

Regeringens skrivelse

2001/02:5

Migration och asylpolitik

Skr.
2001/02:5

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 september 2001

Göran Persson

Maj-Inger Klingvall
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrationspolitiken mot bakgrund av migrations- och flyktingsituationen i världen. Redovisningen avser i huvudsak år 2000 och i vissa avseenden också utvecklingen under år 2001. Vidare redogörs för Sveriges roll i Europasamarbetet och det internationella samarbetet i övrigt samt Sveriges migrations- och besöksutbyte med andra länder.

Sammanfattning	5
Bakgrund	6
1 Migration i världen	8
1.1 Krig och flyktingalstrande situationer	8
1.2 Migrationsströmmar	10
2 Den svenska migrationspolitiken	12
2.1 Migrationspolitiska insatser	12
2.1.1 Västra Balkan	12
2.1.2 Vidarebosättning och andra åtgärder för flyktingar	15
2.2 Regelverk och lagstiftning	17
2.2.1 Konventioner och avtal	17
2.2.2 Utlänningslagen	19
2.2.3 Regeringens praxisgrundande beslut i enskilda utlänningsärenden	20
2.2.4 Svenska utlänningsärenden i Europadomstolen och FN-kommittén mot tortyr	21
2.3 Utrednings- och propositionsarbete	22
2.3.1 Tillfälligt skydd	22
2.3.2 Utredning om ny instans- och processordning i utlänningsärenden	23
2.3.3 Anhöriginvandring	23
2.3.4 Arbetskraftsinvandring	24
2.4 EU-samarbetet	25
2.4.1 Ordförandeskapet i EU:s ministerråd	25
2.4.2 Asyl	30
2.4.3 Visering	31
2.4.4 Gränskontrollfrågor	32
2.4.5 Migration – invandring	32
2.4.6 Migration – avvisning och utvisning	33
2.4.7 CIREA	33
2.4.8 CIREFI	34
2.4.9 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG)	35
2.4.10 Kollektiva utvärderingsgruppen	35
2.4.11 Schengen	36
2.5 Övrigt internationellt samarbete	36
2.5.1 FN-organen UNHCR:s och UNRWA:s samarbete i flyktingfrågor	36
2.5.2 IOM	37
2.5.3 Europarådet; CAHAR	38
2.5.4 OECD	38
2.5.5 Det nordiska samarbetet	39
2.5.6 Annat internationellt migrationspolitiskt samarbete	39
2.6 Utvecklingssamarbete	40

2.6.1	Övergripande mål.....	40	Skr. 2001/02:5
2.6.2	Baltikum.....	41	
2.6.3	Ryska Federationen, Vitryssland, Ukraina.....	41	
2.6.4	Central- och Östeuropa	42	
2.7	Det svenska humanitära biståndet	43	
3	Sveriges migrations- och besöksutbyte med andra länder	44	
3.1	In- och utvandring 2000 och första halvåret 2001	44	
3.1.1	In- och utvandring av utländska medborgare..	44	
3.1.2	Asylsökande och deras anhöriga.....	45	
3.1.3	Arbetskraftsinvandring.....	48	
3.1.4	EES-avtalet.....	49	
3.1.5	Gäststuderande, adoptioner och övrig invandring	49	
3.2	Besök i Sverige.....	50	
4	Mottagande av asylsökande m.fl.....	51	
4.1	Mottagande, boende och verksamhet	51	
4.2	Vård för asylsökande m.fl.	52	
4.3	Förvar	53	
4.4	Reform- och förändringsarbete	53	
4.5	Barn i asylprocessen	53	
4.6	Ansvar för mottagandet	54	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 september 2001	55	

Förkortningar

CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/ Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingfrågor
CIREA	Centrum för utbyte av information och diskussion kring asylfrågor
CIREFI	Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor om gränspassage och invandring
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (avtal 1991 om ekonomiskt samarbete mellan EG och EFTA)
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FYROM	The Former Yugoslavian Republic of Macedonia/ f.d. jugoslaviska republiken Makedonien
HLWG	High Level Working Group/ Högnivågruppen för asyl och migration
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ICRC	International Committee of the Red Cross/ Internationella rödakorskommittén
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
IOM	International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor
OAU	Organization of African Unity/ Organisationen för afrikansk enhet
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ FN:s kontor för humanitär samordning
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
RIF-rådet	Rådet för rättsliga och inrikes frågor
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ FN:s flyktingkommissarie
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund/ FN:s barnfond
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/ FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar
WFP	World Food Programme/ FN:s livsmedelsprogram

Sammanfattning

Skrivelsen redovisar den svenska migrationspolitiken som den bedrivits under år 2000 och första halvåret 2001.

Regeringen och riksdagen har fastlagt migrationspolitikens inriktning. Den svenska migrationspolitiken bör ses som en helhet, som omfattar flykting-, invandrings- och återvändandepolitik och i sin tur ingår i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken. Beröringspunkter finns också med integrationspolitiken. Migrationspolitiken syftar till att verka för att migration till och från vårt land kan ske i ordnade former, att värna asylrätten och upprätthålla den reglerade invandringen. Vidare skall verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.

Den av Sverige förda migrationspolitiken skall ses mot bakgrund av vad som sker i vår omvärld. Krig, konflikter, miljökatastrofer, dåligt förvaltade stater, fattigdom och andra missförhållanden leder till att människor lämnar sina länder för att söka skydd eller bättre förhållanden i andra länder. Under år 2000 uppskattades antalet migranter i världen till 150 miljoner och antalet personer som UNHCR (FN:s flyktingkommissarie) beräknade vara i behov av stöd var 22,3 miljoner. I Europa har oroligheterna i Kosovo ställt stora anspråk på att finna lösningar på de flyktingsituationer som uppstått, men även andra krishärdar har påkallat bistånd i olika former. Vidarebosättning i Sverige är ett av många instrument, stöd till återvändande ett annat.

Sveriges migrationspolitik styrs av lagstiftning och regelverk, i första hand utlänningslagen (1989:529, UtlL). Även internationella konventioner som Sverige har ratificerat har betydelse. Det gäller i första hand 1951 års Genèvekonvention och 1967 års New York-protokoll angående flyktingars rättsliga ställning samt FN:s barnkonventionen. En förändring i utlänningslagen trädde i kraft den 1 juli 2000 och gäller förbättrat skydd för kvinnor i anknytningsförhållanden. Från den 1 juli 2001 har nya bestämmelser införts om uppehållstillstånd för adopterade. Ett fortsatt utrednings- och reformarbete pågår för att utveckla asyl- och migrationspolitiken.

Inom EU avhandlas migrationsfrågorna i rådet för rättsliga och inrikes frågor. Under detta deltar Sverige i ett antal arbetsgrupper som behandlar asyl, visering, gränskontrollfrågor, invandring samt avvisning och utvisning. Arbetet går i stor utsträckning ut på att genomföra uppgifterna i Amsterdamfördraget som trädde i kraft i maj 1999. Förhandlingarna skall genomföras inom två till fem år. Sverige inträdde operativt i Schengensamarbetet den 25 mars 2001. Den allt överskuggande uppgiften under första halvåret 2001 har varit ordförandeskapet i EU:s ministerråd.

Flyktingpolitiken består inte bara av att ta emot flyktingar i Sverige. Däri ingår också arbete i FN och andra internationella fora för att lösa konflikter mellan länder, arbete inom EU och annat internationellt samarbete samt bistånd i olika former. När det gäller internationellt samarbete står FN-organen, främst UNHCR, i fokus. Även det nordiska samarbetet och samarbetet med staterna kring Östersjön är av stor vikt. I

det senare fallet ger Sverige stöd genom utvecklingssamarbete, något som även gäller andra stater i Öst- och Centraleuropa. Det humanitära biståndet kanaliseras främst via FN och Sverige är bland de största bidragsgivarna.

Till Sverige invandrade under år 2000 ca 41 700 utländska medborgare och ca 12 100 personer utvandrade vilket ger ett invandringsöverskott på ca 29 600. De flesta får uppehållstillstånd av humanitära skäl och anknytningsskäl. Sverige har ett livligt besöksutbyte med andra länder och arbetet med viseringar är en viktig uppgift för delar av utrikesförvaltningen.

Under år 2000 sökte ca 15 300 personer asyl här och blev mottagna i Migrationsverkets regi medan deras ansökningar behandlades. Ca 9 000 kunde efter positivt beslut under året flytta vidare ut i en kommun. Mottagandet av de asylsökande, akut sjuk- och tandvård, organiserad verksamhet samt skolgång och hälsovård för barn är en viktig del av den svenska migrationspolitiken.

Bakgrund

Migrationspolitik består av de principer, regler och avtal som reglerar personers resor och flyttning mellan stater. Den svenska migrationspolitiken bör ses som en helhet, som omfattar flykting-, invandrings- och återvändandepolitik och ingår i sin tur i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik.

Migrationspolitikens mål är att

- migration till och från vårt land kan ske i ordnade former,
- asylrätten i Sverige och i ett internationellt perspektiv värnas,
- den reglerade invandringen upprätthålls samt
- harmoniseringen av flykting- och invandringspolitiken inom EU ökar.

I arbetet med att uppfylla målet skall verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.

Med *invandringspolitik* avses de principer och regler som anger vilka utlänningar som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige. Invandringen till Sverige är sedan år 1967 reglerad utom för medborgare i de nordiska länderna vilka har rätt att bo och arbeta i vilket nordiskt land de vill samt för medborgare i de stater som tillträtt EES-avtalet. Medlemskapet i EU innebär att medborgare i alla EU-länder fritt kan flytta mellan länderna för att arbeta, studera, bo och leva utan krav på arbetstillstånd. Den fria rörligheten omfattar även familjemedlemmar oavsett medborgarskap.

Mottagandet av flyktingar i Sverige är endast ett av flera element i den svenska *flyktingpolitiken*. Dessutom ingår:

- arbete i FN och andra internationella sammanslutningar för att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses samt att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls
- ekonomiskt och annat stöd till UNHCR (FN:s flyktingkommissarie), UNRWA (FN:s hjälporgan för palestinaflyktingar), Internationella Röda Korsrörelsen och andra organisationer som ger stöd till flyktingar
- arbete inom EU som bl.a. syftar till ökad harmonisering av politiken

- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning mellan länder och för att stärka flyktingarnas rättsliga skydd
- överföring till Sverige, i nära samarbete med UNHCR, av särskilt utsatta personer som behöver en säker fristad undan förföljelse eller som inte kan återvända till sitt hemland
- mottagande i Sverige också av andra skyddsbehövande än flyktingar
- ett av staten finansierat kommunalt mottagande för flyktingar och därmed jämställda personer, som underlättar för dem att finna sig tillrätta i det svenska samhället
- stöd till personer som fått skydd i Sverige och som vill återvända till hemlandet eller vidare bosättning i tredje land.

År 1996 lade riksdagen fast att *återvändningspolitiken* är en del av migrationspolitiken. Regeringen underlättar på olika sätt frivillig återvandring.

Beröringspunkter finns med *integrationspolitiken*, vars mål och inriktning riksdagen fastslog 1997. Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge förutsättningar för individers egen försörjning och delaktighet i samhället, att värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Någon utförligare redovisning av integrationspolitiken ingår inte i denna skrivelse.

EU-samarbete

Samarbetet kring migrations- och asylpolitiska frågor inom EU omfattar visering, asyl, invandring, gränskontroll och annan politik som gäller fri rörlighet för personer. Som en följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999 har frågorna blivit en del av gemenskapsrätten. En annan väsentlig följd av Amsterdamfördraget är att Schengensamarbetet integrerats i EU. Sverige blev operativ medlem i detta samarbete i mars 2001. Invandringspolitiken har således i högre grad än hittills blivit en EU-fråga. Kandidatländerna till EU-medlemskap förväntas anpassa sin lagstiftning samt genomföra den i enlighet med vad de nuvarande medlemsstaterna kommit överens om i det gemensamma EG-regelverket.

Amsterdamfördraget erbjuder nya möjligheter för EU att utarbeta rättsligt bindande instrument. För svensk del är det en övergripande prioritering att dessa instrument används och att man når fram till ett större mått av gemensam politik på området.

Vid Europeiska rådets möte i Wien i december 1998 antogs en handlingsplan för att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I

handlingsplanen anges prioriteringar och tidsramar för hur uppgifterna i fördraget om fri rörlighet för personer, asyl, invandring, civilrättsligt, polisiärt och straffrättsligt samarbete bör genomföras och inom vilka tidsramar. Genomförandetiden varierar mellan två och fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande.

Även EU:s arbete inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är av betydelse, inte minst när det gäller förebyggande insatser.

1 Migration i världen

1.1 Krig och flyktingalstrande situationer

År 2000 och första hälften av år 2001 har dominerats av flyktingalstrande kriser i Afghanistan, Västafrika och Makedonien (FYROM). Samtidigt kvarstod under denna period flera humanitära flyktingkriser sedan tidigare år. Det stora antalet internflyktingar har lett till en ökad uppmärksamhet på denna grupp.

År 2000 var 22,3 miljoner människor i världen under UNHCR:s ansvar. Av dessa hade 11,7 miljoner erkänts som flyktingar enligt Genèvekonventionen, fått humanitär eller motsvarande status eller tillfälligt skydd.

Uppblossande/nya flyktingsituationer

Situationen i *Västafrika* (Mano River-området) försämrades under hösten 2000 till följd av uppblussande strider i gränsområdena mellan Guinea, Sierra Leone och Liberia. Flyktingsituationen var, trots en positiv utveckling för fredsprocessen i Sierra Leone, fortsatt mycket allvarlig under första halvåret 2001. I juli 2001 fanns uppskattningsvis 427 000 flyktingar från Sierra Leone och Liberia i Guinea. Säkerhetsläget för flyktingar och internflyktingar är allvarligt och möjligheterna att med humanitära hjälpinsatser att nå alla behövande är begränsade.

Till följd av krisen i fredsprocessen i *Mellanöstern* försämrades under hösten 2000 och första halvåret 2001 situationen för de över 3 miljoner palestinska flyktingarna, framförallt i *Västbanken/Gaza*. Oroligheterna har fortsatt och förutsättningarna för att åstadkomma en permanent lösning på flyktingfrågan ser sämre ut än på länge.

I den f.d. jugoslaviska delrepubliken *Makedonien* (FYROM) har oroligheter under våren 2001 haft till följd att över 100 000 människor lämnat sina hem. Vid mitten av år 2001 var drygt 40 000 människor internflyktingar, knappt 60 000 befann sig i Kosovo och uppskattningsvis 20 000 i andra närliggande länder. Trots fredsavtalet och intensiva medlingsinsatser av EU och NATO är en stabilisering långt ifrån given. Enligt de mest pessimistiska prognoserna skulle antalet flyktingar kunna växa upp till 600 000.

Redan före krisen i Makedonien (FYROM) fanns stora olösta flyktingproblem i länderna på Balkan. I Kroatien, Bosnien-Hercegovina och nuvarande Förbundsrepubliken Jugoslavien finns stora flyktinggrupper som varken har möjlighet att integreras där de är eller flytta tillbaka till sina hemorter. Den hopplösa situationen kan leda till att människor söker sig vidare till nya länder. Jugoslavien har den största andelen flyktingar med knappt 500 000 flyktingar från Kroatien och Bosnien-Hercegovina, samt 200 000 internflyktingar från Kosovo. Att ta hand om dessa människor är en stor utmaning för den nya serbiska regeringen. I Bosnien-Hercegovina och Kroatien kan en mer positiv utveckling skönjas. Förutsättningarna för flyktingar att återvända har förbättrats bl.a. tack vare nya icke-diskriminerande lagar rörande återvändande flyktingars rättigheter.

Konflikten i *Tjetjenien* har hittills gjort att sammanlagt ca 330 000 människor tvingats lämna sina hem. Av dessa befinner sig 160 000 i Tjetjenien och ca 150 000 i den intilliggande republiken Ingusjien. Återvändande sker endast i mycket blygsam skala på grund av det svåra säkerhetsläget i Tjetjenien.

Utvecklingen i *Afghanistan* har länge skapat en av världens svåraste flyktingkatastrofer och den fortsätter att förvärras. Kombinationen av krig, torka och överträdelser mot mänskliga rättigheter har lett till att många människor tvingas lämna sina hem. Antalet internflyktingar fortsätter att öka stadigt, särskilt i väster och norr, och uppgår nu till närmare en miljon människor. Ca 200 000 människor har gått över gränsen till flyktinglägren i Pakistan sedan juli 2000, och det totala antalet flyktingar har nu vuxit till två miljoner. I Iran är siffran ytterligare något högre. Omkring 800 000 människor har de senaste åren befunnit sig på flykt i *Sri Lanka* till följd av den långvariga konflikten mellan regeringen och den tamilska gerillan LTTE. Strider, huvudsakligen på Jaffnahalvön, tvingade 170 000 människor på flykt i april 2000. Kännetecknande för konflikten är att människor upprepade gånger tvingas fly sina hem, vilket än mer ökar sårbarheten hos dem.

Under de oroligheter som följde efter folkomröstningen om *Östtimors* självständighet i augusti 1999 flydde ca 250 000 timoreser till västra Timor. Enligt en registrering av flyktingarna i juni 2001, inför val till en konstituerad församling i Östtimor, fanns omkring 110 000 flyktingar kvar i västra Timor. En stor majoritet av flyktingarna angav vid registreringen att de för närvarande ville stanna i Indonesien.

I Mellanöstern är främst *Irak* både ett flyktingmottagar- och flyktingproducerande land. I Irak finns uppskattningsvis 104 000 flyktingar, varav merparten är palestinier och iranier. Samtidigt befinner sig ca 700 000 irakiska medborgare i Iran, Turkiet, Jordanien och i andra länder.

Efter att ett fredsavtal skrivits under mellan *Eritrea och Etiopien* i december 2000 och i takt med att en internationell fredsövervakningsstyrka intagit sin position vid gränsen har flyktingsituationen i dessa två länder förbättrats och större delen av de mer än en miljon fördrivna människorna har kunnat återvända till sina hem. I *Sudan* har

sammanlagt 27 år av stridigheter orsakat två miljoner sudanesers död, fyra och en halv miljoner internflyktingar och ca 300 000 sudanesiska flyktingar i grannländer. Sudan har världens största internflyktinggrupp. Under det senaste året har den humanitära situationen ytterligare försämrats, dels till följd av en intensifiering av konflikten, dels som ett resultat av den svåra torka som drabbat landet. Detta gör att ca 3 miljoner sudaneser hotas av hunger och det kan även leda till ytterligare ökning av det stora antalet internflyktingar.

I den afrikanska *Stora sjöregionen* har stridigheterna fortsatt trots Lusaka-avtalet från juli 1999. Detta har resulterat i att ytterligare 100 000 personer flytt från *Demokratiska Republiken Kongo* till grannländerna. Antalet internflyktingar uppskattas till 1,8 miljoner. Trots att ett fredsavtal undertecknats tvingades ytterligare över 80 000 människor fly från *Burundi* till Tanzania, där antalet burundiska flyktingar uppgår till mer än en halv miljon. I *Angola*, som sedan länge är drabbat av en av Afrikas värsta humanitära kriser är mellan 2,5 och 4 miljoner människor på flykt inom landet. En majoritet av dessa saknar tillgång till fysiskt skydd, mat och rent vatten.

Antalet internflyktingar i *Colombia* fortsätter att vara bland de högsta i världen. Sedan år 1996 har uppskattningsvis ca 800 000 människor fördrivits från sina hem. De tusentals colombianska flyktingar som tagit sig över gränserna till Venezuela och Panama sedan år 1999 har skapat farhågor i regionen för att gränsöverskridande flyktingrörelser kommer att öka.

Flera av dessa konflikter får återverkningar på antalet asylsökande i Sverige. Det gäller framför allt situationen i Irak och på västra Balkan (se även tabell avsnitt 3.1.2).

1.2 Migrationsströmmar

Invandring och utvandring beskrivs ofta med samlingsbegreppet internationell migration. En internationell migrant passerar en stats gräns och den tänkta vistelsetiden i det nya landet förväntas ha en viss längd – i svensk statistik är det 12 månader. Begreppet internationell migration omfattar alla slags migranter oavsett vad som orsakat flytten. Tillfälliga besökare som turister och affärsresenärer brukar dock inte räknas in i statistik över internationell migration. Däremot gäller de migrationspolitiska reglerna och andra åtgärder också de tillfälliga förflyttningarna över gränserna.

Det finns inga säkra bedömningar av hur många människor som av olika skäl lämnar sina hemländer. Enligt en uppgift antar man att totalt omkring 150 miljoner människor är internationella migranter. Detta är personer som under åtminstone ett år lever i ett annat land än det land i vilket de är medborgare. Samtidigt är över 6 miljarder människor bosatta i sitt eget födelseland eller medborgarskapsland. Migranternas antal är således endast 2,5 % av jordens sammanlagda befolkning.

De flesta har blivit migranter av främst ekonomiska skäl, även om det ofta är en mängd olika faktorer som ligger bakom beslutet att utvandra. ILO (Internationella arbetsorganisationen) har uppskattat antalet personer

som, med eller utan tillstånd av vistelselandet, är ekonomiskt verksamma utanför sitt hemland till mellan 35 och 40 miljoner. Från allt fler länder utvandrar människor av arbetsmarknadsskäl. Två av tre stater med nämnvärd befolkningsstorlek ingår nu på ett påtagligt sätt i den internationella ekonomiska migrationen. Orsakerna till detta är globaliseringen av världsekonomin med intensifiering av handel, tjänsteutbyte och finansiella band mellan länderna. De relativt sett sjunkande resekostnaderna, tillgängligheten av alltmer information, de vidgade personliga och institutionella nätverken är andra faktorer som verkar i riktning mot ökad migration.

Globaliseringen öppnar nya möjligheter för många människor och länder. Under en utvecklingsfas ökar i allmänhet de interna omflyttningarna i landet och det uppstår en tendens till vidareflyttning utomlands. För en del länder medför förändringarna emellertid en marginalisering som försvårar framsteg. Många människor, även i länder som genomgår en snabb ekonomisk utveckling, blir kvar i fattigdom. Befolkningsutvecklingen kommer i många delar av världen att bidra till att fler kan komma att vilja flytta till andra länder.

Migrationsmönster inom EU

Den sammanlagda nettoinvandringen till de 15 medlemsstaterna i EU uppgick till 717 000 personer år 1998. Detta är en märkbar minskning från drygt 1 miljon personer år 1990. Som jämförelse var dock nettomigrationen år 1980 mycket lägre – drygt 590 000.

13 miljoner icke EU-medborgare, eller 3,5 % av EU:s befolkning, var bosatta i EU år 1998. Detta är en ökning från 9,4 miljoner år 1990 (2,6 % av EU:s befolkning). Statistiken saknar summerade uppgifter över bosatta icke EU-medborgare fördelad per världsdel. Detta beror bl.a. på luckor i statistiken från en del medlemsstater vilket försvårar en korrekt summering.

De årliga befolkningsflyttningarna av EU-medborgare inom EU är mycket begränsade. Trots möjligheten att fritt röra sig inom EU beräknas endast 6 miljoner av EU-ländernas drygt 370 miljoner medborgare vara bosatta i ett annat EU-land. Denna andel – som motsvarar ca 1,5 % av befolkningen – har dessutom varit mycket stabil de senaste 20 åren. Andelen av den arbetande befolkningen som arbetar i ett annat EU-land är 2,7 miljoner eller 1,8 % av EU:s befolkning. Detta kan anses vara mycket lågt och ett av syftena med den fria rörligheten inom EU:s inre marknad skulle bidra till ekonomisk tillväxt har därför knappast uppnåtts.

EU-kommissionen lade i slutet av år 2000 fram ett *Meddelande om en invandringspolitik för Gemenskapen* (KOM(2000)757). I detta meddelande föreslås på längre sikt ett mer omfattande samarbete för att samordna information och åtgärder för att bl.a. tillgodose behovet av arbetskraftsinvandring i medlemsländerna. En bred diskussion om dessa frågor har påbörjats i EU:s medlemsstater. I juli 2001 lade Kommissionen fram ytterligare ett *Meddelande om en öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik* (KOM (2001)387). I detta meddelande vidareutvecklar Kommissionen sina idéer kring en samordning av invandringspolitiken. I båda meddelandena ingår en diskussion kring

behovet av arbetskraftsinvandring samt förslag om hur medlemsstaterna kan rapportera varje år om genomförandet av riktlinjer på asyl- och migrationsområdet samt om behoven av arbetskraftsinvandring. Kommissionen föreslår att handlingsplanerna skall vara grundvalen för en fortlöpande utvärdering av genomförandet av den gemensamma politiken på området.

2 Den svenska migrationspolitiken

2.1 Migrationspolitiska insatser

2.1.1 Västra Balkan

Helhetsperspektiv för att skapa stabilitet

Under det senaste årtiondet har ett viktigt inslag i den svenska politiken varit att medverka till åtgärder för att förebygga, samt när det inte kunnat ske hantera och långsiktigt komma till rätta med, flyktingsituationer i olika delar av västra Balkan. Att ge skydd och stöd åt människor som drabbats av konflikterna har varit en betydelsefull del av insatserna.

Sverige har ständigt framhållit att flyktingfrågorna på västra Balkan inte kan lösas utan ett regionalt angreppssätt och att det krävs en helhetssyn. Stabilitetspakten för sydöstra Europa är med detta synsätt ett gott instrument för ökat samarbete mellan länderna inom regionen och mellan dessa och andra länder, inte minst EU. Migrations- och asylfrågorna är en betydelsefull del av den samhällsstruktur på västra Balkan som behöver reformeras för att stabilisera regionen och ge förutsättningar för integrering med det övriga Europa. Under första halvåret 2001 har ett s.k. Migrations- och asyliniativ kommit igång inom Stabilitetspaktens ram på inte minst svensk tillskyndan. Det kommer under fyra år att verka för att i fem ländergrupper ge stöd till utvecklingen av migrations- och asylsystemen i Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM) och Albanien. I ländergruppen med FYROM leds arbetet av Sverige. Utöver dessa två länder ingår Norge, Danmark och Bulgarien i gruppen. För att snabbt få igång Migrations- och asyliniativet har Sverige gett finansiellt stöd för upprättandet av det sekretariat i Wien som skall ge stöd åt ländergrupperna och samordna deras verksamhet.

I Daytonöverenskommelsen år 1995 bekräftades rätten att återvända till hemorterna efter kriget och fördrivningarna i Bosnien-Hercegovina och Kroatien. Sverige har sedan dess drivit kravet att de många flyktingarna och internflyktingarna måste få denna rätt förverkligad och att det internationella samfundet inte får ge efter i sina krav på de styrande på olika nivåer i dessa länder. De många hinder som uppställdes får inte leda till att situationen efter hand accepterades. Långsamt har möjligheterna ökat och med de politiska förändringarna år 2000 i först Kroatien och senare i Förbundsrepubliken Jugoslavien har förutsättningarna för ett mer omfattande återvändande till slut kraftigt förbättrats. De nya

möjligheterna återspeglas i den regionala handlingsplan för återvändande 2001/2002 som i juni 2001 antogs av Stabilitetspakten. Skr. 2001/02:5

Under det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 genomfördes på svenskt initiativ ett trojkabesök i Sarajevo med deltagande på hög nivå från länderna på västra Balkan. I den s.k. Sarajevodeklarationen förband sig länderna bl.a. att samverka mellan sig på migrations- och asylområdet. Därmed finns en viktig plattform för det fortsatta förändringsarbetet på västra Balkan.

Under det svenska ordförandeskapet har vidare arbetet med Högnivågruppens för asyl och migration handlingsplan för Albanien med närområde förts in i en mer operationell fas där samarbete inletts med regering och myndigheter samt organisationer i Albanien. Beslut har även tagits om att när så är befogat vidga det geografiska området för respektive åtgärd till andra delar av regionen. Ett exempel på när sådan regionalisering krävs utgör kampen mot människohandel. Sida har under våren 2000 beslutat fortsätta det hittillsvarande stödet åt IOM för verksamhet i enskilda länder på Balkan genom stöd åt ett regionalt projekt med 28 miljoner kronor.

Provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien

Massflykten ut ur Kosovo blev under 1999 en stor utmaning för det internationella samfundet att hantera. För att underlätta ett så stort framtida återvändande som möjligt omhändertogs det stora flertalet flyktingar i närområdet i avvaktan på möjlighet att återvända. Det svenska stödet till bl.a. UNHCR, som kunde användas flexibelt, liksom de övriga särskilda insatser som Sverige därutöver gjorde, bidrog till att flyktingmottagandet i stort blev framgångsrikt. Sverige deltog också vid massflyktens inledande i överläggningar inom EU för att finna ett gemensamt förhållningssätt rörande flyktingarna. Sverige svarade snabbt positivt på det vädjande om överföring från FYROM för tillfälligt skydd som gjordes av UNHCR inom ramen för det tidigare nämnda humanitära evakueringsprogrammet. Med tidigare asylsökande från Kosovo jämte 3 850 personer som evakuerats från FYROM kom ca 7 000 personer, huvudsakligen av albansk etnicitet, att få tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige enligt den förordning (1999:209) som regeringen utfärdade med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

De som återvände frivilligt kunde i enlighet med en av regeringen utfärdad förordning erhålla ett bidrag om 5 000 kronor per person, högst 30 000 per familj. Förordningen var tidsbegränsad till den 3 maj 2000. Sammanlag har ca 3 480 personer med tillfälligt skydd erhållit återvändningsbidrag. Det stora flertalet av dem som frivilligt återvänt till Kosovo, och sökt återvändningsbidrag, är personer som evakuerades till Sverige från Makedonien.

Efter sommaren 2000 och det fortsatta återvändande som då skett från olika länder bedömde FN-administrationen i Kosovo (UNMIK) att mottagningskapaciteten i provinsen började bli uttömd och att vistelseländerna utanför närregionen därför borde göra ett uppehåll över vintern i sina återvändandeprogram. Utlänningsnämnden överlämnade därför några enskilda ärenden till regeringen för bedömning i detta

avseende. I avvaktan på regeringens ställningstagande genomfördes inte några fler återvändanden från myndigheternas sida. Regeringen tog i december ett beslut som överensstämde med UNMIK:s önskemål om ett uppehåll i återsändandet över vintern fram till den 15 mars 2001. Beslutsfattandet över asylansökningarna skulle emellertid fortsätta.

Av dem som fick tillfälligt skydd sökte sammanlagt 4 018 personer asyl för att stanna kvar i Sverige efter det tidsbegränsade uppehållstillståndets utgång. Den 31 juli hade 1 989 av dem fått permanent uppehållstillstånd, 1 624 beviljade av Migrationsverket och 365 efter överklagande av Utlänningsnämnden. För 1 004 personer har överklagandet avslagits. Det innebär att vid utgången av andra halvåret 2001 väntade 110 personer på beslut av Migrationsverket och 688 personer av Utlänningsnämnden. Härtill kommer att ett antal ärenden avskrivits.

När återvändandeinsatserna återupptogs i mars 2001 kom en allmän debatt att föras där krav restes på ytterligare senareläggande av återvändandet eller att alla som sökt asyl skulle få stanna. Detta ledde till att återvändandet under en tid blev relativt lågt på grund av osäkerhet bland de berörda kosovoalbanerna om vad som skulle komma att gälla. Fram till slutet av juli reste 120 personer som fått avslag på sina ansökningar självmant tillbaka genom Migrationsverkets försorg medan 70 personer som inte varit beredda till detta återvändande sedan deras ärende överlämnats till polisen. I dessa fall svarade Kriminalvårdens Transporttjänst för resan. Den 1 juli 2001 fanns hos Migrationsverket återvändandeärenden rörande 277 personer och hos polisen rörande 557 personer. För att underlätta återvändandet har Migrationsverket fram till den 30 juni 2001 haft en tjänsteman placerad i Pristina i Kosovo.

Sverige ger ett mycket omfattande stöd till FN-insatsen i Kosovo, både ekonomiskt, personellt och på andra sätt. Den NATO-ledda Kfor-styrkan, som Sverige deltar i, är fortfarande närvarande och ger nödvändigt skydd främst för de icke-albaner som stannat kvar i Kosovo och för att förebygga att även dessa måste fly provinsen. Svenskar har också viktiga uppgifter inom FN-administrationen (UNMIK) som svarar för att återupprätta centrala samhällsfunktioner och skapa förutsättningar för hållbar fred och samverkan mellan befolkningsgrupperna. Ett mål är enligt svensk uppfattning att Kosovo blir säkert för alla dess invånare oavsett etnisk eller politisk tillhörighet, att den etniska diskrimineringen upphör och att reella möjligheter snarast skall skapas för även alla icke-albaner att återvända till sina hemorter i provinsen.

Bosnien-Hercegovina

När kriget bröt ut i Bosnien-Hercegovina flydde många till Sverige. Drygt 60 000 bosnier fick permanent uppehållstillstånd här. De kunde alltså välja om de ville stanna i Sverige eller återvända när situationen så medgav. Närmare 2 000 av dem har återvänt med statligt återvändningsbidrag. Ett huvudelement, förutom att ge dem skydd som är i behov av det, i Sveriges Bosnienspolitik har hela tiden varit att ge stöd för återuppbyggnaden av Bosnien-Hercegovina för att säkra fred och

utveckling och för att så många som möjligt av dem som tvingats lämna sina hem skulle kunna återvända från asyllandet om de så önskade.

Förhållandena har successivt förbättrats i Bosnien-Hercegovina. I juni 2000 tog regeringen ett vägledande beslut i ett enskilt utlänningsärende som återspeglade dessa förbättringar. Under år 2000, särskilt i ökande grad under andra halvåret, kom emellertid över 4 000 bosnier till Sverige och sökte asyl. Under första halvåret 2001 har antalet sökande åter varit mycket lägre för att igen öka något under sommaren 2001. Det stora flertalet sökande får emellertid avslag på sina asylansökningar då de bedömdes sakna skyddsbehov. Uppehållstillstånd erhöles i första instans sålunda endast i ca 5 % av de ärenden som avgjordes under första halvåret 2001.

Antalet bosnier med uppehållstillstånd, som återvänt från Sverige med statligt återvändningsbidrag, har under år 2000 och första halvåret 2001 varit mycket litet. Ett gemensamt treårigt nordiskt projekt inom ramen för Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor har inletts för att underlätta för äldre bosnier i Finland, Danmark, Norge och Sverige att återvända till hemlandet. Projektet bedrivs i samarbete med bl.a. IOM, som på uppdrag av de nordiska länderna verkar för att de äldre återvändande skall komma i fullt åtnjutande av sina rättigheter i Bosnien-Hercegovina. Sammanlagt ett drygt hundratal bosnier deltar i projektet.

2.1.2 Vidarebosättning och andra åtgärder för flyktingar

Sverige har sedan år 1950 genom organiserad överföring tagit emot ett antal kvotflyktingar, s.k. vidarebosättning. Resurserna för detta är inte begränsade till att användas för flyktingar i ordets legala bemärkelse. De kan också användas för personer som är förföljda och befinner sig i fara men som ännu inte lämnat sitt hemland. Migrationsverket i samverkan med huvudsakligen UNHCR och IOM ansvarar för vidarebosättning av flyktingar i Sverige. Riktlinjer för vidarebosättning ges av regeringen. När det gäller inriktning samråder de nordiska regeringarna regelmässigt inom ramen för den nordiska samrådsgruppen i flyktingfrågor (NSHF).

Under budgetåren 2000 och 2001 har riksdagen anvisat medel motsvarande kostnaderna för 1 840 vidarebosatta flyktingar per år. Medlen har kunnat användas med viss flexibilitet. År 2000 och 2001 avsattes 10 miljoner kronor för medicinska insatser såväl i Sverige som i Bosnien-Hercegovinas närområde för medborgare i Bosnien-Hercegovina. Medlen har även använts för samverkan mellan svenska vårdgivare och medicinsk personal i f.d. Jugoslavien. År 2001 disponeras avsatta medel även för medicinska insatser i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Dessa insatser sker i samarbete med bl.a. UNHCR och IOM.

År 1998 avsattes 2,6 miljoner till Migrationsverkets disposition för regionala lösningar för speciellt utsatta personer i Colombia. Insatserna som huvudsakligen skulle genomföras under år 1999 skulle ske i samråd med UNHCR, enskilda organisationer och svenska ambassaden i Bogota. På grund av vissa initiala problem har avsatta medel även disponerats under år 2000 och delvis under år 2001. Regeringen har i juni 2001 avsatt

ytterligare 2,7 miljoner kronor med inriktning på att projektet skall få fortsätta i sin nuvarande utformning under ytterligare ett år. Dessutom har 6,5 miljoner kronor avsatts till en fond som UNHCR administrerar (UNHCR:s Trust Fund for Enhancing Resettlement Activities). Syftet med fonden har främst varit att bredda kretsen av länder som tar emot vidarebosatta. Fonden bildades år 1997 och har varit ett försöksprojekt under tre år. Danmark har på uppdrag av UNHCR genomfört en utvärdering av försöksprojektet. Av utvärderingen framkommer att projektet varit lyckat vad avser att bredda antalet länder som tar emot flyktingar för vidarebosättning. Här kan bl.a. nämnas att Chile, Brasilien, Burkina Faso och Benin givit löfte om att ta emot ytterligare flyktingar under år 2001. Genom att antalet länder som tar emot flyktingar för vidarebosättning ökar kan fler flyktingar som är i behov av skydd erbjudas denna lösning i de fall flyktingen inte kan stanna i det land han eller hon befinner sig i och inte heller kan återvända till sitt ursprungsland. Kostnaderna blir också lägre i förhållande till vidarebosättning i de s.k. traditionella länderna. Visst stöd kommer dock att behövas under en tid för integration av flyktingarna i de nya länderna. Utvärderingen föreslår vidare ett fortsatt ekonomiskt stöd till UNHCR för att ytterligare söka bredda antalet länder som tar emot flyktingar för vidarebosättning. Under år 2000 hade 14 stater i Europa, Amerika och Afrika samt Australien och Nya Zeeland om att regelbundet ta emot flyktingar för vidarebosättning. Under år 2000 tog dessa stater emot drygt 100 000 personer. Därutöver hade fyra stater tillfälliga överenskommelser om att ta emot flyktingar för vidarebosättning. Dessa stater tog under år 2000 emot ett mindre antal personer.

På initiativ av UNHCR anordnade Integrationsverket i april 2001 en internationell konferens i Norrköping om mottagande och integration av vidarebosatta flyktingar. Konferensen hade 260 deltagare från 22 länder. De representerade regeringar och organisationer i såväl de gamla som de nya länderna som tar emot flyktingar för vidarebosättning. Huvudsyftet med konferensen var att sprida kunskaper och ta fram rekommendationer om bra strategier för integration av vidarebosatta flyktingar.

Konferensen blev starten för det s.k. integrationsinitiativet i UNHCR. Inom ramen för detta skall en arbetsgrupp med deltagare från ett tiotal länder och med ledning från principer och övrig information från konferensen skriva en särskild handbok om integration och mottagning av vidarebosatta flyktingar. Syftet med handboken är främst att underlätta arbetet med vidarebosättning i de länder som regelbundet eller ad hoc tar emot flyktingar för vidarebosättning. Ett annat syfte är att underlätta för UNHCR att få nya länder att ta emot flyktingar för vidarebosättning.

Under år 2000 överfördes 1 162 personer till Sverige, huvudsakligen flyktingar från Irak och Iran. Under januari-juli 2001 har 576 personer överförts till Sverige. Dessa kommer främst från Guinea, Indien och Iran.

Anhöriga till flyktingar

Anhöriga, dvs. make/maka och ogifta barn yngre än 18 år, räknas som vidarebosatta om de kommer till Sverige i nära anslutning till flyktingens överförande. Resan hit anordnas genom IOM eller svensk

utlandsmyndighet. För anhöriga som inte kommer hit i nära anslutning till flyktingens ankomst kan Migrationsverket ge ett behovsprövat bidrag, om det är fråga om familjer till konventionsflyktingar. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige.

2.2 Regelverk och lagstiftning

2.2.1 Konventioner och avtal

I dag finns ett betydande antal konventioner och andra internationella instrument som är av betydelse för de avtalsslutande staternas flykting- och invandringspolitik.

FN-konventionen från år 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, kvarstår som den grundläggande och mest betydelsefulla konventionen som rör flyktingar. Det är denna konvention som vår svenska lagstiftning bygger på. Genèvekonventionen kompletterades år 1967 med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet. Protokollet innebär att staterna förbinder sig att tillämpa konventionen utan begränsning till händelser som inträffat före den 1 januari 1951 och som regel utan geografisk begränsning till händelser som inträffat i Europa.

Genèvekonventionen innehåller bl.a. en definition av vem som skall anses som flykting och föreskriver förbud mot avvisning eller utvisning av personer till ett land där de riskerar förföljelse eller till ett land där de inte åtnjuter trygghet mot att bli sända till ett land där de riskerar förföljelse. Dessutom innehåller konventionen bestämmelser om att en flykting skall jämföras med medborgare i det egna landet när det gäller vissa sociala förmåner m.m. I en bilaga till konventionen lämnas närmare anvisningar för utfärdande av resedokument till flyktingar.

I konventionen och protokollet definieras en flykting som en person som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av hemlandets skydd".

Konventionens flyktingdefinition är den enda universellt godtagna. Den tar sikte på personens individuella, subjektiva fruktan att utsättas för förföljelse på grund av vissa objektivt påvisbara omständigheter. Konventionens flyktingbegrepp täcker dock inte generellt personer som flyr på grund av naturkatastrofer, misär, väpnad konflikt eller allmänt våld. I ett par regioner finns särskilda överenskommelser med ett något vidare flyktingbegrepp.

OAU-konventionen från år 1969 om särskilda aspekter på flyktingproblemen i Afrika omfattar även en person som "på grund av yttre aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen i del av eller hela det land i vilket han har sitt ursprung eller är medborgare, tvingas lämna sin vanliga bostad för att söka tillflykt på annan plats utanför sagda land".

För Centralamerikas del accepterades ett snarlikt flyktingbegrepp i den deklaration som berörda regeringar antog i Cartagena år 1984. Det då

överenskomna flyktningbegreppet inkluderar också "personer som har flytt från sitt land därför att deras liv, säkerhet eller frihet hotats av allmänt våld, utländsk aggression, intern konflikt, massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller andra omständigheter som allvarligt stört den allmänna ordningen".

Såvitt gäller Asien har flera viktiga länder inte ratificerat Genèvekonventionen men har trots detta givit skydd åt flyktingar. UNHCR:s exekutivkommitté har – med stöd av principen om första asylländer i Sydostasien – godtagit en bestämmelse om att alla asylsökande, i varje fall temporärt, skall tas emot av första asylländerna och att tvångsvis avvísning och återsändande från dessa länder inte skall ske. OECD-staterna har inte gemensamt förbundet sig till en vidare flyktingdefinition än Genèvekonventionens, men åtskilliga OECD-stater har i sina nationella lagstiftningar infört bestämmelser om uppehållstillstånd som i vissa avseenden är generösare än Genèvekonventionens. Detta gäller för Sverige. Inom EU har medlemsstaterna enats om gemensamma regler om tillfälligt uppehållstillstånd. Detta är en nödvändighet för att länderna vid en massiv inströmning av skyddsbehövande skall kunna bereda skydd för alla dem som har behov av det.

Av stor betydelse är att UNHCR:s verksamhet på basis av bl.a. resolutioner från FN:s generalförsamling kommit att utvidgas utöver det ursprungliga mandatet. Av de 22,3 miljoner människor som UNHCR gav skydd och hjälp år 2001 utgjorde flyktingarna drygt hälften medan återstoden bestod av internflyktingar, återvändande samt övriga som drabbats av väpnade konflikter. Det bör emellertid observeras att flyktingkommissariens mandat formellt inte har utvidgats.

Inom UNHCR pågår en utveckling av de internationella normerna på flyktingområdet och ett 70-tal konklusioner har antagits av UNHCR:s exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar, bl.a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening. Med anledning av att flyktingkonventionen år 2001 har funnits i femtio år har UNHCR inlett konsultationer i syfte att bekräfta konventionens roll som grundpelare för den internationella flyktingrätten.

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling är av stor betydelse då det gäller internationellt skydd. Utlänningslagens regler om skyddsbehövande i övrigt bygger till stor del på dessa båda konventioner.

Efter Maastrichtsfördragets ikraftträdande år 1993 har man inom EU fattat ett betydande antal beslut på invandrings- och asylområdet. Främst rör det sig om resolutioner och rekommendationer, ofta med uttryckliga referenser till nationell lagstiftning, s.k. soft law. Bland besluten finns gemensam ståndpunkt om harmoniserad tolkning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen (EGT L 63, 13.3.1996, s. 2), resolutionen om minimigarantier vid handläggning av asylärenden (EGT L 274, 19.9.1996, s. 13) och resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppehälle för fördrivna personer (EGT L 262, 7.10.1995, s.1). I samarbetet mellan EU-staterna märks vidare särskilt den s.k. Dublinkonventionen (Konventionen rörande

bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna). Denna undertecknades år 1990 men trädde i kraft först under hösten 1997. Som en följd av Amsterdambfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999 har frågorna blivit en del av gemenskapsrätten.

Regeringen har i april 2001 ingått återtagandeaftal med Rumänien och med Kroatien. Återtagandeaftalen reglerar procedurer och ansvar mellan länder när det gäller återtagande av personer som inte har rätt att vistas i endera landet. Avtalet med Rumänien har kunnat ingås efter en lång tid av förhandlingar och ersätter ett tidigare avtal. Det nya avtalet omfattar även personer som kommer från tredje land. Avtalet med Kroatien har tillkommit efter kroatiskt initiativ.

Under år 2001 har regeringen även ingått avtal om feriearbete med Australien respektive Nya Zeeland. Avtalen möjliggör för svenska ungdomar mellan 18 och 30 år att under ett år besöka Australien respektive Nya Zeeland och innefattar även rätt att ta anställning. Motsvarande möjligheter öppnas för australiska och nyzeeländska ungdomar att besöka och arbeta i Sverige.

2.2.2 Utlänningslagen

Asyl och skyddsbehövande

Den lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1997 innebar tämligen omfattande förändringar i utlänningslagen (1989:529), bl.a. vad gäller de bestämmelser som reglerar vilka kategorier som skall ha principiell rätt till skydd i Sverige.

Till de kategorier som räknas som skyddsbehövande hör i första hand personer som bedöms vara *flyktingar* enligt 1951 års Genèvekonvention. Begreppet *asyl* som benämning på det uppehållstillstånd som ges är förbehållet flyktingar. Personer som omfattas av detta skydd benämns även konventionsflyktingar. Definitionen av begreppet flykting i utlänningslagen stämmer överens med konventionsdefinitionen. I 3 kap. 2 § utlänningslagen föreskrivs att med en flykting avses "en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd". Detta gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller om dessa inte kan antas bereda skydd mot förföljelse från enskilda. Som flykting räknas även den som är statslös och som av de nu nämnda skälen befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vistelseort under förutsättning att personen inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Utöver flyktingar har tre andra kategorier enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen en principiell rätt att få skydd i Sverige. Det rör sig om personer som lämnat sitt land av andra skäl än av flyktinggrundande orsaker och som

- känner en välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller
- på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

Som *skyddsbehövande* enligt ovanstående grunder anses även en person, som är statslös och som av de uppräknade skälen befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, under förutsättning att personen inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Förändringar i utlänningslagen

Genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft 1 juli 2000 (SFS 2000:292) har skyddet för kvinnor i anknytningsärenden förbättrats. Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört inom tvåårstiden för den uppskjutna invandringsprövningen, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Vidare skall ett första uppehållstillstånd kunna nekats trots att förhållandet framstår som seriöst, om det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet.

Från den 1 juli 2001 har nya bestämmelser om uppehållstillstånd för adopterade införts (SFS 2001:201). En av nyheterna är att en bestämmelse förs in i utlänningslagen som uttryckligen reglerar möjligheten att ge uppehållstillstånd på grund av adoption för barn under 18 år. Dessutom tydliggörs i lagtexten att utlänningsmyndigheterna alltid skall godta den anknytning som uppkommit genom ett beslut om adoption som meddelats av svensk domstol. Vidare gäller att svenska domstolar fortsättningsvis alltid skall inhämta yttrande från Migrationsverket i adoptionsärenden som rör utomnordiska medborgare som är tolv år eller äldre.

2.2.3 Regeringens praxisgrundande beslut i enskilda utlänningsärenden

När Migrationsverket eller Utlänningsnämnden önskar regeringens vägledning i en fråga rörande tillståndsgivning kan de lämna över enskilda ärenden till regeringen för beslut. Dessa beslut är sedan vägledande för myndigheternas beslutsfattande. Däremot kan inte regeringen begära att få fatta beslut i ett enskilt ärenden eller på annat sätt påverka utgången i enskilda ärenden. Regeringen har fattat vägledande beslut i enskilda ärenden vid två tillfällen under den aktuella perioden.

I två ärenden från den 21 december 2000 (dnr UD2000/1256/MAP och UD2000/1259/MAP) fann regeringen det motiverat med en längre frist för verkställighet av beslut om utvisning än vad som anges i lagen.

Ärendena gällde dels en ensamstående kosovoalbansk man, dels en kosovoalbansk familj med ett barn. Mannen respektive familjen, som vistats i Sverige med tillfälliga uppehållstillstånd, hade evakuerats från Makedonien under kriget i Kosovo våren 1999. I bägge fallen överklagades Migrationsverkets avslagsbeslut till Utlänningsnämnden, som överlämnade ärendena till regeringen. Regeringen avlog överklagandena, men förordnade om att verkställighet av besluten om utvisning inte fick ske mot de klagandes vilja före den 15 mars 2001. Bakgrunden var att förhållandena i Kosovo under den förestående vinterperioden var sådana att det inte var rimligt att då återsända personerna dit.

Regeringen redovisade sin syn på återreseförbud genom beslut i fyra ärenden den 15 mars 2001 (dnr UD2000/111/MAP, UD2000/112/MAP, UD2000/113/MAP och UD2000/114/MAP). Praxis var tidigare att administrativa beslut om avvisning eller utvisning i fler än 90 % av fallen förenades med beslut om återreseförbud i minst två år. I de ovan angivna praxisbesluten fann regeringen att administrativa avlägsnandebeslut i framtiden inte regelmässigt bör kombineras med återreseförbud. Anledningen är de stora rättsverkningar ett sådant förbud kan ha för den enskilde individen och de omfattande registreringar av återreseförbud i Schengens informationssystem som skulle kunna bli följden i och med Sveriges operativa inträdande i Schengensamarbetet. Ärendena gällde asylansökningar och återförvisades i den delen som gällde beslut om uppehållstillstånd eller inte till Migrationsverket på grund av principen om rätt till tvåinstansprövning.

2.2.4 Svenska utlänningsärenden i Europadomstolen och FN-kommittén mot tortyr

Sedan slutet av 1980-talet har ett antal klagomål mot Sverige anförts till Europakommissionen i Strasbourg av utlänningar som nekats uppehållstillstånd här i landet. Den 1 november 1998 ersattes kommissionen och den dåvarande Europadomstolen av en ny Europadomstol med heltidsanställda ledamöter. Sedan dess anförts klagomål direkt till Europadomstolen. I klagomålen mot Sverige anförts ofta att utlänningen, om han eller hon återsänds till sitt hemland, kommer att utsättas för tortyr. Sådan är förbjuden enligt artikel 3 i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling. I den svenska utlänningslagen finns ett absolut förbud mot att avvisa eller utvisa en person som riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr eller att utsättas för annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den som riskerar sådan behandling skall beviljas uppehållstillstånd här i landet som skyddsbehövande.

Ärenden där tortyr åberopas är ofta svåra att utreda och innefattar komplicerade frågor om bevisvärdering. Som exempel kan nämnas att den som har blivit torterad kan ha svårt för att sakligt redogöra för vad

han eller hon har varit utsatt för. Inte sällan finns den bevisning som åberopas i ärendet i ett annat land.

Tortyrkommittén har hittills prövat 16 ärenden i sak avseende klagomål mot Sverige. Kommittén har uttalat kritik mot Sverige i åtta fall. I lika många ärenden har kommittén funnit att kritik inte kan riktas mot Sverige. Sju ärenden har avgjorts utan sakprövning. För närvarande finns i kommittén sex öppna ärenden som rör Sverige. Sverige har hittills inte fällts i Europadomstolen i något ärende avseende artikel 3 i Europakonventionen.

Efter 1997 års förändringar i utlänningslagen då det fastslogs att risken för tortyr utgör en grund för skydd i Sverige har ett betydande antal personer beviljats uppehållstillstånd på denna grund. Under år 2000 beviljades drygt 1 100 personer uppehållstillstånd i Sverige på denna grund.

En förutsättning för att tortyrkommittén skall kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i fråga har accepterat den individuella klagorätten. Många stater som är anslutna till tortyrkonventionen har inte gjort detta. Europadomstolen däremot är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till Europakonventionen. I flera länder med en utvecklad rättsordning och en rättssäker asylprocess ökar antalet ärenden som förs till dessa internationella övervakningsorgan. Ökningen gäller framför allt ärenden hos FN:s tortyrkommitté. Detta kan ses som en naturlig följd av att förutsättningarna för att juridiskt driva en sak vidare genom stöd av aktiva juridiska ombud är större i dessa länder. Andra länder som har eller har haft individuella ärenden i CAT-kommittén är t.ex. Frankrike, Schweiz och Kanada.

Sverige fäster stor vikt vid rätten för enskilda att klaga hos internationella övervakningsorgan. Det görs en noggrann analys av varje ärende där kritik har uttalats mot Sverige och på olika sätt förbättras rutinerna för handläggning och bedömning av asylärenden där tortyr kan ha förekommit. Sverige rättar sig alltid efter beslut som fattas av Europadomstolen och Tortyrkommittén. Ingen avvisning har skett i de fall där Sverige har kritiserats.

2.3 Utrednings- och propositionsarbete

2.3.1 Tillfälligt skydd

I en s.k. massflyktssituation får *tidsbegränsade uppehållstillstånd* ges under högst två år. Regeringen har i 2 kap. 4 a § utlänningslagen bemyndigats att meddela när sådana tillstånd skall ges. Om ett återvändandeprogram har inletts, kan tiden förlängas med högst två år. Vid massflykt förutsätts också konsultationer med andra länder och internationella organisationer om fördelning av ansvar för att ge de drabbade stöd och skydd.

Behovet av att kunna ta emot stora mängder människor som tvingats fly undan krig eller naturkatastrofer aktualiserades särskilt i samband med krisen i Kosovo under slutet av 1990-talet. Med stöd av det nysnämnda bemyndigandet beslutade regeringen den 15 april 1999 om

en förordning (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den förordningen skulle medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien, som kom från provinsen Kosovo och som inte kunde återvända dit på grund av förhållandena där, anses ha behov av tillfälligt skydd. Under förutsättning att personerna hade behov av skydd i Sverige fick de beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Under det svenska ordförandeskapet i EU inriktades arbetet inledningsvis på ett direktivförslag om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv inströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser. Ministrarna nådde politisk överenskommelse i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 28 maj 2001. Direktivet antogs den 20 juli (EGT L 212, 7.8.2001, s.12). Syftet med direktivet är att EU skall ta ett gemensamt ansvar för att i en krissituation ge omedelbart tillfälligt skydd till ett stort antal fördrivna personer. Direktivet garanterar samtidigt den individuella rätten att söka asyl för dem som vill få ett mer långsiktigt skyddsbehov prövat. Personerna som åtnjuter tillfälligt skydd skall också garanteras rättigheter på skälig nivå, t.ex. föreskrivs rätten att arbeta, rätten för kärnfamiljen att återförenas, tillgång till akutsjukvård samt rätt för barnen att gå i skolan. Direktivet syftar också till att bidra till en balans mellan medlemsstaternas insatser samt att omsätta principen om solidaritet vid mottagande av fördrivna personer till praktisk handling. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 31 december 2002. Arbetet med genomförandet kommer att inledas under hösten 2001.

2.3.2 Utredning om ny instans- och processordning i utlänningsärenden

I syfte att öka rättssäkerheten och legitimiteten i den rättsliga prövningen av främst asylärenden, bereds för närvarande i Regeringskansliet förslag om en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Dessa frågor har varit föremål för utredning genom betänkandet *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16) och departementspromemorian *En specialdomstol för asylärenden* (Ds 2000:45) vilka har remissbehandlats. Centralt i förslagen till reform är att införa en tvåpartsprocess med ökad möjlighet till muntlig förhandling främst i asylärenden.

2.3.3 Anhöriginvandring

Den parlamentariska Anhörigkommittén (UD 2000:3) har i uppdrag att utreda bestämmelserna i UtilL om anhöriginvandring till Sverige (dir. 2000:36). Enligt de ursprungliga direktiven (dir. 2000:36) skulle uppdraget redovisas senast den 1 mars 2001. Den 29 november 2000 beslöt regeringen emellertid om tilläggsdirektiv rörande vissa frågor om transportörsansvar, människosmuggling och människohandel (dir 2001:64), enligt vilket uppdraget om anhöriginvandring skulle redovisas senast den 31 januari 2002. Arbetet i denna del har emellertid blivit fördröjt. Regeringen beslöt i tilläggsdirektiv den 26 juli 2001 (dir.

2001:64) att uppdraget om anhöriginvandring skall redovisas senast den 31 januari 2002 och uppdragen rörande människosmuggling och människohandel senast den 31 juli 2002. Samtidigt befriades kommittén från sitt uppdrag om transportörsansvar. För denna senare fråga har regeringen den 16 augusti 2001 beslutat att en arbetsgrupp skall tillsättas inom regeringskansliet och redovisa sitt uppdrag senast den 20 oktober samma år.

Inom EU har under det svenska ordförandeskapet bedrivits ett intensivt arbete för ett direktiv om familjeåterförening. En politisk överenskommelse kunde emellertid inte nås under perioden på grund av medlemsstaternas olika uppfattningar om vilket innehåll direktivet skall ha.

2.3.4 Arbetskraftsinvandring

Principerna för arbetskraftsinvandringen, som idag regleras främst i utlänningsförordningen men också i utlänningslagen, bygger på en proposition från 1968. Härvidlag fastställdes att utländsk arbetskraft inte skulle kunna användas för att styra tillgången på arbetskraft. Detta skulle istället främst ske genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom utbildning av arbetslösa, omflyttning inom landet etc. Vidare skulle man underlätta kvinnors inträde på arbetsmarknaden.

Under åren 1999-2001 har ett flertal studier och rapporter visat att det råder arbetskraftsbrist inom en rad olika branscher och yrken. Trots ökade utbildningsinsatser på senare tid, förmår inte det svenska utbildningsväsendet att tillräckligt snart tillgodose arbetsmarknadens behov inom de identifierade yrkesgrupperna. Från näringslivet har det framförts återkommande önskemål om att regelverket bör förenklas för att företag på ett snabbare och mer flexibelt sätt skall kunna rekrytera personal inom bristyrkena. Oavsett konjunktursvängningar kommer den demografiska förändringen att medföra arbetskraftsbrist på längre sikt.

Regeringen uppdrog därför i december 2000 åt Migrationsverket att i samarbete med Arbetsmarknadsstyrelsen lämna förslag på vad som kan göras inom ramen för gällande lagstiftning för att bättre kunna tillgodose de ökade behoven av arbetskraft, särskilt påtagliga inom data- och teknikyrken samt undervisnings- och vårdyrken. Myndigheterna redovisade sitt uppdrag den 30 april 2001. I rapporten framhöll de båda myndigheterna att man ser behov av en mer generell översyn av dagens regelsystem när det gäller arbetskraftsinvandring. Vidare föreslogs ett antal förändringar i AMS riktlinjer, bl.a. möjlighet att ge arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist för längre perioder än vad som i dag är möjligt. Det föreslogs också förändringar i utlänningsförordningen (1989:547), däribland att kravet på arbetstillstånd skulle kunna avskaffas för vissa artister och idrottsmän samt för specialister inom internationella koncerner som skall arbeta här under högst ett år. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Ställningstagande i de frågor som aktualiseras i den kan förväntas under hösten och under nästa år.

2.4.1 Ordförandeskapet i EU:s ministerråd

Sammanfattning

I stort sett samtliga målsättningar som sattes upp inför ordförandeskapet uppnåddes. Politisk enighet nåddes i ett flertal ärenden bl.a. när det gäller direktivet om tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer, direktivet och rambeslutet om människosmuggling, direktivet om transportöransvar samt direktiv om ömsesidigt erkännande av avlägsnandebeslut. Vidare fattades beslut i ett antal frågor rörande viseringspolitiken. En viktig händelse under den här perioden var också de nordiska staternas operativa inträde i Schengensamarbetet. Vid sidan av lagstiftningsområdet skedde betydelsefulla kontakter med Ryssland, Ukraina, Kina, Polen och länderna på västra Balkan om åtgärder för en ordnad asyl- och migrationspolitik och mot den olagliga invandringen. Samarbetet med kandidatländerna i deras uppbyggnad av rättssäkra asyl- och gränskontrollsystem i enlighet med EU:s normer har också stärkts. Under ordförandeperioden har seminarier hållits om barn i krig och på flykt samt om asylfrågor och statistik. Slutsatser från dessa har rapporteras till respektive antagits av rådet. Inom Högnivågruppen för asyl och migration (HWLG) har det förebyggande samarbetet med ursprungs- och transitländer framskridit; dialogen med såväl internationella organisationer som med partnerländerna har stärkts. Politiska överenskommelser, seminarier m.m.

Direktiv om tillfälligt skydd

Politisk överenskommelse nåddes om direktivet om tillfälligt skydd vid rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) den 28-29 maj 2001. Detta är ett genombrott i EU:s lagstiftnings- och harmoniseringsarbete, en första byggsten i skapandet av ett gemensamt asylsystem och en gemensam asylopolitik. Syftet med direktivet är att EU skall ta ett gemensamt ansvar för att i en krissituation ge omedelbart tillfälligt skydd till ett stort antal fördrivna personer. Direktivet garanterar samtidigt den individuella rätten att söka asyl för den som vill ha sitt ärende prövat ur ett mer långsiktigt perspektiv. Personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall vidare garanteras en likartad behandling i alla EU:s medlemsstater när det gäller bostad, hälsovård, skolgång m.m. FN:s flyktingkommissarie har välkomnat uppgörelsen. Direktiv om rätten till familjeåterförening. Ambitionen var ursprungligen att nå en politisk överenskommelse om direktivet om rätt till familjeåterförening. Inför rådsmötet i maj 2001 deklarerade några medlemsstater att de inte ansåg tiden mogen för ett antagande. En principiell diskussion om vissa kärnfrågor ägde emellertid rum vid RIF-rådet den 28-29 maj 2001. Medlemsstaterna är överens om att kärnfamiljen skall ha rätt att återförenas. När det gäller övriga anhöriga är det upp till medlemsstaterna att avgöra i vilken mån dessa skall beviljas återförening.

Direktiv och rambeslut om människosmuggling

Skr. 2001/02:5

Politisk överenskommelse om detta direktiv nåddes vid rådsmötet den 28-29 maj 2001. Rambeslutet reglerar straffen för människosmuggling och hjälp till olaglig vistelse. För människosmuggling vid grova brott med försvårande omständigheter skall det lägsta maximistraffet vara 8 år. För länder där praxis på straffområdet så motiverar kan straffsatsen sättas lägre, dock lägst 6 år. Vad gäller hjälp till olaglig vistelse skall endast den som agerat i vinstsyfte kunna straffas. Direktivet innehåller en frivillig humanitär klausul som möjliggör för medlemsstaterna att undanta humanitärt motiverade handlingar från straffansvar vid hjälp till olaglig inresa.

Direktiv om transportöransvar

Direktivet om transportöransvar lades fram under den franska ordförandeskapsperioden andra halvåret 2000. Sverige fick överta förhandlingsarbetet och en politisk överenskommelse nåddes vid RIF-rådet i maj 2001. Formellt beslut fattades senare vid transportrådet i slutet av juni 2001. Direktivet reglerar ekonomiska sanktioner mot transportörer som inte uppfyller kraven på kontroll av att passagerare, som inte är EU-medborgare och som reser in i EU från tredje land, har erforderliga resehandlingar. Ekonomiska sanktioner skall dock inte utdömas när någon efter inresan beviljas asyl eller annat internationellt skydd. Detta innebär också att möjlighet finns att uppskjuta sanktionerna när någon söker asyl. Det är i stor utsträckning upp till varje medlemsstat att utforma sanktionerna så att de hamnar på en acceptabel nivå. Den gemensamma ordningen syftar till att stärka flyg- och sjösäkerheten, hantera migrationsströmmar och upprätthålla en reglerad invandring.

Direktiv om ömsesidigt erkännande av avlägsnandebeslut

Under våren 2001 antog RIF-rådet direktivet om ömsesidigt erkännande av beslut om avvísning eller utvisning av medborgare i tredje land. Direktivet syftar till att möjliggöra erkännande i en medlemsstat av beslut om ut- eller avvísning som fattas av en annan medlemsstat. I direktivet anges närmare förutsättningar som skall uppfyllas för att ett avlägsnandebeslut skall kunna verkställas enligt den tillämpliga lagstiftningen i den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren befinner sig. Medlemsstaterna skall ersätta varandra för finansiella obalanser som kan uppstå vid tillämpningen av direktivet. För att åstadkomma detta skall rådet senare, på förslag från kommissionen, anta kriterier för kostnadsfördelningen. Kommissionen har ännu inte lagt något förslag om kostnadsfördelning. Direktivet kan sägas ingå i arbetet med att vidareutveckla ett gemensamt område utan inre gränser där således en avvisad person kan avvika till en annan medlemsstat.

Sverige anordnade ett seminarium om statistik den 4 april. Som ett resultat av detta antogs vid RIF-rådet i maj 2001 rådsslutsatser om förbättrad statistik i asyl- och migrationsfrågor. Vid seminariet beslutades att EU årligen skall ta fram statistiska rapporter över invandringen och flyktingmottagandet. Belgien kommer att anordna ett uppföljningsmöte under hösten 2001. Sverige kommer i sådana sammanhang alltid bl.a. att verka för att könsuppdelad statistik framställs.

Framstegsrapport från Högnivågruppen för asyl och migration

Från Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG) lades en framstegsrapport fram vid RIF-rådet den 28-29 maj 2001. Målet med HLWG:s arbete är att utveckla helhetsperspektivet i asyl- och migrationsarbetet genom dialog med ursprungs- och transitländer samt internationella organisationer. Det förebyggande arbetet med att motverka den ofrivilliga migrationens orsaker, dialogen med ursprungs- och transitländer och samordningen mellan konfliktförebyggande arbete, utvecklingsarbete och migrationspolitiska åtgärder har stärkts under den svenska ordförandeskapsperioden.

Yttre förbindelser

Under den svenska ordförandeskapsperioden har arbetet med att stärka EU:s stöd och samarbete med länder utanför EU drivits kraftfullt. Betydelsefulla kontakter har skett bl.a. förts med Ryssland, Ukraina, Kina, Polen och länderna på västra Balkan om förebyggande åtgärder för en väl fungerande asyl- och migrationspolitik. Vidare har viktiga framsteg gjorts i det migrations- och asylpolitiska samarbetet med USA och Kanada inom ramen för den sk. transatlantiska dialogen.

Inom ramen för den s.k. Barcelonaprocessen anordnades ett särskilt expertmöte om migration (samarbete kring statistik samt informationsutbyte om viseringsregler) för länderna kring Medelhavet. Mötet kommer att följas upp av ytterligare ett expertmöte under det belgiska ordförandeskapet i oktober 2001.

EU:s utvidgning

Sverige prioriterade utvidgningen under EU-ordförandeskapet. Efter förhandlingar kom medlemsstaterna överens om en gemensam position i utvidgningsförhandlingarna när det gäller fri rörlighet för personer. Den innebär bl.a. att EG-regelverket (*acquis*) inte tillämpas vad gäller fri rörlighet för arbetskraft under de två första åren efter anslutningen. Istället gäller nationella regler. Efter två år kan medlemsstaterna välja om de under de följande tre åren vill fortsätta att tillämpa nationella regler eller om de vill börja tillämpa *acquis*. I det senare fallet har man rätt att använda en skyddsklausul. När fem år förflutit har medlemslandet, i det fall det föreligger hot om allvarlig störning på arbetsmarknaden,

möjlighet att fortsätta tillämpa nationella regler i ytterligare två år. Nuvarande medlemsstater skall ge medborgare från nya medlemsstater mera förmånlig tillgång till sina arbetsmarknader än vad som gäller för medborgare från tredje land.

Från regeringens sida ansågs inte den fri rörligheten för arbetskraft från kandidatländerna utgöra något omfattande hot. Regeringen deklarerade därför tidigt att den inte hade för avsikt att utnyttja möjligheten att bibehålla nationella begränsningar. Om mot förmodan detta skulle riskera att leda till allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden kommer dock lämpliga åtgärder att behöva vidtagas. Enligt denna deklaration avser Sverige att ge arbetstagare från de blivande medlemsländerna möjlighet att på samma villkor som arbetstagare från nuvarande medlemsländer söka arbete i Sverige från anslutningsdagen. Även andra nuvarande medlemsstater har gjort sådana deklarationer.

Fram till sommaren 2001 har kapitlet om fri rörlighet för personer stängts, dvs. förhandlats färdigt, med 5 länder (Ungern, Lettland och Slovakien med övergångsarrangemang samt Cypern och Malta utan övergångsarrangemang).

Under den svenska ordförandeskapsperioden påbörjades även de interna diskussionerna om EU:s förhandlingsposition när det gäller kapitlet för rättsliga och inrikes frågor för Lettland, Litauen, Slovakien, Bulgarien och Malta. Inom ramen för arbetet i den kollektiva utvärderingsgruppen kunde tre utvärderande landrapporter slutföras, nämligen gällande Polen, Estland och Malta. Flera ansökarländer har gjort stora framsteg i uppbyggandet av en asyl- och migrationspolitisk rättsordning. I anslutning till rådet den 16 mars 2001 möttes justitie- och inrikesministrarna från både ansökarländerna och EU:s medlemsstater för att särskilt diskutera asylfrågor. Ansökarländerna har även deltagit i flera seminarier och arbetsgruppsmöten under Sveriges ordförandeskap.

Seminarium om barn i krig och på flykt

Ett seminarium för högre tjänstemän ägde rum i Norrköping den 1-2 mars 2001. Ordförandeskapsslutsatser om värnandet av barnens rättigheter i asyl- och biståndspolitiken antogs. Ett resultat av seminariet är att kommissionär Vitorino åtagit sig att i kommande lagförslag inom det asyl- och migrationsrättsliga området införliva ett barnrättsperspektiv.

Seminarium om asyl

Migrationsverket anordnade den 23-24 april 2001, i samarbete med kommissionen och USA, ett seminarium på hög tjänstemannanivå för att diskutera internationellt skydd inom ramen för en enhetlig asylprocedur ("International Protection within One Single Asylum Procedure"). Deltagare från medlemsstaterna, ansökarländerna, USA, Kanada, Norge, EU:s institutioner, UNHCR och frivilligorganisationer närvarade. Mötet syftade bl.a. till att diskutera aktuella frågor om internationellt skydd, vilket även bidrog till att ge kommissionen underlag i sitt arbete med

utformandet av sina direktivförslag om definitionen av flyktingar samt Skr. 2001/02:5
alternativa skyddsformer.

Under det svenska ordförandeskapet antagna beslut

- Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s 12)
- Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, 21.3.2001, s.1)
- Rådets förordning (EG) nr 1091/2001 av den 28 maj 2001 om fri rörlighet med en visering för längre vistelse (EGT L 150, 6.6.2001, s. 4)
- Rådets beslut (2001/420/EG) av den 28 maj 2001 om anpassning av delarna V och VI samt bilaga 13 i de gemensamma konsulära anvisningarna och bilaga 6 a i den gemensamma handboken vad gäller viseringar för längre vistelse med samma giltighet som viseringar för kortare vistelse (EGT L 150, 6.6.2001, s. 47)
- Rådets slutsatser om lokalt konsulärt samarbete (7819/1/01, VISA 47 COMIX 257 rev 1)
- Rådets slutsatser om upprättande av ett nätverk med nationella sambandsmän för invandring för att bidra till att hålla olagliga migrationsströmmar genom västra Balkan under kontroll (8684/01, CIREFI 31 COMIX 344)
- Rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvísning eller utvisning av medborgare i tredje land (EGT L 149, 2.6.2001, s. 34)
- Mandat till kommissionen att förhandla återtagandeavtal med Hongkong och Macao
- Rådets slutsatser om kontroll av underåriga vid medlemsstaternas yttre gränser (7626/01, FRONT 20 COMIX 242)
- Rådets förordning (EG) nr 789/2001 av den 24 april 2001 om att förbehålla rådet genomförandebefogenheter avseende vissa detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden för behandlingen av ansökningar om visering (EGT L 116, 26.4.2001, s. 2)
- Rådets beslut (2001/329/EG) av den 24 april 2001 om uppdatering av del VI samt bilagorna 3, 6 och 13 i de gemensamma konsulära anvisningarna samt bilagorna 5a, 6a och 8 i den gemensamma handboken (EGT L, 26.4.2001, s. 32)
- Rådets beslut om komplettering av bilaga 10 till gemensamma konsulära anvisningar angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulära myndigheter samt av bilaga 8 till Schengens nätverk för konsultationer (VISION)

- Rådets förordning (EG) nr 790/2001 av den 24 april 2001 om att förbehålla rådet genomförandebefogenheterna angående vissa detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden för genomförandet av gränskontroll och övervakning (EGT L 116, 26.4.2001, s. 5)
- Rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelser i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 47)
- Rådets beslut (2001/258/EG) av den 15 mars 2001 om ingående av ett avtal mellan Europeiska gemenskapen och republiken Island och konungariket Norge om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som skall ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i någon av medlemsstaterna eller i Island eller Norge (EGT L 93, 3.4.2001, s. 38)
- Rådets slutsatser om statistik (7973/01, ASIM 10)
- Framstegsrapport om arbetet i Högnivågruppen för asyl och migration
- Länderrapporter över Polen, Malta och Estland.

2.4.2 Asyl

Den 28 september 2000 antogs Rådets beslut (2000/569/EG) om inrättandet av en europeisk flyktingfond (EGT L 252, 6.10.2000, s. 12). Fonden skall huvudsakligen stödja projekt för mottagande av asylsökande, integration och återvändande men medel kan också användas till s.k. akutåtgärder. Bidrag kan bl.a. lämnas till frivilligorganisationer, myndigheter, skolor och kommuner. Ansvarig myndighet gentemot kommissionen är Migrationsverket. Migrationsverket fattar, i samråd med Integrationsverket, beslut om vilka projekt som skall tilldelas medlen varje år.

Den 11 december 2000 antogs rådets förordning (EG) nr 2725/2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (EGT L 316, 15.12.2000, s. 1). Under det svenska ordförandeskapet pågick arbete med tillämpningsföreskrifterna för hanteringen av systemet. Parallellt med detta arbete förbereddes i kommissionens regi systemets användning.

I november 2000 presenterade kommissionen ett meddelande om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för den som beviljas asyl (KOM(2000) 755 slutlig). Meddelandet var förmål för diskussion vid det informella ministermötet i Stockholm i februari 2001.

Under den svenska ordförandeperioden inriktades arbetet inledningsvis på direktivförslaget om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (se avsnitt 2.3.1.). Ministrarna nådde politisk överenskommelse den 28 maj 2001. Direktivet antogs den 20 juli 2001.

Direktivförslag om miniminormer för medlemsstaternas åtgärder för att bevilja eller återkalla flyktingstatus presenterades av kommissionen i september 2000 (KOM(2000)578 slutligt). Frågan har börjat förhandlas i

rådsarbetsgruppen och arbetet förväntas fortsätta under belgiskt Skr. 2001/02:5 ordförandeskap.

Direktivet föreslås tillämpas på dem som ansöker om asyl vid medlemsstaternas gränser och på deras territorium. Det föreskriver ett antal miniminormer för prövningsförfarandet, bl. a. den asylsökandes rätt till en individuell asylansökan, rätt till tolk och rättshjälp, rätt till ett motiverat beslut i ärendet, rätten att överklaga samt regler om utbildning för personalen vid beslutande myndigheter. Frågan om förvar regleras liksom proceduren för prövning av asylansökningar i sak samt i en s.k. snabb procedur. Vidare finns det bl. a. bestämmelser om s.k. säkra tredje länder, första asyllandsprincipen och säkra ursprungsländer.

I maj 2001 presenterade kommissionen ytterligare ett direktivförslag om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (KOM(2001)181 slutligt). Förslaget kommer att behandlas under belgiskt ordförandeskap. Frågorna om direktivets tillämpningsområde, rätten till arbete och rörelsefrihet för asylsökande, kommer att bli föremål för omfattande diskussioner. I övrigt omfattar förslaget minimiregler för de asylsökandes rättigheter och skyldigheter. Rättigheterna består huvudsakligen av rätten till dokumentation, familjens enhet, tillgången till vård och psykologiskt stöd, utbildning för såväl barn som vuxna, inkvartering och bidrag. Personer med särskilda behov uppmärksammas genom särskilda bestämmelser.

Kommissionen har även presenterat ett förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (KOM(2001)447 slutligt). Detta förslag skall när det antas ersätta Dublinkonventionen.

Under hösten 2001 förväntas kommissionen presentera direktivförslag om tillnärmning av tolkningen av 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och om alternativa skyddsformer.

2.4.3 Visering

Under året har en viktig arbetsuppgift varit att nå total harmonisering av viseringspolitiken inom EU och Schengensamarbetet, vad avser vilka länders medborgare som skall ha visering och vilka som skall vara befriade från viseringstvång vid inresa i medlemsstaterna. Den dominerande frågan har varit förberedelsearbetet inför de nordiska ländernas operativa inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001. En betydande del av arbetet har bestått i att förbereda beslut av rådet om de förändringar av regelverket som krävdes för de nordiska ländernas inträde. En annan uppgift har varit att tillföra Schengens handböcker angående viseringsärenden de uppgifter som behövs i den praktiska handläggningen av viseringsansökningar. Samtidigt har mycket arbete ägnats åt att utveckla de datasystem som behövs i den praktiska hanteringen av viseringsärenden. Rådet har därutöver fattat ett antal beslut om ändringar och tillägg i det gemensamma regelverket.

Kommissionen presenterade i mars 2000 ett förslag till förordning. Förordningen innebar att viseringspolitiken harmoniseras fullt ut dvs. en

positiv lista och en negativ lista framlades som alla medlemsstater är bundna av. Förordningen antogs av rådet den 15 mars 2001 (539/2001, EGT L 81/1).

Däremot innebär inte förordningen att praxis harmoniseras. Svenska myndigheter beslutar vem som ska beviljas visering. Riktlinjerna är att normalt resande ska underlättas samtidigt som visering behövs som stöd för den reglerade invandringen. 80 % av alla ansökningar om visering till Sverige beviljas.

Det franska ordförandeskapet presenterade ett förslag till förordning om långtidsviseringar som antogs av rådet den 28 maj 2001 (1091/2001, EGT L 150). Genom denna förordning erkänns anhöriga, som i väntan på uppehållstillstånd på grund av anknytning har långtidsviseringar, under viss tid samma rätt till fri rörlighet som övriga som är bosatta i EU-länder. Förordningen innebär dock ingen förändring för Sverige eftersom personer med anknytning får uppehållstillstånd direkt och kan röra sig fritt inom Schengenområdet.

RIF-rådet antog den 28 maj 2001 även rådsslutsatser angående lokalt konsulärt samarbete som ett led i strävan att harmonisera tolkningen av det gemensamma regelverket. Därutöver fattade RIF-rådet under våren 2001 ett antal beslut av teknisk natur, framför allt om hur ändringar i regelverket skall kunna genomföras.

Enligt artikel 62 (3) EG-fördraget skall åtgärder vidtas som anger villkoren för att medborgare i tredje land skall ha möjlighet att under en tre månaders period resa inom medlemsstaternas territorium. Kommissionen har under sommaren 2001 lämnat ett förslag i frågan (KOM(2001)388).

Under året har möten ägt rum med företrädare för kandidatländerna inom ramen för det samarbete som skall underlätta deras inträde i EU. Sverige har tillsammans med Danmark, Finland och Tyskland inom denna ram haft ett samarbete med konsulära myndigheter i Estland, Lettland och Litauen.

2.4.4 Gränskontrollfrågor

Gränskontrollfrågorna samordnas i en särskild arbetsgrupp. Arbetsgruppen diskuterar bl.a. frågor som rör personkontrollen vid EU:s yttre gränser och utplacering av dokumentrådgivare på flygplatser. Gränskontrollfrågor diskuteras även till viss del inom arbetsgruppen CIREFI. Detta gäller bl.a. frågor som rör människosmuggling.

2.4.5 Migration – invandring

Inom invandringsområdet har i princip all tid ägnats åt förhandlingar runt förslaget till direktiv om rätt till familjeåterförening. Allt eftersom arbetet fortskridit har det stått klart att graden av harmonisering inte kommer att bli hög. När det gäller frågan, vilka anhöriga som skall ha rätt till familjeåterförening, är medlemsstaterna överens om att kärnfamiljen skall ha rätt till återförening. När det gäller övriga anhöriga har man inte lyckats enas om några bindande regler. Allt tyder på att det kommer att

lämnas åt varje medlemsstat att avgöra i vilken mån dessa anhöriga skall beviljas återförening. Några medlemsstater och kommissionen är oroade över att direktivet kommer att bli urvattnat och frågar sig vilket värde det kommer att ha för en gemensam invandringspolitik.

I slutet av den svenska ordförandeskapsperioden påbörjades behandlingen av kommissionens direktivförslaget om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (KOM(2001)127 slutligt). Syftet med förslaget är att ge tredjelandsmedborgare som varit bosatta i en medlemsstat i fem år en särskild permanent status som under vissa förutsättningar skall ge rätt till bl.a. bosättning i en annan medlemsstat. Denna särskilda status kommer för svensk del att innebära ett komplement till de permanenta uppehållstillstånd som i dag utfärdas.

2.4.6 Migration – avvisning och utvisning

En målsättning för EU-samarbetet är att uppnå en bättre samordnad EU-politik för återtagande och återsändande. Instrument som kan användas i detta syfte är bl.a. speciella återtagandeaftal och återtagandeklausuler i andra avtal. Återtagandeaftal reglerar det praktiska förfarandet och ansvaret för personer som inte har rätt att vistas på endera av de avtalslutande parternas territorium och som skall återtas av den stat där personen är medborgare eller har vistats. Sedan några år har standardklausuler för återtagande använts i s.k. blandade avtal och associeringsavtal mellan EU och en annan stat. Dessutom finns ett standardiserat återtagandeaftal som medlemsstaterna kan använda vid bilaterala förhandlingar med tredje länder.

Som en följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande har EU givits behörighet att ingå återtagandeaftal som blir bindande för medlemsstaterna. Under den gångna har perioden innehåll och utformning av sådana gemenskapsåtertagandeaftal diskuterats liksom mandat till kommissionen att förhandla med ett tredje land om sådana avtal. Kommissionen har av rådet givits mandat att förhandla om återtagandeaftal med ett antal tredje länder, bl.a. Ryssland och Marocko. Standardklausulerna om återtagande har reviderats med anledning av den kompetens EU tillförts på området genom Amsterdamfördraget. Klausulerna skall kunna användas i blandade avtal och associeringsavtal.

2.4.7 CIREA

CIREA står för Centrum för information, reflektion, erfarenhetsutbyte och analys i asylfrågor. I *CIREA* träffas asylexperter från alla medlemsstater. Gruppen brukar träffas ca tre gånger per ordförandeskap. Syftet är att asylbedömningar så långt som möjligt skall göras på samma sätt i alla EU-länder. Asylexperterna kommer från motsvarigheterna till Migrationsverket och Utlänningsnämnden i de olika EU-länderna.

Varje möte har bl.a. som tema ett utvalt land, från vilket många asylsökande kommer till Europa. Under det svenska ordförandeskapet har fokus varit på länderna Iran, Afghanistan och Sri Lanka.

Diskussionen fokuserar vanligtvis på den asylrättsliga tillämpningen av 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och på ny information om situationen för mänskliga rättigheter i landet i fråga. Vidare behandlas mer generella frågor. Det utväxlas information om ändringar i lagstiftning och praxis och information om nationell statistik utbyts. UNHCR deltar med experter som ofta arbetat lång tid i det aktuella landet.

Under det svenska ordförandeskapet deltog samtliga kandidatländer vid mötet om Afghanistan och i seminarier om bättre och mer jämförbar migrationsstatistik. CIREA ingår också som en del i den transatlantiska dialogen. Det innebär att USA och Kanada deltar vid två möten per år och jämför politikutveckling och praxis i asylfrågor mellan sig och EU:s medlemsländer. En prioriterad fråga för det svenska ordförandeskapet var även att förbättra EU:s statistikutbyte. Inom CIREA vidtogs åtgärder för förbättrad jämförbarhet och ökad effektivitet, bl.a. diskuterades dessa frågor vid ett särskilt expertmöte.

En särskild undergrupp till CIREA är domaravdelningen som träffas två gånger per år. I gruppen ingår domare från överinstanser i asylärenden. Svenska representanter i domaravdelningen kommer från Utlänningsnämnden. Under det svenska ordförandeskapet har gruppen diskuterat lagar och praxis angående nya ansökningar om uppehållstillstånd efter lagakraftvunna avvisningsbeslut och flyktingbedömningar när personens skyddsbehov har uppstått i asyllandet.

2.4.8 CIREFI

CIREFI (Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring) har som sin främsta uppgift att samla in, utbyta och vidarebefordra information samt att sammanställa dokumentation om alla frågor som rör gränspassage och invandring. Detta utbyte av information sker dels vid arbetsgruppens möten i Bryssel, dels genom att medlemsstaterna skickar in statistiska uppgifter, i enlighet med antagna definitioner, till EU-kommissionen för sammanställning.

En prioriterad fråga för det svenska ordförandeskapet var att förbättra EU:s statistikutbyte. Åtgärder för förbättrad jämförbarhet och ökad effektivitet stod således högt på *CIREFI*:s dagordning under våren 2001, bl.a. diskuterades dessa frågor vid ett särskilt expertmöte. *CIREFI* har också förbättrat sitt system för informationsutbyte och infört ett tidigt varningssystem för brådskande information om människosmuggling. Under våren 2001 upprättade *CIREFI* ett nätverk mellan EU:s migrationsambandsmän i Balkanområdet. *CIREFI* har haft informationsutbyte med kandidatländerna, Kanada, Schweiz och USA om frågor kring gränskontroll och olaglig invandring. En dialog om dessa frågor har också påbörjats med Kina. Kontakterna med Kina skall ses i ljuset av tragedin i Dover år 2000 då 53 kinesiska medborgare dog i samband med ett försök att olagligt invandra i Storbritannien.

Högnivågruppen för asyl och migration inrättades av EU:s ministerråd i december 1998. För första gången skulle migrations- och asylfrågorna behandlas inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och medlemsstaterna enas om ett integrerat arbetssätt. Tanken var att kopplingen mellan utrikes-, bistånds-, säkerhets- samt migrationspolitiska åtgärder skulle stärkas, likaså kontakterna mellan ursprungs-, transit- och mottagarländerna. Syftet är att genom förebyggande arbete minska flyktingströmmar på sikt.

Högnivågruppen påbörjade sitt arbete med att fokusera på sex länder som är ursprungsländer för många migranter till Europa. Handlingsplaner för Afghanistan, Irak, Marocko, Somalia och Sri Lanka antogs av Allmänna rådet den 11-12 oktober 1999. En handlingsplan för Albanien med närliggande områden antogs den 14 juni 2000. Sverige har varit ledande i arbetet med att utarbeta handlingsplanen för Somalia samt deltagit aktivt i utarbetandet av övriga handlingsplaner.

Den pelaröverskridande arbetsmetoden som präglar arbetet i högnivågruppen är helt i linje med helhetssynen i den svenska asyl- och migrationspolitiken och utgör ett värdefullt komplement till övriga instrument inom unionen. Mot denna bakgrund genomfördes ett omfattande arbetsprogram i högnivågruppen under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd.

Det svenska ordförandeskapet inriktades på god samordning i ministerrådet samt aktiv politisk dialog med de berörda länderna, där detta var möjligt, samt med de internationella organisationer som är aktiva i länderna och deras närregion. Dialogen intensifierades med två länder, Marocko och Turkiet, och en ny dialog inleddes med två länder, Albanien och Sri Lanka, genom bland annat resor till regionen och möten på hög nivå. För Marocko kunde en formell arbetsgrupp under EU-Marockos associeringsavtal inrättas för samtal om migration, utveckling och arbetsmarknadsfrågor. Sammantaget har framsteg gjorts av EU när det gäller att angripa flyktingfrågor på bred front genom att erbjuda förvaltningsstöd, hävda en samlad europeisk syn och samarbeta med berörda länder.

2.4.10 Kollektiva utvärderingsgruppen

Det rättsliga och inrikes samarbetet inför utvidgningen med kandidatländerna

Under sensvåren 2000 öppnades förhandlingskapitlet om rättsliga och inrikes frågor med Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Den 15 juni 2001 öppnades samma kapitel med Litauen, Lettland, Slovakien, Bulgarien och Malta. Med hänsyn till områdets centrala betydelse för bl.a. rättsstatskriteriet förklarade justitie- och inrikesministrarna tidigt att de avsåg att spela en aktiv roll i utvidgningsprocessen. Det har därefter tagits flera initiativ i utvidgningsprocessen inom tredjepelarområdet. Vid RIF-rådet i maj 1998 antogs en gemensam åtgärd om en kollektiv utvärderingsmekanism. En

särskild rådsarbetsgrupp bestående av experter från medlemsländerna bistår därför sedan september 1998 rådet och kommissionen med utvärderingar av kandidatländerna inom området för rättsliga och inrikes frågor. Expertgruppen upprättar rapporter för varje kandidatland.

I och med det franska ordförandeskapet hade länderrapporter slutförts om samtliga förhandlande kandidatländer. Det franska ordförandeskapet påbörjade även en horisontell rapport om korruptionens utbredning i kandidatländerna. Under det svenska ordförandeskapet inleddes en uppdatering och genomgripande revidering av de tidigare länderrapporterna om Malta, Polen, Estland och Ungern.

2.4.11 Schengen

Schengensamarbetets huvudsyfte är att uppnå fri rörlighet för personer mellan deltagande stater. Med fri rörlighet i detta sammanhang avses att ingen personkontroll skall genomföras vid gräns mellan deltagande stater. Samarbetet bygger på ett avtal från år 1985 som ingicks i staden Schengen i Luxemburg samt en tillämpningskonvention från år 1990. Härutöver finns ett antal tillämpningsföreskrifter. Samarbetet omfattar i dag samtliga EU:s medlemsstater (med undantag för Irland och Storbritannien) samt Island och Norge. Operativt deltar alla femton stater sedan den 25 mars 2001, då även de nordiska staterna blev operativa medlemmar. Efter beslut i rådet skall Storbritannien delta i tillämpningen av delar av Schengenregelverket.

Schengenregelverket bygger bl.a. på att de deltagande staterna harmoniserat sina viseringsbestämmelser och reglerna för personkontroll vid de yttre gränserna. I samarbetet ingår också ett gemensamt datoriserat informationssystem (SIS), som innehåller uppgifter om personer som skall nekas inresa, personer som är efterlysta, stulna vapen m.m.

Ett intensivt arbete har föregått de nordiska staternas inträde i det operativa samarbetet. Dels har de nationella regelverken anpassats till Schengenregelverket, dels har ett antal praktiska åtgärder vidtagits. De nordiska länderna har också varit föremål för granskning från de andra staterna som på så vis försäkrat sig om att de nordiska staterna lever upp till de krav regelverket ställer.

2.5 Övrigt internationellt samarbete

2.5.1 FN-organen UNHCR:s och UNRWA:s samarbete i flyktingfrågor

UNHCR (FN:s flyktingkommissarie) inrättades år 1950 och har ett grundläggande mandat att utifrån 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll verka för skydd åt personer som på grund av fruktan för förföljelse flytt från sitt hemland.

En viktig del av *UNHCR*:s skyddsarbete är att se till att flyktingar får humanitärt bistånd med mat, husrum och undervisning för barnen. En annan viktig del i *UNHCR*:s verksamhet är utvecklingen av den internationella flyktingrätten. Under år 2001 har detta skett i anslutning

till att Genèvekonventionens 50-åriga existens uppmärksammas. UNHCR har i sitt arbete en stark inriktning mot att söka främja och skapa förutsättningar för återvändande av flyktingar till deras hemländer eller finna andra varaktiga lösningar på flyktingsituationer. Denna prioritering stöds av Sverige.

Sverige spelar en aktiv roll i UNHCR:s styrelsearbete liksom i den reformering som skett och sker inom organisationen. Den nyutträdde flyktingkommissarien initierade i början av året en genomgripande reformprocess som bl.a. definierar UNHCR:s kärnverksamhet i syfte att se till att den erhåller full finansiering, vilket under en längre tid inte uppnåtts. Inom ramen för reformerna söker flyktingkommissarien också nya och effektivare finansieringsmekanismer. UNHCR finansieras nästan helt genom frivilliga bidrag. Sverige övertar i oktober 2001 ordförandeposten i UNHCR:s exekutivkommitté.

UNRWA (FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar) inledde sin verksamhet år 1950 och har till uppgift att bistå palestinska flyktingar som lämnade sina hem i samband med den arabisk-israeliska konflikten år 1948. Mandatet har sedan utvidgats till att också omfatta de palestinier som flydde efter 1967 års krig mellan Israel och grannländerna. I dag bistår UNRWA ca 3,8 miljoner flyktingar. Sverige är en av UNRWA:s största bidragsgivare och deltar aktivt i de två årliga möten som UNRWA anordnar för givare och värdländer, varvid UNRWA:s verksamhet, finansiella situation och andra frågor av gemensamt intresse diskuteras. Under år 2001 har UNRWA varit hårt ansträngt på grund av situationen i Israel och på de palestinska områdena. Organisationen har gjort ett antal extraordinära appeller till givarsamfundet om stöd för att kunna möta de ökade behoven av humanitära insatser och samtidigt klara sitt ordinarie mandat under de svåra omständigheter som råder. Sverige har bidragit till samtliga extraordinära appeller.

2.5.2 IOM

IOM (International Organization for Migration) är en mellanstatlig organisation med fokus på migrationsfrågor. Organisationen bildades år 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstått i Europa efter andra världskriget. Sverige är medlem i IOM.

IOM:s huvudsakliga verksamhet består av att organisera transporter för flyktingar eller internflyktingar och därtill anknyttande insatser (humanitära migrationsprogram), att förflytta kvalificerad arbetskraft för att befämja ekonomisk, social och kulturell utveckling i mottagarländerna (migrationsprogram för utveckling), att ge råd till regeringar i migrationsfrågor samt att fungera som diskussionsforum för migrationsfrågor. Organisationen bedriver på uppdrag migrationsrelaterade projekt som anpassas till ländernas och migranternas behov.

Sverige har haft nära samarbete med IOM genom åren. Fortlöpande har IOM svarat för överföringen till Sverige av personer som uttagits på flyktingkvoten. Under år 2000 och första halvåret 2001 har IOM svarat för huvuddelen av återresorna från Sverige av personer från Kosovo som

haft tillfälligt skydd i Sverige. Bland andra aktuella insatser kan nämnas IOM:s uppdrag för de nordiska länderna i deras projekt för att underlätta för äldre bosnier att återvända till ursprungslandet. IOM verkar i Bosnien-Hercegovina för att återvändarna bl.a. skall få del av den sociala servicen i vistelsekommunerna. Bland migrationsrelaterade verksamheter kan vidare nämnas att IOM under flera år haft stöd för olika projekt mot människohandel i några av Balkanländerna. Sida har år 2001 gett 28 miljoner kronor för ett regionalt sådant projekt på Balkan.

2.5.3 Europarådet; CAHAR

CAHAR, Europeiska juridiska expertkommittén för asyl- och migrationsrättsliga frågor, är en ad hoc kommitté direkt under ministerkommittén. Kommittén håller som regel två möten per år och under år 2000 ägde de rum i mars och oktober månad. CAHAR antog under dessa möten tre förslag till rekommendationer för ministerkommittén att ta ställning till. Förslagen gällde situationen för kvinnor på flykt i Europa, inskränkning av asylrätten samt homosexuellas rättigheter vad gäller asyl och immigration. I maj 2000 antogs CAHAR:s förslag till rekommendation om tillfälligt skydd av ministerkommittén.

Under de möten som hölls år 2000 diskuterades särskilt tillfälligt skydd, förvar av asylsökande och alternativa skyddsformer. Vidare bestämdes att definitionen av särskilt utsatta grupper utifrån 1951 års Genèvekonvention skulle tillföras dagordningen inför framtida diskussioner.

Under första mötet år 2001 framlades ett förslag till rekommendation om bekämpning av människosmuggling, ett förslag som antogs av ministerkommittén den 16 maj. Därutöver fortsatte diskussioner om förvar av asylsökande samt alternativa skyddsformer. Inför framtiden bestämdes att arbetet vad gäller asylsökande som tillhör särskilt utsatta grupper skall intensifieras. En arbetsgrupp skapades med uppgift att bl.a. utveckla det tidigare arbetet beträffande situationen för homosexuella asylsökande.

2.5.4 OECD

Inom OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) finns sedan 1978 en arbetsgrupp för migrationsfrågor, *Working Party on Migration*. Gruppen rapporterar direkt till OECD:s råd. Ett viktigt övergripande syfte är att analysera sambandet mellan migration och den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna. En aktuell fråga som studerats under senare tid är kopplingen mellan migration, ekonomisk utveckling och regional integration. Därvidlag har NAFTA (frihandelsamarbetet mellan USA, Kanada och Mexiko), EU:s utvidgning samt EU:s relation till Maghrebregionen behandlats. Ett annat tema har varit frågan om integration av utlandsfödda arbetstagare på arbetsmarknaden, särskilt yngre personer, i OECD-länderna. Effekterna av de senaste årens förändrade migration på berörda arbetsmarknader och på den sociala utvecklingen i ut- och invandringsländerna har

uppmärksammats. En annan aktuell fråga som kommer att studeras i framtiden är kopplingen mellan demografisk förändring och åldrande befolkningar i OECD-länderna och migrationens roll på arbetsmarknaden.

Sedan många år publicerar OECD även en årlig rapport. Den s.k. SOPEMI-rapporten består av en sammanställning och analys av medlemsländernas migrationsstatistik och migrationspolitik. Rapporten har i dag en ställning som ett av de viktigaste referensverken inom området. Sverige har sedan starten deltagit aktivt i arbetet.

2.5.5 Det nordiska samarbetet

De nordiska regeringarna bedriver sitt samarbete i asyl- och migrationsfrågor i den s.k. 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. Resultatet av det pågående arbetet i arbetsgrupperna rapporteras till och behandlas i de ordinarie NSHF-mötena. Under år 2000 har Finland varit ordförande. Under året har tre ordinarie möten hållits. Vid det sista mötet i december i Helsingfors inbjöds även till möte på ministernivå. Representanter från UNHCR och IOM har deltagit. Likaså har nordiska ministerrådet haft en representant närvarande. Sverige är ordförande i gruppen under år 2001.

Bland de frågor som varit aktuella under år 2000 kan nämnas Kosovo, återvändande/återtagande, arbetskraftsinvandring och förberedelser inför de nordiska ländernas operativa inträde i Schengensamarbetet. Globala konsultationer och skyddsfrågor har särskilt uppmärksammats inför 50-årsjubileet av FN:s flyktingkonvention år 2001. Inom ramen för de särskilda arbetsgrupperna har man utbytt information och diskuterat frågeställningar kring återvändande, verkställigheter, vidarebosättning, pågående bilaterala projekt i Baltikum och gemensamma EU- och Schengenrelaterade frågor. Vid det sista NSHF-mötet under år 2000 beslöts att en ny arbetsgrupp skulle tillsättas för att diskutera frågeställningar kring arbetskraftsinvandring och demografi. Under året har det praktiska arbetet i det gemensamma nordiska projektet för återvändande av äldre till Bosnien påbörjats.

Utlänningsmyndigheternas motsvarighet till NSHF, *nordiska utlänningsutskottet* (NUU), har under året haft två möten. Utskottet har primärt ansvar för övervakningen av hur den nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas. Den information som utbyts vid mötena rör bl.a. förestående ändringar i ländernas viseringspolitik.

2.5.6 Annat internationellt migrationspolitiskt samarbete

IGC

IGC (Inter-Governmental Consultations on Aylum, Migration and Refugee Policies in Europe, North America and Australia) är en sammanlutning av 16 europeiska länder (samtliga EU-stater exklusive Frankrike,

Grekland, Portugal och Luxemburg) samt USA, Kanada och Australien. Under den aktuella perioden innehade Australien ordförandeskapet vilket utövas i mycket nära samarbete med sekretariatet, som har sitt säte i Genève.

IGC är ett informellt forum som tillkommit i syfte att ge de stater som väljer att delta i konsultationerna möjlighet att diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC är även ett serviceorgan för de deltagande staterna; man producerar regelbundet statistiska uppgifter över bl.a. antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna. IGC publicerar även annan information, såsom uppgifter om lagstiftning och praxis i de deltagande staterna gällande t.ex. asylprocedurer och familjeåterförening.

IGC har för närvarande fyra arbetsgrupper som sammanträder ca två gånger per år. Grupperna behandlar frågor om återvändande, människosmuggling, statistik och länderdokumentation.

Budapestprocessen

Inom den s.k. Budapestprocessen har över 30 stater i Europa samt USA och Kanada antagit rekommendationer om åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. Rekommendationerna rör bl.a. gränskontroll och lagstiftning mot människosmuggling. År 1997 hölls inom ramen för Budapestprocessen en ministerkonferens i Prag då bl.a. nämnda rekommendationer antogs. För närvarande planeras en ny ministerkonferens som troligen kommer äga rum år 2002. ICMPD (se nedan) spelar en viktig roll som sekretariatsfunktion i Budapestprocessen och Sverige stödjer ICMPD ekonomiskt för att upprätthålla denna funktion.

ICMPD

ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) är ett fristående institut i Wien som har flera länder som finansiärer, bl.a. Schweiz, Ungern och Österrike. Institutet är framförallt verksamt i migrationspolitiska frågor som är av gemensamt intresse för stater i såväl Västeuropa som Central- och Östeuropa. ICMPD spelar som nämnts en viktig roll som sekretariatsfunktion i Budapestprocessen. Ett viktigt område inom vilket ICMPD är aktivt gäller genomförandet av olika av EU stödda utbildningsprojekt, seminarier etc. inom asyl- och migrationsområdet.

2.6 Utvecklingssamarbete

2.6.1 Övergripande mål

Sverige har under en rad av år bedrivit utvecklingssamarbete på det migrationspolitiska området med våra grannländer i Baltikum – Estland, Lettland och Litauen. Även med Ryssland, Vitryssland, Ukraina samt

flertalet länder i Central- och Östeuropa som kandiderar till EU-medlemskap finns numera ett samarbete för att stärka kapaciteten på det migrationspolitiska området. Syftet med samarbetet är att aktivt medverka till uppbyggnaden av en migrationspolitisk rättsordning i linje med de av EU accepterade internationella normerna och konventionerna på asyl- och migrationsområdet. Att bekämpa människosmuggling genom utveckling av ett rättssamhälle där utsatta människors rätt tas tillvara oavsett nationell tillhörighet samt att främja regionalt samarbete rörande migrationsfrågor är viktiga mål för Sveriges samarbete med dessa länder.

Migrationsverket arrangerade under år 2001 ett övergripande möte i Sverige med Ukraina, Vitryssland, Litauen och Polen kring målsättningen att öka samarbetet mellan dessa länders gräns- och migrationsmyndigheter. Detta möte var den inledande aktiviteten i en process som innehåller flera aktiviteter med avsikt att genomföra ett flertal praktiskt inriktade seminarier och utbildningar i syfte att stärka kvaliteten i samverkan mellan länderna i migrations- och gränsfrågor.

Ett för Sverige prioriterat inslag i all samverkan av detta slag är att ta initiativ till samarbete för att bekämpa sexslavhandeln liksom att stödja offren för denna. Härvidlag kommer Sverige att verka för att yrkesutbildning organiseras för poliser, åklagare och andra relevanta myndigheter om problemet med sexslavhandel.

2.6.2 Baltikum

Sverige har fortsatt sitt samarbete på asyl- och migrationsområdet med Estland, Lettland och Litauen genom att ställa experthjälp till förfogande för utarbetande av lagstiftning, förbättring av asylprocessen och en humanare flyktingmottagning där integrationsfrågor beaktas. Migrationsverket, Tullverket och Kustbevakningen medverkar också i att förbereda och genomföra ett s.k. PHARE-tvinning-projekt (EU:s samarbetsprojekt), som leds av Finland. Projektet verkar inom området gränsbevakning/organisationer. Vidare planeras flera aktiviteter som syftar till praktisk träning av asylhandläggare, mottagningspersonal och gränsvakter.

Stora framsteg har gjorts i länderna vad gäller uppbyggnaden av en migrationspolitisk grundstruktur. De har numera anslutit sig till praktiskt taget alla internationella instrument på asylområdet och området för mänskliga rättigheter samt väsentligen förbättrat sitt flyktingmottagande.

Målet att utvecklingssamarbetet skall övergå i reguljärt grannlandssamarbete är därmed på väg att uppnås men, enstaka bilaterala insatser bedöms nödvändiga tills dess länderna blir medlemmar i EU.

2.6.3 Ryska Federationen, Vitryssland, Ukraina

Det svenska samarbetet på migrationsområdet med Ryska Federationen, Ukraina och Vitryssland har fortsatt att utvecklas. Genom CIS-konferensen har Sverige vidare bidragit till UNHCR:s och IOM:s migrationsprogram i Ryska Federationen, Ukraina och Vitryssland.

För samarbetet med Ryska Federationen finns sedan några år en särskild styrgrupp mellan länderna vars uppgift är att söka kartlägga migrationspolitiska behov. Samarbetet har fortsatt att stärkas genom ett seminarium i Ryska Federationen om identitetskontroll och fingeravtryck samt ett besök i Sverige av representanter för verkställande myndigheter i S:t Petersburgsområdet. Arbete pågår för att inleda fler projekt och öka samarbetet mellan Sverige och Ryska Federationen på detta område.

Sveriges migrationspolitiska engagemang i Ukraina är banbrytande bland EU:s medlemsländer. Migrationsverkets arbete i Ukraina har främst inriktat sig på kunskapsöverförande program på det migrationspolitiska lagstiftningsområdet med en kontinuerlig dialog för fortsatta program. Ett större seminarium om asylfrågor och erfarenheter av att etablera en migrationsmyndighet genomfördes i början av år 2001 i Ukraina. I april hölls ett trepartsmöte i Sverige om migrations- och asylfrågor på politisk nivå mellan Sverige, Polen och Ukraina.

Beträffande Vitryssland pågår genom Migrationsverkets försorg kunskapsöverförande program på migrationsområdet.

2.6.4 Central- och Östeuropa

Migrationsverket har genom förvaltningsbistånd fortsatt det migrationspolitiska utvecklingsarbetet i Central- och Östeuropa.

I januari 2001 startade Migrationsverket i samarbete med Nederländerna och Danmark ett PHARE-tvinning-projekt i Ungern. Projektet som leds av Sverige behandlar olika frågor inom asylmottagandet och skall genomföras under ett års tid.

Några mindre projekt har genomförts i Rumänien och Bulgarien, finansierade delvis med EU-medel och delvis med medel från Utrikesdepartementet. Insatserna har varit uppskattade och efterfrågan är stor. Sverige har nu, tillsammans med Tyskland, anmält intresse för ett 18 månaders projekt i Bulgarien. Projektet omfattar organisation och kapacitetsuppbyggnad för hela migrationsfältet. Förslaget skall presenteras i september. Motsvarande åtgärder med förvaltningsbistånd planeras också genomföras i Turkiet.

Migrationsverket har också medverkat i den sista delen av ett horisontellt PHARE-projekt om asylfrågor med finansiering av EU. Resultatet är bl.a. dokumentation över det aktuella läget i kandidatländerna och en inventering av kvarstående brister på asylområdet. Materialet kommer att vara till stor hjälp i det framtida arbetet. Ett nytt horisontellt PHARE-projekt, den här gången med inriktning på asylmottagande, har startat under ledning av Frankrike. Sverige deltar även i ett delprojekt inom detta projekt som leds av Danmark.

Det svenska humanitära biståndet består dels av medel som disponeras av regeringen, främst för stöd till FN och andra internationella humanitära organisationer, dels av medel som disponeras av Sida.

Biståndsmedel som disponeras av regeringen

Det svenska bidraget till *UNHCR* uppgick år 2000 till 370 miljoner kronor, vilket placerade Sverige som organisationens fjärde största givare. Bidraget för år 2001 har ökat till 387 miljoner kronor. Det svenska bidraget fördelas av *UNHCR* i dialog med det svenska Utrikesdepartementet. Medlen disponeras dels för i förväg förutsedda behov, dels genom omfördelningar för att nya akuta behov skall kunna mötas.

UNRWA genomför en verksamhet som är avgörande för att trygga de palestinska flyktingarnas omedelbara humanitära behov i en komplex politisk miljö. Sverige är en av *UNRWA*:s allra största bidragsgivare med ett årsbidrag som för år 2000 och innevarande år uppgår till 160 miljoner kronor per år. Det stora svenska bidraget illustrerar den vikt som Sverige traditionellt fäst vid *UNRWA*:s verksamhet som ett led i att främja en stabil och fredlig utveckling i Mellanöstern. Den situation som råder på de palestinska områdena sedan september förra året tyder dock inte på någon stabil och fredlig utveckling, men *UNRWA*:s roll är alltjämt central. *UNRWA* assisterar de palestinska flyktingarna, men även i viss mån andra palestinier på de palestinska områdena, vars behov av hjälp har ökat drastiskt i samband med den nuvarande krissituationen.

Sverige har länge varit en av de största bidragsgivarna till *UNICEF* (FN:s barnfond). Samtidigt som *UNICEF*:s verksamhet för att stärka barnets rättigheter, såsom sociala och ekonomiska livsvillkor, överlevnad, trygghet och utveckling, karaktäriseras av en ökad långsiktighet, är de akuta humanitära insatserna, t.ex. vid väpnade konflikter, omfattande. Av *UNICEF*:s totala inkomst år 2000 på 1,139 miljarder US-dollar avsåg ca 131 miljoner US-dollar humanitära insatser. Genom sitt bidrag på 297 miljoner kronor till *UNICEF*:s reguljära budget år 2001 bidrar Sverige till organisationens humanitära verksamhet i samband med konflikter och naturkatastrofer. Sidas bidrag därutöver till *UNICEF*:s humanitära insatser uppgick år 2000 till drygt 100 miljoner US-dollar.

Det svenska stödet till *WFP* (FN:s livsmedelsprogram) utgår dels som ett årligt verksamhetsstöd, dels som extraordinärt bidrag i samband med oförutsedda katastrofer. Det senare stödet administreras av Sida. För år 2000 uppgick det reguljära stödet till 195 miljoner kronor, fördelat på 85 % till humanitära insatser och 15 % för utvecklingsinsatser. Bidraget innebär en höjning från tidigare år. För år 2001 uppgår stödet till 210 miljoner kronor.

Sverige är en av de största bidragsgivarna till *ICRC* (Internationella Rödakorskommittén). År 2000 placerade sig Sverige på sjätte plats med ett svenskt bidrag på 212,5 miljoner kronor till *ICRC*:s fältverksamhet. Det svenska bidraget till *ICRC* år 2001 uppgår till totalt 233 miljoner

kronor, varav 13 miljoner kronor för spridning av kunskap om den humanitära rätten och 220 miljoner kronor för fältverksamheten. En stor del av det svenska biståndet som administreras av Sida kanaliseras via FN:s konsoliderade appeller (CAP) vilka samordnas av OCHA (FN:s kontor för humanitär samordning). Syftet med dessa appeller är att FN skall kunna genomföra en samordnad verksamhet i de länder som befinner sig i komplexa humanitära kriser. Sverige bidrog under år 2000 till OCHA:s budget med 8 miljoner kronor. För år 2001 uppgår stödet till 10 miljoner kronor.

Biståndsmedel från Sida

De insatser som genomfördes genom de medel som disponeras av Sida för humanitärt (inklusive konfliktförebyggande) bistånd uppgick år 2000 till drygt 1 667 miljoner kronor. Huvuddelen av biståndet kanaliseras via enskilda organisationer (drygt 710 miljoner kronor) och FN-organ (knappt 500 miljoner kronor).

3 Sveriges migrations- och besöksutbyte med andra länder

3.1 In- och utvandring 2000 och första halvåret 2001

3.1.1 In- och utvandring av utländska medborgare

Migration av nordiska medborgare inom ramen för den nordiska passfriheten har varierat med det ekonomiska läget och med förhållandena på arbetsmarknaden i de olika nordiska länderna. Det tidigare omfattande inflyttningen från Finland under 70- och 80-talen följdes av att många medborgare från Danmark och Norge bosatte sig i Sverige. Under senare år har många svenskar bosatt sig i Norge. Under de senaste tio åren har det nästan hela tiden funnits ett invandringsunderskott från de nordiska länderna. Inom det migrationspolitiska området är det framför allt in- och utvandringen av utomnordiska medborgare som uppmärksammas.

Invandringen av utländska medborgare består till den allra största delen av personer som fått uppehållstillstånd i Sverige av humanitära skäl och anhörigskäl. Trots vissa ändringar i lagstiftningen som reglerar invandringen till Sverige är det framför allt förändringar i vår omvärld som styr invandringen. De nya kommunikationerna gör att såväl transport av människor som utbyte av information blir alltmer omfattande. Krig och oroligheter tvingar många på flykt från sina hemländer. Många söker skydd i Sverige. Den allt dominerande händelsen under senare år för ökning av denna typ av invandring till Sverige har varit kriget och oroligheterna i f.d. Jugoslavien. Under senare år har även situationen i Irak givit upphov till stora strömmar av asylsökande. Detta avspeglas tydligt i tabellen som uppvisar en kraftig ökning av invandringen av utomnordiska medborgare under åren 1993 och 1994. Ökningen utgörs

av personer som kom till Sverige till följd av kriget i Bosnien-Hercegovina och som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige. Det är först när det finns ett tillstånd för bosättning och därmed följande folkbokföring som en person registreras som invandrare i den officiella statistiken.

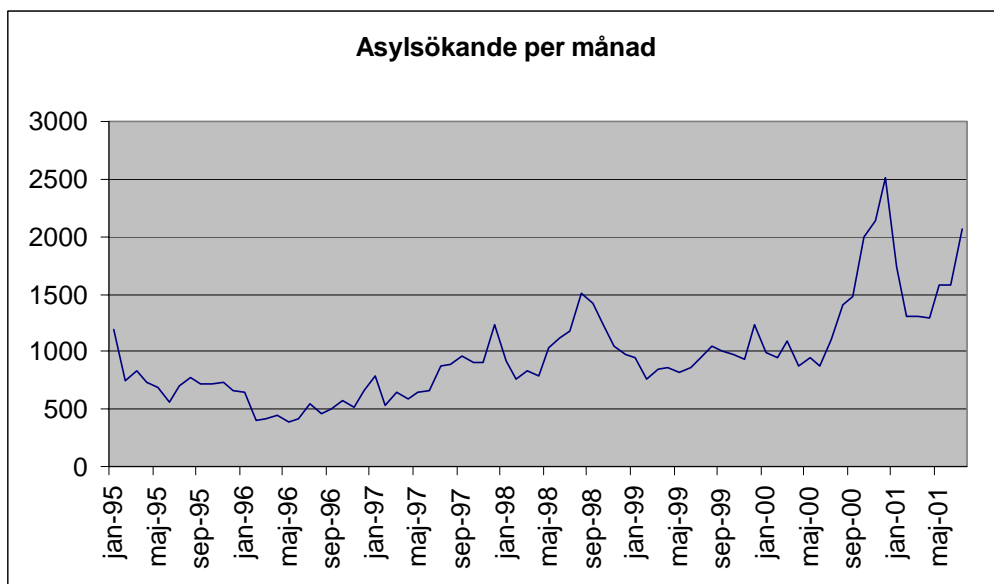
In- och utvandring av utländska medborgare kalenderåren 1990–2001 (tusental)

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor-diska	Övriga	Totalt	Nor-diska	Övriga	Totalt	Nor-diska	Övriga
1990	53,3	15,9	37,4	16,1	12,5	3,6	37,2	3,4	33,8
1991	43,9	7,8	36,1	15,0	11,6	3,4	28,9	-3,8	32,7
1992	39,5	8,0	31,5	13,1	11,7	1,4	19,7	-3,7	23,4
1993	54,9	5,6	49,3	14,8	7,9	6,9	40,1	-2,3	42,4
1994	74,8	6,7	68,1	15,8	7,0	8,8	59,0	-0,3	59,3
1995	36,1	6,9	29,2	15,4	7,3	8,1	20,7	-0,4	21,1
1996	39,9	8,1	31,8	33,9	12,1	21,8	6,0	-4,0	10,0
1997	33,4	5,6	27,8	15,3	7,0	8,3	18,1	-1,4	19,5
1998	34,9	5,9	29,0	13,8	6,1	7,7	18,1	-1,4	19,5
1999	34,5	6,9	27,6	13,5	5,5	8,0	21,0	1,4	19,6
2000	41,7	8,7	33,0	12,1	5,4	6,7	29,5	3,3	26,2
2001	18,0	3,6	14,4	6,1	2,5	3,6	11,9	1,1	10,8

Anm: Invandring avser inflyttade och folkbokförda utländska medborgare. Utvandring avser utländska medborgare som under respektive kalenderår registrerats som utflyttade. Siffrorna för år 2001 avser första halvåret.

3.1.2 Asylsökande och deras anhöriga

Under år 2000 kom 16 303 asylsökande till Sverige, vilket var en ökning med ca 5 000 personer jämfört med året innan. Fortsatt oro i Sveriges vanligaste ursprungsländer resulterade i fler asylsökande från Bosnien-Hercegovina (4 200), Irak (3 500), Förbundsrepubliken Jugoslavien (2 100) och Iran (740). Av de asylsökande var 6 327 kvinnor (39 %) och 4 827 barn yngre än 18 år. Detta förhållande ställer speciella krav på såväl asylprocessen som mottagningssystemet. Antalet barn utan åtföljande legal vårdnadshavare var under året 350. Under första halvåret 2001 sökte 8 798 personer asyl, en avsevärd ökning på ca 3 300 personer jämfört med motsvarande period 2000.



Antalet asylsökande till Sverige har under de senaste åren stabiliserats på en något lägre nivå än tidigare under 1990-talet. Under år 1995 var antalet asylsökande i genomsnitt 750 personer per månad, vilket kan jämföras med år 1992 då kulmen nåddes i samband med konflikten i Bosnien-Hercegovina i och med att nära 35 000 personer sökte asyl bara under sommarmånaderna. Minskningen av antalet asylsökande har efter år 1995 fortsatt och under år 1996 var genomsnittet knappt 500 personer per månad. Under år 1997 ökade dock antalet till ca 800 personer i genomsnitt per månad. År 1998 var siffran ca 1 000 personer per månad. Under år 1999 sjönk genomsnittet något för att följande år drastiskt öka. En topp nåddes under december månad 2000 då 2 517 personer sökte asyl. Efter en nedgång i början av detta år steg åter antalet asylsökande. Under juli månad 2001 sökte 1 864 personer asyl i Sverige.

I tabellen nedan redovisas de största nationalitetsgrupperna som sökt asyl i Sverige och som fått uppehållstillstånd. Upphållstillstånden omfattar inte flyktingar som överförts hit för vidarebosättning. Skillnaden mellan asylansökningar från medborgare i ett specifikt land under ett år och antal uppehållstillstånd som medborgare i det landet fått beror bl.a. på tiden mellan ansökan och beslut. I många fall söker en person asyl ett kalenderår och får besked först ett eller ett par år senare. Således rör siffrorna i tabellen oftast inte samma personer och kan därför inte användas för att räkna fram bifalls- och avslagsprocent. Den individuella asylprocessen kan i många fall vara komplicerad och ta lång tid.

Nationalitet	1999		2000	
	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd
Irak	3 576	2 337	3 499	3 834
FR Jugoslavien	1 812	480	2 055	2 189
Iran	854	310	739	165
Bosnien-Hercegovina	486	601	4 244	776
Ryssland	449	91	590	104
Afghanistan	351	105	374	452
Statslöst/okänt	335	116	459	135
Syrien	307	90	335	79
Somalia	289	427	260	390
Turkiet	220	85	229	77
Pakistan	212	7	187	13
Libanon	176	20	124	21
Colombia	56	36	57	57
Övriga länder	2 198	892	3 073	753
Totalt(avrundat)	11 300	5 600	16 200	9 050

Kommentar: Antalet asylsökande kvinnor var år 1999 4 139 (37 %) och år 2000 6 327 (39 %). Antalet kvinnor som fick uppehållstillstånd år 1999 var 2 658 (47 %) och år 2000 3 919 (43 %).

I utlänningslagen anges vad som ger rätt till asyl i Sverige. De som får asyl här enligt de grunder som anges i Genèvekonventionen brukar ibland benämnas konventionsflyktingar. Bland de skyddsbehövande som, i samarbete med UNHCR, överförs till Sverige inom ramen för vidarebosättning, finns såväl de som har skäl grundade på Genèvekonventionen som andra skäl. Från och med år 1997 räknas inte de som tagits ut för vidarebosättning automatiskt som konventionsflyktingar. Av tabellen framgår att den största delen av dem som får skydd i Sverige får det av skäl som ligger utanför dem som anges i Genèvekonventionen.

Skäl	1998		1999		2000	
		%		%		%
Konventionsflyktingar	1 099	13	687	12	480	5
Uppehållstillstånd inom ramen för vidarebosättning	1 127	14	548	9	1 501	14
Skyddsbehövande i övrigt*	987	12	822	15	1 141	11
Humanitära skäl	4 980	61	3 712	64	7 424	70
Totalt	8 193	100	5 769	100	10 546	100

*Personer som fått uppehållstillstånd enligt 3 kap. 3 § UtlL.

Utöver dem som beviljas uppehållstillstånd enligt de skäl som nämnts ovan tillkommer anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande, dvs. personer vilka rest in tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som omfattas av samma särskilda mottagande. Antalet sådana anhöriga som fick uppehållstillstånd uppgick år 1999 till 4 240 personer och år 2000 till 3 538 personer.

Med anhörig avses här make/maka, sambo och barn yngre än 18 år till en svensk medborgare eller en utlänning med gällande uppehållstillstånd och som bor i Sverige. Tillstånd kan även ges andra nära anhöriga som ingått i hushållsgemenskapen eller som har central betydelse för familjen.

Antalet beviljade uppehållstillstånd under åren 1999 och 2000 (vuxna och barn) framgår av följande tabell, som även redovisar grunderna för uppehållstillstånden. Under de senaste två åren har tre grupper av invandrare, de som kom som adoptivbarn, gäststuderande samt de som kom av arbetsmarknadsskäl varit relativt oförändrade i antal. Antalet personer som flyttat till Sverige inom ramarna för EES-avtalet har ökat något.

Skäl	1999	%	2000	%
Flyktingar m.fl.	5 051	14	9 045	20
Upphållstillstånd inom ramen för vidarebosättning	546	1	1 501	3
Nära anhöriga (anknytningar)	21 681	58	22 767	50
<i>Varav</i>				
- anknytning till flykting	(4 122)		3 538	
- övriga anknytningar	(17 559)		(19 229)	
Arbetsmarknadsgrunder*	343	1	433	1
Gäststuderande	2 802	8	3 073	7
Adoptivbarn	879	2	876	2
EES-avtalet	6 074	16	7 396	16
Kvinnor	19 406		22 941	
Män	17 970		22 223	
Totalt	37 376	100	45 164	100

*Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl

Kommentar: 596 personer fick tidsbegränsade uppehållstillstånd under år 2000. Siffran ingår inte i tabellen ovan.

3.1.3 Arbetskraftsinvandring

För andra utlänningar än nordbor och EU-medborgare beviljas i princip permanent uppehålls- och arbetstillstånd (PUT) för bosättning av rena arbetsmarknadsskäl endast om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom EU eller något av de länder som är anslutna till EES-avtalet. År 2000 beviljades 433 sådana tillstånd (föregående år 343). De största enskilda ursprungsländerna var Ryssland, Kina och USA. Det kan gälla t.ex. personer med nyckelfunktioner inom näringslivet. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller vissa krav. Därutöver beviljades år 2000 ca 17 500 tidsbegränsade arbetstillstånd för t.ex. montörer, olika specialister, artister och idrottsmän.

Tillstånd beviljas vanligen av Migrationsverket i samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen och efter att arbetsmarknadens parter hörts. Delegering till svenska utlandsmyndigheter förekommer i vissa fall.

Arbetstillstånd för feriearbetande ungdomar samt andra former för kortvariga arbeten ingår numera i tillståndstypen säsongsarbetstillstånd som är mer generell. Länsarbetsnämnderna beslutar om dessa tillstånd. Under år 2000 fick 7 682 säsongsarbetare tillfälliga tillstånd, de flesta inom trädgårdsnäringen.

3.1.4 EES-avtalet

Skr. 2001/02:5

Medborgare i EU och i länderna anslutna till EES-avtalet har tillgång till arbetsmarknaderna i alla medlemsländer. Medborgarna i de stater som omfattas av EES-avtalet och vissa av deras anhöriga, oavsett de senares medborgarskap, har rätt att flytta inom området för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera m.m. Under år 2000 fick 7 396 personer, varav 43 % (3 166) kvinnor, uppehållstillstånd i enlighet med EES-avtalet.

Tillstånden fördelade sig enligt följande:

	Antal	%
Arbetstagare	2 689	36
Studerande	2 141	29
Make/maka och barn	1 670	23
Övriga (egna företagare etc)	896	12
Totalt	7 396	100

3.1.5 Gäststuderande, adoptioner och övrig invandring

De personer som kommer till Sverige och får uppehållstillstånd för att studera skall som regel ha sin försörjning ordnad under studietiden. Gäststuderande förväntas återvända till sitt hemland efter avslutade studier. Under år 2000 gavs sådana tillstånd till 3 073 personer. De gäststuderande kom i första hand från USA, Kina och Ryssland. Det är också möjligt att få tillstånd som studerande inom ramen för EES-avtalet (se ovan).

Rörligheten över Sveriges gränser ökar. Antalet svenska studenter som förlägger en del av sin utbildning till utlandet har ökat markant under 1990-talet. År 2000 fick 33 000 svenska studenter studiestöd för utlandsstudier (enligt Centrala Studiestödsnämndens uppgifter). Härtill kommer ett okänt antal studenter som åker ut med hjälp av egen finansiering i form av stipendier och där den utländska högskolan finansierar vistelsen. Omkring 22 % av alla studiemedelstagare studerade utomlands inom ramen för något utbytesprogram under året. De flesta väljer att studera i något annat europeiskt land. Till Sverige kommer ca 7 000 utbytesstudenter varje år. Totalt är det dock fler och förra året var 13 000 utländska studenter inskrivna i den svenska högskolan.

Varje år får ett antal adoptivbarn tillstånd att stanna i Sverige. Migrationsverket beviljade år 1999 uppehållstillstånd för 896 adoptivbarn (föregående år 804). Antalet adoptivbarn har hållit sig tämligen konstant under senare år.

Övrig invandring kan bestå av personer som tidigare varit bosatta här och av personer som har svenskt ursprung. Vid prövning av ärenden för den som varit bosatt här tidigare tas hänsyn bl.a. till den tidigare vistelsetiden i Sverige respektive utomlands. Svenskfödda som senare förlorat sitt svenska medborgarskap samt deras barn beviljas som regel tillstånd.

Av 1 kap. 3 § utlänningslagen (1989:529) framgår att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island, eller Norge. I andra stycket i samma paragraf anges att regeringen får föreskriva undantag från kravet på visering. Undantagen finns angivna i 2 kap. 4 och 5 §§ utlänningsförordningen (1989:547) där bl.a. ett antal länder är uppräknade.

Viseringspolitiken har som mål att vara ett stöd för att upprätthålla den reglerade invandringen och samtidigt medge så stor frihet som möjligt för rörelser över gränserna. Detta gäller i fråga om såväl släktkontakter som kommersiella och kulturella förbindelser. Ett led i dessa kontakter är att medge besök i Sverige. Samtidigt är det av migrationspolitiska skäl nödvändigt att upprätthålla kravet på visering i förhållande till ett stort antal länder. EU:s ministerråd har i mars 2001 fattat beslut om att medborgare i ett antal länder skall vara viseringspliktiga i samtliga medlemsstater. Enligt förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket ankommer det på verkets styrelse att besluta om bl.a. riktlinjer för beslut i ärenden om visering.

Den generella praxis Migrationsverket tillämpar i viseringsärenden innebär att visering normalt beviljas för t.ex. besök av föräldrar, barn och syskon till någon som bor i Sverige. En annan vanlig grund för att bevilja visering är en inbjudan från en organisation eller ett företag. En ansökan om visering skall dock inte bifallas om det framkommit uppgifter som tyder på att syftet med ansökan egentligen är bosättning. Migrationsverket skall således göra en bedömning av om det finns risk för att den sökande, på grund av personliga eller andra förhållanden, inte har för avsikt att återvända till hemlandet. För viseringssökande från länder där "avhoppen" erfarenhetsmässigt är många och där återtagande av icke skyddsbehövande möter problem gör Migrationsverket en mer restriktiv bedömning än för sökande från andra länder.

Inom Regeringskansliet pågår, i samverkan med berörda myndigheter, ett arbete som syftar till att förbättra datorstödet så att ansökningar om uppehållstillstånd och visering kan följas upp bättre. Genom detta arbete får såväl Migrationsverket som utlandsmyndigheterna i framtiden tillgång till ytterligare underlag vid sin prövning av viseringsansökningar.

Sverige strävar efter att tillämpa en generös och human viseringspolitik, som inte ställer upp onödiga hinder för t.ex. släktingar att få träffas. Av totalt ca 241 500 viseringsansökningar under år 2000 beviljades visering i ungefär 80 % av fallen. Migrationsverket, eller utlandsmyndighet efter delegering från verket, fattar beslut i viseringsärenden.

	Beviljade	%	Avslag	%	Totalt	%
Utlandsmyndigheterna	201 058	90	22 835	10	223 893	100
Migrationsverket	8 585	49	9 010	51	17 595	100
Summa	209 643	87	31 845	13	241 488	100

4 Mottagande av asylsökande m.fl.

4.1 Mottagande, boende och verksamhet

De asylsökande registreras av Migrationsverket och kan antingen ordna bostad på egen hand, s.k. eget boende, eller bo på ett av Migrationsverkets mottagningscenter. Asylsökande m.fl. som väljer att ordna sitt boende på egen hand bor oftast hos släktingar och vänner. När det gäller anläggningsboende sker detta många gånger i vanliga lägenheter med självhushåll. Det är också en strävan från Migrationsverket att placera barnfamiljer i lägenheter. Huvuddelen av de ensamkommande barnen bor i eget boende hos släktingar eller andra närstående. De kan även bo på Migrationsverkets särskilda anläggningar för ungdomar.

I början av år 2000 var antalet registrerade i mottagandesystemet ca 17 900 personer. Av dessa hade 58 % ordnat bostad på egen hand. Den 1 januari 2001 fanns 20 162 personer registrerade i systemet, varav 44 % bodde på anläggningar och 56 % i eget boende. Av de inskrivna var ca 5 100 personer från Förbundsrepubliken Jugoslavien. Det största antalet registrerade i mottagandesystemet var därutöver personer från Bosnien-Hercegovina (4 260), Irak (2 500) och Iran (1 500). Vid halvårsskiftet 2001 hade antalet registrerade i mottagandesystemet ökat till 21 430 personer. Av dessa var 8 253 (38 %) kvinnor och 13 177 (62 %) män. Andelen barn var 29 %.

Den genomsnittliga dygnskostnaden i mottagandesystemet beräknades för år 2000 till 195 kronor. Utfallet för året blev dock högre, ca 199 kronor. Anledningen till denna högre kostnad var främst att Migrationsverket på grund av en ökad inströmning av asylsökande under slutet av år 2000 behövde öppna och utrusta nya anläggningar. För år 2001 beräknas dygnskostnaden bli ca 201 kronor mot budgeterade 200 kronor. Den genomsnittliga vistelsetiden för personer registrerade i mottagandesystemet var den 1 juli 2000 ca 445 dagar. Den 1 juli 2001 var den genomsnittliga vistelsetiden ca 352 dagar. Det innebär alltså en minskning av tiden med 93 dagar.

För asylsökande som saknar medel och bor på en av Migrationsverkets anläggningar är bostaden gratis. Asylsökande som väljer att ordna bostad på egen hand erhåller en bostadsersättning med 500 kronor/månad för ensamstående och med 1 000 kronor för en familj. Därutöver lämnas en dagersättning för att täcka behovet av mat, kläder och annat nödvändigt.

En ensamstående vuxen får 71 kronor i dagersättning. Om den asylsökande i anslutning till ankomsten inkvarteras vid ett mottagningscenter där bl.a. mat och logi ingår, lämnas en lägre ersättning, för vuxen 24 kronor per dag. Nivån på dagersättningen fastställs av regeringen. Dessa kostnader ingår i den tidigare nämnda dygnskostnaden.

Migrationsverket har skyldighet att erbjuda organiserad verksamhet till alla vuxna asylsökande och ungdomar över 16 år. Deltagande i verksamheten är obligatoriskt. För asylsökande som utan giltigt skäl vägrar att delta i den organiserade verksamheten skall dagersättningen reduceras. Detsamma gäller för den som håller sig undan så att asylutredningen försvåras. Skälen till att asylsökande förväntas delta i organiserad verksamhet är flera. Dels är det viktigt att motverka passivisering, dels kan aktiviteterna ge värdefulla erfarenheter oavsett om man får tillstånd att stanna i Sverige eller inte.

För barn under skolåldern som bor på någon av Migrationsverkets anläggningar anordnas s.k. familjebaserad verksamhet. Barn som bor i eget boende kan delta i av kommunen anordnad öppen förskola. Asylsökande barn i grundskolan får undervisning genom kommunens försorg. Ungdomar i gymnasieåldern erbjuds gymnasieersättande verksamhet genom Migrationsverkets försorg. Många av de ungdomar som kan och vill erbjuds undervisning i ordinarie gymnasieskola. Regeringen överlämnade i april 2001 propositionen *Asylsökande barns skolgång m.m.* (prop. 2000/01:115) till riksdagen. I propositionen föreslås att asylsökande barn och barn som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (s.k. massflyktingar) skall få tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Detsamma gäller för barn som av andra skäl ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och getts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Statlig ersättning kommer att lämnas till kommunerna. Reformen avses träda i kraft den 1 januari 2002.

Ett målmedvetet arbete bedrivs för att utveckla ett barnperspektiv i bl.a. mottagandet av asylsökande. Detta arbete följs regelbundet upp med konkreta åtgärder för att förbättra barnens situation.

4.2 Vård för asylsökande m.fl.

Landstingen är sedan den 1 januari 1997 ansvariga för att asylsökande m.fl. erhåller akut sjukvård och tandvård samt sjukvård och tandvård som inte kan anstå. Därutöver ges viss annan vård, exempelvis mödra- och förlossningsvård. Barn som inte fyllt 18 år har rätt till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn. Asylsökande skall även erbjudas hälsoundersökning enligt riktlinjer i allmänna råd från Socialstyrelsen. För denna vård lämnar staten ersättning per asylsökande till landstingen, huvudsakligen i form av en schabloniserad ersättning. Storleken på bidraget är åldersdifferentierad. Schablonersättningen skall i princip täcka all den vård som den enskilde normalt kan behöva. För vård

som överstiger 50 000 kronor för en vårdkontakt lämnar staten särskild ersättning. Skr. 2001/02:5

I enlighet med en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet beslutade regeringen i mars 2000 att barn som hålls gömda inför verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut skall tillförsäkras hälso- och sjukvård enligt samma grunder som asylsökande barn. Frivilligorganisationerna har, liksom hittills, lovat att medverka till att barnen kan söka sig till lämplig vårdgivare.

4.3 Förvar

Migrationsverket har sedan den 1 oktober 1997 ansvaret för de utlänningar som tas i förvar enligt utlänningslagen och för de lokaler där de förvarstagna skall vistas. En utlänning som är tagen i förvar skall behandlas med respekt och humanitet och med beaktande av den svåra situation utlänningen i många fall befinner sig i. Förvarslokalerna skall utformas så att de så långt möjligt överensstämmer med de lokaler som finns på Migrationsverkets mottagningscenter och så att barns vistelse där underlättas. Det är emellertid ovanligt att barn tas i förvar. Utlänningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till såväl enskilda som organiserade aktiviteter och förströelser. De förvarstagna utlänningarna skall vidare ha rätt till samma hälso- och sjukvård som asylsökande. Statlig ersättning lämnas till landstingen för de faktiska kostnaderna för denna vård.

4.4 Reform- och förändringsarbete

Den statliga ersättningen till landstingen för sjukvård till asylsökande m.fl. följs upp. Uppföljningen gäller såväl vårdens innehåll och omfattning som den täckning av statens ersättning ger för landstingens kostnader. Uppföljningen sker i samråd med Socialstyrelsen, Migrationsverket och Landstingsförbundet.

4.5 Barn i asylprocessen

Migrationsverket presenterade i februari 2001 rapporten *Barn i utlänningsärenden*. Rapporten är resultatet från den projektgrupp som tillsattes för att utveckla verkets metoder och genomföra förändringar som kom fram i Socialstyrelsens och dåvarande Statens Invandrarverks rapport *När barn lever gömda* (SoS 1999:5). Projektet har bl.a. använt sig av referensgrupper där företrädare från t.ex. sjukvården, polisen, Utlänningsnämnden, barn- och ungdomspsykiatri och frivilligorganisationer har medverkat. Andra arbetsformer inom projektets ram har varit utskick av frågeformulär och seminarier.

Projektgruppen har analyserat tillämpningen och lämnat konkreta förslag på åtgärder som skulle öka genomslagskraften för FN:s barnkonvention (1990) i praktiken när det gäller följande områden.

– Gömda barnfamiljer

- Asylprocessen för barn i familj
- Barn i tillståndsprocessen
- Ensamkommande barn i asyl- och tillståndsprocesserna
- Ytterligare höjning av barnkompetensen

Slutsatser som dras i rapporten är bl.a. att samverkan internt inom Migrationsverket och i förhållande till externa aktörer behöver öka och att inblandades roller behöver tydliggöras vid möten och i bildandet av nätverk. Ett exempel är samarbetet mellan Migrationsverket och de sociala myndigheterna, varvid givetvis måste beaktas gällande sekretesslagstiftning. Vidare bör utbildning av personal prioriteras och av beslut och annan dokumentation bör det alltid framgå på vilket sätt barnkonventionens bestämmelser har beaktats. Projektet föreslår också särskilda interna riktlinjer för utredarens samtal med barn under asylutredningen.

När det gäller barnfrågor i Sverige arbetar Migrationsverket, bl.a. i samarbete med Barnombudsmannen (BO), aktivt för att FN:s barnkonvention skall beaktas fullt ut i allt Migrationsverkets arbete som berör barn. Grundläggande i detta sammanhang är främst barnkonventionens principer om barnets bästa (artikel 3) och rätten för barnet att komma till tals (artikel 12). BO har en central roll i arbetet med att genomföra barnkonventionen och att utvärdera och analysera myndigheternas arbete. BO redovisade i sin årsrapport 2001 *Båda är bäst, typ* sin omfattande studie av asylbeslut som fattats av Migrationsverket. BO riktade bl.a. kritik mot att barn som tillhör en familj inte uppmärksammas tillräckligt genom att barnet inte alltid kommer till tals i önskvärd utsträckning och att bedömningar om vad som är bäst för barnet inte alltid redovisas i besluten.

Under det svenska ordförandeskapet i EU lyftes särskilt barnfrågorna fram. Ett exempel på det var seminariet *Barnet i krig och på flykt, Norrköping 1-2 mars 2001*. Seminariet syftade till att fokusera på det skydd som kan ges utsatta barn i krig och på flykt ur dels asyl- och migrationspolitiskt och dels biståndspolitiskt perspektiv. Seminariet inriktade sig huvudsakligen på tre frågor: rätten till utbildning, rätten för barn och ungdomar enligt FN:s barnkonvention att få komma till tals och tillåtas delta i frågor som angår dem samt rätten till psykosocialt stöd.

4.6 Ansvar för mottagandet

Enligt det system för flyktingmottagande som infördes år 1985 är det kommunerna som tar emot flyktingar som beviljats uppehållstillstånd och staten som har det övergripande ekonomiska ansvaret. Integrationsverket träffar överenskommelser med kommunerna om att ta emot flyktingar och kommunerna har därefter ansvaret för att flyktingarna får en bra introduktion i det svenska samhället. Mottagandet skall ske med utgångspunkt från personernas möjligheter att långsiktigt kunna försörja sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den
20 september 2001

Skr. 2001/02:5

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog,
Lindh, Sahlin, Klingvall, Pagrotsky, Messing, Larsson, Lejon, Ringholm.

Föredragande: statsrådet Klingvall

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02: 5 Migration och asylpolitik