

Regeringens skrivelse

2002/03:28

Migration och asylpolitik

Skr.
2002/03:28

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 december 2002

Göran Persson

Jan O. Karlsson
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrations- och asylpolitiken sedan hösten 2001. Häri ingår en redogörelse för Sveriges roll i Europasamarbetet och i det internationella samarbetet i övrigt.

Bakgrund	3
1 Migrationspolitiska reformer och utredningar m.m.....	3
1.1 Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer	3
1.2 Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning	4
1.3 Arbetstillstånd	4
1.4 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden.....	5
1.5 Transportörsansvar	5
1.6 Anhöriginvandring	5
1.7 Människosmuggling och offer för människohandel.....	6
1.8 Flyktingstatus för personer förföljda på grund av kön eller sexuell läggning	6
1.9 Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut	7
1.10 Mottagande och introduktion för flyktingar.....	7
1.11 Utlänningsdatautredningen.....	7
1.12 EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet.....	7
1.13 Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m.	8
1.14 Särskild företrädare för ensamkommande barn	8
2 Harmoniseringsarbetet inom EU	8
2.1 Invandring	9
2.2 Viseringsfrågor m.m.....	9
2.3 Asylfrågor.....	10
2.4 Högnivågruppen för asyl och migrationsfrågor	11
2.5 Åtgärder mot olaglig invandring	12
2.6 Återvändande.....	12
2.7 Gränskontroll.....	13
3 Asylprövning och mottagande av asylsökande i Sverige	13
3.1 Praxisbildande beslut.....	18
3.2 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr och i Europadomstolen.....	19
3.3 Mottagningsvillkor för asylsökande.....	20
4 Vidarebosättning	22
5 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete	23
5.1 Samarbetets inriktning.....	23
5.2 Baltiska staterna	24
5.3 Central- och Östeuropa.....	24
5.4 Ryssland, Vitryssland och Ukraina	25
5.5 Västra Balkan	25
6 Övrigt internationellt samarbete	25
6.1 FN:s flyktingkommissarie	25
6.2 Nordiskt samarbete	26
6.3 International Centre for Migration Policy Development .	27
6.4 Budapestprocessen	27

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 2002. 28

Regering och riksdag lägger fast migrationspolitikens inriktning. Denna skall ses som en helhet och omfattar flyktingpolitik, invandring till Sverige, mottagande av asylsökande, utlänningars rätt att vistas i Sverige samt internationellt arbete inom det migrationspolitiska området. I budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) angavs att målet för migrationspolitiken är att

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

I arbetet med målens uppfyllande skall verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1, utg. omr. 8) föreslår regeringen att samma mål skall gälla för år 2003.

I budgetpropositionen för 2003 har regeringen redogjort för insatserna inom politikområdet under det senaste året. Regeringen har även redovisat en resultatbedömning av gjorda insatser.

I denna skrivelse lämnas en redovisning av pågående reformarbete såväl i Sverige som inom EU, svenska insatser för att möjliggöra vidarebosättning av flyktingar och andra utsatta personer samt migrationspolitiskt utvecklingssamarbete och övrigt internationellt samarbete inom migrations- och asylpolitiken. Av skrivelsen framgår även regeringens praxisbildande beslut i enskilda utlänningsärenden och behandlingen av svenska ärenden i såväl FN:s kommitté mot tortyr som i Europadomstolen. Ett särskilt avsnitt har ägnats mottagandet av asylsökande. Närmare redovisning lämnas dels om överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård till asylsökande, dels om det av Migrationsverket och Socialstyrelsen redovisade uppdraget om förbättrat mottagande av barn från annat land som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare.

1 Migrationspolitiska reformer och utredningar m.m.

1.1 Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer

Den 20 juni 2001 antog rådet direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12). Syftet med direktivet är att EU skall ta ett gemensamt ansvar för att i en krissituation ge omedelbart tillfälligt skydd till ett stort antal fördrivna personer.

Den 27 maj 2002 beslutade regeringen proposition Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt (2001/02:185). Propositionen har

följande huvudsakliga innehåll: Europeiska unionens råd kan under vissa förutsättningar besluta att en massflyktssituation föreligger. I dessa fall kan Sverige ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer. Skyddsperioden uppgår inledningsvis till ett år men kan automatiskt förlängas ytterligare ett år. Den automatiska förlängningen sker i två omgångar med sex månader vid varje tillfälle. Därefter kan rådet besluta att slutligen förlänga skyddet i ytterligare ett år. I propositionen föreslås att de fördrivna personerna beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under den tid det tillfälliga skyddet gäller enligt rådets beslut. För att en person skall kunna vägras tillfälligt skydd skall samma förutsättningar gälla som när flyktingar får vägras asyl.

Det föreslås också att Migrationsverket skall kunna skjuta upp prövningen av asylansökan om det föreligger särskilda skäl för detta. Ett uppskjutande av asylprövningen skall endast kunna ske i undantagssituationer och en sådan skulle t.ex. kunna vara när antalet asylansökningar från personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är så stort att Migrationsverket har svårt att hantera dessa.

Riksdagen fattade beslut i ärendet (bet. 2002/03:SfU4) den 11 december 2002. Författningsändringen beräknas träda i kraft den 15 januari 2003.

1.2 Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning

Den 28 maj 2001 antog rådet direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EGT LM9, 2.6.2001, s. 34). Propositionen Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning (prop. 2001/02:182) beslutades av regeringen den 27 maj 2002. Syftet med direktivet är att åstadkomma större effektivitet vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning genom att inrätta en mekanism för ömsesidigt erkännande av sådana beslut som fattas i medlemsstaterna. En person som meddelats beslut om avvisning eller utvisning i en medlemsstat skall inte undkomma detta beslut genom att förflytta sig till en annan medlemsstat.

Riksdagen fattade beslut i ärendet (bet. 2002/03:SfU3) den 13 november 2002. Författningsändringen trädde i kraft den 1 december 2002.

1.3 Arbetstillstånd

På senare tid har några mindre justeringar av utlänningsförordningen tillkommit för att underlätta för viss utländsk arbetskraft att arbeta i Sverige. Genom en ändring i utlänningsförordningen (1989:547) görs sedan den 1 april 2002 undantag från kravet på arbetstillstånd för vissa yrkeskategorier. Artister undantas från kravet på arbetstillstånd under en sammanlagd tid av fjorton arbetsdagar under en tolv månadersperiod, förutsatt att arrangören finns upptagen på Migrationsverkets förteckning över etablerade arrangörer. Vidare undantas professionella idrottsmän

och funktionärer som deltar i en internationell tävling för en sammanlagd tid av tre månader under en tolv månadersperiod. Slutligen görs undantag från kravet på arbetstillstånd för specialister inom internationella koncerner som arbetar tillfälligt i Sverige för en sammanlagd tid som understiger ett år.

Syftet med ändringarna har varit att minska administrationen när det gäller besök för någon enstaka dag. Vidare är det mot bakgrund av den alltmer internationaliserade ekonomin rimligt att specialister i internationella koncerner skall kunna utföra kortare uppdrag i Sverige utan att behöva gå igenom det vanliga förfarandet med att söka arbetstillstånd.

Ett liknande undantag från kravet på arbetstillstånd för gäststudenter under hela tiden uppehållstillståndet för studierna gäller i Sverige trädde i kraft den 10 december 2002.

1.4 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden

Regeringen fattade den 6 juni 2002 beslut om en lagrådsremiss om en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Dessa frågor har varit föremål för utredning genom betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) och promemorian En specialdomstol för asylärenden (Ds 2000:45), vilka har remissbehandlats. Centralt i förslagen till reform är att införa en tvåpartsprocess med ökad möjlighet till muntlig förhandling främst i asylärenden. I yttrande den 9 oktober 2002 avstyrkte Lagrådet regeringens förslag. Beredning av frågan fortsätter inom Regeringskansliet.

1.5 Transportörsansvar

Under hösten och vintern 2001 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet upprättat 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 (EGT2187, 10.7.2001, s. 47) om transportörsansvar kan genomföras i svensk rätt (Ds 2001:74). Förslaget har remissbehandlats under våren 2002. I sak föreslås bl.a. att 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. Transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall, om utlänningen sedan avvisas för att han saknar erforderliga handlingar, betala en särskild avgift. Förslag till lagrådsremiss bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

1.6 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 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 anknytningspersonen skall svara för försörjningen under högst två år. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Samtidigt pågår inom EU förhandlingar om ett direktiv om familjeåterförening med ambitionen att ett beslut skall föreligga senast juni 2003 (se även under 2.1.). Detta kan komma att påverka beredningen av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring. Skr. 2002/03:28

1.7 Människosmuggling och offer för människohandel

Anhörigkommittén har också haft i uppdrag att utreda frågan om uppehållstillstånd till offer för människosmuggling och människohandel. Kommittén överlämnade i augusti 2002 sitt slutbetänkande Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69). Betänkandet remissbehandlas under hösten 2002.

När det gäller människosmuggling föreslår kommittén att bestämmelserna i 10 kap. utlänningslagen som i dag kriminaliserar hjälp till olaglig inresa i Sverige skall föras samman i en ny bestämmelse med brottsrubriceringen människosmuggling. Vidare föreslås en straffskärpning för människosmuggling till fängelse i lägst två år och högst sex år.

När det gäller offer för människohandel föreslår kommittén att det skall införas en särskild bestämmelse i utlänningslagen om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning, om det med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål kan anses befogat. Ett kortare uppehållstillstånd föreslås också kunna ges en utlänning som i en akut och uppslitande situation behöver viss betänketid för att ta ställning till sin eventuella medverkan i en brottsutredning. I den mån utlänningar som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd under sin vistelse är i behov av bistånd i form av t.ex. hälso- och sjukvård, föreslår kommittén att detta skall ges i samma utsträckning som till asylsökande. Annat eventuellt bistånd föreslår kommittén att vistelsekommunen skall ansvara för. Kommittén anser även att offren i vissa situationer skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl.

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

Personer som förföljs på grund av kön eller sexuell läggning skall enligt ett direktivförslag från kommissionen kunna få status som flyktingar enligt Genèvekonventionen (KOM(2001)510 slutlig). Enligt utlänningslagen kan den som är förföljd på grund av kön eller sexuella läggning få skydd som skyddsbehövande i övrigt, dvs. inte som flykting enligt Genèvekonventionen. Regeringen beslutade den 11 april 2002 att en utredare 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 1951 års Genèvekonvention (Dir. 2002:49). Skr. 2002/03:28

1.9 Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

En särskild utredare tillkallades den 4 april 2002 med uppgift att se över regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (Dir. 2002:43). Utredaren skall se över om nuvarande regler på området är ändamålsenliga, särskilt när det gäller ärenden där utlänningens identitet är oklart. Den 28 november 2002 beslutade regeringen att ge utredningen tilläggsdirektiv (Dir. 2002:147) att se över vissa sekretessfrågor. Uppdraget skall redovisas senast den 20 mars 2003.

1.10 Mottagande 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 mottagandet av och introduktionen för flyktingar. Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

1.11 Utlänningsdatautredningen

En särskild utredare tillkallades den 20 december 2001 (Dir. 2001:108) med uppgift att kartlägga behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (UD 2001:05). Utredaren skall utifrån ett helhetsperspektiv granska regelsystemet och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att den rättsliga regleringen skall vara väl anpassad till personuppgiftslagen (1998:204). Utredaren beräknas komma att redovisa sina förslag under våren 2003.

1.12 EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet

Regeringen beslutade den 7 februari 2002 att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur arbetstagare från Europeiska Unionens nya medlemsstater från anslutningsdagen skall kunna få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i nuvarande EU- och EES-länder (Dir. 2002:1). Utredningen, som antog namnet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (UD 2002:01) kommer att redovisa sitt uppdrag i januari 2003.

1.13 Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. Skr. 2002/03:28

Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. (Dir. 2000:82) lade fram sitt betänkande Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. (SOU 2001:110) i december 2001. Utredningen har framför allt behandlat frågor om utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda ärenden som handläggs hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden och sekretessfrågor som hänger samman med denna hantering samt frågor om användningen av tvång i samband med förvarstagande. Betänkandet har remissbehandlats och utarbetandet av en lagrådsremiss pågår.

1.14 Särskild företrädare för ensamkommande barn

Frågan om särskild företrädare för barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn) granskas inom ramen för Justitiedepartementets utredning om förmyndare, gode män och förvaltare (Ju 2002:04). En särskild utredare tillkallades den 4 april 2002 (Dir. 2002:55) med uppgift att utvärdera 1995 års förmyndarskapsreform.

2 Harmoniseringsarbetet inom EU

På det asyl- och migrationspolitiska området prioriterar Sverige ett skyndsamt genomförande av fastlagda åtaganden, särskilt slutsatserna från toppmötena i Tammerfors, Laeken och Sevilla. Kommissionen har presenterat samtliga förslag till rättsakter som fördraget föreskriver. Asyl- och migrationsområdet är för närvarande det mest betydande lagstiftningsområdet inom EU-arbetet.

Lagstiftningsarbetet har kommit igång men processen mot en harmonisering har hittills gått långsamt. Den takt som behövs för att uppnå föreskrivna mål hålls inte. Sverige arbetar pådrivande för en utveckling mot en gemensam EU-politik som återspeglar en harmonisering med hög standard. Det är av stor vikt att en EU-politik på asyl- och migrationsområdet formas utifrån ett helhetsperspektiv där även andra politikområden vägs in.

Vad rör framtidsfrågorna har Sverige i de senaste regeringskonferenserna stött tanken på införande av kvalificerad majoritetsröstning och medbestämmanderätt för Europaparlamentet på asyl- och migrationsområdet. Samma linje gäller också för regeringskonferensen 2004. Från svensk sida framhålls att ett sådant arbetssätt borde kunna bana väg för framtagna av ambitiösa kompromisser. Vidare skulle Europaparlamentet ges en framträdande roll, vilket skulle främja ökad öppenhet och ett ökat demokratiskt stöd.

Fri rörlighet för EU-medborgare

I november 2001 påbörjades förhandlingarna om ett direktiv gällande unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium (KOM(2001)257 slutlig). Förslaget har till syfte dels att förenkla och vidareutveckla rätten till fri rörlighet, dels att ersätta befintliga direktiv och förordningar inom området med ett samlande direktiv. Grundprincipen är att unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när de egna medborgarna byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Direktivet förväntas inte kunna antas under år 2002.

Familjeåterförening

I maj 2002 presenterade kommissionen ett ändrat förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening (KOM(2002)225 slutlig). Det nya förslaget tar större hänsyn till medlemsstaternas nuvarande lagstiftningar och system. De anhöriga som skall ha rätt till familjeåterförening är make/maka och minderåriga barn. För övriga anhöriga finns inga bindande regler, utan det lämnas åt varje medlemsstat att avgöra i vilken mån dessa skall beviljas återförening. Enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 skall direktivet antas senast juni 2003.

Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning

Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare syftar till att ge tredjelandsmedborgare som varit bosatta i en medlemsstat en viss tid (fem år föreslaget) en rättslig ställning som under vissa förutsättningar ger rätt till bl.a. bosättning i en annan medlemsstat (KOM(2001)127 slutlig). Denna särskilda status kommer för svensk del att innebära ett komplement till dagens permanenta uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. Det kan konstateras att flera medlemsstater i dagsläget anser att förslaget är för långtgående och borde göras mer restriktivt. Ett antal centrala bestämmelser har diskuterats på ministernivå under hösten 2002. Enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 skall direktivet antas senast juni 2003.

2.2 Viseringsfrågor m.m.

Arbetet med att öka harmoniseringen av viseringspolitiken inom EU och Schengenstaterna fortsätter. Beslut om revidering av förordningen över vilka länders medborgare som måste ha visering vid inresa i medlemsstaterna och vilka som är befriade från detta krav, är under utarbetande (EGT L 81, 15.3.2001, s. 1). Beslut om en enhetlig utformning av visering och uppehållstillstånd fattades under våren 2002.

Medlemsstaterna skall ha infört detta enhetliga formulär ett år efter beslutet (EGT L 53, 18.2.2002, s. 7). Vidare antogs den 17 juli 2002 en ny version av de gemensamma konsulära anvisningarna som anger att ett harmoniserat formulär för ansökan om visering som skall tas i bruk senast den 1 januari 2003 (EGT L 123, 9.5.2002, s. 50; EGT L 187, 16.7.2002, s. 44 och 48).

I handlingsplanen gällande olaglig invandring (jfr avsnitt 2.5 Åtgärder mot olaglig invandring) anges att ett europeiskt identifieringssystem för viseringar skall inrättas. Bland annat föreslås att en databas för detta ändamål inte bör begränsa sig till beviljade viseringar, utan att den också bör innehålla uppgifter om såväl ännu inte behandlade ansökningar som avslagna ansökningar. Vidare fastslås att systemet kan innehålla information som redan i dag efterfrågas, såsom t.ex. personuppgifter, digitalt foto eller biometriska data. Kommissionen har fått i uppdrag att lägga fram en genomförbarhetsstudie gällande dessa frågor. En delrapport planeras till början av 2003 och slutrapporten förväntas i slutet av mars 2003.

Vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 beslutades att ge högsta prioritet åt bekämpning av missbruk av viseringar i samband med terroristhandlingar. Det anges att ett snabbt informationsutbyte om misstänkta personer och falska dokument är en viktig del i detta samarbete.

Olika förslag har under året diskuterats om att bl.a. förenkla bestämmelserna när det gäller gränspassage mellan ett tredje land och en medlemsstat, när resorna är av regelbunden karaktär.

2.3 Asylfrågor

Mottagande av asylsökande

I maj 2001 presenterade kommissionen ett direktivförslag om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna (KOM(2001)181 slutlig). Det huvudsakliga syftet med direktivet är att garantera asylsökande inom EU ett värdigt mottagande med jämförbara mottagandevillkor i medlemsstaterna. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar då förhoppningen om att finna bättre mottagandevillkor i en annan medlemsstat inte längre är relevant.

Dublinförordningen

Kommissionen har presenterat ett förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon av medlemsstaterna (KOM(2001)447 slutlig). Denna förordning kommer att ersätta Dublinkonventionen.

Förslagets huvudsakliga syfte är att skapa en effektivare och snabbare procedur som bl.a. stärker barns ställning, liksom rätten för

familjemedlemmar att få sina asylansökningar prövade av en och samma medlemsstat. Reglerna för när humanitära skäl kan anses föreligga har också klargjorts något i beslut av den s.k. artikel 18-kommittén (EGT L 281, 7.11.2000, s. 1). En politisk överenskommelse om förordningen uppnåddes i december 2002.

Skr. 2002/03:28

Skyddsgrunder

I oktober 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 samt om dessa personers rättsliga ställning (KOM(2001)510 slutlig). Från svensk sida har framhållits vikten av att icke-statlig förföljelse liksom att förföljelse på grund av kön och sexuell läggning inkluderas i flyktingbegreppet. Förhandlingarna pågår alltjämt och enligt slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla i juni 2002 skall direktivet vara antaget senast före utgången av juni 2003.

2.4 Högnivågruppen för asyl och migrationsfrågor

Svensk migrationspolitik utgår sedan mitten av 1990-talet i allt högre grad från ett helhetsperspektiv där migrationspolitiken ses integrerad med utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken. Sverige prioriterar därför Högnivågruppen för asyl och migrationsfrågor (HLWG) som värnar om detta breda perspektiv. Det är viktigt att HLWG i sitt arbete strävar efter såväl regional balans som insatser över hela migrationsagendan.

I slutsatserna från det Europeiska rådets möte i Sevilla 2002 slås fast att migrationspolitiken tydligare skall integreras i gemenskapens utrikespolitik. Detta ger en signal till berörda rådskonstellationer att, genom ett helhetsperspektiv, stärka migrationspolitiken bl.a. inom ramen för HLWG.

Budgetposten för HLWG uppgick till 10 miljoner euro år 2001 och ökade till 12,5 miljoner euro år 2002. En väsentlig uppräknings är i sikte för år 2003. Detta kommer givetvis att öka möjligheterna till gemensamma insatser.

Under år 2002 har diskussioner förts om hur HLWG skall arbeta framöver. Frågor som behandlats är hur genomförandet av de antagna handlingsplanerna skall fortsätta, samt hur HLWG skall bredda sitt arbete till fler länder och regioner som genererar irreguljära migranter. Från svensk sida har Ryssland, Kaukasus samt Centralasien förts fram som förslag på nya samarbetsområden. Sverige driver vidare, tillsammans med flera andra medlemsstater, att HLWG-arbetet måste bli mer flexibelt.

Kommissionen lade i november 2001 fram ett meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring (KOM(2001)672 slutlig). Syftet med meddelandet var att presentera en sammanhållen och gemensam politik, som skulle kräva gemensamma insatser från medlemsstaterna. På grundval av meddelandet presenterade sedan det spanska ordförandeskapet en handlingsplan mot olaglig invandring och människohandel som antogs av rådet den 28 februari 2002. Handlingsplanen är omfattande och täcker en rad delmoment: viseringspolitik, informationsutbyte, förebyggande åtgärder, åtgärder vid gränskontroll samt återvändandepolitik. Därutöver antog rådet under 2002 slutsatser om konkreta åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. Frågan om olaglig invandring samt unionens bristande framsteg i förhållande till målsättningarna från Europeiska rådets möte i Tammerfors uppmärksammades även vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 och frågorna fick förnyat politiskt stöd. En färdplan för uppföljning av slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla upprättades i juli 2002. Färdplanen innehåller tidsramar för när olika åtgärder skall vara genomförda.

2.6 Återvändande

Den 28 februari 2002 antog rådet en övergripande plan för kampen mot olaglig invandring och människohandel i Europeiska unionen. Denna plan innefattar ett avsnitt om återtagande och återvändande, ett politikområde som kommit att prioriteras i kampen mot olaglig invandring. Rådets handlingsplan kräver snabba framsteg i fråga om transitering och återtagande, identifiering av irreguljära invandrare, resehandlingar för återvändande och gemensamma normer för återvändandeförfaranden.

Kommissionen har under år 2002 presenterat två dokument som innehåller gemensamt återvändandeprogram för personer som vistas olagligt, dels en grönbok (KOM(2002)175 slutlig), dels ett meddelande som bygger på grönboken (KOM(2002)546 slutlig).

I kommissionens meddelande från oktober 2002 uppmanas rådet att anta ett återvändandeprogram före årets slut i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla. Programmet (14673/02/02 MIGR 125) antogs av rådet den 28 november 2002. I programmet anges ett antal åtgärder, särskilt i fråga om operativt samarbete, som kräver ett tydligare åtagande av medlemsstaternas verkställande myndigheter.

Kommissionens arbete med att förhandla återtagandeavtal för gemenskapens räkning har fortsatt. I ett återtagandeavtal fastställs vilka procedurer och kriterier som skall gälla för att parterna skall återta en person som vistas irreguljärt på något av parternas territorium. Kommissionen har hittills getts mandat att förhandla med Albanien, Algeriet, Hongkong, Kina, Macao, Marocko, Pakistan, Ryssland, Sri Lanka, Turkiet och Ukraina.

En handlingsplan för en framtida integrerad förvaltning av medlemsstaternas yttre gränser antogs av rådet den 13 juni 2002. 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. Vissa målsättningar, med utgångspunkt i handlingsplanen, anges även i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002.

Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) skall tillsammans med de nationella gränskontrollcheferna leda genomförandet av handlingsplanen. Bland annat har beslut fattats om ett av Österrike och Sverige gemensamt föreslaget projekt om utbildning av gränskontrollpersonal.

3 Asylprövning och mottagande av asylsökande i Sverige

FN-konventionen från år 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, kvarstår som den grundläggande och mest betydelsefulla konventionen som rör flyktingar. Genèvekonventionen kompletterades år 1967 med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet.

Antalet asylsökande i Sverige har ökat under de senaste tre åren. Sökande från Jugoslavien och Bosnien–Hercegovina, Irak samt Ryssland/OSS-regionen dominerar. Dessa länder/regioner stod under perioden januari–september 2002 för 66 procent av alla asylansökningar. OSS-regionen står för den stadigaste ökningen medan antalet sökande från främst Jugoslavien och Bosnien–Hercegovina har varierat något. Hittills i år uppvisar inströmningen från Jugoslavien och Irak en stigande tendens. Inströmningen från Ryssland är mer eller mindre oförändrad. Antalet ansökningar från Bosnien–Hercegovina har snarast avtagit.

Antalet asylansökningar per månad under november 1999–september 2002

Jämfört med övriga EU samt Norge och Schweiz, tillhör Sverige i den grupp av länder som haft en relativt sett stor ökning av antalet asylsökande under de senaste åren.

Mellan åren 1999 och 2001 ökade antalet asylsökande märkbart i bl.a. Danmark, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Norge, Storbritannien, Sverige och Österrike. Motsvarande minskningar kan noteras för Belgien, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Schweiz och Tyskland. Under de senaste tre 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 relativt lågt jämfört med år 1992, då nära 700 000 asylsökande kom till EU, Norge och Schweiz i samband med konflikterna på Balkan.

Det bör noteras att de beslut som fattas av Migrationsverket och Utlänningsnämnden under ett visst år inte direkt kan jämföras med antalet asylsökande samma år. Skr. 2002/03:28

Tabellen nedan redovisar beslut angående konventionsflyktingar, skyddsbehövande i övrigt och personer som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. Asylsökande som reser in under senare delen av ett år får i många fall inte sina beslut prövade förrän året därpå.

Antal asylsökande och beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap 2000–oktober 2002 (konventionsflyktingar, skyddsbehövande, humanitära skäl)

	2000		2001		2002 jan.-okt.	
	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd
Medborgarskap						
Irak	3 499	3 834	6 206	2 788	4 472	2 558
FR Jugoslavien	2 055	2 189	3 102	1500	4 823	1 010
Iran	739	165	780	308	628	270
Bosnien-Hercegovina	4 244	776	2 775	482	2 592	462
Ryssland	590	104	841	94	1 241	104
Afghanistan	374	452	593	284	416	289
Statslöst/okänt	459	135	596	151	759	106
Syrien	335	79	441	73	447	152
Somalia	260	390	525	202	845	246
Turkiet	229	77	458	40	562	66
Pakistan	187	13	115	28	54	31
Libanon	124	21	196	70	243	29
Colombia	57	57	87	82	71	34
Övriga länder	3 151	753	6 800	750	9 965	608

Beviljade uppehållstillstånd under åren 2000–oktober 2002

Skäl	2000	%	2001	%	jan-okt 2002	%
Uppehållstillstånd inom ramen för vidarebosättning	1 501	3	1 089	2	955	3
Flyktingar m.fl.	9 045	20	6 852	15	5 966	16
varav						
- Konventionsflyktingar (Genèvekonventionen)	480	1	307	1	339	1
- Skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket utlänningslagen						
-- 1 punkten (dödsstraff, tortyr m.m.)	1 128	3	798	2	742	2
-- 2 punkten (väpnad konflikt, miljökatastrof)	3		6		1	
-- 3 punkten (kön, sexuell läggning)	10		11		14	
- Humanitära skäl	7 424	16	5 730	13	4 870	13
Nära anhöriga (anknytningar)	22 767	50	24 445	55	18 876	50
varav						
-anknytningar till flykting (flyktingar, skyddsbehövande i övrigt, kvotflyktingar, humanitära skäl)	3 537		4 104		4 058	
- övriga anknytningar	19 229		20 341		14 818	
Arbetsmarknadsgrunder	433	1	442	1	348	1
Gäststuderande	3 073	7	3 989	10	3 957	11
Adoptivbarn	876	2	758	2	687	2
EES-avtalet	7 396	16	6 851	15	6 709	18
Övriga (ex. egna företagare, ankn. tidigare vistelse, hushållsgemenskap)	73		79		84	
Totalt	45 164	100	44 505	100	37 582	100
Kvinnor	22 941		22 699		19 207	
Män	22 223		21 806		18 375	

Statistiken över antalet asylsökande och antalet fattade beslut kan inte direkt jämföras med statistiken över invandring och utvandring. Den senare statistiken innefattar även svenska medborgare som utvandrar eller invandrar, samt nordiska medborgare som inte behöver särskilda tillstånd för invandring eller bosättning i Sverige. Grundregeln är att man skall ha tillstånd att vistas i landet i minst ett år för att räknas in i denna statistik. En del av dem som räknas som invandrare under ett år har tidigare utvandrat från Sverige.

Under år 2001 invandrade ca 44 000 personer till Sverige medan ca 13 000 utvandrade. Invandringsöverskottet, eller med andra ord nettoinvandringen uppgick således till 31 400. Nettoinvandringen år 2001 var högre än i mitten och slutet av 1990-talet men lägre än under några år i början av 1990-talet.

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nordiska	Övriga	Totalt	Nordiska	Övriga	Totalt	Nordiska	Övriga
1992	39,5	8,0	31,5	13,1	11,7	1,4	19,7	-3,7	23,4
1993	54,9	5,6	49,3	14,8	7,9	6,9	40,1	-2,3	42,4
1994	74,8	6,7	68,1	15,8	7,0	8,8	59,0	-0,3	59,3
1995	36,1	6,9	29,2	15,4	7,3	8,1	20,7	-0,4	21,1
1996	39,9	8,1	31,8	33,9	12,1	21,8	6,0	-4,0	10,0
1997	33,4	5,6	27,8	15,3	7,0	8,3	18,1	-1,4	19,5
1998	34,9	5,9	29	13,8	6,1	7,7	18,1	-1,4	19,5
1999	34,5	6,9	27,6	13,5	5,5	8,0	21,0	1,4	19,6
2000	41,7	8,7	33	12,1	5,4	6,7	29,5	3,3	26,2
2001	44,1	9,4	34,7	12,7	6,0	6,7	31,4	3,4	28,0

Anm: Invandring avser inflyttade och folkbokförda utländska medborgare. Utvandring avser utländska medborgare som under respektive kalenderår registrerats som utflyttade.

3.1 Praxisbildande beslut

Regeringen har under den gångna perioden fattat vägledande beslut i tre enskilda ärenden. Samtliga ärenden avgjordes den 11 april 2002. Ärendena för vilka redogörs nedan gällde återvändande till norra Irak, tillämpningen av Dublinkonventionen och inre flyktalternativet i Bosnien–Hercegovina.

Återvändande till norra Irak

Migrationsverket överlämnade år 2001 till regeringen fem ärenden som gällde irakiska medborgare för avgörande av frågan om avvisning till den autonoma kurdiska zonen i norra Irak. Fyra av ärendena återförvisades till Migrationsverket; ett ärende (UD2001/1570/MAP) avgjordes i sak av regeringen den 11 april 2002. Dittills hade asylsökande från norra Irak beviljats uppehållstillstånd huvudsakligen av humanitära skäl på grund av att det i princip inte var möjligt att verkställa avvisningsbeslut dit. Regeringen uttalade i beslutet att förutsättningarna hade ändrats. Genom Migrationsverkets avtal med International Organisation for Migration (IOM) och IOM:s avtal med en turkisk frivilligorganisation är det numera möjligt att i större skala självant återvända till norra Irak via Turkiet under humana och värdiga former. Avvisningar till norra Irak skall därför som regel kunna ske av personer som varit bosatta där före avresan till Sverige eller personer som har en annan klar anknytning till den autonoma zonen i enlighet med de kriterier som UNHCR ställt upp. I det enskilda fallet beviljade regeringen uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.

Tillämpning av Dublinkonventionen

Regeringen avgjorde den 11 april 2002 ett ärende avseende en irakisk medborgare vilket överlämnats från Utlänningsnämnden (UD2000/315/MAP). Frågan som regeringen hade att ta ställning till var om överföring till Tyskland enligt Dublinkonventionen skulle kunna ske.

Tyskland hade tidigare fattat beslut om avvisning till Jordanien. Sverige har, på grund av ett för Sverige negativt ställningstagande av FN:s kommitté mot tortyr, tidigare funnit att Jordanien inte kan betraktas som ett säkert s.k. tredje land för irakiska medborgare. Regeringen fann att asylsökande i normalfallet bör kunna återsändas till Tyskland med stöd av Dublinkonventionen eftersom asylsökande i Tyskland får anses ha ett fullgott skydd mot förföljelse genom Tysklands åtaganden enligt bl.a. Genèvekonventionen, Europakonventionen och FN:s konvention mot tortyr. Personen i det enskilda fallet fick emellertid sin ansökan om uppehållstillstånd prövad i Sverige på grund av den långa tidsutdräkten i ärendet vilken han inte själv kunnat råda över. Han bedömdes inte ha skyddsbehov men beviljades uppehållstillstånd av regeringen av humanitära skäl.

Inre flyktalternativ i Bosnien–Hercegovina

Utlänningsnämnden överlämnade i mars 2002 ett ärende gällande två medborgare i Bosnien–Hercegovina (UD2002/503/MAP). Bakgrunden var ett tidigare praxisbeslut från den 29 juni 2000, vilket innebar att Bosnien–Hercegovina flyktingrättsligt i och för sig betraktades som en helhet vid tillämpningen av principen om inre flyktalternativ. Regeringen ansåg i det tidigare beslutet att permanenta uppehållstillstånd skulle kunna ges av politisk-humanitära skäl efter en bedömning av normaliseringsgraden i återvändandesituationen i vissa områden. Denna bedömning grundade sig på en strävan att inte försvåra förverkligandet av rätten till återvändande enligt Daytonöverenskommelsen och undvika att framtvingade återvändanden från Sverige motverkade återvändandeprocessen. Tillämpningen i praxis innebar att möjligheten till uppehållstillstånd för bosnier från en viss ort minskat när normaliseringsprocessen kommit tillräckligt långt. Regeringen fann i sitt nya praxisgrundande beslut den 11 april 2002 att normaliseringsprocessen i Bosnien–Hercegovina hade fortskridit så långt att det endast var asylsökande från en liten del av landet som skulle kunna tänkas bli beviljade uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl. Regeringen bedömde att det saknades anledning att hålla fast vid tidigare praxis eftersom det numera finns möjlighet att tillämpa principen om inre flyktalternativ fullt ut i dessa ärenden. Personer som anser sig ha svårigheter på en bosättningsort i Bosnien–Hercegovina har möjlighet att i stället välja en annan bosättningsort inom landet.

3.2 Svenska utlänningsärenden i FN:s kommitté mot tortyr och i Europadomstolen

FN:s kommitté mot tortyr (CAT) har hittills prövat 20 ärenden i sak avseende klagomål mot Sverige. Kommittén har uttalat kritik mot Sverige i nio fall. I elva fall har kommittén funnit att kritik inte kan riktas mot Sverige. Fem ärenden har avgjorts utan sakprövning. För närvarande finns i kommittén åtta öppna ärenden som rör Sverige. En förutsättning för att kommittén skall kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i

fråga har accepterat den individuella klagorätten. Många av de 131 stater som är anslutna till tortyrkonventionen har inte gjort detta. Skr. 2002/03:28

Andra länder som har eller har haft individuella ärenden i kommittén är t.ex. Frankrike, Schweiz och Kanada. De två sistnämnda länderna har flest antal anmälningar till kommittén.

Europadomstolen är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till Europakonventionen. Sverige har hittills inte fällts i Europadomstolen i något ärende avseende artikel 3 i Europakonventionen.

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

3.3 Mottagningsvillkor för asylsökande

Ansvar för att ta emot asylsökande, flyktingar och andra invandrare och för olika insatser för dem är delat mellan stat och kommun. Under tiden en asylansökan prövas har Migrationsverket ett ansvar enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Av detta ansvar följer främst att Migrationsverket skall ordna lämpligt boende i anläggningar för de utlänningar som inte kan ordna boendet på egen hand. Därutöver skall verket lämna dagarsättning och särskild ersättning för att täcka behovet av mat, kläder m.m. till de utlänningar som är registrerade i verkets mottagandesystem och som inte genom eget arbete eller med egna tillgångar kan tillgodose sin försörjning. Migrationsverket har även ansvar för att ordna lämplig sysselsättning, s.k. organiserad verksamhet för de personer som är registrerade i verkets mottagandesystem.

Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna för de personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår främst av socialtjänstlagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Ekonomisk ersättning till asylsökande m.fl. lämnas som regel enligt lagen om mottagande av asylsökande. Däremot kan dessa utlänningar komma i fråga för andra insatser enligt socialtjänstlagen samt enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Asylsökande barn har tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen på i huvudsak samma villkor som gäller för de barn som är bosatta i Sverige.

Den genomsnittliga dygnskostnaden i Migrationsverkets mottagandesystem beräknades för år 2001 till 207 kronor mot budgeterade 205 kronor. Anledningen var främst att Migrationsverket på grund av en ökad inströmning av asylsökande under slutet av år 2001 behövde öppna och utrusta nya anläggningar. För år 2002 beräknas dygnskostnaden bli ca 219 kronor mot budgeterade 215 kronor. Den genomsnittliga vistelsetiden för personer registrerade i

mottagandesystemet var den 1 juli 2001 ca 352 dagar. Den 1 juli 2002 var den genomsnittliga vistelsetiden ca 337 dagar. Det innebär alltså en minskning av tiden med 15 dagar.

Skr. 2002/03:28

När asylsökande beviljats uppehållstillstånd eller ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för bosättning i Sverige är det kommunerna som svarar för och samordnar introduktionen för dem och deras anhöriga i det svenska samhället.

Hälso- och sjukvård

Landstingen är sedan den 1 januari 1997 ansvariga för att asylsökande m.fl. erhåller akut sjukvård och tandvård samt sjukvård och tandvård som inte kan anstå. Därutöver ges viss annan vård, exempelvis mödra- och förlossningsvård. Barn som inte fyllt 18 år har rätt till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn. Asylsökande skall även erbjudas hälsoundersökning enligt riktlinjer i allmänna råd från Socialstyrelsen. För denna vård lämnar staten ersättning per asylsökande till landstingen, huvudsakligen i form av en schabloniserad ersättning. Storleken på bidraget är åldersdifferentierad. Schablonersättningen skall i princip täcka all den vård som den enskilde normalt kan behöva. För vård som överstiger 50 000 kronor för en vårdkontakt lämnar staten särskild ersättning.

I enlighet med en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet beslutade regeringen i mars 2000 att barn som hålls gömda inför verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut fr.o.m. den 1 maj 2000 skulle tillförsäkras hälso- och sjukvård enligt samma grunder som asylsökande barn. Frivilligorganisationerna har, liksom hittills, lovat att medverka till att barnen kan söka sig till lämplig vårdgivare.

I februari 2002 ingicks en ny överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. Den innebär främst att statens ersättning till landstingen höjts för att bättre täcka landstingens kostnader för denna vård. Vidare ersätts hälsoundersökningar/hälsosamtal i särskild ordning i syfte att fler asylsökande skall erbjudas en sådan undersökning.

Ensamkommande barn

Migrationsverket och Socialstyrelsen redovisade i juni 2002 uppdraget från regeringen att gemensamt och i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen förbättra mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare. I redovisningen anges bl.a. vikten av att ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter tydliggörs. Vidare föreslås att Migrationsverket skall träffa överenskommelser med ett mindre antal kommuner om mottagande av ensamkommande barn samt att statens ersättning skall gå till den kommun som har ansvaret. Dessa kommuner bör få full täckning för sina kostnader för alla ensamkommande barn, asylsökande såväl som inte asylsökande. Dessutom föreslås införandet av ett nytt institut, företrädare för ensamkommande barn, med större ansvar och befogenheter än dagens

gode män. I övrigt redovisas förslag rörande förbättrat samarbete mellan berörda myndigheter, förbättrad statistik samt förbättrad information till landsting, kommuner och berörda myndigheter.

Förslaget till förändringar av lagstiftningen rörande företrädare för ensamkommande barn kommer att beaktas inom ramen för Justitiedepartementets utredning om förmyndare, gode män och förvaltare (Ju 2002:04). I Näringsdepartementets utredning (N 2001:11) rörande översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar ingår bl.a. att särskilt uppmärksamma situationen för barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare. Utredningen kan inom ramen för sitt direktiv komma att föreslå ytterligare åtgärder.

4 Vidarebosättning

Under budgetåren 2001 och 2002 har riksdagen anvisat medel motsvarande kostnaderna för vidarebosättning av 1 840 personer per år. Medlen har kunnat användas med viss flexibilitet. År 2001 och 2002 avsattes 10 miljoner kronor för medicinska insatser såväl i Sverige som i Bosnien–Hercegovina och i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Medlen har även använts för samverkan mellan svenska vårdgivare och medicinsk personal i f.d. Jugoslavien.

När det gäller insatser på plats i Colombia för särskilt utsatta personer, som påbörjades 1998, avsatte regeringen i juni 2001 ytterligare 2,7 miljoner kronor för att projektet skulle kunna fortsätta under ytterligare ett år.

Under år 2001 överfördes 1 279 personer till Sverige, huvudsakligen flyktingar från Afghanistan, Irak och Iran. Under januari–september 2002 har 713 personer överförts till Sverige. Även dessa kommer främst från Afghanistan, Irak och Iran.

Anhöriga, dvs. make/maka och ogifta barn under 18 år, räknas som vidarebosatta om de kommer till Sverige i nära anslutning till flyktingens överförande. Resan hit anordnas genom IOM eller svensk utlandsmyndighet. För anhöriga som inte kommer hit i nära anslutning till flyktingens ankomst kan Migrationsverket ge ett behovsprövat bidrag 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.

Under år 2001 hade 14 stater i Europa, Amerika och Afrika samt Australien och Nya Zeeland kommit överens om att regelbundet ta emot flyktingar för vidarebosättning. Under år 2001 tog dessa stater emot ca 33 000 personer. Därutöver hade fem stater tillfälliga överenskommelser om att ta emot ett mindre antal flyktingar för vidarebosättning. Antalet flyktingar som överfördes år 2001 blev färre än beräknat som en konsekvens av terrorattacken mot USA den 11 september 2001. Under år 2002 har UNHCR ingått avtal med ett antal länder om att ca 100 000 personer skall kunna överföras för vidarebosättning. Behovet av ytterligare platser bedöms dock som mycket stort av UNHCR.

Det kan nämnas att UNHCR:s verksamhet på basis av bl.a. resolutioner från FN:s generalförsamling kommit att vidgas utöver det

ursprungliga mandatet. Av de 19,8 miljoner människor som föll inom UNHCR:s ansvar vid början av år 2002 utgjorde flyktingarna omkring 12 miljoner och de asylsökande nära 1 miljon, medan återstoden bestod av internflyktingar, återvändande samt övriga som drabbats av väpnade konflikter.

Skr. 2002/03:28

5 Migrationspolitiskt utvecklingssamarbete

5.1 Samarbetets inriktning

Syftet med det migrationspolitiska utvecklingssamarbetet är att aktivt medverka till att i tredje länder bygga upp en migrationspolitisk rättsordning i linje med internationella normer och konventioner samt att medverka till ett gradvis närmande till EU:s rättsordning på asyl- och migrationsområdet. Viktiga mål för Sveriges samarbete med aktuella länder är att bekämpa människosmuggling och olika former av människohandel genom utveckling av ett rättssamhälle där utsatta människors rätt tas tillvara oavsett nationell tillhörighet samt att främja regionalt samarbete rörande migrationsfrågor.

Sverige har under en rad av år bedrivit utvecklingssamarbete på det migrationspolitiska området med våra grannar i de tre baltiska länderna Estland, Lettland och Litauen. Samarbetet med Ryssland, Vitryssland och Ukraina samt med flera av de länder i Central- och Östeuropa som kandiderar till EU-medlemskap har intensifierats under år 2002. Inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa deltar Sverige, sedan tillkomsten år 2001 av Migrations- och asyliniativet, aktivt i detta arbete, både generellt och genom landgruppen med f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

Migrationsverkets aktiviteter inom ramen för den s.k. Söderköpingsprocessen har fortsatt under år 2002. Samarbetet, som startade under år 2001 i Söderköping, syftar till att stärka samverkan mellan Ukrainas, Vitrysslands, Litauens och Polens gräns- och migrationsmyndigheter. Under år 2002 har även Lettland och Moldavien inbjudits att delta mer aktivt i samarbetet. Planer finns även på att utvidga samarbetskretsen så att, efter utvidgningen av EU, alla länderna på båda sidorna om EU:s yttre gräns deltar i denna process. Därutöver förs även diskussioner om inrättande av en sekretariatsfunktion.

Ett för Sverige prioriterat inslag i all samverkan av detta slag är att ta initiativ till samarbete för att bekämpa människohandel som syftar till sexuellt exploatering, liksom att stödja offren för denna handel. Sverige kommer här att fortsatt verka för att yrkesutbildning organiseras för bl.a. poliser och åklagare för att på alla sätt medverka till att stävja detta problem.

Sverige stödjer också ett stort antal insatser direkt riktade mot olika aspekter av människohandeln i Central- och Östeuropa, huvudsakligen genom International Organisation for Migration (IOM). Det handlar bl.a. om informationsinsatser, stöd till lagstiftningsarbete och utveckling av förmågan att lagföra förövare. Insatser sker också för att stödja

5.2 Baltiska staterna

Sverige har fortsatt sitt samarbete på asyl- och migrationsområdet med Estland, Lettland och Litauen genom att ställa experthjälp till förfogande för utarbetande av lagstiftning, förbättring av asylprocessen och en humanare flyktingmottagning där även integrationsfrågor beaktas. Detta sker fortsatt företrädesvis inom ramen för PHARE:s twinningprogram som syftar till att stödja institutionsuppbyggnad i de Central- och Östeuropeiska länder som kandiderar till EU-medlemskap. Sverige leder för närvarande ett twinningprojekt i Lettland som avser uppbyggnad av asyl- och migrationssystemet. Därutöver har Sverige inlett förstudier i samtliga tre baltiska länder för att undersöka förutsättningar och intresse för att inrätta ett mer permanent nätverk för i asyl- och migrationsfrågor på bilateral basis.

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

Målet att utvecklingssamarbetet skall övergå i reguljärt grannlandssamarbete är därmed på väg att uppnås. Det ovan nämnda initiativet till nätverksbyggande är ett steg i denna riktning.

5.3 Central- och Östeuropa

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

I januari 2001 startade Migrationsverket i samarbete med Nederländerna och Danmark ett PHARE-twinningprojekt i Ungern. Projektet leds av Sverige och behandlar olika frågor inom asylmottagandet. Det planeras fortgå under större delen av år 2002. Sverige leder även ett twinningprojekt i Rumänien, i samarbete med Danmark, avseende institutionsuppbyggnad och lagstiftning på migrationsområdet. Därutöver deltar Sverige i ett twinningprojekt i Bulgarien, som leds av Tyskland och som gäller kapacitetsuppbyggnad på asylmottagnings- och asylutredningssidan. Migrationsverket planerar även att i slutet av år 2002 anmäla intresse för ett twinningprojekt i Turkiet. I anslutning till detta kan det även bli aktuellt med vissa bilaterala insatser.

Migrationsverket har också medverkat i den sista delen av ett horisontellt PHARE-projekt om asylfrågor. Resultatet består bl.a. i dokumentation över det aktuella läget i kandidatländerna och en inventering av kvarstående brister på asylområdet. Materialet kommer att vara till stor hjälp i det framtida arbetet. Ett nytt horisontellt PHARE-projekt, den här gången med inriktning på asylmottagande, har startat

under ledning av Frankrike. Sverige deltar även i ett delprojekt inom detta projekt som leds av Danmark. Skr. 2002/03:28

5.4 Ryssland, Vitryssland och Ukraina

Det svenska samarbetet på migrationsområdet med Ryssland, Ukraina och Vitryssland har fortsatt att utvecklas. Ett besök i Vitryssland under våren 2002 resulterade bl.a. i ett samarbete kring ett regionalt seminarium om sexuellt betingad människohandel. Seminariet planeras hållas under våren 2003.

Samarbetet med Ryssland har under år 2002 främst skett med migrationsmyndigheten i S:t Petersburg. Migrationsverket har tillsammans med bl.a. UNHCR arrangerat några asylrelaterade seminarier i regionen.

Sveriges migrationspolitiska engagemang i Ukraina är banbrytande bland EU:s medlemsländer. Migrationsverkets arbete i Ukraina har främst inriktat sig på kunskapsöverföring inom migrationspolitiska lagstiftningsområdet, med en kontinuerlig dialog för fortsatta program. Ett uppföljande möte för att ytterligare stärka kontakterna och lägga grunden för vidare engagemang planeras ske i slutet av år 2002.

5.5 Västra Balkan

För att västra Balkan skall nå stabilitet och få förutsättningar att integreras med det övriga Europa krävs förändringar inom bl.a. migrations- och asylområdet. Med aktivt svenskt deltagande och stöd inleddes under år 2001 det s.k. Migrations- och asylinitiativet (MAI) inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa. Initiativet kommer under fyra år att stödja utvecklingen av migrations- och asylsystemen i de fem länderna Kroatien, Bosnien–Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM) och Albanien. Strävan är att i förändringsarbetet få till stånd ett samarbete runt migrations- och asylfrågorna mellan länderna i regionen. Sverige leder arbetet i den makedonska gruppen, där även Norge, Danmark och Bulgarien ingår. En nationell handlingsplan för förändringsarbetet under de kommande åren håller på att utarbetas. Sverige har vidare bidragit till den stödenhet för MAI som är förlagd i Wien.

6 Övrigt internationellt samarbete

6.1 FN:s flyktingkommissarie

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. Med anledning av

att flyktingkonventionen år 2001 funnits i 50 år genomförde UNHCR 2001–2002 globala konsultationer för att stärka den internationella flyktingrätten, där Sverige tog aktiv del. Vid en 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.

6.2 Nordiskt samarbete

De nordiska regeringarna samarbetar om 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. Sverige var ordförande i gruppen under år 2001. Danmark tog över det arbetet år 2002. Inom ramen för samarbetet utbyts information och diskuteras frågeställningar kring bl.a. återvändande och återtagande, vidarebosättning, samarbete med de baltiska länderna, EU och Schengen samt arbetskraftsinvandring. När det gäller särskilda projekt kan nämnas arbetet med återvändande. Inom området återvandring och självmant återvändande har det fleråriga projektet för stöd åt äldre bosnier som vill återvända fortsatt. I Sverige är Sociala Missionen samarbetspartner medan International Organisation for Migration (IOM) står för projektets insatser i Bosnien–Hercegovina. IOM har under år 2002 erhållit 2,3 miljoner kronor för de preliminära kostnaderna för de omkring 60 i Sverige bosatta äldre bosnier som omfattas av projektet. Vidare har somalier från de nordiska länderna i juni 2002 varit samlade till ett seminarium med deltagare även från Somalia. Vid seminariet diskuterades möjligheterna för somalierna i Norden att bidra till utvecklingen i landet och om möjligheterna att tillfälligt eller stadigvarande återvända till Somalia. Intresset bland bl.a. afghaner i Sverige för att på motsvarande sätt bidra till utvecklingen i Afghanistan genom tillfälligt återvändande har efterhörtts och förutsättningarna för stöd åt afghaner i Norden i detta syfte har börjat diskuteras. De utvärderingar som gjorts i Sverige, Danmark och Norge av de statliga insatserna för att stödja återvandring samt återvändande av personer som haft tillfälligt skydd har jämförts, för att man skall kunna dra nytta av de andra ländernas erfarenheter i det fortsatta nationella arbetet kring dessa frågor.

6.3 International Centre for Migration Policy Development

Skr. 2002/03:28

Sverige har alltsedan International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) grundades år 1993 stött centret ekonomiskt och inträdde under hösten 2002 som medlem. ICMPD är ett i Wien baserat fristående institut med i övrigt Schweiz, Ungern, Österrike, Tjeckien och Slovenien som formella medlemmar. Institutet är framför allt verksamt i migrationspolitiska frågor som är av gemensamt intresse för stater i såväl Västeuropa som Central- och Östeuropa. ICMPD är aktivt när det gäller genomförandet av olika av EU-stödda utbildningsprojekt, seminarier etc. inom asyl- och migrationsområdet. ICMPD spelar en viktig roll som sekretariatsfunktion åt den s.k. Budapestprocessen.

6.4 Budapestprocessen

Inom den s.k. Budapestprocessen har över 30 stater i Europa samt USA och Kanada antagit rekommendationer om åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. Rekommendationerna rör bl.a. gränskontroll och lagstiftning mot människosmuggling. År 1997 hölls inom ramen för Budapestprocessen en ministerkonferens i Prag då bl.a. nämnda rekommendationer antogs. En ny ministerkonferens kommer att hållas i mars 2003. Sverige ser Budapestprocessen som ett utmärkt forum för ökat samarbete mellan det framtida utvidgade EU och dess östra grannländer.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Jan O. Karlsson

Regeringen beslutar skrivelse 2002/03:28 Migration och asylpolitik