06:SfU4, rskr. 2005/06:71). Förändringen innebär att personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning skall få skydd som flyktingar, i stället för som tidigare skyddsbehövande i övrigt. I propositionen konstateras att bedömningen av asylskäl förknippade med könstillhörighet eller sexuell läggning förutsätter noggranna utredningar och goda kunskaper. Enligt propositionen bör ansvariga myndigheter tillse att handläggare och beslutsfattare får nödvändig och relevant utbildning rörande de särskilda problemområden som är förknippade med förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

### **Skyddsgrunder**

Europeiska rådet antog den 29 april 2004 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, även kallat skyddsgrundsdirektivet (EUT L 304, 30.9.2004 s. 12, rättelse EUT L 204, 5.8.2005 s. 24, Celex 32004L0083). Direktivets huvudsakliga syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar samma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som behöver internationellt skydd och att garantera en miniminivå för de förmåner som dessa personer skall vara berättigade till. Enligt direktivet har flyktingar och skyddsbehövande i övrigt rätt till bl.a. uppehållstillstånd, resedokument, tillträde till arbetsmarknad och utbildning, sociala förmåner och bostad.

Den 19 januari 2006 överlämnade en särskild utredare betänkandet Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt (SOU 2006:6) till regeringen. Genomförandet av direktivet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### **Förfarandet för att bevilja eller återkalla flyktingstatus**

Den 1 december 2005 antog Europeiska rådet det s.k. asylprocedurdirektivet, rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326 13.12.2005 s. 13-34

Celex 32005L0085). Asylförfarandeutredningen fick i uppdrag att lämna förslag till hur direktivet skall genomföras i Sverige. Betänkandet Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt (SOU 2006:61) överlämnades den 16 juni 2006. I betänkandet konstateras att direktivets bestämmelser till stor del uppfylls redan i dag i svensk rätt, och att svensk rätt till stora delar är mer förmånlig för den enskilde än vad som krävs enligt direktivets miniminormer. I de avseenden svensk rätt inte stämmer överens med direktivet föreslås författningsändringar.

#### 1.4 Mottagandet av asylsökande

Staten har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande m.fl. Det innebär bl.a. ett ansvar att erbjuda de asylsökande boende och organiserad sysselsättning, samt att pröva frågan om ekonomiskt bistånd. Vissa insatser inom mottagandet av asylsökande m. fl. åligger kommuner och landsting. Exempelvis ansvarar kommunerna för förskola, skola och skolbarnsomsorg till asylsökande barn och vissa insatser enligt socialtjänstlagen. Statlig ersättning lämnas till kommunerna. Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Överenskommelsen reviderades senast i juni 2006, varvid den statliga ersättningen till landstingen höjdes.

Den 30 juni 2006 var 30 294 personer registrerade i mottagandesystemet. Många frågor som rör mottagandet av asylsökande har den senaste tiden berört barn. Nedan redovisas vissa av dessa frågor.

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

Riksdagen beslutade den 27 oktober 2005 om propositionen Mottagande av ensamkommande barn (prop. 2005/06:46, bet. 2005/06:SfU12, rskr. 2005/06:165). Den föreslagna ändringen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft den 1 juli 2006. Genom lagändringen överfördes ansvaret för mottagandet av asylsökande barn utan legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, från Migrationsverket till kommuner som träffat överenskommelse med verket om detta. Enligt den nya ordningen skall verket anvisa en kommun som då blir vistelsekommun och skall sörja för boende, omvårdnad och skolgång för barnet. Kommunen ansvarar också för utredning och åtgärder enligt socialtjänstlagen beträffande barnet. Kommunerna har behörighet att anordna boenden för asylsökande ensamkommande barn och de kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket är berättigade till en fast ersättning, utöver den ersättning som utgår för det enskilda barnets boende och omvårdnad. Syftet med reformen är att mottagandet av ensamkommande barn bättre skall tillgodose barnens behov. Genom sin långa erfarenhet av vård och omsorg om barn bedöms den kommunala socialtjänsten vara bättre lämpad än Migrationsverket för denna uppgift. Migrationsverkets uppgift har renodlats till att pröva och utreda barnens asylskäl, samt därutöver att



teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Skr. 2006/07:58

### **Antal ensamkommande asylsökande barn 2004-2006**

År	2004	2005	2006
Antal , varav från:	388	398	820
Irak	26	69	337
Somalia	62	33	101
Afghanistan	35	27	98
Övriga länder	265	269	284

Under år 2006 ansökte sammanlagt 820 ensamkommande barn om asyl i Sverige. Det är en fördubbling jämfört med antalet för såväl 2004 som 2005. Den största enskilda gruppen kommer från Irak, men även barn från Somalia och Afghanistan utgör stora grupper

Vid utgången av december 2006 fanns sammanlagt 629 asylsökande ensamkommande barn inskrivna hos Migrationsverket. Kommunerna har hittills inte tecknat överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn i den utsträckning som krävs för att systemet ska vara i balans.

Omfattande utbildningsinsatser har gjorts inom Migrationsverket när det gäller kunskap i att samtala med barn. Arbetet pågår även med att uppdatera Migrationsverkets handbok i de avsnitt som rör barn. Regeringens mål är att Migrationsverket skall avgöra frågan om uppehållstillstånd för ensamkommande barn inom tre månader från det att ansökan kommit in. År 2006 avgjordes 33 procent av ärendena inom den tiden.

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

Den tidigare 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 bestod 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 skulle även tillsammans med berörda aktörer inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan och statliga myndigheter m.fl. utveckla metoder för att förhindra att barnen utvecklar stressreaktioner liksom verka för att förebyggande insatser görs.

Den nationella samordnaren presenterade sin slutrapport i december 2006.

### **Skolgång för gömda barn**

Den 9 mars 2006 tillsattes en utredning (UD 2006:02) som skall se över förutsättningarna för att reglera rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (dir. 2006:28). Uppdraget omfattar bl.a. att utreda hur ett regelverk kan utformas och om

några förändringar av skol- och utlänningslagstiftningen samt andra Skr. 2006/07:58  
författningar som styr de aktuella verksamheterna kommer att behövas.  
Uppdraget skall redovisas den 15 maj 2007.

### **God man för ensamkommande asylsökande barn**

Riksdagen antog den 2 juni 2005 lagförslagen i propositionen Stärkt skydd för ensamkommande barn (prop. 2004/05:136, bet. 2004/05:LU26). En ändring av lagen om mottagande av asylsökande m. fl. trädde i kraft den 1 juli 2005. Avsikten var att stärka skyddet för barn som av flyktingskäl eller andra skäl kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare och söker uppehållstillstånd här. Lagändringen omfattade även barn som av motsvarande skäl kommit till Sverige men som först efter ankomsten blivit ensamma. Innebörden av lagändringen var att ensamkommande barn skyndsamt ska förses med god man som träder både i barnets förmyndares och vårdnadshavares ställe. Om barnet därefter beviljas uppehållstillstånd i Sverige, skall den gode mannen ersättas av en särskild förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken.

## 1.5 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 för år 2006 uppdrogs åt Migrationsverket att fördjupa och förbättra sin samverkan med berörda myndigheter i syfte att effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut samt att återrapportera i vilken utsträckning målen har nåtts.

Genom en ändring av regleringsbrevet för Migrationsverket den 30 mars 2006 höjdes anslaget för utresor för avvisade och utvisade till 10 miljoner kronor från tidigare 5 miljoner kronor. Som villkor för anslaget angavs att det får användas för att finansiera åtgärder som enligt avtal med svenska, utländska och internationella organisationer vidtas i samband med utlännings återvändande. En överenskommelse har i december 2006 ingåtts mellan Migrationsverket och den tyska organisationen AGEF om insatser i samband med återvändande till den kurdiska regionen i Irak. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 februari 2007.

### **Återvändande via Sverige**

Den 1 december 2005 trädde lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare i kraft (prop. 2004/05:168, bet. 2005/06:SfU3, rskr. 2005/06:6). Genom lagen genomförs i svensk rätt 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). I lagen finns bestämmelser om transitering i samband med att en tredjelandsmedborgare, som har avvisats eller utvisats från en stat

som är medlem i Europeiska unionen eller från Island eller Norge, Skr. 2006/07:58  
återsänds med flyg via Sverige.

### **Bilaterala återtagandeaftal**

Återtagandeaftalen har på senare år kommit i fokus på ett helt annat sätt än tidigare i det migrationspolitiska samarbetet. Sverige har ingått 14 bilaterala avtal, medan tre väntar på att antas eller undertecknas. Vidare har en överenskommelse om återtagande ingåtts med UNMIK i Kosovo. Med Ryssland finns ett protokoll om samarbete för att fastställa identitet och medborgarskap samt utfärdande av resedokument. Den nordiska överenskommelsen om passfrihet reglerar återtagandeskyldigheten mellan de nordiska staterna.

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

De avtal Sverige ingått under senare år har i flertalet fall svarat mot ett behov att reglera återtagandevillkoren inför dessa staters medlemskap i EU. I stor utsträckning har det också skett på dessa staters egna initiativ. Återtagandefrågorna har blivit allt angelägnare i takt med att antalet personer som meddelats ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut har ökat. Därutöver har s.k. gemenskapsavtal om återtagande ingåtts mellan EU och tredje land (se kapitel 2.2).

Sedan några år har kommissionen fått mandat att förhandla gemenskapsavtal för medlemsstaternas räkning. Femton mandat har lämnats sedan år 2000 men endast ett fåtal avtal har trätt i kraft. Senast färdigförhandlat var avtalet med Ukraina.

## **1.6 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. Det 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 beslutade den 24 augusti 2006 att Sverige skulle tillträda tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen och protokollet trädde för svensk del i kraft den 6 oktober 2006. Dagen därpå trädde lagändringen i kraft.

Den 29 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. En departementspromemoria Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. (Ds 2005:24) har remissbehandlats och beslut om lagrådsremiss fattades av regeringen den 2 februari 2006. Regeringen beslutade den 8 mars 2007 propositionen Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel (prop. 2006/07:53). I propositionen föreslås ändringar i bl.a. utlänningslagen (2005:716) till följd av direktivet.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens proposition Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning (prop. 2005/06:6, bet. 2005/06:SfU4 rskr. 2005/06:71) har frågan om permanent uppehållstillstånd för offer för människohandel tagits upp. I socialförsäkringsutskottets betänkande, s. 17 anges att utskottet anser att det bör införas en särskild bestämmelse i utlänningslagen som anger att den som aktivt medverkat i rättsprocessen genom att ställa upp som vittne eller medverkat som målsägande i mål om människohandel eller närliggande brott skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige om personen i fråga till följd härav är i behov av skydd här. Den 6 juli 2006 beslutade regeringen i ett tilläggsdirektiv (dir. 2006:78) till utredningen om översyn av bestämmelsen om människohandelsbrott m.m. (Ju 2006:01) att ge utredaren i uppdrag att även analysera och ta ställning till om utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd behöver kompletteras för att tillgodose det behov av skydd i Sverige som den som aktivt medverkat i en rättsprocess genom att ställa upp som vittne eller medverkat kan ha. Utredaren skall senast den 31 oktober 2007 redovisa sitt uppdrag.

### **Överföring av passageraruppgifter**

Riksdagen antog den 18 maj 2006 propositionen Genomförande av EG-direktiven av den 29 april 2004 om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier (prop. 2005/06:129, bet. 2005/06:SfU14, rskr. 2005/06:280) (se s. 11 när det gäller uppehållstillstånd för studier). I propositionen behandlas bl.a. genomförandet i svensk rätt av 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. Förutom vissa ändringar i utlänningslagen (2005:716) har en ny lag, lagen (2006:444) om passagerarregister, införts. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 september 2006.

### **Gemenskapskodex om gränspassage för personer**

Europaparlamentet och rådet antog den 15 mars 2006 förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), (EUT L 105, 13.4.2006 s. 1-32, Celex 32006R0562). EG-förordningen, som trätt i kraft den 13 oktober 2006, är till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige.

## **1.7 Samordningsansvar i migrationsprocessen**

### **Samråd m.m.**

Migrationsverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för frågor som rör migrationsprocesserna asyl, besök och bosättning samt medborgarskap. Processansvaret innebär bl.a. att Migrationsverket skall samråda med berörda myndigheter, dvs. migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, polismyndigheterna och utlandsmyndigheterna, för att tillse att den egna 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 även i olika arbetsgrupper där representanter från Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Regeringskansliet ingår.

Som ett resultat av detta nära samråd finns särskilda migrationsattachéer placerade vid vissa utlandsmyndigheter (Ankara, Bangkok, Belgrad, Damaskus, Islamabad, Kiev, Moskva, Nairobi, Peking, Sankt Petersburg, Sarajevo och Teheran). Under de senaste åren har migrationsattachéerna 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. Utvecklingen av Migrationsverkets ärendehanteringssystem WILMA, som är ett gemensamt system för samtliga utlänningsmyndigheter, fortsätter. I januari 2007 arbetade 52 utlandsmyndigheter i WILMA, vilket omfattade cirka 90 procent av alla migrationsärenden som initierats utomlands. Under år 2007 kommer samtliga utlandsmyndigheter att ha utrustats med systemet. Utlandsmyndigheternas tillgång till WILMA är en förutsättning för att Sverige

under 2008 skall kunna börja använda Schengenländernas gemensamma informationsdatabas för viseringar, VIS (se kapitel 2.5). Regeringen beslutade den 19 maj 2005 (dnr UD2005/28517/MAP) att ge i uppdrag till Migrationsverket att anpassa dagens elektroniska ärendehanteringssystem till VIS. Migrationsverket samråder regelbundet med Regeringskansliet och berörda myndigheter i dessa frågor.

## **Migrationsverket**

Migrationsverket leds av en generaldirektör, som vid sin sida i verksamheten har en överdirektör, tillika generaldirektörens ställföreträdare, och en chefsjurist. I generaldirektörens rådgivande ledningsgrupp ingår verksamheten och representanter för verksamheterna asyl, besök och bosättning, medborgarskap, förvaltningsprocess, mottagningsplanering och tillsyn samt förvaltning och internationella frågor.

Migrationsverkets styrelse utses av regeringen. Den nuvarande styrelsen är förordnad t.o.m. den 31 december 2007. Förutom Migrationsverkets generaldirektör som är styrelsens ordförande, ingår representanter från riksdagspartier och en representant för Regeringskansliet. Därutöver ingår två representanter från personalorganisationerna.

Vid Migrationsverket finns också ett etiskt råd. Rådet skall på myndighetens begäran avge yttranden i frågor som rör utformningen av myndighetens verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Rådet skall bestå av högst sju ledamöter varav en ordförande. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter.

## **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) för att etablera en informell mötesplats för ett informationsutbyte mellan representanter från regeringen och det civila samhället. I dag består rådet av ledamöter från 18 organisationer som på olika sätt arbetar med flykting- och invandringsfrågor. Bland annat har rådet diskuterat polisens arbete inom migrationsområdet, den tillfälliga lagstiftningen om prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut, Domstolsverkets förberedelser inför och arbete med den nya instans- och processordningen, Migrationsverkets roll i den nya instans- och processordningen, migration och utveckling, ouppmärksammade utsatta barn i migrationsärenden samt frivilligorganisationernas roll i mottagandesystemet.

Regeringen bemyndigade den 13 november 2003 migrationsministern att tillkalla ett råd för migrations- och asylpolitiska barnfrågor (UD2003:B). Rådet är ett organ för samråd och informationsutbyte och träffas två till fyra gånger per år. Till ledamöter har utsetts företrädare med särskild kompetens i dessa frågor såsom barnläkare, läkare med särskilda flyktingmedicinska erfarenheter, Barnombudsmannen samt representanter från Rädda barnen, Röda korset, UNICEF, Sveriges Psykologförbund, Migrationsverket och BRIS. Rådet har bl.a. behandlat frågor om barn med uppgivenhetssymtom, övergången av ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn till kommunerna, den nya lagen om god man för ensamkommande barn, barnperspektivet i de nya migrationsdomstolarna och barnspecifika asylskäl.

### **EU-referensgrupp för asyl- och migrationsfrågor**

Ett samarbete liknande det med Rådet för flykting- och invandringsfrågor sker mellan Regeringskansliets enhet för migration och asylpolitik och ett tiotal frivilligorganisationer som arbetar med asyl- och migrationsfrågor. Inför möten i EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet), då bl.a. migration och asylpolitik behandlas, inbjuds referensgruppen till ett informellt informationsmöte om dagordningen, förhandlingsläget och de svenska positionerna.

## **2 Harmoniseringsarbetet inom EU**

### **Haagprogrammet**

Europeiska rådet antog den 5 november 2004 det nya femåriga arbetsprogrammet för genomförande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – det så kallade Haagprogrammet (KOM/2005/0184 slutlig). En handlingsplan för programmets konkreta genomförande antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor i juni 2005. Haagprogrammets handlingsplan anknyter mycket nära till programmets struktur och innehåller cirka 280 konkreta åtgärder. Handlingsplanen täcker in grundläggande rättigheter, asyl- och migrationsfrågor, straffrättsliga och civilrättsliga frågor samt polis- och brottsbekämpande samarbete. Allt är dock inte lagstiftningsåtgärder. Här ryms också sådant som utvärderingar, rapporter, grönböcker och liknande. Vidare måste handlingsplanen läsas tillsammans med andra handlingsplaner och strategier, t ex beträffande EU:s yttre förbindelser.

Under det finländska ordförandeskapet har en halvtidsutvärdering av Haagprogrammet gjorts. För ändamålet antog kommissionen den 28 juni 2006 fyra meddelanden. Dessa är:

1. Genomförande av Haagprogrammet, framtida utveckling (KOM/2006/331 slutlig).

Meddelandet, som är allmänt hållet, skall ses om en utgångspunkt för politisk diskussion om framtiden för samarbetet om rättsliga och inrikes frågor. I meddelandet framhåller kommissionen att samarbetet om rättsliga och inrikes frågor skulle behöva vitaliseras, bl.a. genom en effektivare beslutsprocedur för samarbetet inom den s.k. tredje pelaren.

## 2. Utvärdering av EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa (KOM/2006/332 slutlig).

I meddelandet skissar kommissionen på en förstärkt utvärderingsmekanism för det rättsliga och inrikes området. Mekanismen syftar dels till att övervaka genomförandet av de åtgärder som har beslutats, dels till att utvärdera resultatet av åtgärderna. Mekanismen skulle innehålla tre delar:

- i) informationsinsamling och informationsspridning (genom faktablad)
- ii) rapporteringsmekanism (genom en utvärderingsrapport)
- iii) strategisk policyutvärdering (genom specifika fördjupningsrapporter)

I meddelandet om en förstärkt utvärderingsmekanism har kommissionen gjort en uppskattning av ökade administrativa kostnader för medlemsstaterna till följd av det ambitiösa förslaget.

## 3. Lägesrapport beträffande genomförandet av Haagprogrammet (s.k. Scoreboard plus) (KOM/2006/333 slutlig).

Meddelandet gav en lägesrapport om vad man hittills har genomfört av Haagprogrammet.

## 4. Om anpassning av de särskilda bestämmelserna i artikel 68 i EG-fördraget om domstolens behörighet för att åstadkomma ett verksamt rättsligt skydd (KOM/2006/346 slutlig).

Kommissionen föreslår i meddelandet att de begränsningar som anges i artikel 68 i EG-fördraget beträffande EG-domstolens behörighet vad avser avdelning IV i EG-fördraget (asyl- och invandringsfrågor samt civilrätt) skall tas bort i enlighet med det förfarande som anges i artikel 67.2 i EG-fördraget. Förslaget skulle innebära att de allmänna bestämmelserna vad gäller EG-domstolens behörighet såsom de framgår av artikel 234 i EG-fördraget skulle gälla fullt ut även för avdelning IV. Det skulle bl.a. medföra att möjligheten att begära förhandsavgöranden skulle gälla för samtliga domstolar i medlemsstaterna och inte som i dag enbart för domstolar som är sista instans.

## **Övergripande strategi för migration**

Migrationsfrågan har under de senaste åren fått en framträdande roll i EU:s yttre förbindelser. Det handlar om samarbete för att bekämpa den olagliga invandringen, men även om att i partnerskap med ursprungs- och transitländer hjälpa till att bygga upp institutioner, lagstiftning och annan kapacitet för att hantera migrationen i dessa. Ett allt viktigare inslag är också integreringen av migrationsfrågan och utvecklingspolitiken i bred bemärkelse, där migrationens många positiva effekter för situationen i fattiga ursprungsländer getts en central betydelse.



I december 2005 antog Europeiska rådet en övergripande strategi för migration; prioriterade åtgärder med inriktning på Afrika och Medelhavet. Arbete har bedrivits under år 2006 med samtliga prioriterade åtgärder. En ministerkonferens om migration och utveckling ägde rum i Rabat i juli med omkring 60 länder i Väst- och Centralafrika. Afrikanska stater och EU-medlemsstater deltog i FN:s högnivådialog om migration och utveckling i september. Dessutom hölls i november en ministerkonferens mellan EU och Afrika om migration och utveckling i Libyen där en gemensam migrationsstrategi utarbetades. Migration har varit en återkommande fråga i dialogen och samarbetet med Medelhavsländerna, samt med de viktigaste länderna i Afrika söder om Sahara på grundval av artikel 13 i Cotonouavtalet. Artikeln berör dels skyldigheten att återta de egna medborgarna och dels vikten av att motverka grundorsakerna till migration. Den europeiska gränsförvaltningsbyrån har inlett och samordnat flera gemensamma marina operationer i Atlanten och i Medelhavet, slutfört riskanalyser angående Afrika och lagt fram genomförbarhetsstudier angående ett nätverk för kustbevakningen i Medelhavet.

I december 2006 beslutade Europeiska rådet att fördjupa den övergripande strategin för migration och antog rådsslutsatser som bland annat underströk vikten av att

- stärka och fördjupa samarbetet och dialogen med tredje länder,
- öka samstämmigheten i unionens politik för att motverka grundorsaker till migration, främja migrationens utvecklingseffekter i såväl ursprungsländer som mottagarländer samt integrera migrationsfrågan i unionens utvecklingssamarbete och övriga yttre förbindelser,
- stärka samarbetet mellan medlemsstaterna i arbetet mot olaglig migration,
- förbättra förvaltningen av EU:s yttre gränser,
- främja laglig migration.

## 2.1 Migrationspolitiska frågor

### Forskare från tredje land

Rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (EUT L 289 3.11.2005 s. 15-22, Celex 32005L0071) antogs av rådet den 12 oktober 2005. Direktivet skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 12 oktober 2007. I direktivet anges villkoren för inresa och vistelse i medlemsstaterna för forskare från tredjeländer som avser att under minst tre månader genomföra ett forskningsprojekt, inom ramen för ett mottagningsavtal med ett forskningsorgan. Regeringen beslutade i januari 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur direktivet skall genomföras i svensk rätt. Utredningen (U 2006:01) avlämnade i oktober samma år sitt betänkande, Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse och arbete (SOU 2006:93). Betänkandet ligger till grund för direktivets införlivande i svensk rätt.

Enligt Haagprogrammet skall medlemsstaterna ”inrätta lämpliga strukturer som inbegriper medlemsstaternas nationella asylmyndigheter för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete”. Som exempel på 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. Europeiska kommissionen presenterade i februari 2006 ett meddelande om ökat praktiskt samarbete mellan medlemsstaternas asylmyndigheter. Europeiska rådet antog i april 2006 slutsatser som i huvudsak innebar ett välkomnande av kommissionens meddelande.

### **Skydd i närområdet**

Den 1 september 2005 antog Europeiska kommissionen i enlighet med Haag-programmet ett meddelande om regionala skyddsprogram (KOM/2005/388 slutlig). Programmen är inriktade på att i nära samarbete med FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, som har varit med och framställt förslaget, utveckla ursprungsregioners skyddskapacitet för personer på flykt samt strategier som inbegriper lokal integration och återanpassning. Programmen är tänkta att även omfatta projekt som gagnar den lokala befolkning som tagit emot flyktingar. Även ett EU-program för vidarebosättning planeras vilket väsentligt ökar den europeiska volymen för vidarebosättning för att åstadkomma varaktiga lösningar för personer som inte kan återvända till sina hemländer eller för vilka andra regionala lösningar inte är möjliga. 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.

De första pilotprogrammen är planerade att sjösättas i Tanzania och i Vitryssland under år 2007. Programmen är tänkta att pågå under 18 månader och är främst inriktade på att stärka den befintliga skyddskapaciteten, framför allt genom att praktiskt bidra till prövningen av asylansökningar samt till integration och registrering. Det finns även planer på pilotprogram i Ukraina och Moldavien.

## **2.2 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

återvändandeförfaranden i medlemsstaterna, stärka samarbetet mellan medlemsstaterna i detta arbete samt säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av gemensamma standarder för återvändanden. 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. Förslagen ovan förhandlas för närvarande i rådet.

### **Återtagandeavtal mellan EU och tredje land**

Med stöd av artikel 63 (3)(b) i EG-fördraget har Europeiska rådet givit kommissionen mandat att ingå återtagandeavtal med tredje land för att effektivisera återvändandearbetet (se avsnitt 1.5 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 är att dessa återtagandeavtal skall bidra till förbättrad hantering av migrationsströmmar till EU genom utökad samarbete med ursprungsländer och transitländer. Dessutom skall avtalen bidra till att bekämpa människosmuggling.

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

Rådet gav under åren 2000 till 2002 kommissionen mandat att förhandla om återtagandeavtal med Marocko, Sri Lanka, Ryssland, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ukraina, Albanien, Algeriet, Kina och Turkiet. Avtalen med Hong Kong, Macao, Sri Lanka och Albanien trädde ikraft i december 2003, april 2004, mars 2005 respektive i maj 2006. Avtalen med Ryssland och Ukraina färdigförhandlades under 2005 respektive 2006 men har ännu inte trätt ikraft. Under år 2006 bemyndigades kommissionen av rådet att förhandla återtagandeavtal med f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och Hercegovina, Serbien samt Montenegro.

### **2.3 Europeiska flyktingfonden**

Europeiska flyktingfonden (ERF) inrättades år 2000 i syfte att utveckla och harmonisera medlemsstaternas insatser för mottagande av asylsökande, asylprövning, integration och frivilligt återvändande. Den 2 december 2004 beslutade Europeiska unionens råd att förlänga flyktingfonden för perioden 2005–2010 (ERF II) (EUT L 381 28.12.2004, EUT L 153M 7.6.2006 Celex 32004D0904). ERF ingår, liksom återvändandefonden och gränsfonden, i det förslag till ramprogram för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmar som EU-kommissionen presenterade den 6 april 2005. Flyktingfondens andra period kommer att avbrytas efter år 2007 och ersättas av en tredje period (ERF III) 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.

## 2.4 EU-kommissionens strategiska plan för laglig migration

Kommissionen presenterade den 21 december 2005 en strategisk plan för laglig migration som svar på Europeiska rådets begäran i Haagprogrammet att före 2005 års utgång presentera en strategi för laglig migration. Dess innehåll är ett resultat av medlemsstaternas och övriga aktörers kommentarer på den grönbok om ekonomisk migration som kommissionen lade fram i början av 2005 (KOM/2004/811). Den strategiska planen omfattar både rättsliga och icke-rättsliga åtgärder, vilka utgör en plattform för fortsatta konsultationer mellan kommissionen och medlemsstaterna. Planen sträcker sig över den resterande tiden för Haagprogrammet 2006-2009.

Kommissionens syfte med planen är att ta ytterligare ett steg i riktningen mot ett gemensamt regelverk för laglig migration. Kommissionen menar att det önskade migrationstryck som uppstår i vissa medlemsstater till följd av skillnader i lagstiftning skulle reduceras med ett gemensamt regelverk. Kommissionens förväntning är att regelverket även effektivt skall kunna hantera det ökade behovet av arbetskraftsinvandring. Kommissionen förväntas under år 2007 presentera ett antal direktiv och direktivförslag på området. Däribland förväntas ett direktiv som täcker migranternas rättigheter och utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd; ett direktiv för högkvalificerad arbetskraft med avsikt att göra EU till en mer attraktiv arbetsmarknad; ett direktiv för säsongarbetare som ger möjlighet att bevilja flera inresor i samma tillstånd med avsikt att bekämpa att arbetstagaren olagligen uppehåller sig i EU; ett direktiv för företagsinternt utstationerad personal som underlättar rörligheten för dessa inom företagets förgreningar i EU; samt ett direktiv för avlönade praktikanter då detta inte reglerats i studentdirektivet, i vilket oavlönade praktikanter ingår.

## 2.5 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). Syftet med VIS är att förebygga hot mot den inre säkerheten och s.k. viseringsshopping samt att underlätta gränskontroll, inre utlänningskontroll och kampen mot bedrägerier. I förslaget till förordning från

kommissionen (KOM/2004/835 slutlig) anges ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för VIS samt förfaranden mellan medlemsstaterna för utbyte av uppgifter för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslutsfattande. Förordningen om VIS förhandlas fortfarande och beräknas bli antagen under våren 2007.

Genom att underlätta informationsutbytet kommer införandet av VIS att medföra att den gemensamma viseringspolitiken, viseringssamarbetet och samrådet mellan medlemsstaternas viseringsmyndigheter förstärks. Vidare kommer VIS att underlätta identifiering och återsändande av olagliga invandrare samt tillämpningen av Dublinförordningen. Den förbättrade prövningen av viseringsansökningar kommer också att bidra till medlemsstaternas inre säkerhet och till att bekämpa terrorism. Förseningar, inte minst av teknisk natur, har lett till att VIS beräknas införas tidigast i maj 2008.

Avgiften för en så kallad Schengenvisering höjdes från 35 till 60 euro den 1 januari 2007. Beslutet, innebärande en ändring av den Gemensamma Konsulära Instruktionen (CCI) och handboken, är en del av ett kompromisspaket antaget vid RIF-rådet 27-28 april 2006 och baserat på ett franskt förslag. Sverige röstade mot förslaget med hänsyn till effekterna på framförallt EU:s utvidgningspolitik och för länder med ett europeiskt perspektiv. Kompromissen innebar dock att ett antal kompensatoriska åtgärder vad gäller viseringsavgiften vidtas i förhållande till EU:s närområde. Länder med vilka EU-kommissionen före årsskiftet erhållit ett mandat från rådet för att förhandla viseringsförenklingsavtal skall erbjudas oförändrad avgift i avtalet och denna nivå bibehålls i vart fall till den 1 januari 2008.

Kommissionen har presenterat ett förslag till en förordning om en gemenskapskodex för viseringar (KOM/2006/403), om vilken förhandlingar har börjat under hösten 2006. I dag är de gemensamma reglerna för visering spridda i ett antal förordningar och andra rättsakter som brukar refereras till som ”Schengenregelverket” på viseringsområdet. Det är nödvändigt att revidera/uppdatera det nuvarande regelverket inte minst beroende på införandet av VIS. Detta kräver bl.a. regler för hur biometri (ansiktsbild och fingeravtryck) skall upptas på utlandsmyndigheterna och hur medlemsstaterna skall låta sig representeras av varandra.

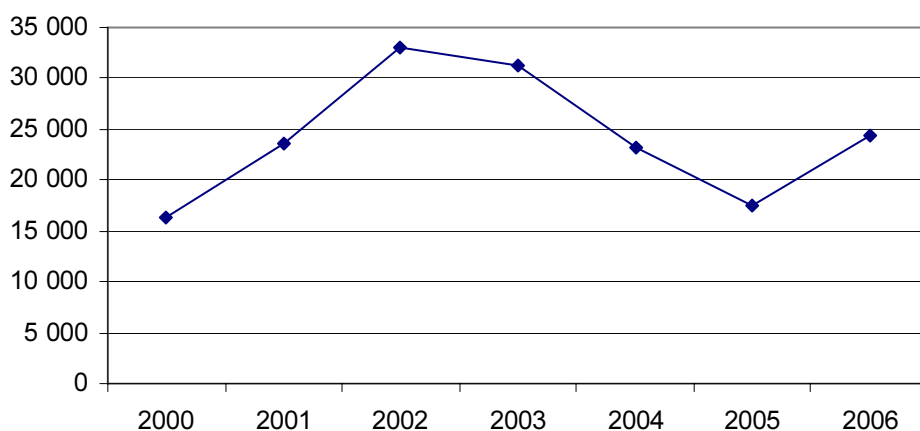
### 3 Prövning av uppehållstillstånd i Sverige m.m.

#### 3.1 Statistiska uppgifter

Enligt uppskattningar från UNHCR uppgick den globala flyktingpopulationen i slutet av år 2005 till 8,3 miljoner människor, vilket innebär en minskning med cirka 10 procent jämfört med år 2004 då det totala antalet flyktingar i världen uppskattningsvis var 9,2 miljoner. Det var femte året i följd som antalet minskade.

I diagrammet nedan redovisas utvecklingen av antalet asylsökande till Sverige under perioden 2000 till och med 2006. Skr. 2006/07:58

Antal asylsökande åren 2000-2006



Under de första åren på 2000-talet ökade antalet asylsökande till Sverige kraftigt. Åren 2000 till 2002 närmast fördubblades antalet nya asylsökande med en högsta nivå på ca 33 000. Trenden bröts under 2003 och fortsatta minskningar kunde noteras såväl för 2004 som för 2005 då nivån i stort motsvarade den för år 2000. Perioden januari – juni 2006 sökte något färre asyl i Sverige jämfört med motsvarande period 2005 (7 601 jämfört med 7 988). Minskningen till trots blev utvecklingen den rakt motsatta med ett utfall för år 2006 på ca 24 300 asylsökande, vilket innebär ytterligare ett trendbrott på relativt kort tid. Det innebär också en utveckling som går i motsatt riktning jämfört med den generella trenden för andra länder i Europa. Närmare 9 000 av de asylsökande till Sverige år 2006 kom från Irak.

Det genomsnittliga antalet registrerade i mottagandesystemet har minskat från cirka 35 000 år 2005 till 32 000 år 2006. Bland de asylsökande i Sverige är andelen män betydligt större än andelen kvinnor. Av de drygt 24 300 personer som sökte asyl under 2006 var 15 900 män och 8 400 kvinnor. Av dessa var 6 300 under 18 år. Skillnaden var väsentligt mindre när det gäller beviljade uppehållstillstånd samma år (8 900 kvinnor och 11 800 män, varav 6 100 var under 18 år). Under 2006 avgjorde Migrationsverket 19 000 asylärenden, vilket kan jämföras med år 2005 då 21 000 avgjordes. Av de avgjorda ärendena avslutades 57 procent inom målet om en handläggningstid på högst sex månader. Vid utgången av 2006 hade verket 17 400 öppna asylärenden.

<b>Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap perioden 2003-2006. Beslut angående konventionsflyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt humanitära skäl.</b>								
Medborgarskap	2003		2004		2005		2006	
	Asyl-ansök-ningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansök-ningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansök-ningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansök-ningar	Upppehållstillstånd
<b>Irak</b>	<b>2 700</b>	<b>1 192</b>	<b>1 456</b>	<b>346</b>	<b>2 330</b>	<b>1 628</b>	<b>8 951</b>	<b>7 166</b>
varav kvinnor	735	351	451	203	789	725	2 595	2 296
män	1 965	841	1 005	143	1 541	903	6 356	4 870
Under 18 år totalt	611	327	376	119	622	506	2 184	1 699
<b>Serbien och Montenegro</b>	<b>5 305</b>	<b>860</b>	<b>4 022</b>	<b>674</b>	<b>2 944</b>	<b>1 059</b>	<b>2 001</b>	<b>2 332</b>
varav kvinnor	2 287	429	1 717	322	1 278	519	845	1 175
män	3 018	431	2 305	352	1 666	540	1 156	1 157
Under 18 år totalt	2 134	404	1 656	331	1 212	541	787	1 120
<b>Somalia</b>	<b>3 069</b>	<b>470</b>	<b>905</b>	<b>644</b>	<b>422</b>	<b>827</b>	<b>1 066</b>	<b>2 277</b>
varav kvinnor	1 164	278	401	392	206	435	507	989
män	1 905	192	504	252	216	392	559	1 288
Under 18 år totalt	790	199	293	370	168	266	247	348
<b>Bolivia</b>	<b>286</b>	<b>2</b>	<b>321</b>	<b>4</b>	<b>363</b>	<b>7</b>	<b>747</b>	<b>71</b>
varav kvinnor	104	2	120	2	139	5	318	44
män	182		201	2	224	2	429	27
Under 18 år totalt	50	1	45	3	62	3	176	34
<b>Ryssland</b>	<b>1 360</b>	<b>139</b>	<b>1 287</b>	<b>183</b>	<b>1 057</b>	<b>150</b>	<b>755</b>	<b>534</b>
varav kvinnor	533	74	526	89	453	79	279	289
män	827	65	761	94	604	71	476	245
Under 18 år totalt	336	64	358	89	309	73	199	230
<b>Statslös</b>	<b>1 787</b>	<b>532</b>	<b>1 578</b>	<b>476</b>	<b>806</b>	<b>270</b>	<b>815</b>	<b>733</b>
varav kvinnor	432	139	329	131	184	104	202	231
män	1 355	393	1 249	345	622	166	613	502
Under 18 år totalt	427	153	380	130	196	100	193	250
<b>Bulgarien</b>	<b>688</b>	<b>10</b>	<b>567</b>	<b>3</b>	<b>751</b>	<b>6</b>	<b>639</b>	<b>8</b>
varav kvinnor	345	7	271	1	386	4	315	5
män	343	3	296	2	365	2	324	3
Under 18 år totalt	243	5	219	2	291	2	216	5
<b>Mongoliet</b>	<b>342</b>		<b>346</b>	<b>9</b>	<b>326</b>	<b>2</b>	<b>461</b>	<b>20</b>
varav kvinnor	153		184	6	159	2	220	12
män	189		162	3	167		241	8
Under 18 år totalt	35		45	6	43	1	85	9
<b>Eritrea</b>	<b>641</b>	<b>32</b>	<b>395</b>	<b>115</b>	<b>425</b>	<b>451</b>	<b>608</b>	<b>446</b>
varav kvinnor	260	14	211	72	227	191	324	220
män	381	18	184	43	198	260	284	226
Under 18 år totalt	121	12	94	63	100	90	113	122
<b>Afghanistan</b>	<b>811</b>	<b>277</b>	<b>903</b>	<b>174</b>	<b>435</b>	<b>204</b>	<b>594</b>	<b>575</b>
varav kvinnor	173	73	275	74	119	90	132	265
män	638	204	628	100	316	114	462	310
Under 18 år totalt	251	105	261	77	138	83	216	259
<b>Övriga</b>	<b>14 366</b>	<b>2 004</b>	<b>11 381</b>	<b>1 690</b>	<b>7 671</b>	<b>2 209</b>	<b>7 685</b>	<b>4 875</b>
varav kvinnor	5 049	1 018	3 860	840	2 394	1 092	2 651	2 526
män	9 317	986	7 521	850	5 277	1 117	5 034	2 349
Under 18 år totalt	3 569	785	2 820	656	1 657	841	1 878	2 009
<b>Totalt</b>	<b>31 355</b>	<b>5 518</b>	<b>23 161</b>	<b>4 318</b>	<b>17 530</b>	<b>6 813</b>	<b>24 322</b>	<b>19 037</b>
varav kvinnor	11 235	2 385	8 345	2 132	6 334	3 246	8 388	8 052
män	20 120	3 133	14 816	2 186	11 196	3 567	15 934	10 985
Under 18 år totalt	8 567	2 055	6 547	1 846	4 798	2 506	6 294	6 085

Ovan redovisas några av de största grupperna av asylsökande i Sverige och antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden 2003–2006. Asylsökande som reser in under senare delen av året får i många fall inte sina ansökningar prövade förrän året därpå. De beslut som fattas under ett visst år kan därför inte direkt jämföras med antalet asylsökande samma år. Asylsökande från Serbien och Montenegro har under de senaste åren utgjort den största enskilda gruppen av nya asylsökande i Sverige. Från och med år 2006 är det i stället irakier som utgör den klart största gruppen. Andelen asylsökande barn har under den redovisade perioden legat på en relativt konstant nivå på cirka 27 procent av det totala antalet asylsökande.

<b>Asylansökningar till EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz, perioden 2003–juni 2006</b>						
Asylland	2003	2004	2005	Jan-juni 2006	Förändring '04-'05 (%)	Ansökningar per 1 000 inv. 2005
Belgien	16 940	15 357	15 957	5 518	3,9	1,5
Cypern	4 036	9 859	11 279	2 086	14,4	15,1
Danmark	4 593	3 222	2 260	941	-29,9	0,4
Estland	10	15	11	3	-26,7	0
Finland	3 221	3 861	2 574	1 105	-33,3	0,5
Frankrike	61 993	65 614	59 220	21 141	-9,7	0,9
Grekland	8 178	4 469	9 050	3 431	102,5	0,8
Irland	7 900	4 766	4 323	2 128	-9,3	1,1
Italien	13 596	8 762 <sup>(1)</sup>	9 431	3 558	7,6	0,2
Lettland	5	7	20	4	185,7	0
Litauen	644	458	410	270	-10,5	0,1
Luxemburg	1 554	1 577	803	201	-49,1	1,8
Malta	568	997	1 822	967	75,5	4,5
Nederländerna	13 402	9 782	12 347	9 010	26,2	0,8
Polen	6 909	8 079	6 860	3 388	-15,1	0,2
Portugal	107	113	112	75	-0,9	0
Slovakien	10 358	11 395	3 549	1 030	-68,9	0,7
Slovenien	1 101	1 173	1 674	260	42,7	0,8
Spanien	5 918	5 398	5 049	2 501	-6,5	0,1
Storbritannien	60 047	40 202	30 459	13 911	-24,2	0,5
<b>Sverige</b>	<b>31 355</b>	<b>23 161</b>	<b>17 530</b>	<b>8 877</b>	<b>-24,3</b>	<b>1,9</b>
Tjeckien	11 396	5 459	4 021	1 510	-26,3	0,4
Tyskland	50 563	35 607	28 914	10 585	-18,8	0,4
Ungern	2 401	1 600	1 609	999	0,6	0,2
Österrike	32 364	24 676	22 471	6 342	-8,9	2,7
<b>Totalt EU 25</b>	<b>349 159</b>	<b>285 609</b>	<b>251 755</b>	<b>99 841</b>	<b>-11,9</b>	<b>0,5</b>
Schweiz	21 037	14 248	10 061	4 775	-29,4	1,4
Norge	15 613	7 945	5 401	2 368	-32,0	1,2

Källor: Migrationsverket och svenska utlandsmyndigheter

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

Det totala antalet asylsökande i EU:s medlemsstater minskade med cirka 12 procent under år 2005 jämfört med året innan. Antalet asylsökande minskade i 65 procent av medlemsstaterna. För Sveriges del minskade antalet asylsökande under denna period med 24 procent. Frankrike var med sina 59 220 asylsökande det EU-land som mottog flest asylsökande under år 2005. Därefter följer i tur och ordning Storbritannien, Tyskland, Österrike och Sverige. Det totala antalet asylansökningar i EU samt Norge och Schweiz uppgick år 2005 till drygt 267 000. Det är en klar minskning jämfört med de första åren under 2000-talet då motsvarande antal var långt över 400 000 per år. Under år 2005 mottog Sverige cirka 7 procent av det totala antalet asylansökningar som lämnades in inom EU. Sveriges andel har därmed minskat något jämfört med år 2004, då andelen var 8 procent. Utvecklingen under första halvåret pekar dock på



en tydligt stigande andel. Sett i förhållande till folkmängd tog Sverige emot 1,9 asylansökningar per 1 000 invånare, vilket är betydligt högre än EU-genomsnittet. Cypern var med sina 15,1 asylansökningar per 1 000 invånare den av EU:s medlemsstater som relativt sett tog emot flest asylsökande under år 2005. Det finns stora skillnader mellan länderna i fråga om antalet asylsökande. I vissa länder, som de baltiska staterna och Portugal, är de asylsökande mycket få. Skr. 2006/07:58

Uppehållstillstånd beviljade perioder 2003-30 mars 2006				
Grund	2003	2004	jan-mars	
			2005	2006
<b>Skyddsbehövande</b>	<b>2 021</b>	<b>3 097</b>	<b>3 227</b>	<b>636</b>
varav kvinnor	861	1 508	1 466	299
män	1 160	1 589	1 761	337
Under 18 år totalt	805	1 333	1 159	252
varav				
Uppehållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)	829	1 822	1 263	116
varav kvinnor	366	879	598	57
män	463	943	665	59
Under 18 år totalt	398	801	594	60
varav				
Konventionsflyktingar (Genèvekonventionen)	647	546	790	204
varav kvinnor	302	208	294	90
män	345	338	496	114
Under 18 år totalt	253	196	247	79
Skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 §				
- 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	524	668	1 133	303
varav kvinnor	176	387	552	144
män	348	281	581	159
Under 18 år totalt	142	306	336	107
- 2 punkten (vapnad konflikt, miljökatastrof)	1	33	11	2
varav kvinnor	0	16	3	1
män	1	17	8	1
Under 18 år totalt		15	6	1
- 3 punkten (kön, homosexualitet)	20	28	30	11
varav kvinnor	17	18	19	7
män	3	10	11	4
Under 18 år totalt	12	15	5	5
<b>Humanitära skäl</b>	<b>4 326</b>	<b>3 043</b>	<b>2 487</b>	<b>541</b>
varav kvinnor	1 889	1 503	1 309	289
män	2 437	1 540	1 178	252
Under 18 år totalt	1 648	1 314	990	207
<b>Nära anhöriga</b>	<b>24 423</b>	<b>22 214</b>	<b>21 908</b>	<b>7 799</b>
varav kvinnor	14 290	12 890	12 511	4 386
män	10 133	9 324	9 397	3 413
Under 18 år totalt	6 478	5 172	4 517	1 623
varav				
- anhörig till konventionsflykting, skyddsbehövande i övrigt, kvotflykting, humanitära skäl	4 763	3 085	2 004	804
varav kvinnor	2 834	1 752	1 190	465
män	1 929	1 333	814	339
Under 18 år totalt	2 797	1 654	952	420
- anhörig till person med uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen				9
varav kvinnor				7
män				2
Under 18 år totalt				5
- övriga anhöriga	19 660	19 129	19 904	6 986
varav kvinnor	11 456	11 138	11 321	3 914
män	8 204	7 991	8 583	3 072
Under 18 år totalt	3 681	3 518	3 565	1 198
<b>Arbetsmarknadsgrunder*</b>	<b>319</b>	<b>209</b>	<b>293</b>	<b>1568</b>
varav kvinnor	91	54	73	362
män	228	155	220	1206
Under 18 år totalt				
<b>Studier</b>	<b>5 509</b>	<b>6 021</b>	<b>6 837</b>	<b>760</b>
varav kvinnor	2 349	2 229	2 367	262
män	3 160	3 792	4 470	498
Under 18 år totalt	62	61	74	6
<b>Adoption</b>	<b>782</b>	<b>825</b>	<b>805</b>	<b>163</b>
varav kvinnor	577	621	583	112
män	205	204	222	51
Under 18 år totalt	781	818	798	163
<b>EES-avtalet</b>	<b>9 234</b>	<b>14 959</b>	<b>18 069</b>	<b>5 314</b>
varav kvinnor	4 268	6 641	7 775	2 280
män	4 966	8 318	10 294	3 034
Under 18 år totalt	1 304	2 058	2 568	758
<b>Förundersökning (2 kap. 4 a §)</b>			<b>23</b>	<b>6</b>
varav kvinnor			22	6
män			1	
<b>LVU (2 kap. 4 c §)</b>				
varav kvinnor				
män				
Under 18 år totalt			5	
<b>Övriga (exv. egna företagare)</b>	<b>130</b>	<b>123</b>	<b>120</b>	<b>27</b>
varav kvinnor	45	43	49	9
män	85	80	71	18
Under 18 år totalt	13	16	12	1
<b>Tillfälliga lagstiftningen</b>			<b>2 510</b>	<b>9 704</b>
varav kvinnor			1 104	3 797
män			1 406	5 907
Under 18 år totalt			947	2 956
varav PUT			2 362	7 586
varav kvinnor			1 069	3 125
män			1 293	4 461
Under 18 år totalt			922	2 366
varav TUT			148	2 118
varav kvinnor			35	672
män			113	1 446
Under 18 år totalt			30	590
<b>Totalt</b>	<b>46 744</b>	<b>50 491</b>	<b>56 279</b>	<b>26 527</b>
varav kvinnor	24 370	25 489	27 259	11 809
män	22 374	25 002	29 020	14 718
Under 18 år totalt	11 091	10 772	11 070	5 966

Källa: Migrationsverket \*Fr.o.m. 2006 redovisas även tidsbegränsade arbetstillstånd

Utomnordiska medborgare måste ha uppehållstillstånd för att få bosätta sig i Sverige. Tabellen ovan visar antalet uppehållstillstånd som beviljats under perioden 2003 – mars 2006 fördelat på grunder för uppehållstillstånd.

Den vanligaste grunden för att bevilja uppehållstillstånd är familjeanknytning, såsom familjebildning och familjeåterförening. Cirka 40 procent av det totala antalet personer som under år 2005 beviljades uppehållstillstånd i Sverige fick det på grund av familjeanknytning. Antalet utomnordiska medborgare som bosatte sig i Sverige av familjeskäl år 2005 var 21 908. Endast en mindre del av dessa 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.

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 UNHCR (se vidare kapitel 5.3 *FN:s flyktingkommisarie (UNHCR), Vidarebosättning*). Analysen av förändringar gällande olika skyddsgrunder försvåras på kort sikt av den tillfälliga lagstiftningen om verkställighetshinder som trädde i kraft den 15 november 2005 och upphörde att gälla den 30 mars 2006 samt av den nya utlänningslagen med ikraftträdande 31 mars 2006. För redogörelser avseende dessa lagar hänvisas till kapitel 1.1 respektive 3.2. Följande tabell visar utfallet av avgjorda ärenden fördelade på tillståndsgrunder hänförliga till den nya utlänningslagen, dvs. från den 31 mars 2006.

# Uppehållstillstånd beviljade perioden 31 mars-31 dec 2006

Skr. 2006/07:58

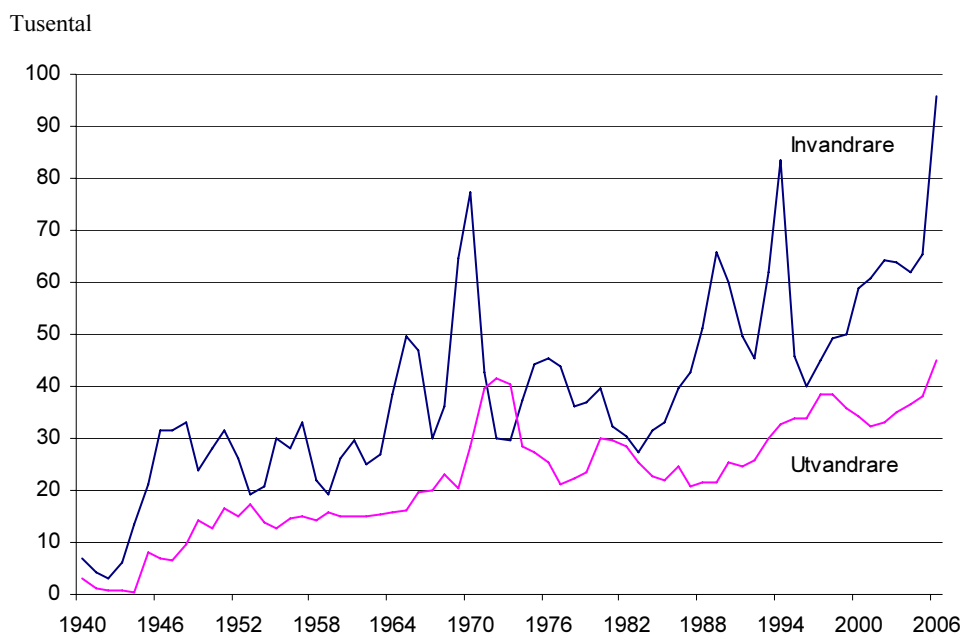
Grund	april-dec 2006
<b>Skyddsbehövande</b>	<b>5 650</b>
varav kvinnor	2 421
män	3 229
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 926</b>
varav	
Uppehållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)	1 510
varav kvinnor	778
män	732
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>718</b>
varav	
Konventionsflyktingar (Genèvekonventionen)	753
varav kvinnor	369
män	384
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>268</b>
Skyddsbehövande i övrigt enligt kap. 2 § - 1 punkten (dödsstraff tortyr mm.)	850
varav kvinnor	342
män	508
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>252</b>
Övriga skyddsbehövande enligt kap. 2 § - 2-3 punkten (väpnad konflikt svåra motsättningar i hemlandet, miljökatastrof)	2 537
varav kvinnor	932
män	1 605
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>688</b>
<b>Synnerligen ömmande omständigheter</b>	<b>3 115</b>
varav kvinnor	1 319
män	1 796
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>920</b>
<b>Nära anhöriga</b>	<b>18 904</b>
varav kvinnor	10 936
män	7 968
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>4 827</b>
varav	
- anhörig till Konventionsflyktingskyddsbehövande i övrig kvotflykting synnerligen ömmande omständigheter	1 332
varav kvinnor	753
män	579
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>675</b>
- anhörig till person med uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen	1 684
varav kvinnor	961
män	723
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 117</b>
- övriga anhöriga	15 884
varav kvinnor	9 219
män	6 665
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>3 035</b>
<b>Arbetsmarknadsgrunder*</b>	<b>4 681</b>
varav kvinnor	1 191
män	3 490
<b>Under 18 år totalt</b>	
<b>Studier</b>	<b>6 571</b>
varav kvinnor	2 424
män	4 147
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>41</b>
<b>Adoption</b>	<b>460</b>
varav kvinnor	307
män	153
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>457</b>
<b>EES-avtalet</b>	<b>14 185</b>
varav kvinnor	5 989
män	8 196
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>2 215</b>
<b>Verkställighetshinder (5 kap. 11 §)</b>	<b>133</b>
varav kvinnor	52
män	81
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>26</b>
<b>Verkställighetshinder (12 kap. 18, 19 § §)</b>	<b>158</b>
varav kvinnor	68
män	90
<b>Förundersökning</b>	<b>16</b>
varav kvinnor	13
män	3
<b>Övriga (exv. egna företagare)</b>	<b>136</b>
varav kvinnor	54
män	82
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>20</b>
<b>Tillfälliga lagstiftningen</b>	<b>5 151</b>
varav kvinnor	2 046
män	3 105
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 766</b>
varav PUT	3 135
varav kvinnor	1 433
män	1 702
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>1 191</b>
varav TUT	2 016
varav kvinnor	613
män	1 403
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>575</b>
<b>Totalt</b>	<b>59 160</b>
varav kvinnor	26 820
män	32 340
<b>Under 18 år totalt</b>	<b>12 198</b>

Källa: Migrationsverket\* Fr.o.m. 2006 redovisas även tidsbegränsade arbetstillstånd

Även sedan den nya utlänningslagen trätt i kraft är den största gruppen som beviljas uppehållstillstånd nära anhöriga till personer bosatta i Sverige. Nära en tredjedel av det totala antalet personer som under perioden den 31 mars 2006 – den 31 december 2006 beviljades uppehållstillstånd, eller 18 904 personer, fick det på grund av anknytning. Fler kvinnor än män beviljades uppehållstillstånd på grund av anknytning. Totalt sett beviljades dock något fler män än kvinnor uppehållstillstånd i Sverige. Andelen beviljade uppehållstillstånd till barn uppgick under den här perioden till cirka en femtedel av det totala antalet beviljade tillstånd, vilket är ungefärligen samma andel som har gällt under hela perioden från 2004 till och med 2006.

Den nya utlänningslagen innebar vissa förändringar i bestämmelserna om flyktingar och andra skyddsbehövande, och bestämmelsen om humanitära skäl ersattes av en bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (se avsnitt 1.1 ovan). Jämfört med år 2005 fick en större andel personer uppehållstillstånd på skyddsgrunder. Cirka 10 procent av det totala antalet personer som under perioden beviljades uppehållstillstånd, eller 3 227 personer, beviljades uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Även om så kallade kvotflyktingar även under denna period utgjorde en stor andel av kategorin skyddsbehövande, utgjordes nära hälften av dem som bedömts som skyddsbehövande av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av en väpnad konflikt, andra svåra motsättningar i hemlandet eller en naturkatastrof. Under perioden fick 3 115 personer uppehållstillstånd då det i deras fall bedömdes föreligga synnerligen ömmande omständigheter.

### In- och utvandring till/från Sverige under perioden 1940–2006



Källa SCB

Invandringen år 2006 blev den största sedan Statistiska centralbyrån började med sina mätningar och utvandringen var den största på över 100 år. Under 2006 invandrade 95 750 personer till Sverige medan 44 908 personer utvandrade. Nettoinvandringen uppgick därmed till 50 842 personer. I diagrammet ovan redovisas personer – både svenska och utländska medborgare – som har flyttat över landets gränser under respektive kalenderår, med avsikten att bosätta sig inom/utom Sverige under minst ett år.

Invandringen ökade med 47 procent till 95 750 personer. Av dessa var 47 procent kvinnor och 53 procent män. År 2006 invandrade drygt 12 000 fler än 1994 som var det tidigare år som hade flest invandrare då många kom från krigets Jugoslavien. Invandringsökningen år 2006 berodde till största delen på den tillfälliga asyllag om verkställighetshinder som i vissa fall gav asylsökande rätt till en ny prövning. Lagen gällde under perioden 15 november 2005 till 30 mars 2006, men alla ärenden kunde inte prövas under denna period utan arbetet fortsatte under stora delar av året. En annan starkt bidragande orsak var de fortsatta oroligheterna i Irak. Liksom tidigare år var den största enskilda invandrargruppen svenska medborgare med 16 procent av den totala invandringen. Därefter kom irakiska medborgare med 11 procent. Invandringen av svenska medborgare ökade med 10 procent medan invandringen av irakiska medborgare ökade med 269 procent jämfört med år 2005. De två nästföljande länderna i storleksordning var Polen och Danmark.

Även utvandringen ökade kraftigt. Under år 2006 utvandrade 44 908 personer, vilket innebär en ökning med 18 procent jämfört med år 2005. För att hitta en antalsmässigt högre utvandring måste vi leta oss tillbaka till år 1892. Då utvandrade 45 504 personer, vilket var en procent av folkmängden, jämfört med en halv procent för 2006. Majoriteten var liksom föregående år svenska medborgare följt av finska, danska och norska medborgare.

### 3.2 Den tillfälliga lagen om verkställighetshinder

Genom 2 kap 5b § utlänningslagen (1989:529) i dess lydelse fr. o. m. den 15 november 2005, den s. k. tillfälliga lagen om verkställighetshinder, gavs Migrationsverket möjlighet att ex officio eller efter ansökan bevilja uppehållstillstånd under vissa förutsättningar om det i ett ärende om verkställighet framkom nya omständigheter. Migrationsverket har i sin verksamhets- och utgiftsprognos den 31 oktober 2006 angett att den särskilda prövningen av ärenden enligt den tillfälliga lagen avslutades den 1 oktober 2006. Den tillfälliga lagstiftningen har gett upphov till 17 300 tillstånd. I gruppen barnfamiljer med längre vistelsetid och personer vars beslut om avlägsnande inte kunnat verkställas har närmare 90 procent fått bifall. Prövningen utmynnade också i ett antal tidsbegränsade tillstånd i ärenden, som kommer att tas upp på nytt när tillstånden löper ut om ansökan om detta görs. Den tillfälliga lagen, som tillkom på riksdagens initiativ, beslutades den 9 november 2005 (bet. 2005/06:SfU5, rskr 2005/06:10).

### 3.3 Praxisbildande beslut

Enligt riksdagens beslut den 14 september 2005 om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (se kapitel 1.1) har Kammarrätten i Stockholm i sin egenskap av Migrationsöverdomstol ansvaret för praxisbildningen fr.o.m. den 31 mars 2006. Regeringens möjlighet att fatta vägledande beslut har upphört.

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

Skr. 2006/07:58

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.

#### **Tortyrkommittén**

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 60 av de 144 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 63 klagomål mot Sverige. Kommittén har i 12 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 27 fall har kommittén konstaterat att Sverige inte har kränkt konventionen och 24 ärenden har avslutats utan sakprövning.

Antalet anmälningar till FN:s kommitté mot tortyr har ökat under en följd av år. För närvarande finns tretton öppna ärenden mot Sverige hos kommittén i vilka regeringen ombetts att yttra sig och som avser asylärenden där avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats.

#### **Kommittén för de mänskliga rättigheterna**

Staternas efterlevnad av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från år 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 160 stater som för närvarande är anslutna till konventionen har 109 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 och 23).

Antalet anmälningar mot Sverige till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna har hittills varit relativt begränsat. Kommittén har granskat sammanlagt tretton klagomål mot Sverige, varav sju har prövats i sak. I ett fall har kommittén funnit att Sverige hade kränkt konventionen. Kommittén fann den 6 november 2006 bl.a. att Sverige genom avvisningen av en egyptisk medborgare i december 2001 kränkt tortyrförbudet (artikel 7) på grund av att de erhållna diplomatiska garantierna inte var tillräckliga för att eliminera risken för tortyr. Kommittén fann också att det saknats rättsmedel mot avvisningsbeslutet (artikel 2) och riktade särskild kritik mot omständigheterna kring verkställigheten av avvisningsbeslutet. För närvarande finns ett öppet ärende mot Sverige inför kommittén.

### **Europadomstolen**

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 privat- och familjeliv) vara relevanta. Europadomstolen är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till Europakonventionen.

Sverige har hittills fällts av Europadomstolen i ett fall för kränkning av artikel 2 och 3 i ett enskilt utlänningsärende. Domstolens avgörande är principiellt viktigt då det förtydligar och utvidgar tillämpningsområdet för i synnerhet artikel 2 men även artikel 3 i utlänningsmål vad gäller risken för dödsstraff vid ett återvändande.

Sverige har hittills inte fällts i något fall avseende artikel 8 vad gäller utlänningsärenden.

Ett stort antal klagomål har avvisats av domstolen som ogrundade. För närvarande handläggs vid domstolen elva mål med anknytning till svenska utlänningsärenden i vilka regeringen har ombetts att yttra sig. De flesta avser asylärenden där avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats. Sverige är folkrättsligt förpliktat att respektera de domar som meddelas av Europadomstolen.

## **4 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete**

Syftet med det migrationspolitiska utvecklingssamarbetet är att medverka till att i partnerländer för Sveriges utvecklingssamarbete 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 kopplingarna mellan migration, fattigdomsminskning och utveckling. 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. Skr. 2006/07:58

Ett viktigt mål för Sveriges migrationspolitiska utvecklingssamarbete är att bekämpa människosmuggling och olika former av människohandel. 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 i flera andra 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 främst med Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Moldavien. Stöd har också givits inom ramen för den s.k. Söderköpingsprocessen (se kapitel 5.8).

#### 4.1 Central- och Östeuropa

Sverige har under åren 2004-2006 deltagit i flera EU-finansierade twinning-lightprojekt i Central- och Östeuropa.

Vidare genomförde Sverige under åren 2004-2006 två twinningprojekt i Ungern respektive Tjeckien. Twinningprojektet i Ungern löpte i 12 månader och handlade om införandet av Dublinförordningen. Programmet ”Training on the Application of the Dublin Convention” genomfördes i samarbete mellan Migrationsverket och Dublinenheten på ungerska Office of Immigration and Nationality. Twinning-lightprojektet i Tjeckien, som genomfördes i samarbete mellan Migrationsverket och Dublinenheten på den tjeckiska migrationsenheten, syftade till att stärka den tjeckiska Dublinenhetens funktioner för att uppfylla de krav som EU:s regelverk ställer. Projektet, som varade i 12 månader, avslutades den 21 juni 2006.

#### 4.2 Ryssland, Ukraina, Moldavien och Vitryssland

Mellan åren 2003 och 2005 genomfördes två projekt till stöd för EU:s grannländer Ryssland och Ukraina. Projekten finansierades av Sida och UNHCR och genomfördes i samarbete mellan Migrationsverket, UNHCR och ukrainska respektive ryska migrationsmyndigheter. Projekten som avslutades den 31 december 2005 syftade till att stödja uppbyggandet av en hållbar asylprocess genom utbildning om internationella normer, kunskapsstöd i det fortsatta byggandet av en sammanhållen process och i frågor om mottagningsverksamhet och integration. Ansökan om medel för fortsatt samarbete har inlämnats till Sida. Ansökan gällande samarbetet med Ryssland har avslagits medan besked om samarbetet med Ukraina var utestående vid årets utgång.

Inom ramen för den så kallade Söderköpingprocessen avslutades den 1 mars 2006 samarbetsprojektet mellan Migrationsverket, IOM och UNHCR vars syfte var att förbättra asylprocesserna genom samarbete mellan Ukraina, Vitryssland och Moldavien samt angränsande länder vid EU:s östra gräns så att dessa länder på sikt skulle bli ”säkra” asylländer.

Ett motsvarande projekt, med UNHCR som projektledare, har inletts och kommer att pågå i 36 månader från den 1 mars 2006.

I Moldavien pågår ett projekt i syfte att stödja moldaviska myndigheters och organisationers förutsättningar att bedriva verksamhet i överensstämmelse med internationella konventioner och praxis inom asyl- och migrationsområdet. Projektet genomförs i samarbete med IOM och Sida. Migrationsverket deltar, tillsammans med UNHCR, i asylmodulen med experter i planering och genomförande.

Ansökan om medel för bilateralt samarbete med Vitryssland lämnades in till Sida i april 2006. Projektförslaget, som bygger på tidigare samarbete, omfattar bland annat analys av lagstiftning och administrativa strukturer, utbildning av utbildare ("train the trainers-metodik"), studiebesök i Sverige och Litauen samt assistans till vitryska myndigheter när det gäller utvecklandet av planer för integration och lagstiftning. Samarbetsparter kommer att vara Migrationsverket, vitryska migrationsmyndigheter och UNHCR. Projektets genomförande är avhängigt ett kommande positivt beslut om Sida-finansiering.

### 4.3 Västra Balkan

I början av år 2004 inleddes ett regionalt projekt för asyl- och migrationspolitisk utveckling och samarbete mellan länderna på västra Balkan inom ramen för EU-kommissionens program för västra Balkan (CARDS). Syftet var att närma migrationssystemen i regionens länder till förhållandena inom EU samt att utveckla medvetenheten och hanteringen av asyl-, migrations- och viseringsfrågor. Migrationsverket koordinerade detta projekt med UNHCR, International Organization for Migration (IOM) och International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) som respektive ansvariga för delarna rörande asyl, migration och viseringsfrågor. En serie seminarier har genomförts och projekten avslutades den 28 februari 2006. Seminarierna har följts upp genom samtal med respektive land om olika nationella åtgärder. En fortsättning av CARDS-projektet inleds under år 2007. I det nya projektet medverkar Migrationsverket, ICMPD, Danmark och Norge. EU-kommissionens AENEAS-program finansierar projektet till 80 procent och projekttiden beräknas till 24 månader.

## 5 Övrigt internationellt samarbete

Sveriges migrations- 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. Människor möts. Idéer och kunskap sprids. 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, rskr. 2005/06:204) slås fast att migrationspolitiken är en viktig del av politiken för global utveckling.

FN:s högnivådialog om migration och utveckling, dess uppföljning, samt arbetet inom ramen för Berninitiativet är två processer som syftar till att skapa en internationell dialog mellan ursprungs-, transit- och mottagarländer.

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

Internationellt samarbete är nödvändigt för att ge världens flyktingar skydd där de befinner sig. Sveriges stöd till UNHCR förblir starkt. IOM har också en viktig roll, särskilt vid överförandet av flyktingar för vidarebosättning i Sverige.

Sambanden mellan migration och utveckling behöver analyseras mera ingående, 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 ICMPD är exempel på samarbete för att utveckla kunskapen om aktuella asyl- och migrationsfrågor.

## 5.1 Den globala kommissionen om internationell migration (GCIM)

Den Globala kommissionen om internationell migration (GCIM) – till vilken Sverige var en av initiativtagarna - överlämnade sin slutrapport till FN:s generalsekreterare den 5 oktober 2005 i New York, i närvaro av FN:s medlemsstater och internationella organisationer. Kommissionens arbete avslutades den 31 december 2005. Sekretariatet avslutade sitt arbete i mars 2006.

Av den resolution som fastställde arbetsformerna för FN:s högnivådialog om migration och utveckling (A/RES/60/227) framgår det att GCIM:s rapport låg till grund för det förberedande arbetet inför högnivådialogen.

I syfte att följa upp rapporten och att förbereda FN:s högnivådialog om migration och utveckling (HND), träffades en grupp av stater under ledning av Filippinerna, Marocko, Schweiz och Nederländerna. Gruppen fick namnet '*Ad Hoc Group of States*' och bestod av 42 länder samt Europeiska kommissionen och delegater på ministernivå. Diskussionerna var fokuserade kring de rundabordsteman som identifierats för HND.

GCIM:s slutrapport har översatts till svenska och denna översättning lanserades vid en paneldebatt den 15 juni 2006, till vilken riksdagsledamöter, frivilligorganisationer, olika intresseorganisationer m.fl. bjöds in.

## 5.2 Uppföljning av FN:s högnivådialog om migration och utveckling

Skr. 2006/07:58

I samband med FN:s generalförsamling hölls en högnivådialog (HND) om migration och utveckling 14-15 september 2006. Det var första gången de två politikområdena gemensamt togs upp för diskussion på hög nivå i FN. HND fokuserade kring fyra teman, vilka var föremål för var sin rundabordsdiskussion och inkluderade: 1) Vilken effekt internationell migration har på ekonomisk och social utveckling; 2) Respekten för, och skydd av migranternas mänskliga rättigheter och förebyggande och kampen mot smuggling och trafficking av människor; 3) De multilaterala aspekterna av internationell migration och utveckling, inklusive remitteringar; och 4) Främjande av partnerskap, kapacitetsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte på bilateral, regional och internationell nivå i syfte att förbättra situationen för såväl länder som migranter.

Slutrapporten från den globala kommissionen om internationell migration (GCIM) låg till grund för det förberedande arbetet inför högnivådialogen.

Vid högnivådialogen hölls ett svenskt anförande och Sverige deltog även i rundabordsdiskussionerna om migranternas mänskliga rättigheter och kampen mot människosmuggling och människohandel. En majoritet av FN:s medlemsstater ställde sig bakom FN:s generalsekreterares förslag att inrätta ett mellanstatligt, icke-beslutande globalt forum för migration och utveckling. Belgien erbjöd sig att hålla det första mötet av det globala forumet för migration och utveckling (GFMD) som kommer att äga rum 9-11 juli 2007 i Bryssel. Möten med representanter från frivilligorganisationer och diasporagrupper den första dagen av GFMD följs av två dagars möte för stater. Formatet för det första mötet kommer att vara både plenarsessioner och rundabordsdiskussioner. FN:s generalsekreterare har tillkännagivit att han inrättat en fond till fördel för forumet (denna är dock inte operativ ännu) samt förlängt mandatet för den särskilde representanten om migration, Peter Sutherland, i syfte att skapa en viss länk mellan GFMD och FN.

Sverige har under året arbetat aktivt med att föra fram och stödja en internationell dialog om migration och utveckling, samt för att denna dialog fortsätter även efter FN:s högnivådialog. Sverige stödjer därför finansiellt det första mötet av GFMD. Det svenska bidraget skall främst möjliggöra deltagande av experter och representanter från utvecklingsländer i förberedelserna och genomförandet av mötet.

## 5.3 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 procent av

### **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 UNHCR har rekommenderat för överföring. Inom EU finns det fem länder som erbjuder vidarebosättning och Sverige verkar för att fler länder skall bli vidarebosättningsländer. Sverige stödjer EU:s regionala skyddsprogram, inklusive dess gemensamma program för vidarebosättning, vilket är ett konkret exempel på solidarisk ansvarsfördelning med andra flyktingmottagande länder och som kommer att bidra till att öka den europeiska vidarebosättningen. 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. Under år 2006 har uttagningar på plats skett i Iran, Jordanien, Libanon, Syrien, Thailand, Costa Rica och Ecuador. 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. Slutligen har krav införts på utökat samråd mellan verket och regeringen rörande viktigare beslut som rör kvotens användning. Under år 2005 accepterades 1 263 personer för vidarebosättning till Sverige.

## **5.4 International Organization for Migration (IOM)**

International Organization for Migration (IOM) är en mellanstatlig organisation för migrationsfrågor som verkar i nära samarbete med statliga, mellanstatliga och frivilliga organisationer. Organisationen bildades år 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstått i Europa efter andra världskriget. I dag består IOM av 120 medlemsstater, däribland Sverige, och ett tjugotal 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 och fungerar som ett diskussionsforum för dessa frågor. IOM bedriver på uppdrag av medlemsstaterna migrationsrelaterade projekt som anpassas till ländernas och migranternas behov.

Sverige stödjer ett brett spektrum av IOM:s verksamheter och såväl Utrikesdepartementet som Migrationsverket och Sida har samarbetat med IOM i olika humanitära och migrationsrelaterade projekt. 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 år 2005 bidrog Sverige med närmare 100 miljoner kronor till ett tjugotal IOM-projekt, bl.a. IOM:s projekt mot människohandel på Balkan, i Moldavien och Turkiet samt återvändande av internflyktingar i Angola och Sudan.

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

IGC är en sammanslutning bestående av femton länder: Belgien, Danmark, Finland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland, Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Sekretariatet har sitt säte i Genève.

IGC är ett informellt forum som tillkommit i syfte att ge deltagande stater möjlighet att diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC kan ses som ett serviceorgan för de deltagande staterna. Organisationen producerar bl.a. regelbundet statistiska uppgifter över t.ex. antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna. IGC publicerar även annan information, såsom uppgifter om de deltagande staternas lagstiftning och praxis när det gäller t.ex. asylprocedurer och familjeåterförening. IGC har för närvarande sex arbetsgrupper som sammanträder cirka två gånger per år vardera. Grupperna behandlar asyl- och flyktingfrågor, inresa och återvändande, invandring och integration, landdokumentation, statistik samt tekniska frågor. En viktig aktuell fråga som har behandlats år 2006 är ensamkommande barn. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier i särskilda ämnen. Ordförandeskapet inom IGC roterar mellan medlemsländerna. Sverige kommer att inneha ordförandeskapet under perioden juni 2007 - juni 2008.

## 5.6 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. 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.

## 5.7 Budapestprocessen

Den s. k. Budapestprocessen etablerades på tyskt initiativ år 1991 för att förbereda åtgärder för att motverka illegal invandring. Omkring 50

länder deltar i processen, vilket gör den till ett unikt forum för erfarenhetsutbyte och praktiskt samarbete. ICMPD fungerar som sekretariat för Budapestprocessen där, förutom de flesta europeiska länder, även länder i Kaukasien samt Australien, Kanada och USA deltar. 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 ändra geografiskt fokus från Central- och Östeuropa till OSS-länderna och Turkiet. Förutom Budapestprocessens operativa arbete fungerar processen även som ett viktigt forum för politiskt erfarenhetsutbyte. Under 2006 övertog Turkiet ordförandeskapet i Budapestprocessen efter Ungern. Förutom i dialogen inom Budapestprocessen, så deltar Sverige även genom sitt bidrag till ICMPD med finansiering av sekretariatets verksamhet.

## 5.8 Söderköpingsprocessen

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 de 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 får Söderköpingsprocessen idag stöd av Europeiska kommissionen, Migrationsverket, UNHCR samt IOM. Även Sida finansierar projektet till viss del.

## 5.9 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 (KOM/2005/ 80 slutlig). Av handlingsplanen följer att Sverige, tillsammans med övriga medlemsstater, skall verka för främjande av ett balanserat samarbete mellan Europarådet och Europeiska unionen i bl.a. migrations- och integrationsfrågor.

Frågor som rör integration och sociala relationer har sin huvudsakliga hemvist i styrkommittén för migrationsfrågor, CDMG, och dess expertkommittéer. CDMG:s uppgift är bl.a. att utveckla ett europeiskt samarbete på migrations- och integrationsområdena, anordna konferenser på ministernivå samt följa upp beslut och överenskommelser från dessa konferenser. Arbetet i styrkommittén och expertgrupperna har särskilt inriktats på frågor om lika rättigheter, ömsesidig respekt och en förbättrad situation för särskilt utsatta grupper.

På migrationsområdet finns sedan år 2003 en politisk plattform vars syfte bland annat är att upprätta en dialog mellan mottagarländer, ursprungsländer och transitländer samt identifiera utmaningar på migrationsområdet. Plattformen har sin upprinnelse i rekommendationer från den sjunde konferensen på ministernivå i Helsingfors i september 2002. Inom ramen för denna plattform har hittills fem möten anordnats varav två möten under år 2005, nämligen ett möte om samverkan mellan Nord och Syd för utveckling och ett annat om hur invandrare framställs i massmedierna. På dessa möten har även representanter från ett antal afrikanska och asiatiska utvandrings- och transitländer deltagit.

Kommittéerna handhar en rad sakfrågor på migrationsområdet och kan främst ses som diskussionsforum.

## 5.10 Nordiskt samarbete

De nordiska regeringarna samarbetar sedan år 1986 kring asyl- och migrationsfrågor i den Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor, NSHF. Arbetet i NSHF bedrivs genom ordinarie möten på statssekreterarnivå, ett årligt ministermöte och genom särskilt tillsatta 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 i NSHF efter Finland. Inom ramen för NSHF hölls ett ministermöte i Vaxholm i juni 2006. Vid mötet diskuterades bland annat förberedelserna inför FN:s högnivådialog om migration och utveckling som ägde rum i New York i september 2006, samt arbetskraftsinvandring till de nordiska länderna. Finland informerade om arbetet under det finska ordförandeskapet i EU. Island tog över ordförandeskapet i NSHF efter Sverige den 1 juli 2006. Under det isländska ordförandeskapet hölls ett första möte på tjänstemannanivå i Reykjavik den 24 november 2006. Ministermöte planeras i Island i juni 2007.

## Östersjöstaternas råd

Östersjöstaternas råd är ett forum för regionalt samarbete kring Östersjön som idag består av 12 medlemmer; Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Tyskland samt EU-



kommissionen. En del av samarbetet gäller frågor om ensamkommande barn och barn utsatta för människohandel. Skr. 2006/07:58

Varje medlemsstat, samt Vitryssland, Ukraina och Moldavien har utsett nationella kontaktpunkter i sina respektive länder, i syfte att bistå och vara varandra behjälpliga med information och kontakter i dessa frågor. Vidare inleddes hösten 2006 en betydande utbildningsinsats när det gäller skydd av barn utsatta för människohandel. Utbildningsinsatsen består av fem internationella seminarier. Syftet är att länderna skall utbyta erfarenheter och kunskaper med varandra när det t.ex. gäller att ge skydd och stöd till barn som blivit utsatta för människohandel, hur barnen kan göras delaktiga i lösningar av sin situation, re-integration i hemlandet och/eller det nya landet samt hur nätverksarbete kan främjas och utnyttjas. Två seminarier hölls under hösten 2006, resterande tre kommer att hållas under 2007. I utbildningsinsatsen ingår också för de olika ländernas deltagare att sprida informationen och kunskapen vidare till aktörer i sina egna länder.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 2007

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Odenberg, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: Statsrådet Billström

---

Regeringen beslutar skrivelse 2006/07:58 Migration och asylpolitik