

Regeringens skrivelse

2003/04:37

Migration och asylpolitik

Skr.
2003/04:37

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 november 2003

Göran Persson

Barbro Holmberg
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken sedan december 2002. 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	7
1.1 Arbetskraftsinvandring	7
1.2 EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet	8
1.3 Anhöriginvandring	8
1.4 Mottagandevillkor för asylsökande.....	9
1.5 Mottagande av asylsökande och introduktion för flyktingar	9
1.6 Dublinförordningen.....	9
1.7 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden.....	10
1.8 Människosmuggling och offer för människohandel	11
1.9 Flyktingstatus för personer förföljda på grund av kön eller sexuell läggning	11
1.10 God man för minderåriga utan medföljande legal vårdnadshavare	12
1.11 Verkställighetsärenden.....	12
1.12 Åtgärder för att fastställa asylsökandes identitet m.m.	12
1.13 Personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll	13
1.14 Sekretess vid utlandsmyndigheterna m.m.....	14
1.15 Utlänningsdatalagen.....	14
1.16 Samråd med frivilligorganisationer	15
2 Harmoniseringsarbetet inom EU	16
2.1 Invandring	16
2.2 Asylfrågor	17
2.3 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG).....	18
2.4 Viseringsfrågor m.m.	18
2.5 Åtgärder mot olaglig invandring	20
2.6 Återvändande	20
2.7 Gränskontroll	20
2.8 Skydd i närområdet	21
2.9 Framtidskonventets förslag till en konstitution för EU.....	22
3 Prövning av uppehållstillstånd i Sverige m.m.....	22
3.1 Statistiska uppgifter	22
3.2 Samordningsansvar i migrationsprocessen	26
3.3 Praxisbildande beslut	28
3.4 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr och i Europadomstolen	29
4 Mottagandet av asylsökande.....	30
5 Mottagandet av minderåriga utan legal vårdnadshavare	31
6 Vidarebosättning.....	32
7 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete.....	33
7.1 Samarbetets inriktning	33
7.2 Estland, Lettland och Litauen	33

7.3	Central- och Östeuropa	34	Skr. 2003/04:37
7.4	Ryska federationen, Ukraina och Vitryssland	34	
7.5	Västra Balkan.....	35	
8	Övrigt internationellt samarbete	36	
8.1	En global kommission om internationell migration.....	36	
8.2	FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).....	36	
8.3	International Organization for Migration (IOM)	37	
8.4	Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies in Europe, North America and Australia (IGC)	38	
8.5	Budapestprocessen	38	
8.6	International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)	38	
8.7	Söderköpingsprocessen.....	39	
8.8	Berninitiativet	39	
8.9	Nordiskt samarbete	40	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2003 .			41

EGT	Europeiska gemenskapens officiella tidning, fr.o.m. den 1 februari 2003 Europeiska unionens officiella tidning
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FYROM	The former Yugoslav Republic of Macedonia, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien
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
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor
RIF-rådet	Rådet för rättsliga och inrikes frågor
RRV	Riksrevisionsverket
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissarie

Inledning

Migration och asylpolitik är till sin natur gränsöverskridande. Människor rör sig ständigt mellan olika länder i världen. En del tvingas fly undan förföljelse, medan andra flyttar av en mängd olika anledningar. Det kan handla om att bilda familj, att arbeta eller studera i ett annat land, eller att man söker sig bort av ekonomiska skäl. Migrationen har ofta stor betydelse för utvecklingen i såväl ursprungsländer som destinationsländer.

Det gäller i synnerhet Sverige som under lång tid har präglats av stora migrationsströmmar. Från att ha varit ett utvandringsland i slutet av 1800-talet då över en miljon människor lämnade Sverige och fattigdomen bakom sig, så har Sverige mer och mer kommit att bli ett invandringsland. Till en början var det många som återvände hem. Under 60-talet och 70-talet utgjorde arbetskraftsinvandringen en betydande del av invandringen, medan de senaste 20 åren framförallt har präglats av människor som söker asyl här. Andelen flyktingar i världen är ändå liten jämfört med dem som flyttar av andra skäl. Av de ca 175 miljoner migranter som finns i världen idag är 17 miljoner flyktingar. Det avspeglas också i den svenska migrationsstatistiken. Förra året fick ca 45 000 personer uppehållstillstånd i Sverige för bosättning i längre tid än ett år. Ca 80% fick det på grund av anknytning genom familjebildning eller familjeåterförening, för studier, för arbete och som medborgare i ett annat EU land. Vidare fick 19% stanna som flyktingar eller skyddsbehövande eller på grund av humanitära skäl.

Ändå är det flyktingpolitiken som ofta kommer i fokus i den allmänna debatten och för det politiska arbetet. Det är naturligt därför att det är en mänsklig rättighet att söka asyl. Asylrätten är en livlina för människor som flyr undan förföljelse, som hotas av dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling. Ansvar för att ge dessa människor skydd delar vi med de andra 141 stater som har anslutit sig till Genèvekonventionen.

Det finns i dag ungefär 50 miljoner människor som lever på flykt. De flesta befinner sig i eller i närheten av sitt hemland. Stöd till världens flyktingar måste därför i första hand ges på plats där flyktingarna befinner sig. Vårt stöd måste svara mot dessa människors behov av skydd undan väpnade konflikter och till återuppbyggnad av krigshärjade länder. Svensk flyktingpolitik börjar i världen med ett starkt internationellt engagemang för att bidra till långsiktiga lösningar för människor som tvingats fly undan politisk förföljelse, våld och brott mot mänskliga rättigheter.

En mindre andel av världens flyktingar söker sig bort från närområdet, till bland annat Europa och Sverige. De som söker asyl i vårt land ska få sin ansökan behandlad på ett rättssäkert sätt. De ska få ett bra mottagande, en rättssäker prövning av sitt ärende, och de som bedöms ha behov av skydd här ska ha samma rättigheter och skyldigheter som andra bosatta i vårt land. De som inte bedöms ha behov av skydd ska ha rätt till ett värdigt återvändande till sitt hemland.

Arbetet med att värna och förstärka asylrätten pågår kontinuerligt. Det handlar bland annat om att utvidga flyktningbegreppet till att också omfatta människor som förföljs på grund av sitt kön eller sin sexuella läggning. Det handlar om att reformera asylprocessen och förstärka rättssäkerheten i både första och andra instans och det handlar om att förbättra mottagandet av asylsökande.

Många av dem som i dag söker asyl gör det av andra skäl än behovet av skydd. Fattigdom, brist på framtidsutsikter, ekonomiska och sociala svårigheter, leder till att människor lämnar sina hem. Dessa människors strävan efter ett värdigt liv exploateras av cyniska människosmugglare som under falska förespeglningar lockar med ett bättre liv någon annanstans. Många luras av människosmugglaren att sälja allt de har eller att skuldsätta sig.

Antalet asylsökande i Sverige har ökat med 40 procent varje år mellan åren 2000 och 2002. Sedan år 1999 har antalet tredubblats. Endast en mindre andel har visat sig ha asylskäl och de allra flesta saknar pass eller andra identitetshandlingar.

Sammantaget leder detta till ett ansträngt asylmottagande med långa handläggningstider och en lång väntan på ett slutligt besked för den enskilde. Vistelsetiderna i Sverige förlängs ytterligare genom att asylsökande i dag kan lämna in ett obegränsat antal nya ansökningar efter ett slutligt besked. Väntan och ovissheten drabbar i slutänden den enskilde, i synnerhet barnen. För dem som redan bär på traumatiska minnen och upplevelser, kan den utdragna asylprocessen till och med förvärra en redan svår situation.

För att värna asylrätten och förhindra att människor far illa av en lång och utdragen asylprocess måste de problem som asylsystemet i dag står inför lösas. Det handlar om att förstärka rättssäkerheten, korta handläggningstiderna, bekämpa människosmuggling och om åtgärder för att komma till rätta med dokumentlösheten.

Formandet av den svenska politiken måste också ses i ljuset av vårt internationella samarbete och våra insatser för den globala flyktingsituationen. Där prioriteras samarbetet med FN:s flyktingkommissarie och Sverige tillhör idag de största bidragsgivarna. EU-samarbetet spelar också en central roll, både genom att vi utformar gemensamma regler inom asyl- och migrationsområdet, och att vi tar ett gemensamt ansvar för de asylsökande som kommer till Europa.

Samtidigt måste vi förbereda för en ökad arbetskraftsrörlighet. Ett första steg tas genom EU:s utvidgning nästa år. Behoven av arbetskraft och regelverket för arbetskraftsinvandring av personer som kommer från länder utanför EU ska ses över. Det arbetet ska ske med utgångspunkten att asylrätten inte ska urholkas.

Bakgrund

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 ofrivillig migration men också för 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 de underliggande orsakerna till att människor känner sig tvingade att lämna sina hemländer och för att underlätta för dem att återvändra.

I budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 8, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:45) fastslogs att målet för den svenska migrationspolitiken är

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

Arbetet med målens uppfyllande skall präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. I budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1) föreslår regeringen att samma mål skall gälla för år 2004. 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 såväl FN:s kommitté mot tortyr som i Europadomstolen. Ett särskilt avsnitt har ägnats mottagandet av asylsökande.

1 Migrationspolitiska reformer, utredningar och samrådsformer

1.1 Arbetskraftsinvandring

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande av den 11 april 2003 (bet. 2002/03:SfU8, rskr. 2002/03:143) kommer regeringen inom kort att tillsätta en parlamentarisk kommitté som skall 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. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och asyltagstiftningen skall studeras med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas. Regelverket skall även analyseras i relation till pågående förhandlingar inom ramen för WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 december 2004 och i ett slutbetänkande senast den 1 december 2005.

1.2 EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet

Regeringen beslutade den 7 februari 2002 att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur arbetstagare från EU:s nya medlemsstater från anslutningsdagen skall kunna få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i nuvarande EU- och EES-stater (Dir. 2002:1). Utredaren redovisade den 15 januari 2003 sitt betänkande *EU:s utvidgning och arbetskraftens fria rörlighet* (SOU 2002:116). Utredaren förutser inga egentliga störningar på arbetsmarknaden när EU utvidgas men föreslår bl.a. att krav på arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige skall införas för medborgare från de nya medlemsstaterna. Vidare föreslås att uppehållstillstånd skall ges för ett år eller kortare tid och kunna förlängas med ett år i taget till fem år. Betänkandet har remissbehandlats under våren 2003. Regeringen har inte slutligt tagit ställning till de förslag som tas upp i utredningen.

1.3 Anhöriginvandring

Utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring ändrades den 1 januari 1997. Bland annat begränsades möjligheterna för nära anhöriga utanför kärnfamiljen att invandra till Sverige. Den parlamentariska Anhörigkommittén (Dir. 2000:36) har i delbetänkandet *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13) föreslagit att invandringsmöjligheterna för sådana anhöriga åter skall vidgas något. Kommittén föreslår som huvudregel vid oetablerade förhållanden och för nära anhöriga utanför kärnfamiljen att den i Sverige bosatte anknytningspersonen skall svara för den anhöriges försörjning under högst två år. Förslagen har remissbehandlats.

Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12) uppställer bl.a. en principiell rätt till familjeåterförening för make/maka och minderåriga barn (se avsnitt 2.1). Regeringen kommer att ta ställning till Anhörigkommitténs förslag rörande anhöriginvandring i samband med beredningen av hur rådsdirektivet om familjeåterförening skall genomföras i Sverige.

1.4 Mottagandevillkor för asylsökande

Skr. 2003/04:37

Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 6.2.2003, s. 18) uppställer regler bl.a. vad gäller asylsökandes rätt till sjukvård, information, dokumentation, skolgång för barn och tillträde till arbetsmarknaden. Syftet är bl.a. att säkerställa en värdig levnadsstandard för asylsökande i alla EU:s medlemsstater.

Regeringen beslutade den 30 januari 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv skall genomföras i Sverige (Dir. 2003:11). Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande överlämnade den 28 oktober 2003 sitt betänkande *EG-rätten och mottagandet av asylsökande* (SOU 2003:89). I betänkandet konstaterar utredaren att det svenska mottagandet rent faktiskt uppfyller de krav som uppställs i rådets direktiv men att författningsregleringen i vissa avseenden är bristfällig. Utredaren föreslår därför att vad som redan utgör praxis lagfästs. Detta gäller bl.a. tillgång till sjukvård och hälsovård, samt tillgång till information för asylsökande.

1.5 Mottagande av asylsökande och introduktion för flyktingar

Regeringen beslutade den 1 november 2001 (Dir. 2001:87) att tillsätta en utredning med uppdrag att, utifrån ett helhetsperspektiv, göra en översyn av mottagande och introduktion för flyktingar. Översynen omfattade även systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande. Den särskilde utredaren redovisade den 24 september 2003 betänkandet *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75). Utredaren föreslår bl.a. att de asylsökande som får uppehållstillstånd skall erbjudas en planerings- och bosättningsperiod om högst tre månader. Planeringsperioden skall ha en tydlig inriktning på arbete, försörjning och bosättning. När perioden är slut skall individen ha en handlingsplan för sin fortsatta etablering och en meritportfölj som kan fyllas på. Utredaren föreslår att Migrationsverket får huvudansvaret för bosättningen och för att börja planeringsperioden. I betänkandet finns även förslag om att avskaffa den särskilda bostadsersättningen för asylsökande som under asylprövningen väljer att ordna boende på egen hand. Betänkandet remissbehandlas hösten 2003.

1.6 Dublinförordningen

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 25.2.2003 s. 1) bygger på samma principer som den s.k. Dublinkonventionen och tillämpas på asylansökningar som lämnats in efter den 1 september 2003. Bland de viktigaste förändringarna märks förkortade tidsfrister för ärendenas

handläggning, samt att anknytning till en medlemsstat genom en familjemedlem eller andra släktingar i beroendeställning tillmäts större betydelse vid avgörandet av vilken medlemsstat som skall pröva asylansökan.

1.7 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden

Den 30 november 2001 beslutade riksdagen att ge tillkänna för regeringen att den snarast bör återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (bet. 2001/02:SfU2). Med utgångspunkt i riksdagens tillkännagivande beslutade regeringen den 6 juni 2002 en lagrådsremiss med förslag till en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Tidigare utredning i frågan har redovisats i betänkandet *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16) och promemorian *En specialdomstol för asylärenden* (Ds 2000:45), vilka har remissbehandlats. Centralt i förslagen till reform är att införa en tvåpartsprocess i domstol med ökad möjlighet till muntlig förhandling främst i asylärenden. Den 9 oktober 2002 avstyrkte Lagrådet regeringens förslag. I sitt yttrande fokuserar Lagrådet på de ändringar i utlänningslagen som måste göras för att tillämpningen i domstol skall bli enhetlig och förutsebar. Flera av de materiella reglerna i utlänningslagstiftningen, bl.a. rekvisiten för tillståndsgivning av humanitära skäl, måste enligt Lagrådet konkretiseras ytterligare för att kunna tillämpas i det föreslagna systemet med överprövning i domstol av Migrationsverkets beslut.

Den 6 mars 2003 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté (UD 2003:02) som med utgångspunkt i nämnda lagrådsremiss samt Lagrådets yttrande bl.a. skall göra en genomgång av utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till ett nytt system där överprövningen sker i domstol (Dir. 2003:28). Kommittén skall enligt direktivet redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2003. Den 10 november 2003 begärde kommittén emellertid att tiden för utredningen skall förlängas till den 1 juni 2004. Kommittén vill därmed bl.a. beakta de förslag i den proposition som regeringen avser besluta i december 2003 som behandlar prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden (se avsnitt 1.11). Regeringsbeslut med anledning av kommitténs begäran väntas inom kort.

Samtidigt med kommitténs arbete pågår inom Regeringskansliet ett arbete där de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av en reform analyseras. Ett flertal osäkerhetsfaktorer finns, häribland framtida asylinströmning, regelverkets utformning såväl nationellt som inom EU, personaltillgång m.m. För att en reform inte skall påverka handläggningstiderna negativt, vilket regeringen absolut vill undvika, måste tillräckliga och rätt anpassade resurser avsättas. Enligt senaste beräkningar är kostnaderna för en sådan instans- och processordning som regeringen föreslog i sin lagrådsremiss i juni 2002, betydligt högre än vad tidigare preliminära beräkningar visat, t.ex. i betänkandet *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* från den parlamentariska Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden. De tidigare beräkningarna baserades t.ex. på en asylinströmning som bara var ungefär en

tredjedel av dagens. Ytterligare kostnadspåverkande faktorer har också tillkommit, vilka inte har beaktats i tidigare beräkningar.

Regeringens avsikt är att så snart som möjligt efter det att kommittén presenterat sitt förslag och detta har remissbehandlats återkomma till riksdagen med ett förslag till hur en reform skulle kunna utformas som på bästa sätt uppfyller målsättningen att skapa en rättssäker och effektiv process i utlänningsärenden. Det är av stor vikt att en kommande reform får ett brett stöd i riksdagen.

1.8 Människosmuggling och offer för människohandel

I samband med 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) har Anhörigkommittén (se avsnitt 1.3) genom tilläggsdirektiv också haft i uppdrag att utreda frågan om uppehållstillstånd till offer för människosmuggling och människohandel (Dir. 2000:81).

Kommittén överlämnade i augusti 2002 sitt slutbetänkande *Människosmuggling och offer för människohandel* (SOU 2002:69). Betänkandet remissbehandlades under hösten 2002.

Regeringen beslutade den 12 juni 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till ändringar i utlänningslagen avseende bl.a. straffskärpning för människosmuggling. I lagrådsremissen föreslås även att det i utlänningslagen införs en bestämmelse som gör det möjligt för en förundersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsägande och vittnen, t.ex. offer för människohandel, om det anses befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Under den tid de vistas här kommer personerna att få tillgång till hälso- och sjukvård och socialt bistånd. Barn och ungdom skall erbjudas möjlighet att delta i utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Regeringen har för avsikt att under november 2003 överlämna en proposition till riksdagen med förslag till ändringar i utlänningslagen.

1.9 Flyktingstatus för personer förföljda på grund av kön eller sexuell läggning

Enligt utlänningslagen kan den som är förföljd på grund av kön eller sexuell läggning beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt, dvs. inte som flykting enligt 1951 års Genèvekonvention. Regeringen beslutade den 11 april 2002 att tillsätta en utredning (UD 2002:03) som skall föreslå 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 Genèvekonvention (Dir. 2002:49).

Ett motsvarande initiativ har presenterats av kommissionen i ett förslag till direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar (KOM(2001)510 slutlig). Enligt slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003 skall direktivet antas före utgången av 2003. För att den svenska utredningen skall kunna ta hänsyn till detta direktiv beslutade regeringen i ett tilläggsdirektiv (Dir. 2003:109) den 2 oktober 2003 att förlänga tiden för utredningen till den 1 mars 2004.

1.10 God man för minderåriga utan medföljande legal vårdnadshavare

Den 4 april 2002 tillsatte regeringen en utredning (Ju 2002:04) om förmyndare, gode män och förvaltare (Dir. 2002:55). I ett tilläggsdirektiv av den 20 februari 2003 (Dir. 2003:23) gavs utredaren i uppdrag att med förtur behandla frågan om det rättsliga skyddet för asylsökande barn som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn (se avsnitt 5). Denna del redovisades i juni 2003 i delbetänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51). Där föreslås bland annat att en ny lag stiftas om god man för ensamkommande barn. Betänkandet remissbehandlas under hösten 2003.

1.11 Verkställighetsärenden

Under våren 2003 remissbehandlades promemorian *Ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft* (UD2003/14872/MAP). I promemorian, som upprättats inom Utrikesdepartementet, föreslås att den nuvarande ordningen för prövning av en ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, s.k. ny ansökan (NUT), ersätts av en ny ordning. Förslaget innebär att Migrationsverket prövar om det föreligger hinder mot att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Under vissa förutsättningar skall Migrationsverket pröva ärendet på nytt. Ett förslag till lagrådsremiss bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen avser att i december 2003 besluta om proposition för att förslaget sedan skall kunna behandlas av vårriksdagen 2004. Avsikten med förslaget är att uppnå en effektivare och tydligare asylprocedur med bibehållen rättssäkerhet samt att förkorta handläggningstiderna. Möjligheten att kunna få nya skyddsskäl beaktade efter ett lagakraftvunnet beslut bör finnas kvar men måste tydligare utgöra det extraordinära rättsmedel som ursprungligen avsågs.

1.12 Åtgärder för att fastställa asylsökandes identitet m.m.

Regeringen beslutade den 4 april 2002 att tillsätta en utredning kring verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, särskilt när det gäller oklar identitet, enligt utlänningslagen och angränsande lagstiftning (Dir. 2002:43). I ett tilläggsdirektiv från den 28 november 2002 (Dir.

2002:147) utökades uppdraget till att också gälla vissa sekretessrelaterade frågor med anknytning till verkställighetsärenden.

I mars 2003 överlämnade den särskilde utredaren betänkandet *Verkställighet vid oklar identitet m.m.* (SOU 2003:25) till regeringen. Utredarens förslag innebär i korthet att myndigheternas möjligheter att kunna bedriva ett effektivt verkställighetsarbete skall förbättras, bland annat genom att förtydliga nu gällande lagstiftning i vissa avseenden och genom en utvecklad samordning mellan berörda myndigheter. Vidare föreslås vissa åtgärder riktade mot enskilda i syfte att komma till rätta med de problem som uppstår vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut i de fall utlänningens identitet är oklar. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har för avsikt att lämna en proposition till riksdagen i januari 2004 med förslag till vissa lagändringar.

I samma proposition avser regeringen även att föreslå de ändringar som är nödvändiga för att i svensk rätt genomföra rådets direktiv om transportörsansvar. Hösten 2001 upprättade en arbetsgrupp inom Regeringskansliet ett förslag om hur rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 45), kan genomföras (Ds 2001:74). Förslaget har remissbehandlats under våren 2002. Arbetsgruppen föreslog bl.a. att det i utlänningslagen införs en skyldighet för transportörer att kontrollera att en utlänning har pass och andra tillstånd som krävs för att resa in i landet. Enligt förslaget skall transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet betala en särskild avgift, om utlänningen sedan avvisas för att han eller hon saknar erforderliga handlingar.

I detta sammanhang kan noteras att Sverige har ingått bilaterala återtagandeavtal med Bulgarien, Estland, Frankrike, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Schweiz, Serbien och Montenegro samt Tyskland. Förhandlingar slutfördes med Slovakien i december 2002 och med Cypern i juni 2003. Dessa avtal kommer att träda i kraft under vintern 2003/2004. 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 självmant till hemlandet. Hösten 2002 inleddes en dialog mellan Sverige och Ryska federationen angående praktiskt samarbete för att identifiera dokumentlösa ryska medborgare som saknar uppehållstillstånd i Sverige och som skall återvända till Ryska federationen. Dialogen har resulterat i ett protokoll den 29 oktober 2002 om samarbete mellan Sverige och Ryska federationen rörande bl.a. dokumentation av ryska medborgare. Protokollet omfattar t.ex. rutiner för att fastställa identitet och medborgarskap samt utfärdande av resedokument vid verkställighet.

1.13 Personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll

Den 18 juni 2003 beslutade regeringen att tillsätta en utredning (Ju 2003:07) om personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll

(Dir. 2003:83). Utredaren skall bedöma vissa konsekvenser av Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet. I utredningens uppdrag ingår bland annat att se över dels nuvarande kontrollåtgärder ur ett migrationsperspektiv, dels nuvarande regler för den inre utlänningskontrollen. Uppdraget skall enligt direktiven redovisas senast den 1 juli 2004.

1.14 Sekretess vid utlandsmyndigheterna m.m.

Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. (Dir. 2000:82) har i sitt betänkande *Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m.* (SOU 2001:110) bl.a. behandlat vissa frågor om tillsynen och behandlingen av utlänningar som hålls i förvar. Regeringen beslutade den 12 juni 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till ändring av den bestämmelse i utlänningslagen som reglerar ansvaret för förvarstagna personer. Genom den föreslagna ändringen klargörs att Migrationsverket har ansvaret för förvarstagna personer också när dessa tillfälligt vistas utanför förvarslokalen. Därutöver har regeringen för avsikt att, inom ramen för den översyn av sekretesslagstiftningen som sker fortlöpande, under våren 2004 föreslå en komplettering av de nuvarande bestämmelserna avseende sekretessen för vissa uppgifter hos bl.a. utlandsmyndigheterna. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Den planerade ändringen innebär att sekretessbestämmelsen till skydd för enskild utlänning förtydligas så att det klart framgår att bestämmelsen också gäller hos en myndighet som lämnar biträde i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärenden om svenskt medborgarskap.

1.15 Utlänningsdatalagen

Regeringen beslutade den 20 december 2001 att tillkalla en särskild utredare för att kartlägga behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (Dir. 2001:108).

Den särskilde utredaren har haft i uppdrag att kartlägga behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och därigenom granska gällande regelsystem och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att den rättsliga regleringen skall vara anpassad till personuppgiftslagen. I betänkandet *Utlänningsdatalag* (SOU 2003:40) föreslår utredaren att behandlingen av personuppgifter i denna verksamhet 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 förslag till ändring i bl.a. sekretesslagen som innebär att en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet införs mellan vissa myndigheter, förslag till ändring i utlänningslagen

och lagen om svenskt medborgarskap samt förslag till ny utlänningsdataförordning. Skr. 2003/04:37

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 remissbehandlas under hösten 2003.

1.16 Samråd med frivilligorganisationer

Flyktingpolitiska rådet

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. Under senare år har detta forum prioriterats och under år 2003 sammankallades rådet fem gånger för att bl.a. diskutera frågor kring återvändande och återvandring samt barn i asylprocessen.

EU-referensgrupp för asyl- och migrationsfrågor

Ett samarbete liknande Flyktingpolitiska rådet sker mellan Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik (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. migration och asylpolitiska frågor behandlas. Inför varje sådant möte inbjuds referensgruppen och informeras om dagordningen, det svenska 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 från bl.a. Rädda Barnen, barn- och ungdomspsykiatri, Riksförbundet BRIS samt utlänningsmyndigheterna. Rådets ordförande är migrationsminister Barbro Holmberg.

Regeringen verkar för utvecklandet av en EU-politik som beaktar svenska intressen av en stark och fungerande yttre gränskontroll och i görligaste mån gemensamma bestämmelser om asyl och migration. Ur svensk synvinkel är det också av stor vikt att en EU-politik på asyl- och migrationsområdet utformas utifrån ett helhetsperspektiv som beaktar även andra politikområden.

När Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 blev asyl- och migrationsfrågorna en del av gemenskapsrätten. Vid toppmötet 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 skall större delen av det nödvändiga harmoniseringsarbetet vara klart inom fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande, dvs. före maj 2004. Därför pågår just nu ett omfattande arbete inom EU för att utveckla gemensamma regler och miniminormer på asyl- och invandringsområdet. Målet är att upprätta ett gemensamt asyl- och migrationssystem som skall säkerställa en hög och jämn skyddsnivå för flyktingar och andra i behov av internationellt skydd inom hela unionen. Kommissionen har presenterat samtliga förslag till de rättsakter som fördraget föreskriver och endast två rättsakter inom asylområdet kvarstår nu att slutförhandla, nämligen skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet (se avsnitt 2.2).

Inom ramen för Regeringskonferensen om EU:s framtid som påbörjades den 4 oktober 2003 diskuteras vissa frågor med anknytning till asyl- och migrationspolitik (se avsnitt 2.9).

2.1 Invandring

Fri rörlighet för EU-medborgare

I november 2001 påbörjades förhandlingarna om ett direktiv rörande unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2001)257 slutlig). Förslaget har till syfte att förenkla och vidareutveckla rätten till fri rörlighet genom att ersätta nio befintliga direktiv och två förordningar. Grundprincipen är att unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när medlemsstaters medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. En politisk överenskommelse träffades om direktivet den 22 september 2003. Direktivet förväntas kunna antas under år 2004.

Familjeåterförening

Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12) ger make/maka och minderåriga barn en principiell rätt till familjeåterförening. För övriga anhöriga finns inga bindande regler, utan det lämnas åt varje medlemsstat att avgöra i vilken mån dessa skall beviljas återförening (se avsnitt 1.3). Bestämmelserna skall vara genomförda i nationell rätt senast den 3 oktober 2005.

Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning

Den 5 juni 2003 träffades en politisk överenskommelse mellan EU:s medlemsstater om ett direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (KOM(2001)127 slutlig, slutförhandlad version 10501/03 MIGR 48). Direktivet väntas antas under hösten 2003. Direktivet syftar till att ge tredjelandsmedborgare som varit bosatta i en medlemsstat i minst fem år en rättslig ställning som under vissa förutsättningar ger rätt till bl.a. bosättning i en annan medlemsstat. Denna särskilda status kommer för i Sverige bosatta tredjelandsmedborgare att innebära ett komplement till dagens permanenta uppehållstillstånd och svenska medborgarskap.

2.2 Asylfrågor

Skyddsgrunder

I september 2001 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv 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 (KOM(2001)510 slutlig). Från svensk sida har framhållits vikten av att icke-statlig förföljelse liksom förföljelse på grund av kön och sexuell läggning inkluderas i flyktingbegreppet. Sverige har vidare ansett det viktigt att flyktingar och alternativt skyddsbehövande, i så stor utsträckning som möjligt, tillerkänns samma rättigheter i alla medlemsstater. Enligt slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla i juni 2002 skulle direktivet vara antaget senast före utgången av juni 2003. Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003 förlängdes tidsfristen och direktivet skall nu vara antaget före utgången av år 2003.

Asylprocedurer

I juni år 2002 presenterade kommissionen ett reviderat förslag till direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (KOM(2002)326 slutlig).

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

Enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 skall förslaget antas före utgången av år 2003.

2.3 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG)

Rådet inrättade den 7–8 december 1998 Högnivågruppen för asyl och migration (HLWG) med uppgift att skapa en integrerad gemenskapsstrategi för EU:s samarbete med tredjeländer. Ett för verksamheten överordnat mål är att utveckla samarbetet med tredjeländer så att dessa blir mindre attraktiva som transitländer i och med att ländernas egen kapacitet att hantera migrationsströmmarna förbättras. Svensk migrationspolitik utgår sedan mitten av 1990-talet i allt högre grad från ett helhetsperspektiv där migrationspolitiken ses integrerad med utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitikerna. Ur ett svenskt perspektiv är arbetet inom HLWG således helt i linje med helhetssynen i den svenska asyl- och migrationspolitiken och utgör ett värdefullt komplement till EU:s övriga instrument. I slutsatserna från det Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003 fastslogs att migrationspolitiken tydligare skall integreras i gemenskapens yttre förbindelser. Kommissionen har föreslagit att 250 miljoner euro skall anslås fram till år 2008 för det slag av samarbete som är föremål för gruppens intresse. Den rättsliga grund som närmare skall reglera hur dessa medel skall användas förhandlas för närvarande i gruppen för att senare antas av rådet.

2.4 Viseringsfrågor m.m.

Arbetet med att öka harmoniseringen av viseringspolitiken inom EU och Schengenstaterna fortsätter. Viseringspolitiken är i dag ett av de områden där harmoniseringsarbetet gått fortast. Under år 2003 har ett stort antal rättsakter antagits. Dessa har i huvudsak syftat till att underlätta viseringsförfarandet för vissa grupper samt att harmonisera, förtydliga och modernisera reglerna i de gemensamma konsulära anvisningarna. Exempelvis har beslut fattats om att möjliggöra utfärdande av gruppviseringar för sjömän vid gränsen och att förenkla viseringsansökningar och utfärdande av visering för medlemmar i den olympiska familjen som deltar i OS i Athen 2004. Särskilda transiteringsdokument har tagits fram för att underlätta för medborgare i tredje land som måste passera genom en eller flera medlemsstaters territorium för att resa mellan två delar av sitt eget land som inte är geografiskt sammanhängande. Detta avser i dagens läge transitering till och från den ryska enklaven Kaliningrad. Beslut har också fattats om ändring av de avgifter som tas ut i samband med en visering.

Under år 2003 har följande rättsakter antagits:

- Rådets förordning 2003/415/EG av den 27 februari 2003 om utfärdande av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit (EUT L 64, 7.3.2003, s. 1),
- Rådets förordning 2003/453/EG av den 6 mars 2003 om ändring i förordningen 539/2001/EG över vilka länders medborgare som måste ha visering vid inresa i medlemsstaterna och vilka som är befriade från detta krav (EUT L 69, 13.3.2003, s. 10),
- Kommissionens meddelande med anledning av rådets förordning om ändring av 539/2001/EG (EUT C 68, 21.3.2003, s. 2),
- Rådets förordning 2003/693/EG av den 14 april 2003 om införande av ett särskilt dokument för förenklad transitering (FTD) och ett dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD) och om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna och den gemensamma handboken (EUT L 99, 17.4.2003, s. 8),
- Rådets förordning 2003/694/EG av den 14 april 2003 om enhetlig utformning av dokumenten FTD och FRTD (EUT L 99, 17.4.2003, s. 15),
- Rådets beslut 2003/454/EG av den 13 juni 2003 om ändring av bilaga 12 till de gemensamma konsulära anvisningarna och bilaga 14 a till den gemensamma handboken vad gäller viseringsavgifter (EUT L 152, 20.6.2003, s. 82)
- Rådets förordning 2003/1295/EG av den 15 juli 2003 om åtgärder för att förenkla viseringsansökningar och utfärdande av visering för de medlemmar i den olympiska familjen som deltar i Olympiska spelen eller Paraolympiska spelen 2004 i Athen (EUT L 183, 22.7.2003, s. 1),
- Rådets beslut 2003/585/EG av den 28 juli 2003 om ändring av bilaga 2 förteckning A till de gemensamma konsulära anvisningarna och bilaga 5 förteckning A till den gemensamma handboken vad gäller viseringskrav för innehavare av pakistanska diplomatpass (EUT L 198, 6.8.2003, s. 13).

Inom ramen för Schengensamarbetet har Frankrike lagt fram ett förslag om ett utökat samarbete vad gäller s.k. Schengenrepresentation. I dag kan en medlemsstat utfärda viseringar för en annan medlemsstats räkning under förutsättning att den andra medlemsstaten inte har någon utlandsmyndighet på den aktuella orten. Förslaget från Frankrike syftar till att möjliggöra att en medlemsstat representerar en annan medlemsstat trots att den andra medlemsstaten har en utlandsmyndighet på orten. Sverige stödjer detta förslag som bl.a. skulle innebära positiva effekter för öppnandet av en svensk och finsk ambassad i Bratislava med ett nära svensk-finskt samarbete för konsulära ärenden och migrationsfrågor.

I slutsatserna från de Europeiska råden i Laeken i december 2001 och i Sevilla i juni 2002 betonades vikten av att inrätta ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation (VIS). Kommissionen har lagt fram en genomförbarhetsstudie och har av rådet uppmanats att fortsätta sitt förberedande arbete med utvecklingen av VIS. Rådet förväntas ge de nödvändiga politiska riktlinjerna för de grundläggande delarna av VIS senast i december 2003. Häri ingår även den finansiella delen, strategin för att genomföra systemet samt valet av biometriska data att ingå i informationsutbytet.

2.5 Åtgärder mot olaglig invandring

Skr. 2003/04:37

I februari 2002 antog rådet en handlingsplan mot olaglig invandring och människohandel (EGT C 142, 14.6.2002 s. 23). Handlingsplanen är omfattande och täcker en rad delmoment såsom viseringspolitik, informationsutbyte, förebyggande åtgärder, åtgärder vid gränskontroll samt återvändandepolitik. Frågan om olaglig invandring samt unionens eftersläpningar i förhållande till målsättningarna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 uppmärksammades vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 och frågorna fick förnyat politiskt stöd. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel i oktober 2003 bekräftades att migrationsfrågorna, som återtagandeavtal, biometrisk information samt förhållandet mellan laglig och olaglig migration, har högsta politiska prioritet.

2.6 Återvändande

För att effektivisera arbetet med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut är det viktigt med ett väl fungerande samarbete mellan EU:s medlemsstater. Det är också angeläget med ett nära samarbete med ursprungs- och transitländerna.

Den 5 juni 2003 träffades en politisk överenskommelse om ett direktiv om stödåtgärder vid återsändande med flyg (10503/03 MIGR 50 COMIX 386). Direktivet syftar till att göra förfarandet – inklusive stödåtgärder – vid återsändande med flyg över transitstater i EU enhetligt. Om ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut föreligger är det viktigt att det inte möter några praktiska svårigheter att verkställa beslutet. Vidare innebär direktivet att samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter kommer att intensifieras.

Italien har under sitt ordförandeskap tagit initiativ till ytterligare ett direktiv motsvarande det ovan nämnda ”transiteringsdirektivet”. Direktivet reglerar praktiska frågor i samband med transit på medlemsstaternas territorium land- eller sjövägen.

Kommissionens arbete med att förhandla återtagandeavtal för gemenskapens räkning har fortsatt. I ett återtagandeavtal fastställs vilka procedurer och kriterier som skall gälla för att den ena parten skall återta en person som vistas utan tillstånd på den andra partens territorium. Kommissionen har fått mandat av rådet att förhandla med Albanien, Algeriet, Hongkong, Kina, Macao, Marocko, Pakistan, Ryska federationen, Sri Lanka, Turkiet och Ukraina. Arbetet med förhandlingarna har dragit ut på tiden. Hittills har endast förhandlingarna med Hongkong, Macao och Sri Lanka slutförts. Sverige arbetar för att kommissionens förhandlingar om återtagandeavtal skall slutföras. Vidare bör nya stater identifieras som kan vara av intresse för återtagandeavtal.

2.7 Gränskontroll

En handlingsplan för en framtida integrerad förvaltning av medlemsstaternas yttre gränser antogs av rådet den 13 juni 2002 (10019/02

FRONT 58 COMIX 398). Handlingsplanen innehåller en rad åtgärder för att fördjupa och utveckla gränssamarbetet, bl.a. genom gemensamma insatser och pilotprojekt, gemensam utbildning och riskanalys samt genom inrättandet av ett nätverk av sambandsmän för invandring. Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003 betonades vikten av enhetlighet och kontinuitet i gemenskapsåtgärderna för att få till stånd en effektivare förvaltning av EU-staternas yttre gränser. Vidare betonades behovet av att påskynda arbetet med att skapa ett nätverk av sambandsmän i tredjeland före utgången av år 2003. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel i oktober 2003 diskuterades ett förslag från kommissionen om att upprätta en mellanstatlig gränskontrollbyrå. Europeiska rådet välkomnade förslaget och uttryckte sin önskan att en politisk överenskommelse fattas före årets slut.

2.8 Skydd i närområdet

Tidigt under våren år 2003 tillställde Förenade kungariket Europeiska rådet ett brev rörande nya metoder för att ge internationellt skydd. Detta brev innehöll det sedermera omdebatterade förslaget att inrätta skydds-zoner i de asylsökandes närområde samt i transitområden, men också förslag som tog fasta på nödvändigheten att medelst t.ex. bistånd angripa flyktorsaker och att öka skyddet i närområdet genom bl.a. en förbättring av UNHCR:s kapacitet att snabbt reagera på plötsliga förflyttningar.

Vid Europeiska rådets möte i Bryssel i mars 2003, noterades det brittiska förslaget. Kommissionen fick i uppdrag att studera de nya idéerna tillsammans med bl.a. FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) samt att vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003 presentera sina slutsatser i en rapport.

Vid rådsötet den 5 juni 2003 presenterade kommissionen meddelandet *Mer tillgängliga, rättvisa och väladministrerade asylsystem* (KOM(2003)315). Sverige tog då kraftigt avstånd från väsentliga delar i kommissionens meddelande, framför allt från tankarna på att asylsökande skall sändas till transitcentra i närheten av EU:s yttre gräns eller till regionala skydds-zoner, för att där få sin ansökan behandlad. Regeringen välkomnade de delar i meddelandet som syftar till att stärka UNHCR, att stärka skyddet för flyktingar i ursprungsregionerna och att på EU-nivå öka vidarebosättning av flyktingar och andra skydds-behovande.

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki noterades ovan nämnda meddelande och rådet inbjöd vidare kommissionen att, före juni 2004, presentera en rapport om hur skyddsbehövande personer kan beredas skydd i EU på ett mer ordnat sätt, dvs. för att undvika olaglig inresa och smuggling. Kommissionen skall vidare, i samråd med UNHCR och berörda stater, utreda på vilket sätt skydd bättre kan beredas i de skyddsbehövandes närområde.

2.9 Framtidskonventets förslag till en konstitution för EU Skr. 2003/04:37

Den 10 juli 2003 framlade Europeiska konventet sitt förslag till konstitutionellt fördrag för EU. Förslaget innebär bland annat en övergång till beslut med kvalificerad majoritet inom asyl- och migrationsområdet. En regeringskonferens startade den 4 oktober 2003 med uppgift att slutförhandla konstitutionen. Regeringen har i skrivelse (Skr. 2003/04:13) till riksdagen redovisat sina utgångspunkter inför regeringskonferensen.

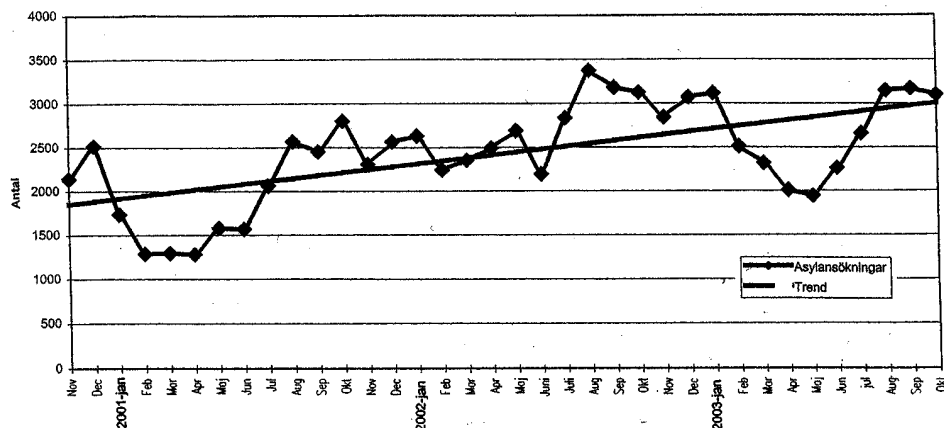
3 Prövning av uppehållstillstånd i Sverige m.m.

3.1 Statistiska uppgifter

Antalet asylsökande till Sverige har ökat under de senaste åren. 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. Under perioden januari–oktober 2003 har sammanlagt 26 511 personer sökt asyl vilket motsvarar i genomsnitt 603 asylsökande i veckan eller 31 331 på årsbasis.

Inkomna asylansökningar i Sverige de senaste 36 månaderna

Tusental



Källa: Migrationsverket

Ökningen av antalet asylsökande under år 2002 kan till största delen härledas till länder i Europa utanför EU och Norden. Ansökningarna från det forna Sovjetunionen har ökat kraftigt, främst från Ryska federationen och Azerbajdzjan men också från bl.a. Ukraina och Vitryssland. Den största enskilda gruppen asylsökande (17 procent) kommer från Serbien och Montenegro.

I tabellen nedan redovisas de tio största grupperna av asylsökande i Sverige hittills i år och antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden 2000–oktober 2003. Asylsökande som reser in under senare delen av året får i många fall inte sina ansökningar prövade förrän året därpå. De beslut som fattas under ett visst år kan därför inte direkt jämföras med antalet asylsökande samma år.

Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap perioden 2000–oktober 2003. Beslut angående konventionsflyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt humanitära skäl.								
Medborgarskap	2000		2001		2002		Jan–okt 2003	
	Asyl-ansökningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansökningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansökningar	Upppehållstillstånd	Asyl-ansökningar	Upppehållstillstånd
Serbien och Montenegro	2 055	2 189	3 102	1 500	5 852	1 244	4 406	758
varav kvinnor	930	1 096	1 388	776	2 556	633	1 893	380
män	1 125	1 093	1 714	724	3 296	611	2 513	378
Somalia	260	390	525	202	1 107	313	2 522	421
varav kvinnor	144	225	294	121	558	202	978	250
män	116	165	231	81	549	111	1 544	171
Irak	3 499	3 834	6 206	2 788	5 446	3 341	2 391	1 178
varav kvinnor	1 040	1 333	1 428	842	1 592	1 096	657	345
män	2 459	2 501	4 778	1 946	3 854	2 245	1 734	833
Statslös	459	135	596	160	859	233	1 393	449
varav kvinnor	153	54	160	75	191	73	339	118
män	306	81	436	85	668	160	1 054	331
Bosnien-Hercegovina	4 244	776	2 775	482	2 885	627	1 209	616
varav kvinnor	1 862	390	1 277	253	1 237	326	556	318
män	2 382	386	1 498	229	1 648	301	653	298
Ryska federationen	590	104	841	94	1 492	149	1 100	110
varav kvinnor	240	59	360	44	614	79	431	62
män	350	45	481	50	878	70	669	48
Azerbajdzjan	60	5	158	12	778	26	817	33
varav kvinnor	23	3	72	7	367	13	377	16
män	37	2	86	5	411	13	440	17
Vitryssland	231	14	327	20	722	26	758	19
varav kvinnor	68	10	90	11	205	12	207	7
män	163	4	237	9	517	14	551	12
Afghanistan	374	452	593	284	527	345	651	269
varav kvinnor	110	139	156	74	125	87	141	74
män	264	313	437	210	402	258	510	195
Iran	739	165	780	308	762	348	634	149
varav kvinnor	312	106	331	166	299	165	258	69
män	427	59	449	142	463	183	376	80
Övriga	3 792	981	7 612	1 002	12 586	799	10 332	903
varav kvinnor	1 445	504	2 941	495	4 513	280	3 606	475
män	2 347	477	4 671	507	8 073	519	6 726	428
Totalt	16 303	9 045	23 515	6 852	33 016	7 451	26 213	4 905
varav kvinnor	6 327	3 919	8 497	2 864	12 257	2 966	9 443	2 114
män	9 976	5 126	15 018	3 988	20 759	4 485	16 770	2 791

Källa: Migrationsverket

Under året har antalet asylsökande från Irak minskat. Under januari 2003 ansökte 449 personer från Irak om asyl i Sverige, vilket kan jämföras med 156 personer under oktober månad 2003. Statistiken från Migrationsverket visar samtidigt att antalet asylsökande från Somalia har ökat avsevärt under år 2003. Under oktober 2003 ansökte 340 personer från Somalia om asyl medan det genomsnittliga antalet ansökningar för första halvåret 2003 var 164 i månaden. Denna grupp har också ökat i Förenade kungariket och i Norge men minskat i övriga EU-stater.

I europeisk jämförelse tillhör Sverige de länder som haft störst ökning av antalet asylsökande de senaste tre åren. Till denna grupp hör även bl.a. Förenade kungariket, Norge, Schweiz och Österrike. Sett i förhållande till folkmängd tar Sverige emot 3,7 asylansökningar per 1 000 invånare, vilket är något mindre än motsvarande siffra i Norge och Österrike men betydligt över EU-genomsnittet. Under de tre senaste åren har det totala antalet asylansökningar i EU samt Norge och Schweiz uppgått till omkring 400 000 per år. Detta innebär en ökning jämfört med mitten av 1990-talet då genomsnittet uppgick till ca 300 000 per år. Antalet sökande är dock fortfarande betydligt lägre än år 1992, då nära 700 000 asylsökande kom till EU, Norge och Schweiz i samband med konflikterna på Balkan.

Asylansökningar till EU:s medlemsstater, blivande medlemsstater samt Norge och Schweiz, perioden 2000–juli 2003						
Asylland	Totalt antal ansökningar				Förändring '01-'02 (%)	Ansökningar per 1000 inv. 2002
	2000	2001	2002	Jan–juli 2003		
Belgien	42 691	24 549	18 805	8 955	-23,4	1,8
Danmark	12 200	12 512	5 947	2 531	-52,5	1,1
Finland	3 170	1 651	3 443	1 553	108,5	0,7
Frankrike	38 747	47 291	50 798	28 765	7,4	0,9
Förenade kungariket	98 900	92 000	110 700	26 585 ⁽¹⁾	20,3	1,9
Grekland	3 083	5 499	5 664	5 228	3,0	0,5
Irland	11 096	10 325	11 634	5 397	12,7	3,1
Italien	15 564	9 620	7 281	6 000 ⁽²⁾	-24,3	0,1
Luxemburg	628	686	1 043	790	52,0	2,4
Nederländerna	43 895	32 579	18 667	8 593	-42,7	1,2
Portugal	224	234	245	67	4,7	0,0
Spanien	7 926	9 489	6 179	3 075	-34,9	0,2
Sverige	16 303	23 515	33 016	16 788	40,4	3,7
Tyskland	78 564	88 287	71 127	30 890	-19,4	0,9
Österrike	18 284	30 135	37 074	17 918	23,0	4,6
Totalt EU	391 275	388 372	381 623	163 135⁽³⁾	-1,7	1,0
Schweiz	17 611	20 633	26 217	12 165	27,1	3,7
Norge	10 842	14 782	17 480	8 519	18,3	3,9
Cypern	651	1 620	956	515	-41,0	1,2
Estland	3	12	9	10	-25,0	0,0
Lettland	4	14	30	5	114,3	0,0
Litauen	199	256	294	474	14,8	0,1
Malta	71	116	474	⁽⁴⁾	308,6	1,2
Polen	4 589	4 506	5 153	3 217	14,4	0,1
Slovakien	1 556	8 151	9 739	4 252	19,5	1,8
Slovenien	9 244	1 511	702	680	-53,5	0,4
Tjeckien	8 787	18 087	8 481	5 951	-53,1	0,8
Ungern	7 801	9 554	6 412	1 406	-32,9	0,6

Källor: UNHCR och svenska utlandsmyndigheter

⁽¹⁾ Januari–juni 2003

⁽²⁾ Enligt uppskattningar från italienska inrikesministeriet

⁽³⁾ EU (inkl. Förenade kungariket t.o.m. juni 2003)

⁽⁴⁾ Ingen uppgift

Asylinströmningen till EU:s blivande medlemsstater skiljer sig mycket åt i omfattning. Till flera länder, däribland Slovakien, Tjeckien och Ungern, har sedan flera år kommit asylsökande på en nivå som motsvarar den i flera nuvarande EU-stater. I Estland och Lettland är antalet asylsökande mycket litet.

Utomnordiska medborgare måste ha uppehållstillstånd för att få bosätta sig i Sverige. Tabellen nedan visar antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden 2000–oktober 2003 fördelat på grunden för uppehållstillstånd. Endast tillstånd för bosättning under minst ett år räknas in i denna statistik.

Beviljade uppehållstillstånd perioden 2000–oktober 2003								
Grund	2000	%	2001	%	2002	%	Jan–okt 2003	%
Upphållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar)	1 501	3	1 089	2	1 042	2	780	2
varav kvinnor	730		498		458		324	
män	771		591		584		456	
Flyktingar m.fl.	9 045	20	6 852	15	7 451	17	4 905	12
varav kvinnor	3 919		2 864		2 966		2 114	
män	5 126		3 993		4 485		2 791	
varav								
- Konventionsflyktingar (Genèvekonventionen)	480	1	307	1	482	1	549	1
varav kvinnor	223		123		189		258	
män	257		184		293		291	
- Skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket utlänningslagen								
-- 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	1 128	3	798	2	937	2	453	1
varav kvinnor	374		254		236		151	
män	754		544		701		302	
-- 2 punkten (väpnad konflikt, miljökatastrof)	3		6		1		1	
varav kvinnor	1		4		0		1	
män	2		2		1		0	
-- 3 punkten (kön, sexuell läggning)	10		11		18		20	
varav kvinnor	7		9		16		17	
män	3		2		2		3	
- Humanitära skäl	7 424	16	5 730	13	6 013	13	3 882	10
varav kvinnor	3 314		2 474		2 525		1 687	
män	4 110		3 256		3 488		2 195	
Nära anhöriga	22 767	50	24 445	55	22 247	50	20 300	52
varav kvinnor	13 099		13 975		13 082		11 884	
män	9 668		10 470		9 165		8 416	
varav								
- anhörig till flykting (flyktingar, skyddsbehövande i övrigt, kvotflyktingar, humanitära skäl)	3 537		4 104		4 632		3 965	
varav kvinnor	2 112		2 374		2 718		2 376	
män	1 425		1 730		1 914		1 589	
- övriga anhöriga	19 229		20 341		17 714		16 335	
varav kvinnor	10 987		11 601		10 364		9 508	
män	8 242		8 740		7 251		6 827	
Arbetsmarknadsgrunder	433	1	442	1	403	1	254	1
varav kvinnor	126		98		98		72	
män	307		344		305		182	
Studier	3 073	7	3 989	10	4 585	11	4 674	12
varav kvinnor	1 375		1 803		2 053		1 929	
män	1 698		2 186		2 532		2 745	
Adoption	876	2	758	2	869	2	647	2
varav kvinnor	499		462		555		466	
män	377		296		314		181	
EES-avtalet	7 396	16	6 851	15	7 968	18	7 680	20
varav kvinnor	3 166		2 977		3 608		3 545	
män	4 230		3 874		4 360		4 135	
Övriga (ex. egna företagare, ankn. tidigare vistelse)	73		79		99		113	
varav kvinnor	29		22		37		40	
män	44		57		62		73	
Totalt	45 164	100	44 505	100	44 664	100	39 353	100
Kvinnor	22 941		22 699		22 857		20 374	
Män	22 223		21 806		21 807		18 979	

Källa: Migrationsverket

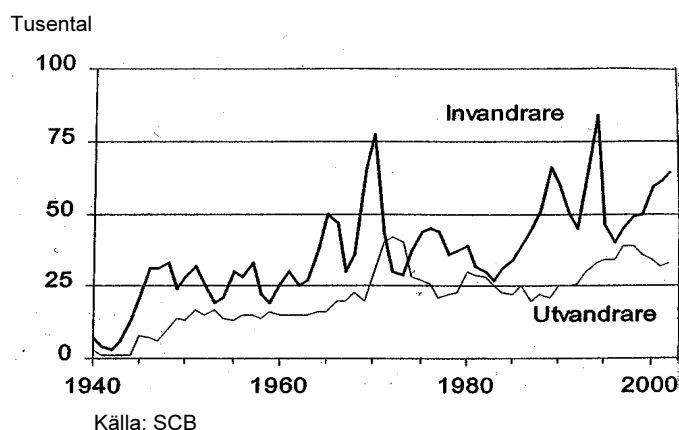
Den vanligaste grunden för att bevilja uppehållstillstånd är i dag familjeanknytning, såsom familjebildning, familjeåterförening, adoption osv. Ungefär hälften av dem som under år 2002 fick uppehållstillstånd i Sverige fick det på denna grund. Antalet utomnordiska medborgare som bosatte sig i Sverige av familjeskäl år 2002 var 22 247. Endast en mindre del av dessa, 4 632 personer, var anhöriga till en flykting, kvotflykting,

skyddsbehövande i övrigt eller någon som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. Skr. 2003/04:37

Under år 2002 invandrade 64 087 personer till Sverige medan 33 009 personer utvandrade. Nettoinvandringen uppgick därmed till drygt 31 000 personer vilket ger det största invandringsöverskottet sedan år 1994. 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. Endast de som erhållit uppehållstillstånd ingår i statistiken, som alltså inte omfattar asylsökande.

Av dem som utvandrade från Sverige under år 2002 var knappt hälften födda i landet. Ungefär en fjärdedel 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 2002 flyttade ca 17 200 utrikes födda från Sverige.

In- och utvandring till/från Sverige under perioden 1940-2002



3.2 Samordningsansvar i migrationsprocessen

Samråd m.m.

I och med att propositionen *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv* antogs infördes ett nytt synsätt beträffande den migrationspolitiska hanteringen (prop. 1996/97:25, 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). Det nya synsättet innebär att hanteringen av migrationsärenden skall spegla en sammanhållen helhet och process. Migrationsverket har gjorts till ansvarig central utlänningsmyndighet med ett processansvar och ett samordningsansvar gentemot övriga berörda myndigheter i migrationsprocessen, dvs. utlandsmyndigheterna, polismyndigheterna och Utlänningsnämnden. Migrationsverkets processansvar innebär att verket skall samråda med berörda myndigheter i syfte att verksamheten håller god kvalitet och sker effektivt. Huvudsakligen sker detta i samrådsgrupper bestående av företrädare för myndigheterna eller direkt mellan berörda tjänstemän.

I regeringsbeslut den 21 november 2002 (UD/2002/336/MAP) befästes ytterligare samarbetets former. Regeringen gav där i uppdrag åt Migrationsverket, Regeringskansliet, Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden att samråda om vissa centrala frågor inom migrationsområdet främst rörande verksamheten vid utlandsmyndigheterna. De frågor kring vilka samråd skall ske omfattar bl.a. verksamhetsplanering, organisations- och personalfrågor, kompetensutveckling och utbildningsbehov, IT-stöd samt användandet av de särskilda medel som avsatts för verksamheten. Samarbetet har även inneburit att tjänstemän med särskild migrationskompetens placerats på för närvarande tolv migrationstunga utlandsmyndigheter. En viktig utgångspunkt för placering av sådana s.k. migrationsattachéer på vissa utlandsmyndigheter har varit att säkra kvalitet och kompetens inom området, på vissa utlandsmyndigheter även i ett regionalt perspektiv. I dag finns migrationsattachéer vid följande utlandsmyndigheter: Ankara, Bangkok, Belgrad, Damaskus, Islamabad, Kiev, Moskva, Nairobi, Peking, Sankt Petersburg, Sarajevo och Teheran.

För att effektivisera och förbättra IT-stödet på migrationsområdet har Migrationsverket utvecklat ett datoriserat ärendehanteringssystem, kallat WILMA. Systemet skall bidra till att bl.a. minska handläggningstiderna, ge ett bättre beslutsunderlag och ge en effektiv informationsåterföring i de ärenden som initieras vid utlandsmyndigheterna, dvs. ansökningar om visering samt uppehålls- och arbetstillstånd. Ambitionen är att systemet skall utvecklas ytterligare för att utgöra ett stöd även i asylprocessen. För närvarande har WILMA installerats på 24 utlandsmyndigheter och enligt planerna kommer 30 utlandsmyndigheter att ha WILMA-systemet före årets slut. Detta innebär att ca 80 procent av alla ärenden som hanteras på utlandsmyndigheterna omfattas av systemet. WILMA har även installerats på ett antal polismyndigheter i Skåne som utövar gränskontroll och kommer att installeras på Migrationsverket samt på ytterligare utlandsmyndigheter. Vad gäller kostnader för IT-stödet har en omfördelning gjorts. Migrationsverket kommer från den 1 januari 2004 att överta det finansiella ansvaret för IT-stödet i migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna.

Migrationsverket

Migrationsverkets nuvarande styrelse är förordnad för perioden 1 mars 2003 t.o.m. 28 februari 2005. I samband med den senaste tillsättningen av styrelse utökades antalet ledamöter från åtta till tolv för att ge plats åt samtliga riksdagspartier. Förutom riksdagspartierna ingår i styrelsen även Integrationsverkets generaldirektör samt en representant från forskarsfären. Migrationsverkets generaldirektör är styrelsens ordförande. Den 1 juni 2003 efterträddes Lena Häll Eriksson av Barbro Holmberg på posten som generaldirektör. Efter det att Barbro Holmberg tillträtt som migrationsminister den 10 oktober 2003, tjänstgör för närvarande Lars Pålsson som vikarierande generaldirektör för Migrationsverket.

Vid Utlänningsnämnden finns i nuläget 20 ordinarie ordförande samt tre ersättare. Ordförandeposterna innehas i flertalet fall av ordinarie domare. Ordförandena utses av regeringen. Vid nämnden finns därutöver 36 ledamöter som är politiskt tillsatta. Nuvarande ledamöter är förordnade för perioden 1 januari 2003–31 december 2003. Platserna är fördelade mellan riksdagspartierna enligt 2002 års valresultat. Vänsterpartiet valde vid senaste utnämningen att avstå från att nominera någon ledamot. Utlänningsnämnden leds sedan augusti 2003 av generaldirektör Håkan Sandesjö. Han efterträdde då Göran Håkansson som varit generaldirektör för Utlänningsnämnden från år 1997.

Granskning av migrationspolitiken

Den svenska migrationspolitiken har under de senaste åren granskats ingående av bl.a. Statskontoret och Riksrevisionsverket, RRV (som nu omvandlats till Riksrevisionen). År 2001 uppdrog Utrikesdepartementet åt Statskontoret att biträda en arbetsgrupp inom UD för att följa upp de år 1999 genomförda förändringarna av samarbetsformerna för migrationsfrågorna. Statskontorets arbete redovisades den 10 juni 2002 i promemorian *Tydligare styrning av migrationssamarbetet*. År 2002 granskade Riksrevisionsverket Migrationsverkets s.k. organiserade verksamhet i rapporten *Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket* (RRV 2002:19). I granskningen framkom bl.a. brister när det gäller svenskundervisning, individualisering, praktik i samhället och hälsoundersökningar.

Riksrevisionsverket har i juni 2003 i rapporten *Migrationsverket och utlandsmyndigheternas arbete med migration* (RRV 2003:24), granskat hur Utrikesdepartementet och Migrationsverket styr arbetet med migrationsfrågor. Rapporten utgår från en fallstudie av sex utlandsmyndigheter: Belgrad, Dar es Salaam, Hanoi, Kampala, Moskva och Nairobi. Granskningen har bl.a. omfattat hur utlandsmyndigheterna uppfyller regeringens tidsmål för handläggningen av migrationsärenden. I rapporten påtalas vissa brister i utlandsmyndigheternas arbete med migrationsfrågor. Riksrevisionsverket anser att dessa brister beror på att Utrikesdepartementet och Migrationsverket inte är tillräckligt tydliga i sin styrning av verksamheten. Målen, eller hur arbetet skall bedrivas för att uppnå målen, blir därför otydliga enligt Riksrevisionsverket. Rapporten mynnar ut i en rad rekommendationer som för närvarande studeras. Vissa rekommendationer kan få resursmässiga konsekvenser.

Regeringen har den 30 oktober 2003 uppdragit åt Statskontoret att granska Migrationsverkets verksamhetsstyrning och IT-verksamhet.

3.3 Praxisbildande beslut

Utlänningsnämnden har överlämnat fyra ärenden till regeringen för avgörande. Ärendena handlar om frågan om uppehållstillstånd för ryska medborgare från Tjetjenien. Regeringen avser att inom en snar framtid

3.4 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 tillämpar FN:s konvention mot tortyr från 1984. Denna konvention uppställer i artikel 3 ett förbud mot att återsända en person till en stat där han eller hon riskerar tortyr. En förutsättning för att kommittén skall kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i fråga har accepterat den individuella klagorätten. Många av de 134 stater som är anslutna till tortyrkonventionen har inte gjort det. Andra länder som har eller har haft individuella ärenden i kommittén är t.ex. Frankrike, Kanada och Schweiz. I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har i domstolens 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 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 prövat 21 ärenden i sak avseende klagomål mot Sverige. Kommittén har funnit att Sverige brutit mot FN-konventionen mot tortyr i nio fall. I tolv fall har kommittén funnit att kritik inte kan riktas mot Sverige. Elva ärenden har avslutats utan sakprövning. Av dessa fann kommittén under den senaste perioden att ett klagomål varit uppenbart ogrundat. Under perioden har antalet anmälningar till kommittén ökat. För närvarande finns 18 öppna ärenden hos kommittén i vilka regeringen ombetts att yttra sig. Av dessa gäller två ärenden utvisning på grund av brott, resten avser asylärenden där avlägsnandebeslut meddelats.

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 åtta mål med anknytning till svenska utlänningsärenden i vilka regeringen ombetts att yttra sig. Tre av dessa gäller utvisning på grund av brott, övriga är asylärenden. Det kan noteras att trots att väsentligt fler klagomål getts in till Europadomstolen än till FN-kommittén, så är det enbart FN-kommittén som fastställt att Sverige brutit mot tortyrförbudet.

Sverige är folkrättsligt förpliktat att respektera de domar som meddelas av Europadomstolen. Ingen avvisning har verkställts i de fall där

domstolen eller kommittén funnit att en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut står i strid med respektive konventionsåtagande.

Skr. 2003/04:37

4 Mottagandet av asylsökande

Ansvar för mottagandet av asylsökande är delat mellan stat och kommun. Frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande kan utgöra ett värdefullt komplement till myndigheternas insatser. Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ansvarar Migrationsverket för att erbjuda lämpligt boende för de utlänningar som inte kan ordna boende på egen hand. Vidare ansvarar Migrationsverket för ekonomiskt bistånd till de personer som är registrerade i mottagandesystemet och som inte kan försörja sig själva. De asylsökande skall även ges möjlighet att delta i organiserad verksamhet t.ex. svenskundervisning. Den organiserade verksamheten syftar till att ge individen meningsfull sysselsättning under vistelsetiden i Sverige samt goda förutsättningar inför ett eventuellt återvändande eller integration i en kommun om uppehållstillstånd beviljas. En arbetsgrupp inom Migrationsverket har arbetat med att se över och utveckla den organiserade verksamheten. Översynen har bl.a. resulterat i att svenskundervisning för asylsökande skall följa kursplanen för svenska för invandrare (sfi) och samarbetet mellan Migrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen stärkas. Vidare arbetar Migrationsverket med att ta fram en för alla regioner gemensam plattform av information som skall ges till den asylsökande inom en månad efter det att han eller hon blivit registrerad i mottagandesystemet.

Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Överenskommelsen reviderades senast i februari 2002 och gäller tills vidare vad avser innehåll och omfattning av vården, och till den 31 december 2004 vad gäller nivån på den statliga ersättningen till landstingen. Enligt överenskommelsen skall barn under 18 år erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som gäller för barn bosatta i Sverige. Vuxna över 18 år skall i huvudsak ges omedelbar vård samt vård som inte kan anstå. Vidare ersätter staten, enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, landstingen för en hälsoundersökning per asylsökande m.fl.

Kommunerna har sedan den 1 januari 2002 ett ansvar för att erbjuda asylsökande barn m.fl. förskola, skola och skolbarnomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn bosatta i Sverige. Enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande m.fl. bör barnen tas emot i skolan så snart som är möjligt men senast en månad efter ankomsten till Sverige. Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna för de personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår främst av socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om mottagande av asylsökande. Asylsökande kan även komma i fråga för insatser enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Den 31 oktober 2003 var över 42 000 personer registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem. Det kan jämföras med 28 800 registrerade den 31 december 2001. Antalet registrerade påverkas främst av antalet asylsökande som kommer till Sverige men också av handläggningstider och tid för verkställighet av lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. Den genomsnittliga vistelsetiden för personer registrerade i mottagandesystemet den 31 december 2002 var 346 dagar.

5 Mottagandet av minderåriga utan legal vårdnadshavare

Under januari–oktober 2003 har 467 barn utan medföljande legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, sökt asyl i Sverige. 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 pojkar i 16-17-årsåldern som kommer till Sverige. Ungefär en tredjedel är flickor. 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 2003.

Med utgångspunkt i rapporten har flera förbättringar i mottagandet redan genomförts. Inom Migrationsverket har gemensamma riktlinjer för verksamheten vid verkets barn- och ungdomsenheter tagits fram. Personaltätheten har ökat på Migrationsverkets boendeenheter för ensamkommande barn och antalet barn i varje boendeenhet har minskat. Boendet är skilt från Migrationsverkets utredningsverksamhet även om det fortfarande inte föreligger någon sekretess mellan olika enheter inom Migrationsverket. Sammantaget har kvaliteten på Migrationsverkets boendeenheter ökat. Kring en del ansvarsfrågor som rör stat och kommun pågår det fortfarande diskussioner. I rapporten från Migrationsverket och Socialstyrelsen föreslås bl.a. att Migrationsverket skall kunna teckna avtal med ett antal kommuner om mottagandet av de ensamkommande barnen. Detta innebär att Migrationsverkets uppdrag avgränsas till att pröva asylärendet samt att teckna avtal. Förslaget bereds i den interdepartementala arbetsgrupp som finns inom Regeringskansliet.

Det är av största vikt att kommunernas socialtjänst utreder alla ensamkommande barns boende och behov av insatser. Sedan den 1 juli 2003 får

Migrationsverket lämna ersättning till kommuner för sociala utredningar gällande ensamkommande asylsökande barn. Skr. 2003/04:37

I delbetänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51), som lämnades 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 (se avsnitt 1.10).

Inom ramen för Östersjösamarbetet och på svenskt initiativ hölls i februari 2003 en konferens i Frösundavik i Solna om ensamkommande barn. Vid konferensen beslöt man att en handlingsplan skulle utarbetas. Det betonades att det är viktigt att frivilligorganisationer deltar i detta arbete. För att samla dessa anordnades i september 2003 ett seminarium i Vilnius, vid vilket många frivilligorganisationer deltog. Arbetet med upprättandet av handlingsplanen pågår.

6 Vidarebosättning

Åren 2002 och 2003 har riksdagen anvisat medel motsvarande kostnaderna för vidarebosättning av 1 840 personer per år. Medlen har kunnat användas med viss flexibilitet. År 2002 och hittills under år 2003 har avsatts 10 respektive 7,5 miljoner kronor för medicinska insatser för personer i Bosnien-Hercegovina och i Kosovo. Medlen har använts för samverkan mellan svenska vårdgivare och medicinsk personal både i Sverige och i Bosnien-Hercegovina och Kosovo. Sedan år 1998 har regeringen också avsatt medel till Migrationsverkets insatser på plats i Colombia som syftat till att ge särskilt utsatta colombianer ett tillfälligt skydd och ekonomisk hjälp i närliggande land. Regeringen har nu beslutat avsluta Migrationsverkets ansvar för detta projekt och delar av projektiden har istället övertagits av Caritas med finansiering från Sida.

Under år 2002 överfördes 1 015 personer för vidarebosättning till Sverige, huvudsakligen rör det sig om kvotflyktingar från Afghanistan, Irak och Iran. Under januari–oktober 2003 har 780 personer överförts till Sverige, de flesta av dem från Afghanistan och Iran. Anhöriga, dvs. make/maka och ogifta barn under 18 år, räknas som vidarebosatta om de kommer till Sverige i nära anslutning till kvotflyktingens överförande. Resan hit anordnas genom IOM (se avsnitt 8.3) eller svensk utlandsmyndighet. För anhöriga som inte kommer hit i nära anslutning till flyktingens ankomst kan Migrationsverket ge ett behovsprövat bidrag till deras resa till Sverige, om det är fråga om familjer till konventionsflyktingar. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige.

År 2002 hade 13 stater i Europa, Amerika, Afrika samt Australien och Nya Zeeland slutit avtal med UNHCR om att regelbundet ta emot kvotflyktingar för vidarebosättning. Ytterligare ett antal stater hade tillfälliga avtal om att ta emot enskilda personer. Antalet kvotflyktingar som verkligen överförs har sjunkit kraftigt sedan år 2001, vilket UNHCR sätter i samband med terrorattackerna i USA den 11 september 2001. Under år 2002 överfördes knappt 21 000 personer för vidarebosättning, vilket kan jämföras med drygt 33 000 år 2001. Ökade säkerhetskontroller

har också påtagligt försenat överföringen i många fall. För år 2003 har UNHCR ingått avtal med ett antal länder om att ca 86 800 personer skall kunna överföras för vidarebosättning. Även om behovet av ytterligare platser är mycket större bedömer UNHCR det dock inte troligt att alla dessa platser kommer att kunna användas för vidarebosättning.

Med utgångspunkt i de globala konsultationer som hölls år 2001–2002, tog FN:s flyktingkommissarie i oktober 2002 initiativ till det s.k. Convention Plus där vidarebosättning är tänkt att kunna ingå som en av flera olika åtgärder för att lösa enskilda flyktingsituationer (se avsnitt 8.2).

7 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete

7.1 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. Sverige samarbetar även med flera av de blivande EU-staterna i Central- och Östeuropa för att stärka deras kapacitet på det migrationspolitiska området. Bilateralt samarbete av samma kapacitetsuppbyggande karaktär har också bedrivits med länderna utanför kretsen av de länder som nu blir medlemmar i EU. Stödet har då främst gällt Ryska federationen, Ukraina, Vitryssland och numera även Moldavien. Stöd har också givits inom ramen för den s.k. Söderköpingsprocessen (se avsnitt 8.7).

7.2 Estland, Lettland och Litauen

Det svenska stödet till Estland, Lettland och Litauen för att bygga upp en migrationspolitisk rättsordning håller på att avvecklas. Stödet har ingått som en del i ländernas anpassning till EU:s gemensamma regelverk och uppbyggnad av den institutionella strukturen. Under det första halvåret 2003 har Sverige fullföljt större delen av den tidigare uppgjorda projektplanen för Baltikum. Samarbete har fortsatt med bl.a. ett antal

seminarier och studiebesök för att utveckla och förbättra ländernas asyl- och migrationsprocesser. Stora framsteg har gjorts vad gäller uppbyggnaden av en migrationspolitisk grundstruktur. Länderna har numera anslutit sig till praktiskt taget alla centrala internationella instrument på såväl asylområdet som området för mänskliga rättigheter samt väsentligen förbättrat sitt flyktingmottagande.

Målet att utvecklingsarbetet skall övergå i reguljärt grannlandssamarbete är därmed på väg att uppnås. Diskussioner förs med våra samverkansparter om hur vårt framtida samarbete kan se ut inom asyl- och migrationsområdet.

7.3 Central- och Östeuropa

Migrationsverket har framför allt genom EU:s biståndsprogram för Central- och Östeuropa (PHARE) fortsatt det migrationspolitiska utvecklingsarbetet i de länder i Central- och Östeuropa som kandiderar till EU.

Sverige leder även ett twinningprojekt i Rumänien, i samarbete med Danmark, avseende institutionsuppbyggnad och lagstiftning på migrationsområdet. Tillsammans med Tyskland genomför Sverige också ett 18 månader långt twinningprojekt i Bulgarien. Projektet leds av Tyskland och omfattar organisations- och kapacitetsuppbyggnad inom hela migrationsområdet.

Sverige medverkar också tillsammans med Danmark, Nederländerna, Tyskland och Österrike i ett projekt som syftar till att stödja de turkiska migrationsmyndigheterna inom asylområdet. Under våren har Sverige deltagit i två förberedande seminarier. Samarbetet kommer att fortsätta under hösten genom vårt deltagande i flera seminarier i Turkiet.

I slutet av juni 2003 lämnade Sverige in en ansökan om medel från EU:s Handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring, det s.k. Argoprogrammet, avseende ett projekt för informationsutbyte om illegala migrationsströmmar och asylfrågor. Projektmedlen söks i samarbete med Nederländerna, Tjeckien och organisationen International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

7.4 Ryska federationen, Ukraina och Vitryssland

När det gäller samarbetet med Ryska federationen, Ukraina och Vitryssland har Migrationsverket under våren utarbetat landplaner för respektive land. Detta har resulterat i samarbetsprojekt på ett år med Ryska federationen och Ukraina. Motsvarande överenskommelser är under utarbetande för Vitryssland. Projektstart kommer att vara hösten 2003 för respektive land. Ett besök i Vitryssland under våren 2002 resulterade bl.a. i ett samarbete kring ett regionalt seminarium om människohandel för sexuella ändamål.

Sveriges migrationspolitiska engagemang i Ukraina är banbrytande bland EU:s medlemsstater. Migrationsverkets arbete i Ukraina har främst

inriktat sig på kunskapsöverföring inom det migrationspolitiska lagstiftningsområdet, med en kontinuerlig dialog för fortsatta program. Skr. 2003/04:37

7.5 Västra Balkan

Under åren 2002 och 2003 har en fortsatt positiv utveckling skett på västra Balkan när det gäller återvändande till hemorterna i Bosnien-Hercegovina och Kroatien för dem som tillhör en etnisk minoritetsgrupp på orten. De tidigare politiska hinder som funnits har i huvudsak undanröjts och det är främst sociala och ekonomiska förhållanden som nu utgör svårigheter för dem som vill återvända. Antalet personer som inte har återvänt är fortfarande mycket stort, särskilt i Serbien och Montenegro. Majoriteten av dem väntas stanna kvar där de nu befinner sig. Något nämnvärt återvändande bland de omkring 60 000 bosnier som fick tillflykt i Sverige under krigsåren har inte ägt rum under de senaste åren. En positiv utveckling kan skönjas när det gäller möjligheterna för icke-albaner att återvända till det av FN administrerade området Kosovo (enligt säkerhetsrådets resolution 1244). På vissa håll förekommer det dock alltjämt hot och trakasserier mot i synnerhet den serbiska minoriteten.

Samma sociala och ekonomiska förhållanden som utgör svårigheter för dem som återvänder leder också till att människor försöker lämna västra Balkan för att invandra till de ekonomiskt mer utvecklade länderna i Europa. Enbart under de första sex månaderna 2003 sökte omkring 13 000 medborgare i Serbien och Montenegro (inkl. Kosovo) asyl utomlands. Sverige hör till de främsta destinationsländerna för asylsökande från Bosnien-Hercegovina samt Serbien och Montenegro.

Inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa bedrivs genom ett s.k. initiativ, "Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative" (MARRI), ett samlat arbete för att främja det regionala återvändandet av flyktingar och internflyktingar samt för att regionalt stödja utvecklingen av migrations- och asylsystemen i de fem länderna Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien (FYROM) samt Serbien och Montenegro. Strävan är särskilt att få till stånd ett samarbete kring migrations- och asylfrågorna mellan länderna i regionen. Sverige leder arbetet i ländergruppen för Makedonien, där även Bulgarien, Danmark och Norge ingår. En nationell handlingsplan för förändringsarbetet har utarbetats. Genomförande av planen pågår, bl.a. har en ny asyllag antagits av det makedonska parlamentet i augusti 2003. Sverige stöder även i övrigt aktivt arbetet inom MARRI, bl.a. det sekretariat för MARRI som är beläget i Wien med en svensk chef.

8.1 En global kommission om internationell migration

I början av år 2003 presenterade Michael Doyle, biträdande generalsekreterare och ordförande för "The Migration Working Group" en intern FN-rapport om migration. Denna rapport konstaterade bl.a. att migrationsfrågan är relativt försummad i FN-kretsar då det inte finns någon organisation med ett tydligt mandat att arbeta med frågan. Doyles rapport gav en rad rekommendationer, varav en var att skapa en global kommission om internationell migration, i likhet med t.ex. Brandt-kommissionen, som skulle kunna bidra till ökad uppmärksamhet för frågan.

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 länder som deltog i mötet tog på sig att undersöka möjligheten för att skapa en dylik kommission.

Sverige stödjer upprättandet av en global kommission om internationell migration och deltar i de konsultationer som pågår kring detta. Förutvarande statsrådet Jan O. Karlsson är designerad till ordförande för kommissionen. Den föreslås bl.a. ha till uppgift att föra upp migrationsfrågan på den internationella dagordningen, att identifiera tillkorta-kommanden på migrationsområdet, samt att föra en diskussion om frågor som är nära sammankopplade med migrationsfrågan som t.ex. utveckling, bistånd, mänskliga rättigheter, handel och nationell såväl som internationell säkerhet. Slutligen skall kommissionen kunna lämna rekommendationer om hur de positiva aspekterna av migration kan tillvaratas och de negativa effekterna minskas.

8.2 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)

Inom UNHCR pågår en utveckling av de internationella normerna på flyktingområdet. Ett 70-tal slutsatser har antagits av UNHCR:s exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar, bl.a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening. Senast har i oktober 2003 slutsatser antagits om sexuellt utnyttjande, återvändande av personer som fått avslag på asylansökan samt om interception, dvs. åtgärder av en stat för att utanför det egna territoriet hindra personer som saknar giltigt resedokument att ta sig till landets gränser. Under åren 2001–2002 genomförde UNHCR globala konsultationer i syfte att stärka den internationella flyktingrätten. Sverige deltog aktivt i dessa diskussioner. Vid en efterföljande ministerkonferens i december 2001 bekräftades flyktingkonventionens centrala roll. På grundval av de globala konsultationerna har UNHCR:s exekutivkommitté antagit en omfattande dagordning för de närmaste årens arbete med internationella skyddsfrågor (Agenda for Protection). Denna dagordning rymmer ett handlingsprogram med sex sinsemellan relaterade mål:

- förstärkt genomförande av flyktingkonventionen,
- skydd åt flyktingarna inom de vidare migrationsrörelserna,
- bättre ansvarsfördelning och kapacitetsuppbyggnad för mottagande av och skydd åt flyktingar,
- effektivare hantering av säkerhetsrelaterade frågor,
- förstärkta insatser för att finna varaktiga lösningar, samt
- tillgodoseende av skyddsbehoven hos kvinnor och barn bland flyktingarna.

Handlingsprogrammet håller nu på att genomföras. Åtgärderna är till en del av det slag att UNHCR kan genomföra dem på egen hand medan andra vidtas i samverkan med berörda stater. I andra fall har staterna ett självständigt ansvar för att genomföra handlingsprogrammet. Sverige stöder UNHCR i dess arbete med handlingsprogrammet och genomför även nationellt åtgärder i linje med programmet.

För att möta utmaningar inom det internationella flyktingarbetet på områden som inte tillräckligt täcks av flyktingkonventionen strävar nu UNHCR efter att få till stånd särskilda multilaterala överenskommelser där förbättrad ansvars- och bördefördelning ingår som ett viktigt element. Samlingsbegreppet för dessa strävanden är "Convention Plus" med ett särskilt "Forum" att föra diskussionerna i. Arbetet inom Convention Plus-ramen är ännu i ett inledande skede. Bland annat diskuteras att använda vidarebosättning inte bara som en varaktig lösning på enskilda personers skyddsbehov utan även på ett mer strategiskt sätt genom åtgärdspaket för enskilda flyktingsituationer. Sverige har uttalat sitt stöd för Convention Plus men har samtidigt understrukt att de framsteg som gjorts inom den internationella flyktingrätten inte får äventyras i strävan att nå praktiska resultat. Den som söker asyl måste enligt svensk uppfattning tillåtas stanna kvar i ansökningslandet i vart fall till dess ansökan blivit prövad i första instans. Med denna inställning har Sverige tagit avstånd från tanken att i en Convention Plus-överenskommelse skulle kunna ingå att asylsökande sänds till en skyddszon i ett annat land för att där få sin asylansökan prövad (se avsnitt 2.8).

8.3 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 bl.a. för överföringen till Sverige av personer som vidarebosätts här. Under år 2003 har Sverige bl.a. stött IOM:s

projekt mot människohandel på Balkan. Sverige betalar en årlig medlemsavgift till IOM och deltar vid organisationens årsmöten. Skr. 2003/04:37

8.4 Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies in Europe, North America and Australia (IGC)

Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies in Europe, North America and Australia (IGC) är en sammanslutning av 15 länder, samtliga EU-stater utom Frankrike, Italien, Grekland, Portugal och Luxemburg, samt Norge, Schweiz, Australien, Kanada och USA. Norge innehar för närvarande ordförandeskapet vilket utövas i mycket nära samarbete med sekretariatet, som har sitt säte i Genève.

IGC är ett forum som tillkommit i syfte att ge de stater som väljer att delta i konsultationerna möjlighet att på ett informellt sätt diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC:s sekretariat 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 lagstiftning och praxis i de deltagande staterna gällande t.ex. asylprocedurer och familjeåterförening.

IGC har för närvarande sex arbetsgrupper som sammanträder ca två gånger per år. Grupperna behandlar asyl, återvändande, människosmuggling, statistiska uppgifter, landdokumentation och tekniska frågor. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier i särskilda ämnen. Under våren 2004 kommer Sverige att leda ett seminarium om migration.

8.5 Budapestprocessen

I Budapestprocessen deltar förutom de flesta europeiska länder även länder i Kaukasien. Vidare har Australien, Kanada och USA vid vissa tillfällen medverkat som observatörer. Arbetet har hittills i stor utsträckning inriktats på att förbereda kandidatländerna för inträdet i EU. När flertalet kandidatländer blir medlemmar den 1 maj 2004 samtidigt som Rumäniens och Bulgariens medlemskap är under förhandling, kan den delen av det ursprungliga uppdraget sägas vara avslutat. Förutom den mer operationella verksamheten har Budapestprocessen emellertid också fungerat som ett forum för politiskt erfarenhetsutbyte. Vid ett ministermöte på Rhodos i juni 2003 framhölls att Budapestprocessen därmed är av fortsatt stor betydelse.

8.6 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

År 2002 blev Sverige medlem i ICMPD. Organisationen kan i dag sägas ha tre huvudsakliga funktioner, nämligen att utgöra sekretariat för

Budapestprocessen, bas för projektarbeten och tankesmedja inom migrationsområdet. Den förstnämnda uppgiften torde i framtiden kräva mindre resurser. Den andra uppgiften bör även i framtiden vara en viktig och central del av verksamheten. Uppgiften att verka som tankesmedja bör emellertid i allt större utsträckning framhållas som organisationens kärnverksamhet. Inom detta område saknas i dag motsvarigheter till ICMPD:s breda ambitioner och faktiska kunnande. Vissa medlemsstater som t.ex. Österrike utnyttjar redan organisationen i hög utsträckning för sådan verksamhet. Även Sverige kan i allt större utsträckning ta till vara de möjligheter medlemskapet ger till att få del av sådana tjänster. Det bör därför vara viktigt att ICMPD ytterligare profilerar denna del av sin verksamhet.

8.7 Söderköpingsprocessen

År 2001 bjöd Migrationsverket tillsammans med UNHCR in fyra länder – Litauen, Polen, Ukraina och Vitryssland – till Söderköping för att på myndighetsnivå diskutera asyl och irreguljär migration. Mötet kom att resultera i den s.k. Söderköpingsprocessen. I dag deltar, vid sidan av Sverige, tio länder på ömse sidor av den kommande 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, kommissionen, UNHCR och IOM. Verksamheten har varit inriktad på samarbete på myndighetsnivå och har främst gällt prövning av asylärenden och mottagandet av asylsökande. Länderna har emellertid behov av mer övergripande strategier med inriktning mot ett helhetstänkande, vilket framgent kommer att innebära samarbete också på mer politisk nivå.

Efter att hittills helt ha finansierats med svenska biståndsmedel har Söderköpingsprocessen presenterats på EU-nivå där medlemsstater har erbjudits att medverka. Några länder har uttryckt intresse för att samarbeta med Sverige och en ansökan har gjorts om finansiellt stöd från kommissionen. Samarbetet sker fortsatt huvudsakligen på myndighetsnivå.

8.8 Berninitiativet

Det s.k. Berninitiativet togs år 2001 av den schweiziska federala migrationsmyndigheten och är ett svar på det allt mer växande behovet av effektivare och starkare samarbete om internationell migration mellan utvandrings-, transit- och invandringsländer. Berninitiativet engagerar regeringar och andra intressenter i en öppen dialog om internationell migration och migrationspolitiskt samarbete.

Målet med Berninitiativet är att etablera en mellanstatlig konsultativ process för en bättre hantering av internationell migration på regional

och global nivå. Denna process underlättar utvecklandet av en gemensam syn på migrationspolitik som bygger på samarbete, helhetssyn, balans och förutsägbarhet. Skr. 2003/04:37

8.9 Nordiskt samarbete

De nordiska regeringarna samarbetar sedan år 1986 kring asyl- och migrationsfrågor i den Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). Arbetet i NSHF sker genom ordinarie möten på statssekreterarnivå, ett årligt ministermöte och genom arbetsgrupper. Danmark var ordförande under år 2002 och fram till den 30 juni 2003. Norge tog över ordförandeskapet den 1 juli 2003. Inom ramen för det danska ordförandeskapet anordnades ett ministermöte, som dock kunde hållas först i september 2003, med ministrar ansvariga för migration från de nordiska länderna samt Balkan. Ett viktigt syfte med ministermötet var att utbyta erfarenheter kring asyl- och migrationsfrågor men också att till länderna på Balkan förmedla erfarenheterna av det nordiska samarbetet i NSHF. Inom ramen för samarbetet utbyts information och diskuteras frågeställningar kring bl.a. återvandring och återvändande, vidarebosättning, samarbete med de baltiska länderna, EU och Schengen samt arbetskraftsinvandring. Under Norges ordförandeskap kommer särskilt frågan om återvändande och verkställighet av avlägsnandebeslut att lyftas fram. Vad gäller återvandring och självmant återvändande har det fleråriga projektet för stöd åt äldre bosnier som vill återvända avslutats den 1 juli 2003. En utvärdering av projektet har skett under hösten och man kommer att diskutera en eventuell fortsättning eller ett nytt projekt för målgruppen. Det finns även överväganden om att NSHF skall ta sig an nya målgrupper. Erfarenheter av arbete med självmant återvändande kommer att diskuteras vid ett nordiskt seminarium i december 2003. Inom området vidarebosättning kan nämnas att de nordiska länderna tillsammans med UNHCR aktivt arbetar med att stödja nya vidarebosättningsländer samt att uppmuntra att fler länder ansluter sig till arbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Lövdén, Ringholm, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Lund, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Barbro Holmberg

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:37 Migration och asylpolitik