

# Regeringens skrivelse

## 2004/05:47

Migration och asylpolitik

Skr.  
2004/05:47

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Harpsund den 16 december 2004

*Göran Persson*

*Barbro Holmberg*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken sedan december 2003. Häri ingår en redogörelse för Sveriges roll i Europasamarbetet och i det internationella samarbetet i övrigt.

Inledning .....	5
Bakgrund.....	7
1 Migrationspolitiska reformer, utredningar och samrådsformer .....	8
1.1 Migrationspolitiska frågor .....	8
1.2 Asylpolitiska frågor .....	16
1.3 Återvändande och återtagandeavtal .....	17
1.4 Rättssäkerhetspaketet .....	19
1.5 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden.....	20
1.6 Uppehållstillstånd för tribunalvittnen .....	22
1.7 Åtgärder mot olaglig invandring, människosmuggling och människohandel .....	23
1.8 Utlänningsdatalagen.....	25
1.9 Samordningsansvar i migrationsprocessen .....	26
1.10 Granskning av migrationspolitiken.....	28
1.11 Samråd med frivilligorganisationer .....	29
2 Harmoniseringsarbetet inom EU .....	30
2.1 Migrationspolitiska frågor .....	31
2.2 Asylpolitiska frågor .....	32
2.3 Återvändande och återtagandeavtal .....	34
2.4 Gränskontroll .....	35
2.5 Europeiska flyktingfonden.....	37
2.6 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG).....	37
2.7 Viseringsfrågor m.m. ....	38
2.8 Ett nytt konstitutionellt EU-fördrag .....	38
3 Prövning av uppehållstillstånd i Sverige m.m.....	39
3.1 Statistiska uppgifter .....	39
3.2 Praxisbildande beslut .....	45
3.3 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr och i Europadomstolen .....	46
4 Mottagandet av asylsökande.....	47
5 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete.....	48
5.1 Samarbetets inriktning .....	48
5.2 Central- och Östeuropa .....	49
5.3 Ryssland, Ukraina och Vitryssland.....	49
5.4 Västra Balkan.....	49
6 Övrigt internationellt samarbete .....	50
6.1 Den globala kommissionen om internationell migration (GCIM) .....	51
6.2 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).....	52
6.3 International Organization for Migration (IOM) .....	53
6.4 Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies (IGC) .....	53
6.5 Budapestprocessen .....	54
6.6 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) .....	54

6.7	Söderköpingsprocessen.....	55	Skr. 2004/05:47
6.8	Berninitiativet .....	55	
6.9	Europarådet - CAHAR.....	55	
6.10	Nordiskt samarbete .....	56	

Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 16 december 2004 .58

## Förkortningar och begreppsförklaringar

Skr. 2004/05:47

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

Den svenska asyl- och migrationspolitiken är inne i ett omfattande förändringsarbete. Reformen är nödvändig för att utveckla och stärka asylrätten. Grunden ligger fast. Det är en mänsklig rättighet att söka asyl. Det följer av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och av FN:s flyktingkonvention.

Men lagstiftningen måste kontinuerligt ses över och förändras när världen förändras. Därför bereder regeringen för närvarande bl.a. ett förslag om att utvidga flyktingbegreppet, så att förföljelse på grund av kön och sexuell läggning skall omfattas. Kunskaperna om könsrelaterat våld och förtryck som förföljelsemetod har ökat. Systematiska våldtäkter i konflikter, könsstympning och hedersmord är exempel på hur denna förföljelse kan ta sig uttryck.

Inom Regeringskansliet bereds också ett förslag om att införa en särskild grund för uppehållstillstånd för vittnen vid internationella tribunaler och domstolar som bedömts vara i behov av skydd.

Men förändringar i lagstiftningen räcker inte. Asylrätten måste bäras upp av en rättssäker asylprocess. I början av året lade regeringen fram ett åtgärdsprogram för att stärka rättssäkerheten i första instans, det vill säga prövningen hos Migrationsverket. Den asylsökande skall kunna lägga fram sin sak muntligt för den som fattar beslut och de juridiska ombuden skall komma in tidigare i processen. Kvaliteten på tolkar och översättare skall säkerställas. De allmänna underlag om situationen i ett land som Migrationsverket utgår från skall göras mer tillgängliga för alla. Utredningarna av barns asylskäl skall förbättras, liksom enhetligheten och förutsebarheten i beslutsfattandet.

Parallellt pågår arbetet med att införa en ny instans- och processordning. En parlamentarisk utredning lade i juni fram sitt förslag till hur utlänningslagen skall förtydligas för att kunna fungera i en domstolsprövning. Utlänningsnämnden skall avvecklas och ärendena föras över till länsrätter och kammarrätt den 1 januari 2006. Sammantaget är det här åtgärder som ökar öppenheten och muntligheten i asylprocessen. De kommer att stärka hela asylsystemets legitimitet och effektivitet.

Mellan åren 1999 och 2002 ökade antalet asylsökande i Sverige varje år med 40 procent, från 11 000 till drygt 33 000. År 2003 minskade antalet asylsökande något, men ligger fortfarande kvar på en hög nivå. Prognosen för år 2004 är att 24 000 personer kommer att söka asyl i Sverige.

Att korta handläggningstiderna i asylärenden prioriteras av regeringen. Den kraftiga ökningen av antalet asylsökande i kombination med att allt fler saknar identitetshandlingar är bidragande orsaker till långa handläggningstider. Målet att den asylsökande skall få ett första besked inom sex månader har inte uppnåtts. Migrationsverket påbörjade år 2003, under ny ledning, ett reformarbete i syfte att skapa en tydligare styrning, större enhetlighet och ett effektivare utnyttjande av resurser. En ny organisation skall träda i kraft den 1 januari 2005.

Lång väntan bidrar till mänskligt lidande. Regeringen har därför föreslagit att systemet med ny ansökan skall tas bort. I dag kan en asylsökande lämna in ett obegränsat antal nya ansökningar efter ett

överklagande och ett slutligt avslag. Det som från början var tänkt att kunna användas i undantagsfall, är i dag i praktiken en del av asylprocessen. Det har skapat en asylprocess utan slut.

Regeringen har också vidtagit åtgärder mot dokumentlösheten. Från den 1 oktober 2004 har myndigheterna möjlighet att sätta ner dag- och bostadsersättningen för de asylsökande som inte medverkar till att klargöra sin identitet.

Allt fler asylsökande har betalat stora pengar till människosmugglare. De har kanske sålt allt de äger och har, mot falska löften om uppehållstillstånd och arbete i Sverige.

Också handeln med människor ökar. Människor – främst kvinnor och barn – säljs som varor på en internationell marknad, ofta för sexuell exploatering.

Mot bakgrund av den här utvecklingen har straffen för människosmugglare skärpts. Offren för människohandel beviljas tillfälliga uppehållstillstånd när de medverkar i brottsutredningar eller vittnar. Under tiden får de stöd och hjälp.

Migrationspolitiken är en del av Sveriges politik för global utveckling. Det finns en stark koppling mellan migration och utveckling – både positiv och negativ. Människor som flyttar bidrar till utveckling. Idéer sprids och överföring av kunskap och pengar ökar. Det finns också ett tydligt negativt samband. Flyktingskap har ofta sitt ursprung i utebliven utveckling – i ofrihet, orättvisor och förtryck. Politiken för global utveckling har som övergripande mål att undanröja flyktingskapets orsaker genom att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Inget land kan hantera migrationsfrågorna på egen hand. Asyl- och migrationspolitiken kräver internationellt samarbete. Det gäller såväl värnandet av asylrätten som kampen mot illegal invandring och gränsöverskridande brottslighet. I april 2004 avslutades det första steget i harmoniseringen av EU:s gemensamma migrations- och asylpolitik. I november 2004 antogs ett nytt flerårigt arbetsprogram för att gå vidare mot en gemensam lagstiftning på asyl- och migrationsområdet.

I dag lever 180 miljoner människor i ett annat land än det där de föddes. Migration påverkar i dag fler människor än någonsin tidigare och alla länder i världen berörs av den internationella migrationen – på ett eller annat sätt. Framtiden kommer att kräva mer, inte mindre, öppenhet och rörlighet över gränserna. Den utvecklingspotential som ligger i ökad rörlighet måste världens länder bli bättre på att ta tillvara. Det ligger också en stor utmaning i att minska de negativa effekterna, i form social och politisk instabilitet och mänskligt lidande, som kan uppstå när det saknas en god internationell ordning för migration. Därför har Sverige och Schweiz tagit initiativ till en internationell oberoende kommission om migration och utveckling. Den leds av Jan O. Karlsson och Mamphela Ramphele från Sydafrika och skall rapportera till FN:s generalsekreterare sommaren 2005.

Regeringen har också tillsatt en parlamentarisk kommitté som skall se över regelverket för arbetskraftsinvandring. Kommittén leds av Lena Hjelm-Wallén och skall lämna ett första delbetänkande den 1 mars 2005.

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

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

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

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

I denna skrivelse lämnas en redovisning av det pågående reformarbetet i Sverige samt harmoniseringsarbetet inom EU, det migrationspolitiska utvecklingssamarbetet, svenska insatser för vidarebosättning och övrigt internationellt samarbete inom migrations- och asylpolitiken. Av skrivelsen framgår även behandlingen av svenska ärenden i FN:s kommitté mot tortyr och i Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ett särskilt avsnitt ägnas mottagandet av asylsökande. I skrivelsen finns beröringspunkter med integrationspolitiken men den innehåller inte någon utförligare redovisning av integrationspolitiken.

# 1 Migrationspolitiska reformer, utredningar och samrådsformer Skr. 2004/05:47

## 1.1 Migrationspolitiska frågor

### **Anhöriginvandring**

En särskild utredare (dir. 2003:181 av den 11 december 2003) skall ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12) skall genomföras i Sverige. Direktivet är tillämpligt på vissa anhöriga till tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och som har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Vissa kategorier är undantagna från direktivets tillämpningsområde, bl.a. personer som fått tillfälligt skydd. Direktivet ger make/maka och minderåriga barn en principiell rätt till familjeåterförening.

Utredaren skall lägga fram förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga inom utlänningslagstiftningen och andra berörda regelverk samt göra en bedömning av vilka kostnader som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder kan komma att medföra samt lämna förslag till finansiering. Bestämmelserna skall vara genomförda i svensk rätt senast den 3 oktober 2005.

Utredaren skall även undersöka vilka möjligheter det finns att införa försörjningskrav för andra anhöriga än makar och sambor i etablerade förhållanden samt minderåriga barn. I uppdraget ingår också att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i direktivet. Enligt ett tilläggsdirektiv skall uppdraget redovisas i ett delbetänkande den 15 mars och i ett slutbetänkande den 30 juni 2005.

### **Arbetskraftsinvandring**

En parlamentarisk kommitté har tillkallats för att se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring. Syftet är att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES (dir. 2004:21 av den 19 februari 2004). Kommittén skall också utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder. Kommittén skall bl.a. beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning. Vidare skall aktuellt reformarbete rörande arbetskraftsinvandring i ett antal andra länder studeras. Kommittén skall också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige. Sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl skall studeras. Utgångspunkten är att asylrätten inte skall urholkas. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.



Den 11 mars 2004 beslutade regeringen om skrivelsen Särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från nya medlemsstater enligt anslutningsfördraget (skr. 2003/04:119). Regeringens skrivelse innehöll bl.a. förslag om att det under en övergångsperiod skulle krävas arbetstillstånd för arbetstagare från EU:s nya medlemsstater Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien för att arbeta i Sverige. Syftet var att under en begränsad tid ha möjlighet att kontrollera att människor som kom till Sverige för att arbeta skulle erbjudas löner och anställningsvillkor som motsvarar svenska kollektivavtal. Förslaget innebar att arbetsmarknadsprövning för arbetstagare från de nya medlemsstaterna skulle slopas men att arbetstillstånd fortsättningsvis skulle krävas. Den 28 april 2004 tog riksdagen ställning till regeringens skrivelse. I sak innebar riksdagens beslut ett tillkännagivande enligt vilket riksdagen tog avstånd från regeringens förslag att införa särskilda övergångsregler för arbetstagare som är medborgare i åtta av EU:s nya medlemsstater från och med den 1 maj 2004. Följaktligen innebar beslutet att arbetstagare från samtliga tio nya EU-stater från och med den 1 maj 2004 har tillträde till den svenska marknaden på samma villkor som övriga unionsmedborgare.

Riksdagens tillkännagivande innehöll även en begäran till regeringen att, i enlighet med vad som föreslogs i regeringens skrivelse, skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag om möjligheterna till bevakning av kollektivavtal. Med anledning därav tillkallade regeringen en särskild utredare för att lämna förslag till hur en reglering kan utformas som ger kollektivavtalsbärande fackliga organisationer möjligheter att bedriva en effektiv bevakning av efterlevnaden av tecknade kollektivavtal även i de fall organisationen saknar medlemmar på en arbetsplats (dir. 2004:98 av den 23 juni 2004). Uppdraget skall redovisas senast den 29 april 2005.

I samband med att regeringen föreslog att särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från nya medlemsstater enligt anslutningsfördraget skulle gälla aviserades en rad olika uppdrag. Avsikten var att se över olika möjligheter till utökad kontroll och uppföljning av regelverket på arbetsmarknaden och det sociala området. En redogörelse för uppdragen finns i skr. 2003/04:119, s. 29.

Dessa uppdrag har fram till nu resulterat i att Migrationsverket i samråd med Skatteverket tagit fram en särskild blankett ”Anställningsbevis för medborgare från EU/EES” för att få in ett bättre beslutsunderlag och ge möjligheter till ökad kontroll av arbetstagare samt påbörjat ett samarbete med Skatteverket som syftar till att ”förbättra kontrollen i samband med tillståndsgivning samt skatte- och folkbokföringskontroll”.

Vidare har en arbetsgrupp med uppgift att följa utvecklingen på arbetsmarknaden efter EU:s utvidgning tillsatts. Arbetsgruppen skall sammanställa och analysera dels relevanta redovisningar till regeringen från olika myndigheter, dels information som kan komma att lämnas från de centrala organisationerna på arbetsmarknaden eller deras medlemsorganisationer. Arbetsmiljöverket har fått i uppdrag att utreda vissa arbetsmiljöfrågor med anledning av utvidgningen av EU.

Vidare har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) fått i uppdrag att kvartalsvis redovisa omfattningen av EU-intyg hänförliga till EU-förordning 1408/71 från respektive medlemsstat som rör svensk arbetslöshetsersättning samt redovisa utvecklingen över tid för dessa. Skatteverket fick i regleringsbrevet för 2004 i uppdrag att redogöra för kontrollen av dem som ansöker om F-skattsedel och av dem som redan har tilldelats F-skattsedel. Verket skall därvid särskilt belysa om det finns regionala skillnader i kontrollen. Verket skall också redogöra för eventuella övriga regionala skillnader vid tillämpningen av F-skattereglerna. Skatteverket skall dessutom redovisa utvecklingen av antalet F-skatteansökningar från utlänningar såväl före som efter utvidgningen av EU samt redogöra för eventuella kontrollsvårigheter vid handläggningen av dessa. Vidare skall verket lämna förslag till åtgärder som kan behöva vidtas.

Regeringen tillsatte i april 2004 en utredning (dir. 2004:61 av den 29 april 2004) med uppdrag att undersöka möjligheterna att begränsa rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för medborgare i ett annat EU-land som kommer till Sverige för att söka arbete. Uppdraget skall redovisas i sin helhet senast den 1 maj 2005. I juni 2004 tillsatte barn- och familjeminister Berit Andnor en projektgrupp som i en förstudie bland annat skall göra en kartläggning av hur det svenska socialförsäkringssystemet fungerar i internationella förhållanden. Riksförsäkringsverket (RFV) har fått i uppdrag av regeringen att överlämna en första redovisning avseende i vilken utsträckning medborgare från de nya medlemsstaterna, under den första tiden sedan utvidgningen, tagit del av och eventuellt missbrukat svenska familjeförmåner. Redan i dag har emellertid RFV sammanställt statistik över hur många nya EU-medborgare som tagit del av svenska familjeförmåner under perioden 1 maj–30 juni 2004. RFV har kunnat observera att medborgare både från Polen och Tjeckien under dessa två månader varit mottagare av familjeförmåner men att omfattningen av utbetalningarna varit marginell.

Under veckorna 19–45 (3 maj–7 november) år 2004 ansökte 3 197 medborgare i de nya medlemsstaterna om uppehållstillstånd som arbetstagare, vilket kan jämföras med 1 842 sökande under motsvarande veckor år 2003. Detta motsvarar en ökning med cirka 74 procent.

### **Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning**

I tilläggsdirektiv (dir. 2004:9 av den 18 mars 2004) till utredningen om hur rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (se kapitel 1.1 *Migrationspolitiska frågor, Anhöriginvandring*) skall genomföras i Sverige, utvidgades utredningens uppdrag till att även omfatta hur rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44) skall genomföras i svensk rätt. Direktivet ger tredjelandsmedborgare som varit bosatta i landet minst fem år en rättslig ställning som under vissa förutsättningar bl.a. medför en rätt till bosättning i annan medlemsstat.

Enligt utredningsdirektivet skall utredaren lägga fram förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga samt göra en bedömning av vilka kostnader som föreslagna författningsändringar och andra

åtgärder kan komma att medföra samt lämna förslag till finansiering. Bestämmelserna skall vara genomförda i svensk rätt senast den 23 januari 2006.

Uppdraget skall redovisas i ett delbetänkande den 15 mars och i ett slutbetänkande den 30 juni 2005.

### **Fri rörlighet för unionsmedborgare**

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktivet 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77). Syftet med det nya direktivet om fri rörlighet är att förenkla regelverket genom att slå samman nio befintliga direktiv till en rättsakt. Dessa direktiv och artiklarna 10 och 11 i förordning 1612/68 upphävs. De direktiv som upphävs reglerar bl.a. fri rörlighet för arbetstagare, egenföretagare, pensionärer, studenter och icke ekonomiskt aktiva. Det nya direktivet förenklar regelverket eftersom samtliga nämnda kategorier omfattas av en och samma rättsakt. EG-domstolens praxis har även i stor utsträckning kodifierats för att tydliggöra innebörden av unionsmedborgarskapet. Direktivet syftar vidare till att det skall bli enklare för unionsmedborgare att utnyttja rätten till fri rörlighet, att möjligheterna att begränsa rätten till vistelse skall regleras tydligare samt att rörlighet och bosättning för unionsmedborgares familjemedlemmar skall underlättas avsevärt, oavsett medborgarskap. Grundprincipen är att unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när medlemsstaters medborgare flyttar och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Medlemsstaterna skall införliva direktivet i sin lagstiftning senast den 30 april 2006. En särskild utredare, som skall ta ställning till hur direktivet skall genomföras, har förordnats (dir. 2004:127 av den 14 oktober 2004). Uppdraget skall redovisas den 31 maj 2005.

### **Åtgärder för att fastställa asylsökandes identitet m.m.**

Riksdagen antog den 12 maj 2004 propositionen *Åtgärder för att klargöra asylsökandes identitet m.m.* (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214). Bland annat föreslogs att dag- och bostadsersättningen enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall kunna sättas ned helt eller delvis för en utlänning som fyllt 18 år, i de fall han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. I propositionen föreslogs vidare att en ny bestämmelse skulle införas i utlänningslagen som innebär en skyldighet för transportörer att kontrollera att utlänningar innehar pass och andra tillståndshandlingar för att resa in i det land utlänningen avser resa till. Dessa lagändringar trädde i kraft den 1 juli 2004. Sedan lagändringen trädde i kraft och till november månad hade Migrationsverket sänkt ersättningen för drygt 70 personer som inte medverkade till att styrka sin identitet.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande (dir. 2004:20 av den 26 februari 2004). Utredaren skall överväga på vilka sätt åtgärder kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga de asylsökandes identitet och resvägar. Utredaren skall även föreslå hur utlänningslagen skall ändras för att asylsökande som bedöms vara i behov av skydd eller skall beviljas uppehållstillstånd på annan grund och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och sin resväg, skall kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utredaren skall vidare bedöma vilka effekterna blir om ett ökat antal utlänningar i Sverige beviljas tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av integration i samhället och barnens situation. Uppdraget skall enligt tilläggsdirektiv (dir. 2004:109 av den 29 juli 2004) redovisas senast den 31 december 2004.

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

I delbetänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51), som överlämnades till regeringen i juni 2003, föreslås åtgärder för att stärka skyddet för ensamkommande barn utan medföljande legal vårdnadshavare. Utredningen föreslår bl.a. att en ny lag stiftas för god man för sådana barn.

Det största problemet med nuvarande lagstiftning är, som det framhålls i betänkandet, att dagens gode män för ensamkommande barn endast kan träda i barnets förmyndares (alltså icke vårdnadshavarens) ställe, dvs. deras befogenhet omfattar främst barnets ekonomiska angelägenheter. Den gode mannens möjligheter att besluta i angelägenheter som rör barnets personliga förhållanden är således starkt begränsade. Detta har visat sig vara en allvarlig brist och har dessutom lett till att det i dag råder oklarhet kring omfattningen av den gode mannens uppdrag.

För att komma till rätta med problemet föreslår utredningen att det inom ramen för en särskild lagstiftning som tar sikte på ensamkommande barn skapas en möjlighet för överförmyndaren att förordna en god man som kan träda i såväl förmyndarens som vårdnadshavarens ställe och därigenom t.ex. kunna motsätta sig att barnet lämnar ett barn- eller ungdomsboende med en vuxen släkting. Härigenom säkerställs att den gode mannen kan agera och fatta beslut i samtliga frågor som rör det ensamkommande barnet.

Betänkandet har remissbehandlats och regeringen avser att lämna en proposition i början av år 2005.

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

Regeringen har tillkallat en samordnare för barn i asylprocessen som uppvisar svåra stressreaktioner i form av stark uppgivenhet (dir. 2004:115 av den 2 september 2004). Den nationella samordnaren skall kartlägga och analysera förekomsten av asylsökande barn med svåra stressreaktioner som uppgivenhet, avskärmning och regressiva symtom. Samordnaren skall kontinuerligt tillsammans med berörda aktörer inom

hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan och statliga myndigheter m.fl. verka för att utveckla metoder för att tidigt upptäcka de asylsökande barn som riskerar att utveckla svåra stressreaktioner. Härvid bör samordnaren även beakta de erfarenheter som t.ex. Socialstyrelsen tidigare redovisat beträffande hälsosamtals betydelse för bedömningen av allvarlig ohälsa.

Vidare skall samordnaren tillsammans med berörda aktörer utveckla metoder för att tidigt möta barnens och familjernas behov för att om möjligt förhindra att barn utvecklar svåra stressreaktioner. Samordnaren skall också uppmärksamma berörda aktörer på åtgärder som kan behövas för att dessa barn samt verka för att förebyggande insatser vidtas.

Samordnaren skall under tiden för förordnandet stimulera till en utveckling av samarbetsformer mellan berörda aktörer, bland annat för att få till stånd en skyndsam prövning av dessa familjers asylärenden. Samordnaren skall under tiden för förordnandet likaså kartlägga och sprida internationella erfarenheter av asylsökande barn med svåra stressreaktioner. Den nationella samordnaren skall fortlöpande informera regeringen om sitt arbete och kan därvid lyfta fram eventuella förslag på ytterligare åtgärder som bör vidtas inom asylprocessen.

Samordnaren skall verka fram till den 31 december 2006 samt redovisa sitt uppdrag i en slutrapport senast samma dag.

### **Boendet under asylprocessen**

Den 9 december 2004 antog riksdagen propositionen *Bostadsersättning för asylsökande* (prop. 2004/05:28, bet. 2004/05:SfU7, rskr. 2004/05:113). Bostadsersättning skall inte längre lämnas, annat än i särskilda fall, till asylsökande och utlänningar med tillfälligt skydd som väljer att själva ordna sitt boende. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2005. När bostadsersättningen infördes var syftet att främja att asylsökande i större omfattning skulle kunna ordna sitt boende på egen hand utanför Migrationsverkets (dåvarande Invandrarverkets) anläggningar. Bostadsersättningen var inte avsedd att täcka den faktiska bostadskostnaden. När bostadsersättningen infördes var bedömningen att cirka tio procent av de asylsökande skulle komma att ordna sitt boende på egen hand. I praktiken har det blivit en betydligt större andel. Vid halvårsskiftet år 2004 bodde 51 procent av de asylsökande i eget boende.

Det egna boendet har också visat sig ha flera negativa effekter. Regeringen gör bedömningen att möjligheterna att utnyttja asylsökandes svaga ställning på bostadsmarknaden minskar om bostadsersättning inte längre lämnas. Vidare kommer bruket av felaktiga adresser i avsikt att till exempel undvika nedsättning av eventuellt försörjningsstöd att minska. Därutöver är regeringen av den uppfattningen att förslaget om att avskaffa bostadsersättningen skulle kunna underlätta för en värdfamilj att hänvisa till av Migrationsverket anvisat boende i de fall en sådan lösning framstår som ett bättre alternativ för värdfamiljen. Sammantaget måste det även antas att flera personer kommer att välja boende anvisat av Migrationsverket om rätten till bostadsersättning avskaffas. Vidare bör en större andel asylsökande i av Migrationsverket anvisat boende till viss del kunna bidra till att asylprocessen effektiviseras och att väntetiderna i mottagandesystemet blir kortare för den asylsökande.

Regeringens förslag att avskaffa bostadsersättningen kan dock inte motverka samtliga problem som uppstått till följd av det egna boendet. Regeringen fortsätter därför att följa frågan och avser återkomma med ytterligare förslag. Inom Regeringskansliet har en utredare fått i uppdrag att närmare undersöka för- och nackdelar med det egna boendet. Med utgångspunkt från uppföljningen skall även möjligheterna ses över att i ökad utsträckning styra boendet under asylprövningen i riktning mot av Migrationsverket anvisat boende.

### **Mottagandet av minderåriga utan legal vårdnadshavare**

Under perioden den 1 januari till den 31 oktober 2004 hade sammanlagt 311 minderåriga utan medföljande legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, kommit till Sverige. Sammanlagt fanns 359 ensamkommande barn i Sverige den 31 oktober 2004, vilket kan jämföras med 454 ensamkommande barn vid samma tidpunkt år 2003. De flesta barnen kommer från Somalia men även barn från Statsförbundet Serbien och Montenegro utgör en stor grupp. Vanligen kommer barnen tillsammans med syskon eller någon vuxen person, ofta en släkting, men det förekommer också att barnen kommer helt ensamma. Det är främst barn i 15–17 årsåldern (cirka 73 procent) som kommer till Sverige och drygt hälften av det totala antalet av ensamkommande barn är pojkar.

De barn och unga som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare befinner sig i en mycket utsatt situation och det är därför viktigt att mottagandet utformas på bästa möjliga sätt. Mottagandet av dessa barn är en prioriterad fråga för regeringen och ett förändringsarbete har inletts. I februari 2002 gav regeringen Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att förbättra mottagandet av de ensamkommande barnen. Myndigheterna redovisade i juni 2002 sina förslag till förbättringar i rapporten *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)* (UD2002/271/MAP). En interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet ansvarar för den fortsatta beredningen med syftet att förbättra mottagandet för de ensamkommande barnen, bl.a. vad gäller behovet av boende, omvårdnad och skydd, samt fördelningen av ansvar mellan stat och kommun. En departementspromemoria beräknas föreligga vid slutet av år 2004.

Migrationsverket hade i november 2004 sammanlagt 14 gruppboenden för ensamkommande barn. Personaltätheten har ökat och antalet barn i varje boendeenhet har minskat. Verket har utarbetat riktlinjer för hur verksamheten vid boendena skall bedrivas. Dessa riktlinjer har stora likheter med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende (SOSFS 2003:20). Det enskilda barnet skall utredas och följas av socialtjänsten vars uppgift är att se till att barnets behov tillgodoses. Dessutom har särskilda barnhandläggare utbildats inom Migrationsverket och ytterligare utbildningsinsatser pågår. Verket har därutöver initierat en intern uppföljning av verksamheten som kommer att redovisas i mars 2005.

I 2003 års regleringsbrev gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att pröva frågan om uppehållstillstånd för ensamkommande barn inom tre

månader. Den genomsnittliga handläggningstiden i denna typ av ärenden har därefter kortats från 223 dagar vid årsskiftet 2003/2004, till 192 dagar per den 31 oktober 2004. Migrationsverket bedömer att regeringens mål kommer att uppnås under år 2005.

I delbetänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51), som överlämnades till regeringen i juni 2003, föreslås åtgärder för att stärka skyddet för de ensamkommande barnen. Utredningen föreslår bl.a. att en ny lag stiftas för god man för ensamkommande barn. Betänkandet har remissbehandlats och regeringen avser att lämna en proposition i början av år 2005 (se kapitel 1.1 *Migrationspolitiska frågor, God man för ensamkommande asylsökande barn*).

Inom ramen för Östersjösamarbetet har under år 2004 antagits en handlingsplan för att hjälpa ensamkommande barn och motverka människohandel med barn. Det är Östersjöstaternas Råd och ”Working Group for Cooperation on Children at Risk” som har arbetat fram planen som bl.a. har inneburit att nationella kontaktpunkter (National Contact Points, NCP) inrättats för ensamkommande barn och barn som utsatts för människohandel. Alla Östersjöstater samt Ukraina, Vitryssland och Moldavien har kontaktpunkter vid respektive lands ansvariga departement utom Polen vars kontaktpunkt är knuten till en frivilligorganisation. Kontaktpunkterna skall bistå sociala myndigheter och tjänstemän vid polis och migrationsmyndigheter med motsvarande kontakter i andra länder i syfte att trygga förhållandena för barnen i såväl värdlandet som i ursprungslandet och förebygga fortsatt människohandel. Det faktiska arbetet har under året inletts med ett antal myndighetskontakter inom landet och genom ett ökat samarbete mellan de nationella kontaktpunkterna. Projektet befinner sig i ett uppbyggnadsskede och mer konkreta resultat kan inte förväntas förrän nästa år. Ett antal barn har dock återvänt hem genom kontaktpunkternas arbete.

## **Vidarebosättning**

Genom vidarebosättning erbjuder Sverige skydd för personer som befinner sig i tredje land och inte har tillgång till någon annan långsiktig lösning. I första hand erbjuds vidarebosättning till personer som FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) har rekommenderat för överföring. Vidare kan vittnen vid internationella tribunaler och som behöver skydd i Sverige tas emot inom ramen för flyktingkvoten. Kvotflyktingarna tas ut antingen genom s.k. delegationsuttagning eller genom dossieruttagning. Delegationsuttagning innebär att flyktingarna tas ut i det land där de befinner sig efter att ha intervjuats på plats av utsända personer från Migrationsverket. Vid dossieruttagning skickar UNHCR sin utredning till Migrationsverket som fattar beslut på detta underlag. För år 2003 och år 2004 har riksdagen anvisat medel motsvarande kostnaderna för vidarebosättning av 1 840 personer per år. Under år 2003 beviljade Migrationsverket 942 uppehållstillstånd för vidarebosättning och sammanlagt överfördes 890 personer till Sverige. Under januari–november 2004 har Migrationsverket beviljat 1 741 uppehållstillstånd för vidarebosättning och antalet överförda personer under samma period uppgår till 1 434. Enligt Migrationsverkets bedömning kommer

sammanlagt cirka 1 700 personer att ha överförts före årets slut. Under året har Migrationsverket genomfört fyra uttagningsresor varvid huvudsakligen afghanska, iranska och burmesiska flyktingar uttagits för vidarebosättning. Resan hit anordnas genom IOM eller svensk utlandsmyndighet. För anhöriga till konventionsflyktingar som inte kommer hit i nära anslutning till flyktingens ankomst men som har en önskan att återförenas med sin släkting i Sverige, gäller generellt att Migrationsverket kan ge ett behovsprövat bidrag för resan hit. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige.

När det gäller inriktning på arbetet med och policyfrågor kring vidarebosättning samråder de nordiska regeringarna regelmässigt inom ramen för den Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). Härunder finns också en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från de nordiska länderna som träffas två till tre gånger per år för att utbyta information om vidarebosättning och förbereda eventuella nordiska inlägg vid UNHCR:s ”Working Group on Resettlement” (WGR).

## 1.2 Asylpolitiska frågor

### **Flyktingstatus för personer förföljda på grund av kön eller sexuell läggning**

Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen kan den som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt, det vill säga inte som flykting enligt 1951 års Genèvekonvention. En särskild utredare tillkallades med uppdrag att föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att personer som känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning skall kunna betraktas som flyktingar enligt 1951 års Genèvekonvention (dir. 2002:49 av den 11 april 2002).

Det s.k. skyddsgrundsdirektivet innehåller en liknande bestämmelse (se kapitel 1.2 *Asylpolitiska frågor, Skyddsgrunder*). I tilläggsdirektiv utvidgades därför utredningens uppdrag till att ta hänsyn till rådets direktiv (dir. 2003:109 av den 2 oktober 2003). Utredningen presenterade sina förslag till ändringar i utlänningslagen i betänkandet *Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse* den 1 mars 2004 (SOU 2004:31). I betänkandet föreslås att den s.k. könsbestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen utgår och att det direkt av lagtexten i stället skall framgå att det vid prövningen av en asylansökan skall beaktas att förföljelse som har sin grund i en utlännings kön eller sexuella läggning kan ligga till grund för flyktingskap.

Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### **Skyddsgrunder**

Den 29 april 2004 antog Europeiska unionens råd direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer



skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12). Det s.k. skyddsgrundsdirektivets huvudsakliga syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som behöver internationellt skydd samt att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgängliga för dessa personer. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes förflyttningar mellan medlemsstaterna när sådana endast motiveras av rättsliga skillnader, något som tillnärmning av reglerna om erkännande och innebörd av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande bidrar till. Direktivet inleds med ett antal definitioner av vilka bl.a. framgår att samlingsbegreppet internationellt skydd i direktivets mening innebär flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Direktivets definition av flykting utgår från den definition som återfinns i Genèvekonventionen, vilken alla medlemsstater är bundna av. Med alternativt skyddsbehövande menas i korthet den som vid ett återsändande till hemlandet skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada i form av bl.a. dödsstraff, tortyr eller allvarligt hot mot liv eller lem vid en internationell eller nationell väpnad konflikt. Direktivet behandlar vidare förutsättningarna för att betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Direktivets andra del reglerar innebörden av internationellt skydd, dvs. vilka rättigheter och förmåner som är knutna till den beviljade statusen. I dessa bestämmelser behandlas rätten till uppehållstillstånd och resedokument. Vidare berörs rättigheter och förmåner för familjemedlemmar, rätten till tillträde till arbetsmarknad och utbildning, sociala förmåner, rätten till hälso- och sjukvård samt bostad och rätten till fri rörlighet.

Medlemsstaterna skall införliva direktivet i sin lagstiftning senast den 10 oktober 2006.

En särskild utredare skall ta ställning till hur direktivet skall genomföras i Sverige (dir. 2004:114 av den 16 september 2004). Utredaren skall även redovisa hur andelen personer som beviljas flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt i Sverige förhåller sig till motsvarande andel i vissa utvalda länder och analysera vad eventuella skillnader beror på. Uppdraget skall redovisas senast den 16 september 2005.

### 1.3 Återvändande och återtagandeavtal

#### **Verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut**

Den 4 december 2003 gav regeringen Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att se över samordningen mellan myndigheterna när det gäller arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Den 29 mars 2004 redovisade ovanstående myndigheter den nuvarande samordningen och samarbetet dem emellan. Redovisningen innehåller även pågående och planerade insatser med anledning av förslagen som lämnats i betänkandet *Verkställighet vid oklar identitet m.m.* (SOU 2003:25) och det uppdrag som regeringen gav myndigheterna med anledning av betänkandet. Regeringen har för avsikt att lämna

kompletterande uppdrag till myndigheterna i samband med regleringsbrev för år 2005.

Migrationsverket har tagit fram en handlingsplan för hur återvändandearbetet skall utvecklas och effektiviseras och ett antal åtgärder har vidtagits. Åtgärderna syftar bl.a. till att ta fram enhetliga rutiner och säkerställa uppföljning av återvändandearbena. Utbildning av personal som samtalar med den sökande om återvändande har genomförts. Vidare har barnperspektivet i återvändandearbetet uppmärksamats och det finns inom Migrationsverket en samordningsgrupp för barnfrågor i återvändandet vars uppgift är att ge stöd åt handläggarna i detta arbete.

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

Som ett led i att effektivisera återvändandet av personer som meddelats lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut antogs den 25 november 2003 rådets direktiv 2003/110/EG om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (EUT L 321, 6.12.2003 s. 26). Direktivet syftar till att underlätta transitering av tredjelandsmedborgare som skall återsändas till hemlandet via en flygplats i en annan medlemsstat än den som har fattat beslutet om avvisning. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 6 december 2005. Hur detta skall ske på bästa sätt bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### **Bilaterala återtagandeavtal**

Återtagandeavtal har blivit ett allt vanligare instrument för migrationspolitiken. Det gäller inte bara för Sverige. Utvidgningen av EU är en av orsakerna till denna utveckling.

I återtagandeavtalen regleras procedurer och kriterier för att den ena parten skall återta personer som vistas utan tillstånd på den andra partens territorium. Avtalen omfattar normalt återtagande av egna medborgare, tredjelandsmedborgare, statslösa samt transitering. De tjänar även som en grund för ett vidare samarbete i migrationspolitiska frågor mellan länderna. Sverige har ingått återtagandeavtal med Bulgarien, Estland, Frankrike, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Schweiz, Statsförbundet Serbien och Montenegro, Slovakien och Tyskland. Ett återtagandeavtal är även färdigförhandlat med Cypern och avses undertecknas under slutet av år 2004. Ett s.k. Memorandum of Understanding (MoU), om återtagande av personer till provinsen Kosovo i Statsförbundet Serbien och Montenegro, har under hösten 2004 ingåtts med UNMIK. Förhandlingar om återtagandeavtal pågår dessutom med ytterligare länder.

Vidare har Sverige utarbetat en informell överenskommelse med Bosnien-Hercegovina rörande återvändande av bosniska medborgare som innehar utgångna hemlandspass eller identitetskort och som önskar återvända till hemlandet.

Hösten 2002 inleddes en dialog mellan Sverige och Ryssland angående praktiskt samarbete för att identifiera dokumentlösa ryska medborgare som saknar uppehållstillstånd i Sverige och som skall återvända till Ryssland. Dialogen har resulterat i ett protokoll den 29 oktober 2002 om

samarbete mellan Sverige och Ryssland rörande bl.a. dokumentation av ryska medborgare. Protokollet omfattar t.ex. rutiner för att fastställa identitet och medborgarskap samt utfärdande av resedokument vid verkställighet. Skr. 2004/05:47

## 1.4 Rättssäkerhetspaketet

Regeringen gav den 15 januari 2004 Migrationsverket i uppdrag att utveckla sitt arbete inom ett antal områden. Det gäller enhetligheten i beslutsfattandet, arbetssättet vid asylutredningar, utredningar av barns asylskäl och länderinformation. I uppdraget anges att den utbildning i barnfrågor som pågick under år 2003 skall fortsätta så att särskild barnkompetens skall finnas på samtliga enheter som utreder asylärenden som omfattar barn. Migrationsverket skall också vidta åtgärder för att säkerställa att barn kommer till tals och att deras situation redovisas i ärendena. Migrationsverket har i en delrapport den 14 september 2004 (UD2004/48211/MAP) redovisat dittills vidtagna åtgärder på följande områden.

### **Arbetssättet vid asylutredningar**

En försöksverksamhet med ett nytt arbetssätt vid asylutredningar har bedrivits av Migrationsverket, bl.a. i Region Syd. Det nya arbetssättet planeras vara infört i hela verket senast i juli 2005. Arbetssättet innebär bl.a. att sökanden och dennes biträde får en mer aktiv roll. Den skriftliga processen bör användas i så stor utsträckning som möjligt, men den information som verket avser att lägga till grund för beslutet skall klargöras och redovisas för den sökande i ett så tidigt skede som möjligt och senast under den muntliga delen så att sökanden har möjlighet att ta del av och bemöta materialet. Migrationsverkets utredningsskyldighet kvarstår självfallet. De synpunkter som hittills framkommit om arbetssättet från personal och offentliga biträden är över lag positiva.

### **Migrationsverkets länderinformation**

Migrationsverket har kommit fram till att allmänheten bör få tillgång till delar av verkets land- och praxisinformation (Lifos) genom verkets webbplats på Internet. En rad tekniska frågor kvarstår dock att lösa, t.ex. sökning och lagring av informationen.

### **Tolkar och översättare i asylutredningar**

Migrationsverket har i interna direktiv fastställt höga krav på tolktjänsternas kvalitet. För att säkerställa kvalitetskravet har verket bland annat utformat de flesta avtalen med tolkförmedlingar så att tolkning i första hand skall ske med auktoriserad tolk. Vidare arbetar regionerna med att utveckla nya rutiner för uppföljning och säkerställande av kvaliteten i tolkarbetet, vilket t.ex. är nödvändigt inför framtida upphandlingar.

Migrationsverket har undersökt sitt beslutsfattande i asyl- och tillståndsärenden för att se om det finns väsentliga skillnader i likartade ärenden. Verket fann tecken på att beslutsfattandet i olika regioner i vissa avseenden skiljer sig åt, bl.a. när det gäller statslösa palestinier. Verket har vidtagit åtgärder för att uppnå en ökad enhetlighet och förutsebarhet i beslutsfattandet. I detta sammanhang bör nämnas att Migrationsverket i syfte att bli en mer enhetlig myndighet beslutat att den 1 januari 2005 avskaffa indelningen av myndigheten i regioner (se kapitel 1.9 *Samordningsansvar i migrationsprocessen, Migrationsverket*).

## 1.5 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden

Regeringen förbereder en omfattande reform för att få till stånd en tydligare lagstiftning, skapa en totalt sett effektivare ordning på utlänningsrättens område och, framförallt, stärka rättssäkerheten vid prövningen av utlänningsärenden. Förväntan är att reformen kommer att öka de sökandes och allmänhetens tilltro till asylprövningssystemet.

Regeringen avser att lämna en proposition till riksdagen under våren 2005 med förslag till en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Utgångspunkten för propositionsarbetet är det betänkande som en tidigare parlamentarisk kommitté, NIPU, lade fram år 1999, *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16). NIPU föreslog en ny instans- och processordning som innebar att överprövningen av Migrationsverkets beslut skulle ske i tre särskilt utsedda länsrätter och i en kammarrätt som tredje instans. Centralt i förslaget till reform är att införa en tvåpartsprocess i domstol med ett ökat inslag av muntlighet, framförallt i asylärenden. En ny instans- och processordning skall träda i kraft den 1 januari 2006. Den nya utlänningslagen skall träda i kraft vid samma tidpunkt.

### **Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv**

Våren 2003 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppgift att bl.a. göra en översyn av utlänningslagstiftningen och anpassa vissa av utlänningslagens materiella regler för tillämpning i domstol (dir. 2003:28 av den 6 mars 2003 samt dir. 2003:147 av den 4 december 2003).

Den 22 juni 2004 överlämnade kommittén sitt betänkande *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv* (SOU 2004:74) till regeringen. I betänkandet berörs i första hand de regler som gäller humanitära skäl, arbetstillstånd och visering, men även regeringens bemyndiganden och Migrationsverkets arbetsätt och beslutande har behandlats. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### **Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden**

Den 15 januari 2004 beslutade regeringen om propositionen *Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden* (prop. 2003/04:59). I propositionen föreslogs bl.a. att möjligheten att ge in nya ansökningar

efter lagkraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skulle tas bort. Istället skulle Migrationsverket pröva om verkställighetshinder föreligger. Migrationsverket föreslogs få möjlighet att stoppa en avvisning om något inträffat i det land som den avvisade skulle återvända till samt i vissa fall bevilja uppehållstillstånd om det skulle finnas bestående hinder för att verkställa en avvisning. Om det på verkställighetsstadiet anförs nya skyddsskäl skulle det finnas en möjlighet att få dessa skäl prövade på nytt. Om Migrationsverket skulle finna att förutsättningar för att bevilja en ny prövning saknas skulle ett sådant beslut kunna överklagas. En avsikt med förslaget var att det skulle leda till en tydligare och effektivare asylprocess. I propositionen föreslogs även att en ny bestämmelse skulle införas i utlänningslagen som ger möjlighet att verkställa ett lagkraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som inte har upphört att gälla, om utlänningsbeslutet efter verkställighet återvänder till Sverige utan tillstånd. Riksdagen beslutade den 8 december 2004 att avslå propositionen (bet. 2004/05:SfU3, rskr. 2004/05:110).

### **Verkställighetshinder och muntlig förhandling i en ny instansordning**

De i propositionen *Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden* (prop. 2003/04:59) föreslagna bestämmelserna utformades efter den nuvarande ordningen där Utlänningsnämnden är överinstans. Bland annat av den anledningen utarbetades i oktober 2004 en promemoria inom Utrikesdepartementet (UD 2004/51921/MAP) för att kunna utgöra underlag för den kommande propositionen om ny instans- och processordning.

I promemorian behandlas dels frågan hur bestämmelserna som rör prövning av verkställighetshinder som uppkommit eller åberopats av en utlänningsbeslut på verkställighetsstadiet skall utformas i en ny instansordning, dels frågan hur en regel om muntlig förhandling i domstol skall utformas.

Vad gäller den förstnämnda frågan utgår promemorian i stort från lagförslaget i propositionen *Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden* (prop. 2003/04:59). Förslagen i promemorian syftar till att anpassa lagförslaget i propositionen till en ordning där Migrationsverkets beslut överklagas till domstol. Förslagen innebär i princip att Migrationsverket ges en befogenhet att besluta om att ny prövning skall äga rum i fråga om uppehållstillstånd samt, i avvaktan på att en ny prövning slutförs, besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

När det gäller muntlig förhandling föreslås i promemorian bl.a. att sådan skall hållas i mål om avvisning och utvisning som rör frågor om skyddsbehov, om utlänningsbeslutet begär det och förhandlingen inte är obehövlig och heller inte särskilda skäl talar mot det. Förslaget innebär en väsentlig utökning av antalet muntliga förhandlingar i förhållande till dagens situation. Ställda rättssäkerhets- och effektivitetskrav har härvid beaktats.

Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den instans- och processordning som nu förbereds ställer höga krav på kvalificerad tolkning vid de många muntliga förhandlingar som kommer att äga rum främst i ärenden som rör utlänningars skyddsbehov. I dag finns inte kvalificerade tolkar i den omfattning som kommer att behövas. Även i rättsväsendet i övrigt finns behov av fler kvalificerade kontakttolkar, även kallade dialogtolkar, som tolkar mellan personer som har otillräckliga kunskaper i svenska och representanter för myndigheter. Det finns ett särskilt behov av fler kvalificerade kvinnliga kontakttolkar.

Regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att se över frågan om hur ett ökat behov av kvalificerade kontakttolkar inom bl.a. rättsväsendet kan tillgodoses framför allt i ljuset av en förestående ny instans- och processordning för utlänningsärenden (dir. 2004:101 av den 8 juli 2004). Ansvaret för denna utredning ligger hos Utbildningsdepartementet. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 3 januari 2005.

### **Uppdrag inför den nya instans- och processordningen**

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att i samverkan med Domstolsverket förbereda och vidta åtgärder för att en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden skall kunna inrättas den 1 januari 2006 (dir. 2004:149 av den 11 november 2004). Utgångspunkten för uppdraget är, i avvaktan på riksdagens kommande beslut, att Utlänningsnämnden skall läggas ned och att överprövningen av Migrationsverkets beslut i stället skall ske i Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg samt att länsrätternas beslut skall kunna överklagas till Kammarrätten i Stockholm, som sista instans. Den särskilde utredaren skall också, tillsammans med Utlänningsnämnden, förbereda och genomföra avvecklingen av nämnden.

Domstolsverket och Utlänningsnämnden har samtidigt fått egna uppdrag av regeringen att förbereda den nya ordningen (Ju2004/9859/DOM resp. UD2004/59762/MAP).

### **1.6 Uppehållstillstånd för tribunalvittnen**

Inom Regeringskansliet bereds ett förslag om att införa en särskild grund för uppehållstillstånd för vittnen vid internationella tribunaler och domstolar, som bedömts vara i behov av skydd. I nuläget har Migrationsverket (enligt regleringsbrevet för budgetåret 2004) regeringens uppdrag att överföra sådana vittnen inom ramen för vidarebosättning. Överföringen skall ske i enlighet med de avtal som Sverige har ingått med internationella tribunaler och domstolar. Hittills har endast avtalet med den internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien åberopats i några enstaka fall.

## 1.7 Åtgärder mot olaglig invandring, människosmuggling och människohandel

Skr. 2004/05:47

### **Människosmuggling och offer för människohandel**

Riksdagen antog den 24 mars 2004 regeringens proposition *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.* (prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164). I enlighet med propositionens förslag har vissa av utlänningslagens straffbestämmelser ändrats, bl.a. har straffskärpningar införts för människosmuggling och organiserande av människosmuggling. Även straffet för den som i vinstsyfte hjälper en utlänning att olovligt vistas i Sverige har skärpts. Lagändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2004.

De lagförslag som lagts fram i propositionen vad avser människosmuggling och hjälp till olovlig vistelse föranleddes av genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 5.12.2002 s. 17) och rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 5.12.2002 s. 1).

Bestämmelser om kriminalisering av människosmuggling och hjälp till olovlig vistelse återfinns även i ett tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. En departementspromemoria, *Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling* (Ds 2004:38), har nyligen remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utöver de ändringar i utlänningslagens straffbestämmelser som nämnts ovan finns sedan den 1 oktober 2004 en ny bestämmelse införd i lagen som innebär att en förundersökningsledare kan ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsägande och vittnen, t.ex. offer för människohandel, om det behövs för att en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras. Under den tid dessa personer vistas här har de tillgång till hälso- och sjukvård och socialt bistånd. Barn och ungdom erbjuds möjlighet att delta i utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Både inom EU och inom Europarådet har frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd för offer för människohandel varit föremål för behandling. Den 28 april 2004 antogs rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19). Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 6 augusti 2006. Direktivet innebär bl.a. att offer för människohandel som samarbetar med myndigheterna kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Villkoren för uppehållstillståndet skall vara sådana att de uppmuntrar offren att samarbeta med myndigheterna. Tanken är att ett offer som bryter förbindelserna med de misstänkta gärningsmännen skall ges en betänketid för att kunna avgöra huruvida han eller hon vill samarbeta med polis och åklagare. Under betänketiden skall offret få det

bistånd i form av t.ex. bostad, akut hälso- och sjukvård och psykisk vård samt juridisk och språklig hjälp som behövs för att kunna fatta beslut om eventuellt samarbete. Om förutsättning därefter föreligger skall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utfärdas. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas rätt att utfärda uppehållstillstånd på humanitära eller andra grunder. Frågan om direktivets genomförande i svensk rätt bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Inom Europarådet pågår dessutom för närvarande förhandlingar om en konvention mot människohandel som bl.a. innehåller bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd skall kunna ges till offer för människohandel. Förhandlingarna skall avslutas senast den 31 december 2004. Frågan om eventuella lagändringar i samband med Sveriges tillträde till konventionen kommer att beredas inom Regeringskansliet.

Regeringens strategi för bekämpning av människohandel genom Sveriges internationella utvecklingssamarbete, *Fattigdom och människohandel* (2003) redogör för det komplexa och gränsöverskridande problem människohandel är. Handeln bottnar i fattigdom, marginalisering, felaktiga föreställningar om kvinnors och barns underordning samt bristande skydd av de mänskliga rättigheterna. Människohandeln har växt på flera håll i världen och måste bekämpas genom många olika åtgärder, inom flera politikområden och samhällssektorer och såväl nationellt som internationellt.

### **Personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll**

Den 29 april 2004 antog rådet direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (EUT L 261, 6.8.2004 s. 24). Direktivet syftar till att förbättra gränskontroller och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer åläggs att på begäran översända förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Bestämmelserna skall vara genomförda i svensk rätt senast den 5 september 2006. Frågan om direktivets genomförande i svensk rätt bereds inom Regeringskansliet.

Justitiedepartementets utredning (Ju 2003:07) om personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll (Gränskontrollutredningen) överlämnade den 9 december 2004 sitt betänkande *Gränskontrolllag* (SOU 2004:110). Utredningen föreslår en ny lag om gränskontroll som stadgar under vilka förutsättningar kontroll av personer får ske och vilka kontrollåtgärder som får användas vid in- och utresa över yttre och inre gräns samt vid en inre utlänningskontroll. Enligt förslaget har lagen två övergripande syften. Det ena är att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, både brott mot utlänningslagen och annan specialrättslig eller allmän straffrättslig gärning, t.ex. narkotikabrott. Det andra syftet är att förhindra att utlänningar reser in i, ut ur eller vistas i Sverige i strid med utlänningslagens bestämmelser samt att förebygga och bekämpa brott mot utlänningslagstiftningen. Utredningen föreslår även att bestämmelserna om de gränskontrollerande myndigheternas uppgifter och inbördes samverkan skall förtydligas. Enligt förslaget skall Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen vara gränskontrollmyndigheter. Migrationsverket skall på sätt som regeringen



bestämmer medverka i personkontrollen men inte vara gränskontrollmyndighet. Skr. 2004/05:47

### **Förordning om nätverket av sambandsmän för invandring**

För att underlätta och påskynda insamling och utbyte av information i syfte att bidra till att förebygga och bekämpa olaglig invandring antog rådet den 19 februari 2004 en förordning om inrättandet av ett nätverk av sambandsmän för invandring i tredje land (EUT L 64, 2.3.2004, s. 1). Enligt förordningen skall sambandsmännen för invandring utbyta information om bl.a. förekomsten av och verksamheten för brottsliga organisationer som är inblandade i människosmuggling samt de metoder som används för förfalskning av identitets- och resehandlingar. Från svensk sida kommer de polissambandsmän som av Rikskriminalpolisen utstationerats att tjänstgöra i vissa tredje länder samt de särskilda migrationsattachéer som tjänstgör vid ett drygt tiotal svenska utlandsmyndigheter att ingå i detta nätverk. Informationsutbytet skall ske med hjälp av ett säkert webbaserat datasystem (ICOnet). Ett formellt beslut om inrättandet av ICOnet har ännu inte fattats.

### **1.8 Utlänningsdatalagen**

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

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

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen avser att lämna en proposition under våren 2005.

**Samråd m.m.**

Migrationsverket har som central förvaltningsmyndighet inom migrationsområdet ett samordningsansvar för ärendeprocesserna asyl, besök och bosättning samt medborgarskap gentemot utlandsmyndigheterna och övriga berörda myndigheter dvs. Utlänningsnämnden, polismyndigheterna och Integrationsverket. Detta innebär bl.a. att Migrationsverket skall samråda med berörda myndigheter för att tillse att verksamheten håller god kvalitet och sker effektivt.

Regeringen har genom beslut den 21 november 2002 särskilt uppdragit åt Migrationsverket, Regeringskansliet, Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden att samråda kring centrala frågor som rör verksamheten vid utlandsmyndigheterna. Samrådet sker såväl i form av olika samrådsgrupper som direkt mellan berörda tjänstemän. De frågor kring vilka samråd främst skall ske är verksamhetsplanering, organisations- och personalfrågor, kompetensutveckling och utbildningsbehov, IT-stöd samt de särskilda medel som avsatts för verksamheten.

Under det gångna året har ett aktivt arbete bedrivits inom dessa områden för att effektivisera och utveckla arbetet med migrationsfrågor vid utlandsmyndigheterna. Inom ramen för verksamhetsplaneringen har tydliga mål och förväntningar från hemmamyndigheterna formulerats. Eventuella resursbehov har identifierats och beaktats för att utlandsmyndigheterna skall kunna möta kraven från såväl hemmamyndigheter som allmänhet. En handlingsplan har tagits fram för kompetensutveckling avseende migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna under åren 2004–2006. Arbete har bedrivits för att i större omfattning än tidigare ta tillvara kompetensen hos de tolv migrationsattachéer som finns placerade på vissa utlandsmyndigheter såväl lokalt som regionalt. Samtliga migrationsattachéer har under våren 2004 anmälts till det av Europeiska unionens råd beslutade nätverket av sambandsmän för invandring (EUT L 64, 2.3.2004, s. 1–4) som skall samverka mot olaglig invandring.

Migrationsattachéer finns i dag vid utlandsmyndigheterna i Ankara, Bangkok, Belgrad, Damaskus, Islamabad, Kiev, Moskva, Nairobi, Peking, Sankt Petersburg, Sarajevo och Teheran. Som ett led i arbetet med att förstärka migrationsfrågornas plats i utlandsmyndigheternas kärnverksamhet finansieras kostnaderna för migrationsattachéerna sedan den 1 januari 2004 inte längre genom särskilda medel utan liksom övriga utsända, genom Utrikesdepartementets förvaltningsanslag.

En särskild arbetsgrupp har tillsatts med samtliga berörda inom Regeringskansliet och utlänningsmyndigheterna för att fortlöpande samråda kring och genomföra kommande krav i samband med införandet av Schengenländernas gemensamma databas VIS. Utvecklingen av Migrationsverkets datoriserade ärendehanteringssystemet Wilma, som är ett gemensamt ”on-line” system för samtliga utlänningsmyndigheter, har fortsatt. Systemet används nu av migrationsverkets alla tillståndsenheter samt av polismyndigheten vid alla yttre gränsövergångsställen. Före årets slut kommer sammanlagt 42 utlandsmyndigheter att ha systemet, vilket

## **Migrationsverket**

En ny organisation för Migrationsverkets huvudkontor infördes i början av år 2004. Den 1 mars 2004 tillträdde Janna Valik som generaldirektör. Som ett led i reformarbetet har en funktion som överdirektör inrättats. Lars-Gunnar Lundh tillträdde posten som överdirektör den 1 mars 2004.

Nuvarande styrelse för Migrationsverket är förordnad för perioden den 1 mars 2003 t.o.m. den 28 februari 2005. Styrelsen består av sammanlagt tolv ledamöter. Förutom Migrationsverkets generaldirektör, som är styrelsens ordförande, ingår representanter från samtliga riksdagspartier, Integrationsverkets generaldirektör samt en representant för forskarsfären.

Regeringen beslutade den 13 maj 2004 om en ny förordning med instruktion för Migrationsverket (SFS 2004:294). Förordningen trädde ikraft den 1 juli 2004. Syftet med den nya instruktionen är framförallt att förbättra förutsättningarna för en effektiv styrning av Migrationsverket och en ökad rättssäkerhet. I den nya instruktionen förtydligas att Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet och ansvarar för verksamhetsområdena asyl, besök och bosättning, medborgarskap samt har ett samordningsansvar för ärendeprocesserna. Migrationsverket har även enligt instruktionen ett ansvar att löpande följa och utvärdera verksamheten samt verka för att handläggningen av ärenden är författningsenlig och effektiv samt att beslutsfattandet är förutsebart och enhetligt. I instruktionen tydliggörs Migrationsverkets skyldighet att stödja regeringen i EU-arbetet och i annat internationellt samarbetet, att fortlöpande informera regeringen om internationellt samarbete samt att bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet och politiken för global utveckling. Migrationsverket är även ansvarig myndighet för Europeiska flyktingfonden och får bedriva tjänsteexport under vissa förutsättningar.

Den nya instruktionen föreskriver vidare att det vid Migrationsverket skall finnas en överdirektör (ändrades redan den 17 februari 2004) och en chefsjurist. Av instruktionen framgår även att Migrationsverkets skall ha en arbetsordning med de föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, beredning av ärenden, fördelning av beslutanderätt inom myndigheten och formerna i övrigt för myndighetens verksamhet.

För att göra Migrationsverket till en mer sammanhållen myndighet föreslog verkets generaldirektör i augusti 2004 att den regionala strukturen skall ersättas med fem sakområden. I dag är verket en starkt decentraliserad myndighet där fem olika regioner har det egentliga verksamhetsansvaret.

Enligt förslaget skall varje sakområde få en egen chef som är gemensam för hela landet. Det innebär att fem verksamhetschefer får ansvar för områdena asyl, besök och bosättning, medborgarskap, mottagningsplanering och tillsyn samt verksgemensamma funktioner. Tanken med förändringen är att skapa en tydligare styrning, större enhetlighet och ett effektivare utnyttjande av verkets resurser. Förslaget innebär också att verket förstärker sin omvärldsanalys och sin beredskap

för de kraftiga växlingar i antalet asylsökande som präglar verksamheten. Verksamheten skall även i fortsättningen vara decentraliserad och finnas runt om i landet för att underlätta kontakten med de sökande på samma sätt som i dag.

Reformen skall enligt förslaget genomföras den 1 januari 2005.

## Utlänningsnämnden

Utlänningsnämnden leds sedan den 18 augusti 2003 av generaldirektör Håkan Sandesjö. I nuläget finns 19 ordinarie ordförande och två ersättare för dessa. Ordförandena, som i de flesta fall är ordinarie domare, utses av regeringen. Nuvarande förordnanden gäller som längst fram till och med den 31 december 2005. Vid nämnden finns 36 ledamöter som är tillsatta av regeringen efter nominering av riksdagspartierna. Vänsterpartiet valde vid senaste utnämningen att avstå från att nominera någon ledamot. Platserna är fördelade enligt riksdagens nyckel för år 2002 års valresultat. Förordnandet för nuvarande ledamöter löper ut den 31 december 2005.

### 1.10 Granskning av migrationspolitiken

Regeringens styrning av utlänningsmyndigheterna har stor betydelse för myndigheternas genomförande av migrationspolitiken.

Myndigheterna styrs av verksförordningen, instruktioner och regleringsbrev.

Förutom att Riksrevisionen årligen granskar myndigheternas årsredovisningar har den svenska migrationspolitikens genomförande under senare tid också granskats av bl.a. Statskontoret, Riksdagen (socialförsäkringsutskottet) och Riksrevisionen.

Den 30 oktober 2003 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga Migrationsverkets interna styrinstrument och styrprocesser samt bedöma hur dessa bidragit till en effektiv resursanvändning, flexibla arbetsformer och en enhetlig tillämpning av de regler och mål som styr verkets verksamhet. Statskontoret överlämnade i april 2004 delredovisningen *Granskning av Migrationsverkets IT-verksamhet* (2004:120) och i augusti 2004 rapporten *Tydligare styrning av Migrationsverket* (2004:20) till regeringen. För att förbättra Migrationsverkets interna styrning föreslår Statskontoret bl.a. att verket bör få en ansvarsstruktur som renodlar och förtydligar ansvarsförhållandena, att rutiner och former för beslutsfattandet stramas upp samt att det införs en enhetlig styrning, ledning och kontroll av hela verksamheten. Dessutom föreslår Statskontoret att Migrationsverket bör få färre och tydligare mål samt tydligare uppdrag att samordna migrationsprocessen. Regeringen avser att åtgärda flera av Statskontorets förslag genom regleringsbrev för år 2005 avseende Migrationsverket.

För att få ett fördjupat underlag inför bl.a. beredningen av budgetpropositionen för år 2005 uppdrog socialförsäkringsutskottet åt Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, att göra en uppföljningsstudie om Migrationsverkets resurser. I rapporten *Migrationsverkets resurser* som redovisades i oktober 2004 analyseras

bl.a. förhållandet mellan resurser till Migrationsverket för handläggning av asylärenden och kostnaderna för verkets mottagandesystem, samt möjligheterna att i förväg avgöra när antalet asylsökande förändras. Rapporten framhåller också att bristen på långsiktighet har lett till stora problem med planeringen inom Migrationsverket.

Riksrevisionen har i rapporten *Snabbare asylprövning* (RiR 2004:24) granskat regeringens och Migrationsverkets åtgärder för att minska de långa handläggningstiderna och säkerställa kvaliteten vid prövningen av asylärenden. I rapporten analyseras Migrationsverkets prövning av asylansökningar i första instans, s.k. grundärenden, under åren 2000–2003. Rapporten innehåller överväganden och rekommendationer till såväl regeringen som Migrationsverket. Flera delar av det som revisionen efterlyser har regeringen åtgärdat i budgetpropositionen och kommer att åtgärda genom regleringsbrevet för år 2005. Övriga delar kommer att beredas inom Regeringskansliet.

## 1.11 Samråd med frivilligorganisationer

### **Rådet för flykting- och invandringsfrågor**

Regeringen bemyndigade den 3 april 1997 migrationsministern att tillkalla ett råd för flykting- och invandringsfrågor (UD1997:A). Syftet var att etablera en informell mötesplats för ett informationsutbyte mellan representanter från regeringen och det civila samhället. I dag består rådet av ledamöter från 16 organisationer och föreningar som på olika sätt representerar flyktingar och migranter eller arbetar med flykting- och invandringsfrågor. Rådet har under år 2004 sammankallats fyra gånger för att bl.a. diskutera frågor kring mottagandevillkor för asylsökande, barn i asylprocessen och åtgärder för att fastställa asylsökandes identitet. Rådets ordförande är migrationsminister Barbro Holmberg.

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

Ett samarbete liknande Rådet för flykting- och invandringsfrågor sker mellan Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik (UD-MAP) och företrädare för utlänningsmyndigheterna samt ett tiotal frivilligorganisationer som representerar flyktingar och asylsökande.

Två till fyra gånger per halvår sammanträder EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor (RIF) då bl.a. migrations- och asylpolitiska frågor behandlas. Inför varje sådant möte inbjuds referensgruppen och informeras om dagordningen, förhandlingsläget och de svenska positionerna.

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

Regeringen bemyndigade den 13 november 2003 migrationsministern att tillkalla ett råd för migrations- och asylpolitiska barnfrågor (UD2003:B). Rådet skall vara ett organ för samråd och informationsutbyte om barnfrågor inom det migrations- och asylpolitiska området. Till ledamöter har utsetts företrädare med särskild kompetens i dessa frågor såsom barn-

läkare, läkare med särskilda flyktingmedicinska erfarenheter, Barnombudsmannen samt representanter från Rädda barnen, Röda korset, Sveriges Psykologförbund, Utlänningsnämnden, Migrationsverket och Barnens rätt i samhället. Rådets ordförande är migrationsminister Barbro Holmberg. Rådet har under år 2004 haft tre möten vid vilka man bl.a. behandlat frågor om doktrin och praxis vad gäller barn, åldersbestämning, mottagandet av ensamkommande barn, människohandel med barn, DNA-analys, barns hälsa under asylprocessen liksom barn som uppvisar svåra stressreaktioner i form av stark uppgivenhet.

## 2 Harmoniseringsarbetet inom EU

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

När Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 blev asyl- och migrationsfrågorna en del av gemenskapsrätten. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 enades EU:s stats- och regeringschefer om att ge ytterligare prioritet åt arbetet med att harmonisera asyl- och migrationspolitiken och upprättade en färdplan för det kommande arbetet. Enligt slutsatserna i Tammerfors skulle arbetet fokusera på partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt europeiskt asylsystem, rättvis behandling av medborgare i tredje land och hantering av migrationsströmmar.

Enligt Romfördraget skulle större delen av det nödvändiga harmoniseringsarbetet vara klart inom fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande, dvs. före maj 2004. Perioden har inneburit ett omfattande arbete inom EU för att utveckla gemensamma regler och miniminormer för asyl och invandring.

Vid Europeiska rådets möte den 4–5 november 2004, enades medlemsstaterna under nederländskt ordförandeskap om ett nytt flerårigt arbetsprogram för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, ”Haagprogrammet”. I programmet återspeglas de strävanden som kommer till uttryck i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (se kapitel 2.8 *Ett nytt konstitutionellt EU-fördrag*), och det tar hänsyn till den rekommendation som antogs av Europaparlamentet den 14 oktober 2004 särskilt beträffande övergången till omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande på området för asyl, invandring och gränskontroll i enlighet med artikel 67.2 i EG-fördraget. Rådet för rättsliga och inrikes frågor träffade den 2 december 2004 en politisk överenskommelse om att införa beslutsfattande med kvalificerad majoritet på nämnda områden med undantag för laglig migration. Övergången skall ske efter yttrande från Europaparlamentet senast den 1 april 2005. Ett mål är alltså att upprätta ett gemensamt och enhetligt asylsystem som skall säkerställa en hög och jämn skyddsnivå för

flyktingar och andra i behov av internationellt skydd inom hela unionen. Grundläggande rättigheter, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i stadgan om de grundläggande rättigheterna i det konstitutionella fördraget liksom Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning måste iakttas fullt ut. I samband med antagandet av Haagprogrammet uppmanade Europeiska rådet kommissionen att förelägga rådet en handlingsplan under år 2005 i vilken programmets mål och prioriteringar omsätts i konkreta åtgärder. Handlingsplanen skall också innehålla en tidtabell för antagande och genomförande av alla åtgärder.

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

Inom invandringsområdet uppmanas kommissionen att under år 2005 lägga fram en strategisk plan som inbegriper resultatet av den grönbok om arbetskraftsinvandring som skall presenteras före utgången av år 2004.

Den externa dimensionen av asyl och migration får genom Haagprogrammet en framskjuten position. Av programmet framgår att EU:s politik bör inriktas på att i en anda av delat ansvar bistå tredjeländer i att förbättra sin kapacitet att hantera migration och skydd av flyktingar genom långsiktiga lösningar. Kommissionen uppmanas att utarbeta regionala EU-skyddsprogram i partnerskap med tredjeländer och i nära samråd med UNHCR. Programmen skall i första hand inriktas på kapacitetsbyggande och även innehålla ett EU-gemensamt program för vidarebosättning för de medlemsstater som vill delta.

Slutligen framhålls beträffande viseringspolitiken att de gemensamma riktlinjerna ytterligare bör utvecklas. Viseringsinformationssystemet VIS bör snarast genomföras och de gemensamma konsulära anvisningarna ses över. Vidare uppmanas kommissionen att lägga fram förslag om att inrätta gemensamma ansökningskontor i syfte att uppnå synergieffekter.

## 2.1 Migrationspolitiska frågor

### Forskare

I mars 2004 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv för att underlätta tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i medlemsstaterna i forskningssyfte (KOM(2004)178 slutlig). Initiativet grundar sig bl.a. på konstaterandet att Europeiska unionen kommer att behöva 700 000 nya

forskare fram till år 2010 för att kunna uppfylla det mål som fastställdes av Europeiska rådet i Barcelona, nämligen att lägga 3 procent av medlemsstaternas BNP på forskning och teknisk utveckling före nästa decennieskifte. Förslaget till direktiv anger villkoren för inresa och vistelse i medlemsstaterna för forskare från tredje länder som avser att under minst tre månader genomföra ett forskningsprojekt inom ramen för ett mottagningsavtal med ett forskningsorgan. Direktivet omfattar även bestämmelser om förfarandet för godkännande av forskningsorgan samt bestämmelser om det mottagningsavtal som skall ingås mellan ett forskningsorgan och forskaren. Vidare innehåller direktivet bestämmelser gällande inresa och uppehållstillstånd samt regler beträffande forskarens rättigheter i den medlemsstat där han eller hon bedriver forskning. En politisk överenskommelse om direktivet träffades i rådet den 19 november 2004.

## 2.2 Asylpolitiska frågor

### **Ett sammanhållet asylförfarande**

I vissa av EU:s medlemsstater handläggs ansökningar om skydd i separata förfaranden, och även av olika myndigheter, beroende på om de åberopade skälen är hänförliga till 1951 års Genèvekonvention eller till andra skyddsgrunder. I majoriteten av EU:s stater, inklusive Sverige, har man istället ett system där en och samma myndighet tar ställning till samtliga skyddsgrunder i ett sammanhållet förfarande.

Vid rådets möte i juli 2004 presenterade kommissionen ett meddelande om ett sammanhållet asylförfarande - ett steg mot mer effektiva och enhetliga asylprocesser. Arbetet skall delas upp i en förberedelsefas och en genomförandefas. I den första fasen skall man bl.a. analysera hur man hanterar rätten till överklagande i ett sammanhållet förfarande, och om andra grunder för uppehållstillstånd än skyddsbehov skall ingå i förfarandet. I den andra fasen skall kommissionen föreslå nödvändig lagstiftning. Ett första steg bör vara att utsträcka den befintliga gemenskapslagstiftningen på asylområdet till att omfatta alla typer av ansökningar om internationellt skydd, och inte bara ansökningar om konventionsstatus.

Regeringen har välkomnat meddelandet. Sverige, som redan har ett sammanhållet asylförfarande, anser att det leder till en tydligare, säkrare och mer effektiv handläggning. Regeringen stöder också aktivt strävandena att utsträcka gemenskapslagstiftningen på asylområdet så att den blir tillämplig vid alla typer av ansökningar om internationellt skydd. Regeringen anser att gemensamma förändringar skall bygga på att den hittillsvarande gemenskapslagstiftningen genomförs och utvärderas.

Rådet har tillstyrkt förslaget om en förberedelsefas och har uppdragit åt kommissionen att i början av år 2005 utarbeta en plan för hur denna första fas skall läggas upp.



I juni 2002 presenterade kommissionen ett reviderat förslag till asylprocedurdirektiv (KOM(2002)326 slutlig; EGT C 291 E, 26.11.2002).

Syftet med förslaget är att fastställa miniminormer för förfarandet när det gäller att bevilja eller återkalla flyktingstatus, från det att en asylansökan lämnats in till det att beslut fattats. Direktivet lägger fast rättigheter och garantier i samband med handläggningen av asylansökningar. Bland annat regleras rätten till rättshjälp, och rätten till en personlig intervju. Förslaget innehåller bestämmelser om att tolkning och översättning skall ske som huvudregel. Bestämmelserna om beslutets utformning innebär bland annat att varje vuxen asylsökande skall få ett personligt beslut, och att avslag skall motiveras. En särskild bestämmelse behandlar handläggningen av ansökningar från ensamkommande barn. I direktivet finns dessutom bestämmelser om rätten till överklagande, och handläggning av ansökningar för personer som kommer från ett säkert tredje land respektive från s.k. säkra ursprungsländer.

En politisk överenskommelse om direktivet nåddes vid rådets möte den 29 april 2004.

Förslaget till direktiv måste underställas Europaparlamentet för yttrande innan rådet kan anta direktivet. Vid rådsmötet den 19 november 2004 fastställdes den slutliga versionen av direktivförslaget, inför överlämnandet till parlamentet.

### **Skydd i närområdet**

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki år 2003 uppmanades kommissionen dels att klarlägga hur man kan säkerställa en mer reglerad och styrd inresa till EU för personer i behov av internationellt skydd, dels att undersöka olika alternativ för att öka ursprungsregioners skyddskapacitet. Som ett svar på denna uppmaning presenterade kommissionen meddelandet om förbättrad tillgång till långsiktiga lösningar i juni 2004 (KOM(2004)410 slutlig). Kommissionen föreslår där regionala EU-program som skydd för att komma till rätta med utdragna flyktingsituationer. Programmen skall vara flexibla och situationsanpassade och utformas i nära samarbete med länderna i den aktuella regionen. Som en del i skyddsprogrammen föreslår kommissionen ett vidarebosättningsprogram på EU-nivå. Vidarebosättningsprogrammet skall vara flexibelt och medlemsstater skall kunna välja om de vill delta eller inte. Kommissionen föreslog även åtgärder för att ursprungsregionerna skall kunna erbjuda effektivt skydd. En grundförutsättning för att skydd skall kunna erbjudas är att respekten för internationella och nationella rättsinstrument och principer upprätthålls. Enligt kommissionens förslag skall en handlingsplan med detta innehåll läggas fram i juli 2005. Ett regionalt skyddsprogram föreslås stå färdigt senast i december 2005.

Europeiska rådet välkomnade kommissionens meddelande om långsiktiga lösningar i rådslutsatserna från den 4–5 november 2004. Regeringen är positiv till ökade ansträngningar på EU-nivå när det gäller att förstärka skyddskapacitet och långsiktiga lösningar genom ökat

samarbete med berörda länder. Sverige har tillsammans med många andra länder redan i dag ett omfattande humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd till dessa länder genom UNHCR. Regeringen har dock understrukit att syftet med de föreliggande förslagen måste vara att hjälpa dessa länder och inte på något sätt stjälp över ett större ansvar på dem.

Även förslaget om ett vidarebosättningsprogram på gemenskapsnivå som utvecklas i nära samarbete med UNHCR har välkomnats av regeringen. För att undvika att endast Sverige och de medlemsstater som redan i dag har vidarebosättning skall bidra till detta program har regeringen framfört att principen om ansvarsfördelning bör vara vägledande för alla delar i skyddsprogrammen. Regeringen har även framfört önskemål om skyndsamt redovisning av hur de regionala skyddsprogrammen skall finansieras.

## 2.3 Återvändande och återtagandeavtal

### Återvändande

Den 23 februari 2004 antogs rådets beslut 2004/191/EG om fastställande av kriterier och närmare föreskrifter för ersättning för finansiella obalanser som uppstår till följd av tillämpningen av direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EUT L 60, 27.2.2004 s. 55).

Rådet antog även under våren 2004 slutsatser om vissa förberedande insatser för ett finansiellt instrument för hanteringen av återvändande på migrationsområdet. Insatserna syftar främst till att underlätta det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna samt till att främja integrerade återvändandeplaner som skall leda till ett effektivt och varaktigt återvändande. Fram till nästa finansiella perspektiv anslås cirka 30 miljoner euro från olika befintliga källor för detta ändamål. Efter en tvåårsperiod skall arbetet utvärderas för att eventuellt leda till ett förslag till rättslig grund för fortsatt finansiering.

Den 29 april 2004 antogs rådets beslut 2004/573/EG om organisation av gemensamma flygningar för återvändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande (EUT L 261, 6.8.2004 s. 28). Syftet med beslutet är att rationalisera återvändande genom gemensamma flygningar. Vid rådets möte den 2 december 2004 antogs slutsatser om bästa praxis för återvändande till specifika länder av medborgare i tredjeländer som vistas olagligt på medlemsstaternas territorium. Syftet med slutsatserna är att underlätta identifiering av återvändandeåtgärder som kan genomföras i samarbete med andra medlemsstater samt ursprungs- och transitländer.

Under första halvåret 2005 förväntas rådet påbörja förhandlingar om en rättsakt som skall fastställa gemensamma standarder för återvändandet.

Med stöd av artikel 63 (3)(b) i EG-fördraget har rådet givit kommissionen mandat att ingå återtagandeavtal med tredje land för att effektivisera återvändandearbetet (se kapitel 1.3 *Återvändande och återtagandeavtal, Bilateral återtagandeavtal* för en definition av termen återtagandeavtal).

De s.k. Gemenskapsavtalen om återtagande förhandlas av Kommissionen på uppdrag av medlemsländerna. Rådet är beslutande i dessa frågor. Tanken har varit att genom att förhandla gemensamt kan medlemsländernas synpunkter och intressen tillvaratas bättre jämfört med om man förhandlar var och en för sig. Medan själva förhandlingen ombesörjs av Kommissionen i löpande samråd med medlemsländerna är det givetvis medlemsländerna själva som sedan tillämpar avtalen för att underlätta återvändandet. Tanken är att dessa återtagandeavtal skall bidra till förbättrad hantering av migrationsströmmar till EU genom utökad samarbete med ursprungsländer och transitländer. Dessutom skall avtalen bidra till att bekämpa människosmuggling.

Rådet har hittills givit kommissionen mandat att förhandla om återtagandeavtal med Marocko, Sri Lanka, Ryssland, Pakistan (september 2000), Hong Kong och Macao (maj 2001), Ukraina (juni 2002), samt Albanien, Algeriet, Kina och Turkiet (november 2002).

Förhandlingarna har avslutats med Hong Kong, Macao, Sri Lanka och Albanien. EU:s två första återtagandeavtal trädde ikraft den 1 mars 2004 med Hong Kong, respektive den 1 juni 2004 med Macao.

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

Sverige arbetar för att kommissionens pågående förhandlingar om återtagandeavtal skall slutföras, innan kommissionen ges ytterligare mandat.

Den 2 november 2004 antog rådet slutsatser om prioriteringar för en framgångsrik gemensam återtagandepolitik. Rådslutsatserna innehåller bl.a. en redogörelse för vilka kriterier som bör avgöra med vilka länder gemenskapen främst bör ingå återtagandeavtal, att en direkt länk bör etableras mellan förhandlingar om återtagandeavtal och förhandlingar om associations- och samarbetsavtal samt att kommissionens förhandlingsarbete bör bli föremål för en återkommande utvärdering.

## 2.4 Gränskontroll

### Gemenskapskodex om gränspassage för personer

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19–20 juni 2003 uppmanades kommissionen att lägga fram ett förslag till en omarbetning av den gemensamma handboken för personers passage av de yttre gränserna. Eftersom innehållet inte utgjorde någon typisk gemenskapslagstiftning, såsom exempelvis direktiv eller förordningar, ledde det till tveksamhet kring dess rättsliga status. Handboken ansågs snarast utgöra en rättskälla som skapar både rättigheter och skyldigheter, men samtidigt en praktisk handledning för gränskontroll- och gränsbevakningspersonal.

Uppmaningen till omarbetning syftade därför huvudsakligen till att förtydliga handbokens normativa status och avhjälpa de brister som konstaterats ute på fältet.

I juli 2004 presenterade således kommissionen ett förslag om en gemenskapskodex om gränspassage för personer. Kommissionens förslag om en gemenskapskodex går dock längre än enbart en omarbetning av den gemensamma handboken, främst genom att kodexen omfattar all gränspassage för personer, över såväl yttre som inre gräns. Även om kodexen i övrigt till största delen upprepar texten i den gemensamma handboken har vissa ändringar gjorts för att ta bort överflödiga bestämmelser (exempelvis de som förekommer i andra delar av EG-regelverket).

Gemenskapskodexen förhandlas för närvarande. Sverige instämmer i kritiken mot den gemensamma handboken, dels p.g.a. tveksamheten kring dess rättsliga status och dels p.g.a. dess opraktiska utformning. Sverige välkomnar därför generellt ett förslag om ett rättsligt bindande instrument, vars bestämmelser bidrar till en hög och enhetlig nivå på medlemsstaternas gränskontroll, ett effektivare samarbete och en högre rättssäkerhet för de personer som passerar gränserna.

### **Lokal gränstrafik**

I augusti 2003 presenterade kommissionen ett förslag till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre gränser samt inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstaterna (KOM(2003)502 slutlig). Genom förslaget bemyndigas medlemsstaterna, om så är lämpligt, att förhandla bilateralt med sina grannstater om särskilda arrangemang som är tillämpliga på lokal gränstrafik vid deras gemensamma landgräns. Förslaget syftar till att göra det lättare för gränsboende att passera de yttre landgränserna. För gränsboende som är undantagna från viseringstvång räcker det att gränsen kan passeras med ett identitetskort eller ett särskilt tillstånd för gränspassage. Personer som är undantagna från viseringstvång får vistas i gränsområdet i upp till sju dagar i följd. Den totala varaktigheten av flera på varandra följande vistelser får inte överstiga tre månader under en halvårsperiod. För gränsboende som omfattas av viseringstvång införs en särskild visering vars vistelsetid begränsas till sju dagar i följd och får inte överstiga tre månader under en halvårsperiod. Förslaget påverkar inte rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare.

Förslaget behandlas för närvarande i rådet. Sverige stödjer kommissionens förslag i stort. Även om Sverige inte direkt berörs är det önskvärt att en särskild ordning för lokal gränstrafik inrättas.

### **Stämpel i tredjelandsmedborgares resehandlingar**

I november 2003 presenterade kommissionen ett förslag till rådets förordning om skyldighet för medlemsstaternas behöriga myndigheter att systematiskt förse tredjelandsmedborgares resehandlingar med stämpel

då medlemsstaternas yttre gränser passeras och om ändring i detta syfte av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och den gemensamma handboken (KOM(2003)664 slutlig). Rådet förväntas anta förordningen i slutet av år 2004. Medlemsstaternas systematiska stämpling av tredjelandsmedborgares resehandlingar vid passage av den yttre gränsen är en förutsättning för att kunna kontrollera dessas rätt att under föreskriven tid vistas och röra sig fritt inom Schengenområdet. Den tveksamhet som rått kring skyldigheten till stämpling vid utresa undanröjs genom det föreliggande förslaget och medlemsstaternas agerande blir tydligare och mer enhetligt. Sverige ställer sig därför positivt till förslaget i stort.

### **Den gemensamma gränsbyrån**

Den 25 oktober 2004 antogs rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (KOM(2003)687 slutlig). Byrån skall fungera som ett stöd för medlemsstaterna vid genomförandet av gemensamma bestämmelser kring yttre gränskontroll.

## **2.5 Europeiska flyktingfonden**

Den 2 december 2004 beslutade ministerrådet att förlänga den s.k. Europeiska flyktingfonden för en ny period åren 2005–2010. Fonden upprättades år 2000 i syfte att utveckla och harmonisera medlemsstaternas insatser för mottagande av asylsökande, asylprövning, integration och frivilligt återvändande.

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

Gemenskapens bidrag till de insatser som stöds av fonden får normalt uppgå 50 procent av totalkostnaden, återstoden skall medfinansieras från offentliga eller privata källor i medlemsstaterna. År 2004 uppgår den totala summan projektmedel för svensk del till 23,2 miljoner kronor.

## **2.6 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG)**

Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG) har som uppgift att utifrån ett pelaröverskridande perspektiv skapa och utveckla en enhetlig och integrerad politik inom unionen för de viktigaste ursprungs- och transitländerna. Målet är att utveckla samarbetet med ursprungsländer för att söka ta bort grundorsakerna till ofrivillig migration och samarbeta med transitländer i syfte att omvandla dessa till säkra första asylländer. Samarbetet sker genom kunskaps- och kapacitetsuppbyggnad. För ändamålet har för åren 2004–2008, inom ramen för programmet AENEAS (EUT L 80, 18.3.2004, s. 1–5), anslagits 250 miljoner euro för

program ämnade att bl.a. utveckla migrationspolitik i tredjeländer, främja lagliga migrationskanaler, stärka internationellt skydd, bekämpa olaglig invandring, inklusive människohandel, samt bidra till återtagandeavtal och hållbar reintegration i ursprungsländer.

## 2.7 Viseringsfrågor m.m.

Arbetet med att öka harmoniseringen av viseringspolitiken fortsätter inom EU och mellan Schengenstaterna. Under år 2004 har två viktiga rättsakter trätt i kraft. Den ena rör representation, dvs. att en Schengenstat kan utfärda viseringar för en annan Schengenstat på samma ort eller i samma land där den andra medlemsstatens egna utlandsmyndighet är belägen (Rådets beslut 2004/15/EG; EUT L5, 9.1.2004, s. 76). Beslutet har möjliggjort en etablering av ett administrativt samarbete mellan Finland och Sverige avseende viseringsärenden i Bratislava. Ett liknande samarbete med Finland planeras i Nicosia på Cypern. Den andra rättsakten innehåller ett krav på medicinsk reseförsäkring för viseringssökande tredjelandsmedborgare (EUT L5, 9.1.2004, s. 79).

Rådet beslutade den 8 juni 2004 (EUT L213, 15.6.2004, s. 5) om inrättandet av ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation (VIS) och dess finansiering. Systemet kommer att möjliggöra utbyte av uppgifter om viseringar mellan medlemsstaterna, genom att nationella myndigheter kommer att kunna föra in och uppdatera viseringsuppgifter (även ansiktsbilder och fingeravtryck) och ha tillgång till dessa uppgifter på elektronisk väg. VIS kommer bl.a. att bidra till en förbättrad förvaltning av den gemensamma viseringspolitiken samt till den inre säkerheten och kampen mot terrorism. Vidare innebär systemet att tillämpningen av den s.k. Dublinförordningen - kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland ger in i någon medlemsstat – underlättas. Tack vare den information som föreslås finnas tillgänglig i VIS, blir det också enklare att identifiera de som reser in utan resehandlingar. Systemet beräknas införas i början av år 2007.

## 2.8 Ett nytt konstitutionellt EU-fördrag

Regeringskonferensen om ett nytt konstitutionellt fördrag inleddes i Rom den 4 oktober 2003. Konferensens uppgift var att ta ställning till det förslag till nytt konstitutionellt fördrag som framlagts av konventet om EU:s framtid (framtidskonventet) samt ändringsförslag från medlemsstaterna. Regeringen redogjorde i en skrivelse till riksdagen för sina utgångspunkter inför regeringskonferensen (skr. 2003/04:13).

Regeringskonferensen avslutades i Bryssel den 18 juni 2004, då stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte enades om utformningen av det nya fördraget.

Förslaget till nytt konstitutionellt EU-fördrag innebär bland annat en övergång till beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutande för

Europaparlamentet inom asyl- och migrationsområdet, förutom vad avser laglig migration. Innehållet i artiklarna som reglerar asyl och migration överensstämmer i huvudsak med motsvarande avsnitt i nuvarande fördrag. Artiklarna föreskriver att unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl, alternativt skydd och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt, och en gemensam invandringspolitik som innebär en effektiv förvaltning av migrationsströmmar och en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaterna.

Det konstitutionella fördraget undertecknades i Rom den 29 oktober 2004 och träder ikraft den 1 november 2006, förutsatt att samtliga medlemsstater då ratificerat fördraget. För Sveriges del planerar regeringen att besluta om en proposition under hösten 2005.

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

#### 3.1 Statistiska uppgifter

Vid slutet av år 2003 hade det totala antalet flyktingar världen över, enligt uppskattningar av UNHCR, minskat med cirka 9 procent jämfört med samma års början. Det är andra året i följd som den globala flyktingpopulationen blir mindre till antal personer. Under åren 2002–2003 uppskattar UNHCR att det totala antalet flyktingar minskade med 20 procent.

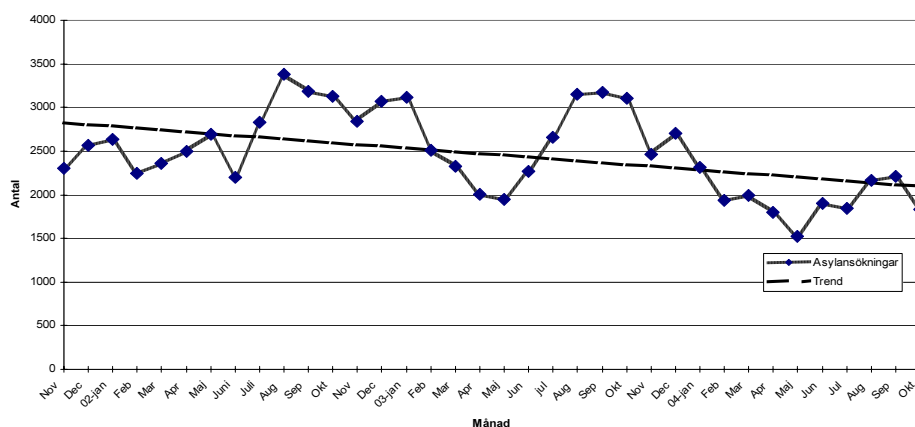
Antalet asylsökande till Sverige ökade dramatiskt under de inledande åren på 2000-talet. År 2000 uppgick antalet asylsökande till 16 303 personer. Motsvarande antal för år 2001 var 23 515 och under år 2002 sökte 33 016 personer asyl i Sverige. Trendbrottet kom år 2003 då sammanlagt 31 355 personer sökte asyl. Under perioden januari–oktober 2004 har 19 935 personer sökt asyl vilket är en minskning med 25 procent jämfört med samma period år 2003.

Under perioden januari–oktober 2004 avgjorde Migrationsverket 27 618 ärenden, vilket kan jämföras med 25 378 avgjorda ärenden under samma period år 2003. Utlänningsnämnden avgjorde 13 548 ärenden under nämnda period år 2004, och 11 429 motsvarande period år 2003.

Vid utgången av oktober månad 2004 var 39 573 personer registrerade i Migrationsverkets mottagningssystem. I oktober 2003 var motsvarande siffra 41 173 personer.

Per den 31 oktober 2004 var den genomsnittliga handläggningstiden i asylärenden vid Migrationsverket 281 dagar, vilket kan jämföras med 221 dagar vid samma tidpunkt år 2003. Motsvarande genomsnittliga handläggningstider för Utlänningsnämnden var 196 dagar vid utgången av oktober 2004 och 187 dagar vid utgången av oktober 2003.

## Inkomna asylansökningar i Sverige de senaste 36 månaderna



Källa: Migrationsverket

I tabellen nedan redovisas de tio största grupperna av asylsökande i Sverige hittills under år 2004 och antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden januari 2001–oktober 2004. Motsvarande statistik avseende perioden januari 2000–oktober 2003 återfinns i *Migration och asylnpolitik* (Regeringens skrivelse 2003/04:37). Asylsökande som reser in under senare delen av året får i många fall inte sina ansökningar prövade förrän året därpå. De beslut som fattas under ett visst år kan därför inte direkt jämföras med antalet asylsökande samma år.



<b>Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap perioden 2001–oktober 2004. Beslut angående konventionsflyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt humanitära skäl.</b>								
Medborgarskap	2001		2002		2003		jan–okt 2004 (asylsökande jan–okt 2003 inom parentes)	
	Asyl- ansök- ningar	Upe- pehållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upe- pehållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Upe- pehållstill- stånd	Asylansök- ningar	Upe- pehållstill- stånd
<b>Serbien</b>								
<b>och Montenegro</b>	<b>3 102</b>	<b>1 500</b>	<b>5 852</b>	<b>1 244</b>	<b>5 305</b>	<b>860</b>	<b>3 440 (4 406)</b>	<b>439</b>
varav kvinnor	1 388	776	2 556	633	2 287	429	1 470	216
män	1 714	724	3 296	611	3 018	431	1 970	223
<b>Statslös</b>	<b>596</b>	<b>160</b>	<b>859</b>	<b>233</b>	<b>1 787</b>	<b>532</b>	<b>1 367 (1 393)</b>	<b>331</b>
varav kvinnor	160	75	191	73	432	139	299	91
män	436	85	668	160	1 355	393	1 068	240
<b>Irak</b>	<b>6 206</b>	<b>2 788</b>	<b>5 446</b>	<b>3 341</b>	<b>2 700</b>	<b>1 192</b>	<b>1 107 (2 391)</b>	<b>190</b>
varav kvinnor	1 428	842	1 592	1 096	735	351	339	102
män	4 778	1 946	3 854	2 245	1 965	841	768	88
<b>Ryssland</b>	<b>841</b>	<b>94</b>	<b>1 492</b>	<b>149</b>	<b>1 360</b>	<b>139</b>	<b>1 030 (1 100)</b>	<b>154</b>
varav kvinnor	360	44	614	79	533	74	415	74
män	481	50	878	70	827	65	615	80
<b>Azerbajdzjan</b>	<b>158</b>	<b>12</b>	<b>778</b>	<b>26</b>	<b>1 032</b>	<b>41</b>	<b>891 (817)</b>	<b>84</b>
varav kvinnor	72	7	367	13	465	19	403	41
män	86	5	411	13	567	22	488	43
<b>Somalia</b>	<b>525</b>	<b>202</b>	<b>1 107</b>	<b>313</b>	<b>3 069</b>	<b>470</b>	<b>818 (2 522)</b>	<b>425</b>
varav kvinnor	294	121	558	202	1 164	278	355	254
män	231	81	549	111	1 905	192	463	171
<b>Afghanistan</b>	<b>593</b>	<b>284</b>	<b>527</b>	<b>345</b>	<b>811</b>	<b>277</b>	<b>789 (651)</b>	<b>134</b>
varav kvinnor	156	74	125	87	173	73	239	51
män	437	210	402	258	638	204	550	83
<b>Bosnien- Hercegovina</b>	<b>2 775</b>	<b>482</b>	<b>2 885</b>	<b>627</b>	<b>1 397</b>	<b>683</b>	<b>658 (1 209)</b>	<b>230</b>
varav kvinnor	1 277	253	1 237	326	637	352	285	124
män	1 498	229	1 648	301	760	331	373	106
<b>Iran</b>	<b>780</b>	<b>308</b>	<b>762</b>	<b>348</b>	<b>787</b>	<b>197</b>	<b>529 (634)</b>	<b>180</b>
varav kvinnor	331	166	299	165	313	92	187	79
män	449	142	463	183	474	105	342	101
<b>Vitryssland</b>	<b>327</b>	<b>20</b>	<b>722</b>	<b>26</b>	<b>901</b>	<b>21</b>	<b>420 (758)</b>	<b>16</b>
varav kvinnor	90	11	205	12	258	7	123	9
män	237	9	517	14	643	14	297	7
<b>Övriga</b>	<b>7 612</b>	<b>1 002</b>	<b>12 586</b>	<b>799</b>	<b>12 206</b>	<b>1 106</b>	<b>8 442 (10 332)</b>	<b>927</b>
varav kvinnor	2 941	495	4 513	280	4 238	571	2 847	478
män	4 671	507	8 073	519	7 968	535	5 595	449
<b>Totalt</b>	<b>23 515</b>	<b>6 852</b>	<b>33 016</b>	<b>7 451</b>	<b>31 355</b>	<b>5 518</b>	<b>19 491</b>	<b>3 110</b>
varav kvinnor	8 497	2 864	12 257	2 966	11 235	2 385	6 962	1 519
män	15 018	3 988	20 759	4 485	20 120	3 133	12 529	1 591

Trots att antalet asylsökande från Statsförbundet Serbien och Montenegro minskat med 22 procent under perioden januari–oktober 2004 jämfört med samma period år 2003, utgör de alltjämt den största enskilda gruppen av asylsökande i Sverige. Liksom år 2003 fortsätter även antalet asylsökande från Irak att minska. Under perioden januari–oktober 2004 minskade antalet asylsökande från Irak med 54 procent jämfört med motsvarande period år 2003. Vidare fortsätter antalet asylsökande från Bosnien-Hercegovina att minska, varifrån antalet sökande nära har halverats under årets tio första månader. Antalet sökande från Ryssland och Azerbajdzjan har minskat respektive ökat något, men det är inte frågan om några drastiska förändringar jämfört med år 2003. Däremot kan ett trendbrott konstateras avseende antalet asylsökande från Somalia. Mellan år 2000 och år 2002 skedde årligen en fördubbling av antalet asylsökande och år 2003 ökade antalet asylsökande till Sverige trefaldigt jämfört med året dessförinnan. Under perioden januari–oktober 2004 har emellertid antalet asylsökande från Somalia minskat med 67 procent jämfört med motsvarande period år

2003. Av de tio största grupperna av asylsökande kan en väsentlig ökning påvisas endast för antalet sökande från Afghanistan. Under perioden januari–oktober 2004 ökade antalet asylsökande från Afghanistan med 21 procent jämfört med motsvarande period år 2003.

Skr. 2004/05:47

<b>Asylansökningar till EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz, perioden 2001–juli 2004</b>						
Asylland	Totalt antal ansökningar				Förändring '02-'03 (%)	Ansökningar per 1 000 inv. 2003
	2001	2002	2003	Jan-juli 2004		
Belgien	24 549	18 805	16 940	8 573	-10,0	1,7
Danmark	12 512	5 947	4 593	1 925	-22,8	0,9
Finland	1 651	3 443	3 221	1 979	-6,4	0,6
Frankrike	47 291	50 798	61 993	38 255	22,0	1,0
Storbritannien	92 000	110 700	60 047	19 795 <sup>(1)</sup>	-45,8	1,0
Grekland	5 499	5 664	8 178	2 756	44,4	0,7
Irland	10 325	11 634	7 900	2 731	-32,0	2,0
Italien	9 620	16 015	13 596	2 900 <sup>(2)</sup>	-15,1	0,24
Luxemburg	686	1 043	1 554	918	49,0	3,5
Nederländerna	32 579	18 667	13 402	5 504	-28,2	0,9
Portugal	234	245	107	63	-56,3	0,0
Spanien	9 489	6 179	5 918	3 075	-4,2	0,1
<b>Sverige</b>	<b>23 515</b>	<b>33 016</b>	<b>31 355</b>	<b>13 288</b>	<b>-5,0</b>	<b>3,5</b>
Tyskland	88 287	71 127	50 563	21 593	-28,9	0,6
Österrike	30 135	37 074	32 364	14 354	-12,7	3,9
<b>Totalt EU15</b>	<b>388 372</b>	<b>390 357</b>	<b>311 731</b>	<b>137 709<sup>(3)</sup></b>	<b>-20,1</b>	<b>0,82</b>
Cypern	1 620	956	4 036	4 161	322,2	6,3
Estland	12	9	10	9	-25,0	0,0
Lettland	14	30	5	5	-83,3	0,0
Litauen	256	294	644	333	119,0	0,3
Malta	116	474	568 <sup>(4)</sup>	386 <sup>(4)</sup>	308,6	1,47 <sup>(5)</sup>
Polen	4 506	5 153	6 909	3 719	34,1	0,2
Slovakien	8 151	9 739	10 358	7 370	6,4	1,9
Slovenien	1 511	702	1 101	694	56,8	0,5
Tjeckien	18 087	8 481	11 396	3 822	34,4	1,1
Ungern	9 554	6 412	2 401	835	-62,6	0,2
<b>Totalt nya MS</b>	<b>43 827</b>	<b>32 250</b>	<b>37 393</b>	<b>21 311</b>	<b>15,9</b>	<b>0,5</b>
<b>Totalt EU25</b>	<b>432 199</b>	<b>422 607</b>	<b>349 124</b>	<b>159 020</b>	<b>-17,4</b>	<b>0,77</b>
Schweiz	20 633	26 217	21 037	9 556	-19,8	2,88
Norge	14 782	17 480	15 613	4 713	-10,7	3,4

Källor: Migrationsverket och svenska utlandsmyndigheter

<sup>(1)</sup> januari–juni 2004

<sup>(2)</sup> januari–juni 2004 enligt uppskattningar från italienska inrikesministeriet

<sup>(3)</sup> EU15 (inkl. Storbritannien 2004)

<sup>(4)</sup> Antal personer vilkas asylärenden prövats under perioden

<sup>(5)</sup> Antal prövade asylärenden per 1 000 invånare under 2003

De flesta EU15-stater såg en minskning av antalet asylsökande under år 2003 jämfört med år 2002. Det totala antalet asylsökande som sökte sig till EU:s medlemsstater minskade med cirka 20 procent. Antalet asylsökande som sökte sig till Sverige minskade under denna period med 5 procent vilket var en marginell minskning i jämförelse med nedgången som kunde konstateras i andra medlemsstater som t.ex. Storbritannien och Tyskland. Endast fyra medlemsstater kunde notera ett ökat antal asylsökande, däribland Frankrike som tog emot drygt 10 000 eller cirka 22 procent fler asylansökningar år 2003 än år 2002.

Sverige mottog under år 2003 drygt 10 procent av det totala antalet asylansökningar som lämnades in inom EU. Sveriges andel har ökat från

cirka 4 procent i början av 2000-talet men beräknas ligga kvar på cirka 10 procent under år 2004. Skr. 2004/05:47

Sett i förhållande till folkmängd tar Sverige emot 3,5 asylansökningar per 1 000 invånare, vilket är något mindre än motsvarande siffra i Österrike och endast drygt hälften av antalet ansökningar Cypern tar emot, men betydligt över EU-genomsnittet. Under åren 2000–2002 uppgick det totala antalet asylansökningar i EU samt Norge och Schweiz till drygt 400 000 per år. År 2003 var motsvarande antal cirka 345 000 ansökningar. Fortfarande är det dock cirka 15 procent fler asylsökande jämfört med mitten av 1990-talet då genomsnittet uppgick till cirka 300 000 per år.

Antalet asylsökande till EU:s nya medlemsstater skiljer sig mycket åt i omfattning. Till skillnad mot trenden i det resterande EU ökar det totala antalet asylsökande som söker sig till de nya medlemsstaterna. År 2003 mottog dessa länder drygt 15 procent fler asylansökningar än året dessförinnan. Till flera länder, däribland Slovakien och Tjeckien, har sedan flera år kommit asylsökande på en nivå som motsvarar den i EU. Antalet asylsökande ökar dock även till andra länder såsom Polen och Cypern. I Estland och Lettland är antalet asylsökande mycket litet.

Beviljade uppehållstillstånd perioden 2001–oktober 2004								
Grund	2001	%	2002	%	2003	%	jan–okt 2004	%
<b>Upphållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)</b>	<b>1 089</b>	<b>2</b>	<b>1 042</b>	<b>2</b>	<b>829</b>	<b>2</b>	<b>1 693</b>	<b>2</b>
varav kvinnor	498		458		366		818	
män	591		584		463		875	
<b>Flyktingar m.fl.</b>	<b>6 852</b>	<b>15</b>	<b>7 451</b>	<b>17</b>	<b>5 518</b>	<b>12</b>	<b>3 110</b>	<b>8</b>
varav kvinnor	2 864		2 966		2 385		1 519	
män	3 993		4 485		3 133		1 591	
varav								
- Konventionsflyktingar(Genèvekonventionen)	307	1	482	1	647	1	289	1
varav kvinnor	123		189		302		111	
män	184		293		345		178	
- Skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket utlänningslagen								
-- 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	798	2	937	2	524	1	404	1
varav kvinnor	254		236		176		211	
män	544		701		348		193	
-- 2 punkten (väpnad konflikt,miljökatastrof)	6		1		1		18	
varav kvinnor	4		0		0		9	
män	2		1		1		9	
-- 3 punkten (kön, homosexualitet)	11		18		20		19	
varav kvinnor	9		16		17		11	
män	2		2		3		8	
- Humanitära skäl	5 730	13	6 013	13	4 326	9	2 380	6
varav kvinnor	2 474		2 525		1 889		1 177	
män	3 256		3 488		2 437		1 203	
<b>Nära anhöriga</b>	<b>24 445</b>	<b>55</b>	<b>22 247</b>	<b>50</b>	<b>24 423</b>	<b>52</b>	<b>18 689</b>	<b>45</b>
varav kvinnor	13 975		13 082		14 290		10 927	
män	10 470		9 165		10 133		7 762	
varav								
-anhörig till flykting (flyktingar, skyddsbehövande i övrigt, kvotflyktingar, humanitära skäl)	4 104		4 632		4 763		2 678	
varav kvinnor	2 374		2 718		2 834		1 537	
män	1 730		1 914		1 929		1 141	
- övriga anhöriga	20 341		17 714		19 660		16 011	
varav kvinnor	11 601		10 364		11 456		9 390	
män	8 740		7 251		8 204		6 621	
<b>Arbetsmarknadsgrunder</b>	<b>442</b>	<b>1</b>	<b>403</b>	<b>1</b>	<b>319</b>	<b>1</b>	<b>163</b>	
varav kvinnor	98		98		91		42	
män	344		305		228		121	
<b>Studier</b>	<b>3 989</b>	<b>10</b>	<b>4 585</b>	<b>11</b>	<b>5 509</b>	<b>12</b>	<b>4 889</b>	<b>12</b>
varav kvinnor	1 803		2 053		2 349		1 760	
män	2 186		2 532		3 160		3 129	
<b>Adoption</b>	<b>758</b>	<b>2</b>	<b>869</b>	<b>2</b>	<b>782</b>	<b>2</b>	<b>688</b>	<b>2</b>
varav kvinnor	462		555		577		527	
män	296		314		205		161	
<b>EES-avtalet</b>	<b>6 851</b>	<b>15</b>	<b>7 968</b>	<b>18</b>	<b>9 234</b>	<b>20</b>	<b>11 820</b>	<b>29</b>
varav kvinnor	2 977		3 608		4 268		5 185	
män	3 874		4 360		4 966		6 635	
<b>Övriga (ex. egna företagare, ankn. tidigare vistelse)</b>	<b>79</b>		<b>99</b>		<b>130</b>		<b>88</b>	
varav kvinnor	22		37		45		33	
män	57		62		85		55	
<b>Totalt</b>	<b>44 505</b>	<b>100</b>	<b>44 664</b>	<b>100</b>	<b>46 744</b>	<b>100</b>	<b>41 140</b>	<b>100</b>
Kvinnor	22 699		22 857		24 371		20 811	
Män	21 806		21 807		22 373		20 329	

Källa: Migrationsverket

## Grunder för uppehållstillstånd

Utomnordiska medborgare måste ha uppehållstillstånd för att få bosätta sig i Sverige. Tabellen ovan visar antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden 2001–oktober 2004 fördelat på grunden för uppehållstillstånd.

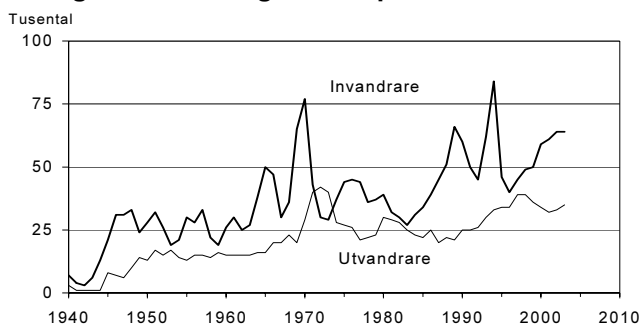
Den vanligaste grunden för att bevilja uppehållstillstånd är i dag familjeanknytning, såsom familjebildning, familjeåterförening, adoption osv. Drygt hälften av dem som under år 2003 beviljades uppehållstillstånd i Sverige fick det på grund av familjeanknytning. Antalet utomnordiska medborgare som bosatte sig i Sverige av familjeskäl år 2003 var 24 423. Endast en mindre del av dessa, 4 763

personer, var anhöriga till en flykting, kvotflykting, skyddsbehövande i övrigt eller någon som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Under år 2003 invandrade 63 795 personer till Sverige medan 35 023 personer utvandrade. Nettoinvandringen uppgick därmed till 28 772 personer vilket är en minskning med cirka 7 procent i jämförelse med år 2002. I tabellen nedan redovisas personer – både svenska och utländska medborgare – som har flyttat över landets gränser under respektive kalenderår, med avsikten att bosätta sig inom/utom Sverige minst ett år.

Av dem som utvandrade från Sverige under år 2003 var knappt hälften födda i landet. Ungefär 30 procent av dem flyttade till ett annat nordiskt land. Migrationsströmmarna mellan de nordiska länderna varierar mellan åren och reflekterar växlingar i konjunkturer och arbetsmarknad i länderna. Utvandringen från Sverige av inrikes födda har sjunkit under de senaste fem åren. Bland de utrikes födda har återutvandringen de senaste åren varit relativt stabil. Under år 2003 flyttade cirka 18 700 utrikes födda från Sverige.

### In- och utvandring till/från Sverige under perioden 1940–2003



Källa: SCB

## 3.2 Praxisbildande beslut

Den 19 februari 2004 fattade regeringen beslut i fyra enskilda utlänningsärenden som överlämnats av Utlänningsnämnden. Ärendena omfattade sammanlagt åtta ryska medborgare från Tjetjenien. Sex personer beviljades uppehålls- och arbetstillstånd för en period om två år. Två personer fick uppehålls- och arbetstillstånd i endast sex månader på grund av att de gjort sig skyldiga till brott.

De aktuella ärendena överlämnades bl.a. för att regeringen skulle kunna ta ställning till huruvida en av regeringen aldrig tidigare tillämpad bestämmelse skulle tillämpas i ärenden rörande asylsökande från Tjetjenien. Det gällde den bestämmelse i utlänningslagen som ger rätt till skydd för personer som kommer från ett område där det råder väpnad konflikt. De berörda personerna saknade anknytning till andra delar av Ryssland och hade inte varit politiskt aktiva.

Den 9 september 2004 beslutade regeringen att till Utlänningsnämnden återförvisa ett överlämnat ärende om återreseförbud då förutsättningarna för prövningen av återreseförbud väsentligen ändrades under beredningen av ärendet. Utlänningsnämnden har därefter överlämnat ett nytt ärende som rör frågan om återreseförbud. Regeringen avser att

### 3.3 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr och i Europadomstolen

Sverige fäster stor vikt vid rätten för enskilda att klaga hos internationella övervakningsorgan. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) och FN:s kommitté mot tortyr är exempel på sådana organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål mot en stat. FN-kommittén övervakar tillämpningen av tortyrkonventionen, FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, från år 1984. Denna konvention uppställer i artikel 3 ett förbud mot att återsända en person till en stat där han eller hon riskerar tortyr. En förutsättning för att kommittén skall kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i fråga har accepterat den individuella klagorätten. Endast 54 av de 139 stater som är anslutna till tortyrkonventionen har gjort det. Sverige och andra länder, däribland Frankrike, Kanada och Schweiz, som accepterar den individuella klagorätten har eller har haft klagomål från enskilda i kommittén. I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har i Europadomstolens praxis intolkats ett motsvarande återsändandeförbud i artikel 3 (förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning). I utlänningsärenden kan även t.ex. Europakonventionens artikel 2 (rätt till liv) och artikel 8 (rätt till skydd för familjelivet) vara relevant. Europadomstolen är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till Europakonventionen. Båda organen prövar om en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot respektive konventionsåtagande.

Hittills har FN:s kommitté mot tortyr efter skriftväxling prövat 33 ärenden i sak avseende klagomål mot Sverige. Kommittén har i nio fall bedömt att ett återsändande av den klagande efter ett beslut om avvisning eller utvisning skulle innebära ett brott mot artikel 3 i FN-konventionen mot tortyr. I 17 fall har kommittén konstaterat att Sverige inte har kränkt konventionen. Sju ärenden har avslutats utan sakprövning. Av dessa fann kommittén under sitt möte våren 2004 att ett klagomål var uppenbart ogrundat.

Antalet anmälningar till kommittén har ökat under de senaste åren. För närvarande finns ett femtontal öppna ärenden mot Sverige hos kommittén i vilka regeringen ombetts att yttra sig. Av dessa gäller ett ärende utvisning på grund av brott, resten avser asylärenden där avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats. Ingen avvisning har verkställts i de fall där kommittén funnit att en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle stå i strid med konventionsåtagandet.

Sverige har hittills inte fällts i Europadomstolen i något fall avseende artikel 3 och inte heller avseende artikel 8 vad gäller utlänningsärenden. Ett stort antal klagomål har avvisats av domstolen som ogrundade. För närvarande handläggs vid domstolen ett tiotal mål med anknytning till

svenska utlänningsärenden i vilka regeringen ombetts att yttra sig. Ett par av dessa gäller utvisning på grund av brott, övriga är asylärenden där avvísings- eller utvisningsbeslut meddelats. Sverige är folkrättsligt förpliktat att respektera de domar som meddelas av Europadomstolen.

## 4 Mottagandet av asylsökande

Staten har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande. Det innebär bl.a. ett ansvar att erbjuda lämpligt boende för de asylsökande som inte kan ordna boende på egen hand. Det statliga huvudansvaret innebär dessutom att Migrationsverket prövar frågan om ekonomiskt bistånd till asylsökande som inte kan försörja sig själva. Därutöver skall verket ge de asylsökande möjlighet att delta i organiserad verksamhet, t.ex. svenskundervisning. Den organiserade verksamheten syftar främst till att ge den asylsökande meningsfull sysselsättning under väntetiden. För de asylsökande där verket bedömer att beslut i ärendet kommer att ta längre tid än fyra månader beviljas den asylsökande ett undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd och kan därmed arbeta på den öppna arbetsmarknaden.

Kommunerna ansvarar främst för förskola, skola och skolbarnomsorg till asylsökande barn samt vissa insatser enligt främst socialtjänstlagen. För asylsökande ensamkommande barn har kommunerna ett särskilt ansvar t.ex. för att utse en god man. Statskontoret har i rapporten *Asylsökande barns skolgång* (publ. nr. 2004:12), på regeringens uppdrag gjort en uppföljning av verksamheten. Statskontoret konstaterar bl.a. att det förekommer att asylsökande barn inte erbjuds likvärdig utbildning beträffande antal undervisningstimmar och innehåll.

Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Regeringen beslutade den 30 september 2004 att godkänna en ny överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Förändringar som skall gälla fr.o.m. den 1 januari 2005 innebär bl.a. ökad statlig ersättning till landstingen. Den nya överenskommelsen gäller t.o.m. den 30 juni 2006 eller det datum en eventuell lagstiftning gällande hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. träder i kraft. I betänkandet *EG-rätten och mottagandet av asylsökande* (SOU 2003:89) finns bl.a. ett förslag om att asylsökandes tillgång till hälso- och sjukvård skall regleras i lag. Ett sådant lagförslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Ungefär hälften av de asylsökande bor i anläggningsboende och övriga ordnar sitt boende på egen hand, vanligen genom att bo inneboende hos släkt eller vänner. Mellan åren 1999 och 2002 ökade antalet nya asylsökande med cirka 40 procent årligen. År 2002 uppgick antalet asylsökande till cirka 33 000. Det har inneburit att Migrationsverket under samma tid har utökat sin mottagandekapacitet betydligt. Under år 2003 minskade antalet nya asylsökande något och denna minskning har fortsatt under år 2004. Under perioden januari–oktober 2004 kom sammanlagt 19 491 asylsökande till Sverige, vilket är en minskning med cirka 25 procent jämfört med motsvarande period år 2003. Färre asylsökande minskar Migrationsverkets behov av anläggningsboende och

en avveckling av mottagningsplatser har därför skett under år 2004. Till och med den 31 oktober 2004 har sammanlagt 2 168 platser avvecklats. Behovet av mottagningsplatser är också beroende av det sammanlagda antalet registrerade i mottagandesystemet. Den 31 oktober 2004 var 39 573 personer registrerade i mottagandet. Det kan jämföras med drygt 43 000 registrerade den 31 december 2003. Den genomsnittliga vistelsetiden var 499 dagar den 31 oktober 2004. Vid utgången av oktober 2003 var den genomsnittliga vistelsetiden 388 dagar.

Migrationsverkets mottagandepersonal arbetar i stor utsträckning med återvändandefrågor. Den 31 oktober 2004 hade Migrationsverket sammanlagt 7 804 öppna återvändandeärenden, vilket motsvarar cirka 19 procent av de personer som är registrerade i verkets mottagandesystem. Per den 31 oktober 2004 tog det i genomsnitt 77 dagar att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om avvisning jämfört med ett genomsnitt om 64 dagar vid samma tidpunkt år 2003. Som nämnts under avsnitt 1.3 *Återvändande och återtagandeavtal* har Migrationsverket under år 2003 tagit fram en handlingsplan för hur återvändandearbetet skall utvecklas och effektiviseras. Återvändandearbetet är också en prioriterad fråga för regeringen som avser att komma med ytterligare förslag på hur verkställigheten av beslut kan förbättras.

## 5 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete

### 5.1 Samarbetets inriktning

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

Ett viktigt mål för Sveriges migrationspolitiska utvecklingssamarbete är att bekämpa människosmuggling och olika former av människohandel genom utveckling av ett rättssamhälle där utsatta människors rättigheter tas tillvara oavsett nationell tillhörighet. Ett annat mål är att främja regionalt samarbete rörande migrationsfrågor.

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



## 5.2 Central- och Östeuropa

Sverige har under år 2004 deltagit i flera s.k. twinningprojekt i Central- och Östeuropa. Under åren 2003 och 2004 genomförde Sverige tillsammans med Danmark ett twinningprojekt i Rumänien, avseende institutionsuppbyggnad och lagstiftning på migrationsområdet. Projektet avslutades i april 2004. Dessutom har Sverige under hösten 2004 inlett två s.k. "twinning light" projekt i Slovakien respektive Ungern. Projektet i Slovakien syftar bl.a. till att förbättra den administrativa kapaciteten inom asylprocessen. Projektet i Ungern handlar om genomförandet av Dublinförordningen.

Under åren 2004 och 2005 genomför Sverige, i samarbete med Nederländerna, Tjeckien och organisationen International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) ett projekt rörande informationsutbyte om olagliga migrationsströmmar och asylfrågor. Projektet finansieras genom medel från EU:s handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring, det s.k. Argoprogrammet.

## 5.3 Ryssland, Ukraina och Vitryssland

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

Migrationsverket har genomfört flera migrationsstödsprogram i Ukraina under år 2004 som kommer att slutföras under år 2005. Programmen fokuserar bl.a. på asylfrågor och migrationspolitisk lagstiftning.

När det gäller det kapacitetsuppbyggande samarbetet med Vitryssland och Moldavien har Migrationsverket under år 2004 avslutat flera program. Syftet med programmen har varit att stödja dessa länder i deras arbete med institutionsuppbyggnad och lagstiftning på asyl- och migrationsområdet.

## 5.4 Västra Balkan

Inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa har genom det s.k. "Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative" (MARRI) bedrivits ett arbete med två inriktningar. Återvändandeinsatserna har breddats till att mer generellt främja flyktingars och internflyktingars rättigheter vilket också kan tillgodose dem som väljer att stadigvarande integrera sig på sin vistelseort. Den andra inriktningen för MARRI har bestått i att

stödja utvecklingen av migrations- och asylsystemen i de fem länderna Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien (FYROM) samt Statsförbundet Serbien och Montenegro. Nationella handlingsplaner har utarbetats för flera av länderna, däribland Makedonien. Sverige har lett den grupp som arbetat tillsammans med detta land. Planen genomförs nu successivt. MARRI har under år 2004 även medverkat till att ett nytt samarbete mellan de fem västra Balkanländerna etablerats inom ramen för South East Europe Co-operation Process (SEECOP), ett s.k. regionalt forum för asyl- och migrationsfrågorna. MARRI-initiativets roll har i huvudsak övertagits av detta forumsamarbete, varigenom ett regionalt ansvarstagande har skett för de fortsatta insatserna. Till stöd för samarbetet öppnades under hösten 2004 ett regionalt center i Skopje under svensk ledning och med viss svensk finansiering. Forumverksamheten stöds under inledningsfasen ekonomiskt av Sverige, Norge och Danmark.

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

## 6 Övrigt internationellt samarbete

Sveriges asyl- och migrationspolitik ingår i ett större, globalt sammanhang. När män och kvinnor söker sig över gränser för att arbeta, bilda familj eller studera skapas utvecklingsmöjligheter. Idéer och kunskap sprids. Människor möts. I regeringens proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* slås fast att migrationspolitiken är en del av Sveriges politik för global utveckling.

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

Det finns också ett negativt samband mellan migration och utveckling. Flyktingskap har sitt ursprung i orättvisa, marginalisering, förtryck och ofrihet. Sveriges asyl- och migrationspolitik omfattar även åtgärder som förebygger ofrivillig migration. Den är en del av en helhet som omfattar utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken.

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

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

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

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

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

Den Globala kommissionen om internationell migration (GCIM) påbörjade sitt arbete i januari 2004 och skall överlämna sin slutrapport till generalsekreterare Kofi Annan i juli 2005. Kommissionen leds av Jan O. Karlsson och Mamphela Ramphele och består av 19 ledamöter från sändar-, transit- och mottagarländer. Kommissionen är oberoende och har i uppgift att föra upp migrationsfrågan på den internationella dagordningen och att identifiera tillkortakommanden på området. Därutöver skall kommissionen föra en diskussion om kopplingen mellan migration och andra frågor såsom utveckling, bistånd, mänskliga rättigheter, handel och nationell såväl som internationell säkerhet. Vidare skall kommissionen lämna rekommendationer till generalsekreteraren och andra aktörer om hur styrningen av den internationella migrationen kan förbättras på nationell, regional och global nivå.

Sverige är tillsammans med Schweiz ordförande i den Core Group av regeringar som utgör en referensgrupp till den Globala kommissionen. Sverige följer kommissionens arbete med stort intresse och har under år 2004 bevakat de regionala utfrågningarna som kommissionen har anordnat. Dessa utfrågningar syftar till att skapa en uppfattning om den politik som förs på migrationsområdet i, och de centrala frågeställningarna för, respektive region. Tre regionala utfrågningar har hållits under år 2004 (Manilla, Kairo och Budapest) och ytterligare två kommer att genomföras under det första halvåret av år 2005.

Sverige är en av de största bidragsgivarna till FN:s flyktingkommissarie, UNHCR. Det reguljära stödet för år 2004 uppgår till 430 miljoner kronor vilket är en ökning med 30 miljoner kronor i jämförelse med år 2003. UNHCR:s uppgift är att leda och samordna internationella ansträngningar för att ge skydd till flyktingar och finna varaktiga lösningar på flyktingproblem världen över. Organisationen har också till uppgift att övervaka tillämpningen av 1951 års Genèvekonvention och tilläggsprotokollet från år 1967, vilka utgör hörnstenarna i det internationella skyddet av flyktingar.

Antalet flyktingar i världen har minskat under år 2004 främst på grund av stabilare förhållanden i några regioner vilket medfört att fler personer har kunnat återvända till sina hemländer. UNHCR uppskattar att antalet flyktingar och andra personer under dess mandat uppgår till cirka 17 miljoner personer.

År 2004 har UNHCR:s exekutivkommitté (ExCom) bl.a. antagit slutsatser om rättssäkerhetsfrågor vid frivilligt återvändande samt om internationellt samarbete och ansvarsfördelning i massflyktsituationer.

### **Convention Plus**

Med utgångspunkt i de globala konsultationer som hölls åren 2001–2002, tog FN:s flyktingkommissarie i oktober 2002 initiativ till det s.k. Convention Plus-projektet. Initiativet syftar till att möta utmaningar inom det internationella flyktingarbetet på områden som inte tillräckligt täcks av 1951 års Genèvekonvention, som t ex långvariga flyktingsituationer. Avsikten är att genom särskilda multilaterala överenskommelser åstadkomma den ansvars- och bördefördelning som är en förutsättning för den internationella ordningen för skydd av flyktingar, men som Genèvekonventionen inte innehåller några bestämmelser om. Samlingsbegreppet för dessa strävanden är Convention Plus med ett särskilt "Forum" som träffas två gånger per år för att diskutera det fortsatta arbetet.

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

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

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

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

### 6.3 International Organization for Migration (IOM)

International Organization for Migration (IOM) är en mellanstatlig organisation för migrationsfrågor. Organisationen bildades år 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstått i Europa efter andra världskriget. I dag består IOM av drygt 100 medlemsstater, däribland Sverige, och ett 30-tal stater med observatörsstatus.

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

Sverige och IOM har genom åren haft ett nära samarbete. Organisationen ansvarar t.ex. för överföringen till Sverige av personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige inom ramen för de årliga kvotuttagningarna. Under år 2004 har Sverige bidragit finansiellt till bl.a. IOM:s projekt mot människohandel på Balkan samt återvändande av internflyktingar i Afghanistan, Västafrika, Uganda och Angola. Sverige betalar en årlig medlemsavgift till IOM och deltar vid organisationens årsmöten.

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

IGC (Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies) är en migrationsinriktad sammanslutning av 16 länder: Belgien, Danmark, Finland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike samt

Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Sekretariatet har sitt säte i Genève. Skr. 2004/05:47

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

IGC har för närvarande sex arbetsgrupper som sammanträder cirka två gånger per år. Grupperna behandlar asyl, återvändande, människosmuggling, landdokumentation, statistiska uppgifter och tekniska frågor. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier i särskilda ämnen. I mars 2004 ledde Sverige ett seminarium om kopplingen mellan laglig och olaglig invandring. Slutsatserna från seminariet är att det inte finns någon tydlig koppling mellan laglig och olaglig invandring, dvs. ökade möjligheter till invandring innebär inte automatiskt att den olagliga invandringen minskar.

## 6.5 Budapestprocessen

I Budapestprocessen deltar förutom de flesta europeiska länder även länder i Kaukasien samt Australien, Kanada och USA. Under 1990-talet inriktades Budapestprocessens arbete i stor utsträckning på att inom migrationsområdet förbereda de dåvarande kandidatländerna för inträdet i EU. Vid ministerkonferensen på Rhodos i juni 2003 enades man om att Budapestprocessens fokus skulle ändras från Central- och Östeuropa till OSS-länderna och Turkiet. Budapestprocessen har därefter erhållit finansiellt stöd från Europeiska kommissionen till ett migrationsstödsprojekt omfattande samtliga OSS-länder. Projektet pågår under år 2004 och år 2005. Förutom Budapestprocessens operativa arbete fungerar processen även som ett viktigt forum för politiskt erfarenhetsutbyte.

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

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

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

Efter att initialt ha finansierats med svenska biståndsmedel har Söderköpingsprocessen erhållit finansiellt stöd av Europeiska kommissionen fram till våren 2005. Även Sida finansierar projektet till viss del.

## 6.8 Berninitiativet

Det s.k. Berninitiativet togs år 2001 av den schweiziska federala migrationsmyndigheten och är ett svar på det växande behovet av ett effektivare och starkare samarbete på migrationsområdet mellan utvandrings-, transit- och invandringsländer. Berninitiativet är en mellanstatlig konsultativ process vars mål är att skapa ett ramverk för en bättre hantering av internationell migration på regional och global nivå. Ramverket har utarbetats med hjälp av regeringar, internationella organisationer och forskarsamhället. Processen har underlättat utvecklandet av en gemensam syn på migrationsområdet som bygger på samarbete, helhetssyn, balans och förutsägbarhet.

Initiativet kommer att avslutas i december 2004 med en konferens i Bern där den s.k. International Agenda for Managed Migration presenterades. IOM har fungerat som sekretariat för Berninitiativet.

## 6.9 Europarådet - CAHAR

CAHAR (Ad Hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons) är Europarådets juridiska expertkommitté för asyl- och migrationsrättsliga frågor och lyder direkt under ministerkommittén. CAHAR har främst till uppgift att på direkt uppdrag av Ministerkommittén arbeta fram förslag till rekommendationer på migrationsområdet. CAHAR har också egen initiativrätt inom asyl- och migrationsområdet.

Under år 2003 antog ministerkommittén en rekommendation om förvar av asylsökande (Recommendation Rec (2003)5 of the Committee of

Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers). Rekommendationen berör förvar med anledning av behov av ytterligare utredning av den asylsökandes identitet eller beträffande den asylsökandes rätt att åka in i ett land eller när förvar krävs i ärenden där den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen (ordre public) berörs. Syftet med rekommendationen är att underlätta implementeringen av de artiklar om frihetsberövande som kan appliceras på asylsökande och som återfinns i Europakonventionen och 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). Syftet är vidare att tillhandahålla ytterligare garantier och normer för medlemsstaternas behandling av denna kategori frihetsberövade. Rekommendationen behandlar bl.a. med vilka överväganden beslut om förvar skall fattas, den granskning av förvarstagande som skall ske av domstol, alternativa åtgärder till förvar, förvar av barn, medicinsk behandling av de förvarstagna och förvarstagnas rätt att kontakta bl.a. ombud.

År 2004 antog ministerkommittén en rekommendation om begreppet "tillhörighet till en viss samhällsgrupp" (Recommendation Rec(2004)9 of the Committee of Ministers to member states on the concept of "membership of a particular social group" (MPSG) in the context of the 1951 Convention relating to the status of refugees.) Enligt Genèvekonventionen är bl.a. den som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin tillhörighet till viss samhällsgrupp flykting. Det kan sägas vara den förföljelsegrund i Genèvekonventionen som är minst entydig och mest omdebatterad. Rekommendationen söker ge vägledning till medlemsstaterna vid användning av detta begrepp och söker vidare säkerställa en harmoniserad tillämpning av Genèvekonventionen i denna del. I rekommendationen anges bl.a. att en särskild samhällsgrupp är en grupp av personer som har ett gemensamt kännetecken som är ett annat än det faktum att de är förföljda, och som uppfattas som en grupp av samhället, staten eller förföljarna.

CAHAR har under hösten 2004 behandlat en rekommendation om exkludering från flyktingskap samt riktlinjer om tvångsmässiga avvísningar. Båda instrumenten beräknas antas av ministerkommittén före 2004 års utgång.

## 6.10 Nordiskt samarbete

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

Norge tog över ordförandeskapet i juli 2003 och efterträddes i juli 2004 av Finland. Till ministermötet i Bergen den 23 juni 2004 inbjöds de baltiska ministrarna med ansvar för asyl- och migrationsfrågor. De nordiska länderna har under en följd av år uppmuntrat och stött de



baltiska länderna i deras utveckling av migrations- och asylpolitiken. Den initierande och stödjande rollen för NSHF-länderna har efter avgörande framsteg i de baltiska länderna och deras anslutning till EU övergått i ett sedvanligt regionalt samarbete, där erfarenheterna från omvandlingsfasen dock nu bör kunna användas för att bistå andra östeuropeiska länder i deras utveckling av migrations- och asylpolitiken. En arbetsgrupp, för närvarande under svensk ledning, söker finna fram till hur de nordiska länderna bäst kan spela en kompletterande roll.

Vid ministermötet i juni 2004 behandlades bland annat återvändande-frågorna, som ministrarna såg som viktiga att även i fortsättningen uppmärksamma i samarbetet. Erfarenheterna rörande självmant återvändande och frivillig återvandring, samt möjligheter till nordiskt samarbete på området, behandlas fortlöpande i en av NSHF:s arbetsgrupper. Andra frågor som behandlades vid mötet i Bergen gällde Schengensamarbetet samt tillfälliga åtgärder som vidtagits i samband med EU-utvidgningen, vilka man var överens om som viktiga att utvärdera. Vidare diskuterades möjligheten till breddning och fördjupning av Schengensamarbetet.

Till ministermötet år 2003 hade de nordiska ministrarna inbjudit motsvarande ministrar i de fem länderna på Västra Balkan. Ett av syftena var att konkret visa hur ett regionalt samarbete i migrations- och asylfrågorna kan bedrivas. En uppföljning av 2003 års ministermöte med länderna på Västra Balkan har skett år 2004 genom ett tjänstemannamöte i Sarajevo, där även företrädare för berörda internationella organisationer deltog liksom representanter för FN-administrationen i Kosovo. Vid mötet gick man igenom hur samarbetet på migrations- och asylområdet mellan länderna i de två regionerna fungerade. Inom området vidarebosättning kan nämnas att de nordiska länderna, som tillhör det mindre antalet länder med årliga vidarebosättningsprogram, fortlöpande samråder i en NSHF-arbetsgrupp. Tillsammans med UNHCR förmedlar de nordiska länderna sina erfarenheter till nya vidarebosättningsländer. De har aktivt stött den utveckling av vidarebosättningsinsatserna mot allt mer strategiskt användande, som gjorts inom ramen för UNHCR för att bl.a. kunna använda sådana insatser i mer sammansatta program, exempelvis för att kunna få slut på långvariga flyktingsituationer.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden  
Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson,  
Bodström, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren,  
Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Barbro Holmberg

---

Regeringen beslutar skrivelse 2004/05:47 Migration och asylpolitik