

Lagliga vägar för att söka asyl i EU

Betänkande av Utredningen om lagliga asylvägar

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:103

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24725-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Heléne Fritzon

Regeringen beslutade den 28 januari 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU m.m. (dir. 2016:8). Samma dag förordnades riksdagsledamoten Maria Ferm som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 29 mars 2016 kanslirådet Helmer Broberg, Utrikesdepartementet, departementssekreteraren Thérèse Pelow, Finansdepartementet, och ämnesrådet Maria Westman-Clément, Justitiedepartementet. Genom beslut den 21 september 2016 entledigades Thérèse Pelow från uppdraget från och med samma dag och i hennes ställe förordnades från och med samma dag kanslirådet Lars Davidsson, Finansdepartementet, som sakkunnig.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 31 mars 2016 advokaten Jan Cadstedt, Advokatfirman Jan Cadstedt AB, enhetschefen Åsa Carlander Hemingway, Migrationsverket, regionalchefen Karolina Lindholm Billing, UNHCR, avdelningsdirektören Per Löwenberg, Polismyndigheten, utredningschefen Lisa Pelling, Arena Idé, migrationssakkunniga Alexandra Segenstedt, Röda korset, samt docenten Rebecca Thorburn Stern, Uppsala Universitet. Genom beslut den 13 januari 2017 entledigades Karolina Lindholm Billing från uppdraget från och med samma dag och i hennes ställe förordnades från och med samma dag senior regional juridisk rådgivare Gisela Thäter, UNHCR. Genom beslut den 11 maj 2017 entledigades Gisela Thäter från uppdraget från och med den 20 april 2017 och i hennes ställe förordnades från och med samma dag biträdande juridiska rådgivaren Samarie Wijekoon Löfvendahl, UNHCR. Genom beslut den 8 september 2017 entledigades Samarie Wijekoon Löfvendahl från och med samma dag och i hennes ställe förordnades från och med samma dag biträdande juridiska rådgivaren Johanna Hökeberg, UNHCR.

Genom beslut den 8 september 2017 entledigades Åsa Carlander Hemingway från sitt uppdrag från och med samma dag och i hennes ställe förordnades från och med samma dag rättsliga experten Katarina Frunge, Migrationsverket.

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades från och med den 26 augusti 2016 Yilmaz Kerimo, Socialdemokraterna, Emma Hult, Miljöpartiet, Mikael Cederbratt, Moderaterna, Johanna Jönsson, Centerpartiet, Tina Acketoft, Liberalerna och Aron Modig, Kristdemokraterna.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 4 juni 2016 numera rådmannen Louise Molin Alfredsson. Genom beslut den 11 maj 2017 entledigades Louise Molin Alfredsson från uppdraget från och med den 31 maj 2017. Genom beslut den 4 maj 2017 anställdes utredningssekreteraren Marie Stegard Lind som sekreterare från och med den 1 juni 2017. Utredningen har antagit namnet Utredningen om lagliga asylvägar (Ju 2016:05).

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Lagliga vägar för att söka asyl i EU* (SOU 2017:103). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2017

Maria Ferm

/Marie Stegard Lind

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	23
1.1 Utredningens uppdrag	23
1.2 Utredningens arbete	24
1.3 Betänkandets disposition.....	25
2 Bakgrund och gällande rätt.....	27
2.1 Inledning	27
2.1.1 Irreguljär migration till Europa har ökat över tid.....	27
2.1.2 Sverige har tagit emot många asylsökande.....	28
2.1.3 Fler länder behöver ta emot fler asylsökande	29
2.2 Grundläggande om internationellt skydd	30
2.2.1 Flyktingrätt	30
2.2.2 Aktörer inom FN:s arbete för flyktingar.....	34
2.2.3 Det globala migrationsramverket (Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration)	35
2.2.4 Det globala flyktingramverket (Global Compact on Refugees).....	37
2.3 Unionsrätten	38
2.3.1 Asylpolitiska beslut inom EU	38
2.3.2 Schengensamarbetet	40
2.3.3 EU-förordningar som berör asylsökande	41

2.3.4	Direktiv som berör asylsökande	47
2.3.5	EU-aktörer med uppgifter på migrationsområdet	51
2.4	Svenska regler	51
2.4.1	Uppehållstillstånd	51
2.4.2	Resedokument och främlingspass	54
2.4.3	Visering	55
2.4.4	Transportörsansvar	56
3	Befintliga lagliga vägar in i EU	57
3.1	Vidarebosättning	57
3.2	Mottagande på humanitär grund (humanitarian admission)	61
3.3	Tillfälligt skydd	63
3.4	Privata/ideella sponsorprogram (private/community sponsorship)	63
3.5	Medicinsk evakuering	72
3.6	Humanitära viseringar	72
3.7	Familjeåterförening	74
3.8	Arbetskraftsinvandring	75
3.9	Stipendier och uppehållstillstånd för studier	79
3.10	Fristadskonstnärer	82
4	Konsekvenser av bristen på lagliga asylvägar	85
4.1	Inledning	85
4.2	Farliga resvägar	85
4.3	Utsatthet – andra faror än själva resan	90
4.4	Ojämn fördelning av asylsökande inom EU	94
4.5	Människosmuggling	96
4.6	Relationen till andra länder	100

4.7	Konsekvenser för myndigheter och kommuner	102
5	Internationell utblick	103
5.1	Jämförbara länder inom EU/EES	103
5.1.1	Irland	103
5.1.2	Frankrike.....	106
5.1.3	Österrike.....	108
5.1.4	Italien.....	111
5.1.5	Tyskland.....	114
5.1.6	Norge	116
5.1.7	Schweiz.....	118
5.2	Jämförbara länder utanför EU/EES.....	121
5.2.1	Kanada.....	121
5.2.2	Brasilien.....	123
5.2.3	Australien.....	126
6	Utvecklingen av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken	129
6.1	Inledning	129
6.2	EU:s institutioner och arbetsätt.....	129
6.2.1	EU är en fördragsbaserad organisation	129
6.2.2	Kommissionen och dess roll i migrationssammanhang.....	130
6.2.3	Europeiska unionens råd.....	132
6.2.4	Europeiska rådet	134
6.2.5	Europaparlamentet	135
6.2.6	Möjligheter att påverka lagstiftningsarbetet inom EU.....	138
6.3	Den gemensamma politiken på asyl- och migrationsområdet.....	140
6.3.1	Migrationspolitikens framväxt i EU.....	140
6.3.2	Den rättsliga grunden för den gemensamma asyl- och migrationspolitiken	141
6.3.3	Utvecklingen av sekundärrätten på området	143
6.3.4	Migrationsagendan	146

6.3.5	Utvecklingen av migrationspolitiken efter migrationsagendan	148
6.3.6	UNHCR:s förslag i fråga om den gemensamma asylpolitiken	159
7	Reglering och förfaranden kring viseringar inom EU och nationellt	161
7.1	Schengenvisering och nationell visering.....	161
7.1.1	Schengensamarbetet och viseringskodexen.....	161
7.1.2	Enhetlig visering.....	163
7.1.3	Visering med territoriellt begränsad giltighet (LTV)	164
7.1.4	Nationell visering (D-visering)	165
7.2	Dagens hantering av viseringar vid svenska utlandsmyndigheter.....	167
7.3	Humanitära viseringar.....	171
7.3.1	EU:s inställning till humanitära viseringar 1999–2013	171
7.3.2	Utvecklingen under åren 2014–2015	173
7.3.3	Europaparlamentets reaktion på ändringsförslagen till viseringskodexen.....	175
7.3.4	EU-domstolen klargör rättsläget	178
7.3.5	Den senaste tidens utveckling i fråga om humanitära viseringar inom EU	181
7.4	Humanitära viseringar i andra EU-länder.....	182
7.4.1	Begreppsförvirring och brist på säkra uppgifter	182
7.4.2	Exempel på humanitära viseringar inom EU.....	184
8	Gemensamma regler för inresetillstånd i syfte att söka asyl.....	191
8.1	Överväganden	191
8.1.1	Sammanfattande bedömning	191
8.1.2	Asylansökan direkt vid utlandsmyndighet	192
8.1.3	Viseringar för asyländamål omfattas inte av viseringskodexens tillämpningsområde	195

8.1.4	Särskilda regler om inresetillstånd för asyländamål skulle kunna införas	196
8.1.5	Humanitära mottagningsprogram och privata/ideella sponsorprogram	209
9	Konsekvensanalys.....	211
9.1	Inledning	211
9.2	Allmänt	212
9.3	Antaganden i beräkningssyfte gällande kvotens storlek	213
9.4	Andra utgångspunkter för beräkningarna	215
9.5	Ansökan och prövning av inresetillstånd (förfarande 1)....	217
9.6	Asylansökan i Sverige (förfarande 2).....	218
9.6.1	Asylprocessen	218
9.6.2	Migrationsverkets övriga kostnader för asylsökande	219
9.6.3	Statliga ersättningar till kommunerna för asylsökande	220
9.7	Etablering i Sverige	221
9.7.1	Allmänt.....	221
9.7.2	Etableringsersättning.....	222
9.7.3	Kostnader för Arbetsförmedlingen.....	223
9.7.4	Statliga ersättningar till kommunerna för nyanlända	223
9.8	Följdinvandring.....	225
9.9	Bostäder	225
9.10	Migrationsverket.....	227
9.11	Utlandsmyndigheterna.....	228
9.12	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	233
9.13	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	233
9.14	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	233

9.15	Konsekvenser för brottsligheten	234
9.16	Konsekvenser för den personliga integriteten	234
9.17	Sammanfattande bedömning	235

Särskilt yttrande..... 239

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:8.....	243
Bilaga 2	Tidsbegränsade uppehållstillstånd för att söka asyl i en medlemsstat	249

Sammanfattning

Inledning

Förevarande utredning har haft i uppdrag att utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, till exempel genom att införa en möjlighet att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att ansöka om asyl i EU. Om det bedöms lämpligt ska föreslås hur ett sådant regelverk skulle kunna utformas med utgångspunkt i EU-rätten och övriga internationella åtaganden samt bedöma vilka ekonomiska och andra konsekvenser detta skulle kunna medföra.

Bakgrund och problembild

Det internationella samfundet har ett gemensamt ansvar att bistå fördrivna personer i behov av internationellt skydd. Asylsökande ska behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och tillförsäkras sina rättigheter i enlighet med Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951¹ (Genèvekonventionen), innebärande bl.a. att ingen ska skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse (principen om non-refoulement).

Ett förstärkt och konstruktivt samarbete såväl inom EU som globalt är grundstenar i en långsiktigt hållbar och human migrationspolitik. De lagliga vägarna till Europa för asylsökande är dock få och antalet asylsökande väldigt ojämnt fördelat inom EU. Fler länder måste förmås att ta ett större ansvar för att hitta hållbara

¹ Kompletterad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

lösningar på hur migrations- och flyktingsituationen bättre kan hanteras.

Ansökningar om asyl i EU kan i allt väsentligt endast göras inom eller vid EU:s gränser. En person som avser att söka asyl i EU måste därför först ta sig till EU:s gräns för att där göra sitt skyddsbehov gällande. En utgångspunkt i EU:s viseringskodex² är dock att en visering inte kan beviljas om det finns rimliga tvivel i fråga om sökandens avsikter att lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång. Det saknas således enligt gällande regelverk möjlighet att utfärda Schengenviseringar i syfte att personer ska kunna resa in i EU och övriga Schengenländer för att ansöka om asyl, vilket blev än mer tydligt efter en dom från EU-domstolen i mars 2017.³

Migrations- och flyktingsituationen 2015 lade i dagen väsentliga strukturella svagheter och brister i det europeiska asylsystemets utformning och tillämpning, bland annat i fråga om den s.k. Dublinförordningen⁴. Dagens system har inte utformats för att åstadkomma en hållbar fördelning av ansvaret för asylsökande inom unionen. Detta ledde till situationer där ett fåtal enskilda medlemsstater behövt hantera den allra största delen asylsökande, vilket ställde ländernas asylsystem under hård press och till att vissa EU-bestämmelser åsidosattes.

För att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet presenterade EU-kommissionen under 2016 sju nya lagstiftningsförslag. Det handlar bland annat om förslag till en reviderad Dublinförordning och att nuvarande asylprocedur- och skyddsgrundsdirektiv revideras och blir förordningar. Därutöver har EU-kommissionen lagt ett förslag till förordning om ett EU-gemensamt system för vidarebosättning (i svenska sammanhang kallat för mottagande av kvotflyktingar). Kommissionen har på senare år lagt ned betydande ansträngningar när det gäller att utveckla ett gemensamt förhållningssätt till vidarebosättning. Sedan 2015 hade per den

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 1 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

³ Dom den 7 mars 2017 i mål C-638/16 PPU.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

20 september 2017 fler än 23 000 skyddsbehövande vidarebosatts till EU till följd av nya frivilliga åtaganden.⁵

Samtidigt kan konstateras att detta antal motsvarar endast cirka 6 procent av de cirka 1,2 miljoner människor som UNHCR bedömt vara i behov av vidarebosättning under 2017.⁶ Under 2016 var det hela 40 gånger fler asylansökningar än vad det fanns vidarebosättningsplatser tillgängliga inom EU. Vidare fattades samma årtio gånger fler bifallsbeslut efter spontana asylansökningar än vad det fanns platser för vidarebosättning. Redan härav framgår att möjligheten till vidarebosättning inte på långa vägar täcker behoven. Detsamma gäller de nationella program för mottagande på humanitär grund som många av EU:s medlemsstater genomfört på senare tid som svar på Syrien-krisen. Dessa syftar dessutom inte heller nödvändigtvis till en säker rättslig status för skyddsbehövande. Andra möjligheter som skyddsbehövande kan använda sig av för att lagligen ta sig till EU, såsom studier, arbetskraftsinvandring och familjeåterförening, är självfallet bättre från risksynpunkt än vad irreguljära resor är, men ger ingen säker rättslig status. Den övergripande slutsatsen är således att det behöver erbjudas flera olika säkra och lagliga sätt för asylsökande att resa in i EU.

Utredningens överväganden m.m.

Först ska framhållas att det är *EU-kommissionen* som tar fram lagstiftningsförslag inom EU. Sverige kan påverka kommissionen, men saknar möjligheter att tvinga fram en rättsakt. För att ett förslag sedan ska antas krävs vid det ordinarie lagstiftningsförfarandet att både Europaparlamentet och ministerrådet ställer sig bakom förslaget. I ministerrådet krävs kvalificerad majoritet, men rådet eftersträvar alltid att beslut fattas med enhällighet.⁷

⁵ Dels i enlighet med rådsslutsatser från 2015 om att på frivillig grund vidarebosätta 22 500 flyktingar fram till slutet av 2017, dels enligt uttalandet i mars 2016 mellan EU och Turkiet.

⁶ Det totala antalet flyktingar runtom i världen bedöms nu uppgå till cirka 65 miljoner människor.

⁷ Det finns dock exempel på att medlemsstater röstats ned, såsom då Ungern, Tjeckien, Slovakien och Rumänien röstades ned vid beslutet om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för bl.a. Italien och Grekland, jfr artikel 78.3 FEUF och EU-domstolens dom den 6 september 2017 i de förenade målen C-643/15 och C-647/15.

I samband med de pågående förhandlingarna om ett gemensamt europeiskt asylsystem har framgått att medlemsstaterna i vissa avseenden står väldigt långt ifrån varandra. Den nuvarande planeringen är att försöka ”nå konsensus” under första halvåret 2018.⁸ Rent allmänt framstår därför inte de politiska förutsättningarna för att presentera nya rättsakter på området som fördelaktiga för närvarande.

Utredningens sammanfattande bedömning är följande.

- Det finns stöd i fördragen för en EU-rättsakt om inresetillstånd för asyländamål. Kommissionen bör undersöka om det är möjligt att presentera ett sådant förslag, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar. Inresetillstånd för att söka asyl avses, till skillnad från dagens vidarebosättning, vara ett *ansökningsförfarande*.
- Sverige bör se positivt på att andra medlemsstater inrättar humanitära mottagningsprogram och privata/ideella sponsorprogram som komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar, men inte verka för tvingande regler om sådana förfaranden inom EU. Privata/ideella sponsorprogram bedöms inte kunna fungera optimalt i Sverige.
- Sverige bör inte verka för införandet av EU-regler om ett asylförfarande direkt vid utlandsmyndigheter. Nackdelarna med ett sådant förfarande vore betydande, både för enskilda och för medlemsstaternas utlandsmyndigheter.

Beträffande de rättsliga förutsättningarna för en rättsakt om inresetillstånd för att söka asyl kan i korthet sägas följande. Under utredningstiden har klarlagts att viseringskodexens regler inte kan användas för att bevilja viseringar för den som vill söka asyl, jfr EU-domstolens dom den 7 mars 2017 i mål C-638/16 PPU. Detta område omfattas tills vidare således av medlemsstaternas exklusiva kompetens. Enligt EU-domstolen skulle dock detta kunna regleras i rättsakter som tagits fram med stöd av artikel 79.2 a fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Med tanke på att den gemensamma viseringspolitiken har andra syften än att underlätta

⁸ Jfr punkt 8 i rådsslutsatserna om migration som antogs i samband med Europeiska rådets möte den 19 oktober 2017 (EUCO 14/17, slutsats 5).

för asylsökande, torde stöd för en rättsakt i denna fråga finnas även i den artikel som reglerar den gemensamma asylpolitiken, dvs. artikel 78 FEUF. Enligt vår bedömning finns stöd i såväl artikel 78 som artikel 79.2 a FEUF för en rättsakt om inresetillstånd för att söka asyl.

När det gäller den närmare utformningen diskuterar vi för- och nackdelar med olika modeller, där personer som efter en preliminär bedömning beviljats inresetillstånd, sedan genomgår en vanlig asylprövning när de anlånt till medlemsstaten i fråga. Enligt utredningens mening är det viktigt att kommissionen undersöker ett elektroniskt ansökningsförfarande för att i möjligaste mån avlasta medlemsstaternas utlandsmyndigheter och hålla nere kostnaderna. Digitala ansökningsförfaranden och gemensamma datasystem är redan föremål för utveckling inom EU, t.ex. ETIAS⁹ för viseringsfria tredjelandsmedborgare och det gemensamma systemet med registrering av asylansökningar och omfördelning av asylsökande vid hög belastning som framgår av kommissionens förslag till reviderad Dublinförordning.¹⁰

I fråga om konsekvenserna av införandet av sådana regler, har vi gjort vissa beräkningar och antaganden. Här ska dock framhållas att utredningen inte lägger några förslag som påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, företag eller andra enskilda. Utifrån ett som vi bedömer realistiskt antagande om en årlig kvot på 500 individer för Sveriges del, kan kostnaderna för båda processerna och hela etableringen för Sveriges del uppskattas till cirka 200 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för utlandsmyndigheterna vilka är mer svårbedömda.

I en bilaga till betänkandet presenteras hur ett regelverk med tidsbegränsade uppehållstillstånd för att söka asyl i en medlemsstat skulle kunna utformas med utgångspunkt i svenska förhållanden.

⁹ EU Travel Information & Authorisation System.

¹⁰ KOM (2016) 270 slutlig.

Summary

Introduction

The current Inquiry was instructed to analyse, based on a broad approach, the conditions for creating legal routes to the EU to seek asylum. A legal route could be created, for example, by introducing the possibility of issuing visas or some other form of entry permit for people intending to seek asylum in the EU. If deemed appropriate, the design for a regulatory framework based on EU law and other international commitments will be proposed, and economic and other implications that this could lead to will be assessed.

Background and problems

The international community has a shared responsibility to assist displaced persons in need of international protection. Asylum seekers must be treated with respect for their human rights and guaranteed their rights under the Convention of 28 July 1951 relating to the Status of Refugees¹ (the Refugee Convention), whereby no refugee is to be sent back to persecution (the principle of non-refoulement).

Enhanced and constructive cooperation both in the EU and globally is a cornerstone of a long-term, sustainable and humane migration policy. However, there are few legal routes to Europe for asylum seekers and the number of asylum seekers is very unevenly distributed across the EU. More countries must be encouraged to

¹ As supplemented by the New York Protocol of 31 January 1967.

take greater responsibility for finding better sustainable solutions to managing the migration and refugee situation.

Applying for asylum in the EU can essentially only be done within the EU or at the EU's borders. A person who intends to seek asylum in the EU must therefore first get to the EU's border to assert their need for protection there. However, a premise of the EU Visa Code² is that a visa cannot be granted if there is a reasonable doubt regarding the applicant's intentions to leave the Schengen area after the expiry of the visa period. Accordingly, under the current regulatory framework, there is no possibility of issuing Schengen visas for the purpose of enabling people to enter the EU and other Schengen countries to apply for asylum, which became even clearer following a judgment in the Court of Justice of the European Union in March 2017.³

The migration and refugee situation in 2015 revealed substantial structural weaknesses and shortcomings in the design and use of the European asylum system, especially with regard to the Dublin Regulation⁴. Today's system was not designed to bring about sustainable distribution of responsibility for asylum seekers in the European Union. This led to situations in which a small number of individual Member States had to handle the large majority of asylum seekers, which put the countries' asylum systems under a great deal of strain and resulted in a disregard of certain EU regulations.

The European Commission presented seven new legislative proposals in 2016 to reform the common European asylum system. These included revising the Dublin Regulation, and revising and transforming the current Qualification Directive and the Asylum Procedures Directive into regulations. In addition, the Commission has presented a proposal for a regulation on a common EU system for resettlement (defined in the Swedish context as 'reception of quota refugees'). In recent years, the Commission has devoted considerable effort to developing a common approach to

² Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code).

³ Judgment of 7 March 2017 in Case C-638/16 PPU.

⁴ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

resettlement. From 2015 until 20 September 2017, more than 23 000 persons in need of protection were resettled in the EU as a result of new voluntary commitments.⁵

However, it can be noted that this number corresponds to about 6 per cent of the some 1.2 million people that the United Nations High Commissioner for Refugees deemed to be in need of resettlement in 2017.⁶ In 2016, there were 40 times more asylum applications than the number of resettlement places available in the EU. Furthermore, in the same year, ten times more decisions to grant asylum were taken after spontaneous asylum applications than there were resettlement places. This already shows that the resettlement option by no means covers the needs. The same applies to national programmes for admission on humanitarian grounds, which many EU Member States have recently established in response to the Syrian crisis. These also do not necessarily have in view a secure legal status for persons in need of protection. Other options available to persons in need of protection to lawfully enter the EU, such as studies, labour immigration and family reunification, are obviously better from the point of view of risk than irregular travel, but do not provide a secure legal status. The overall conclusion is thus that asylum seekers need to be afforded several different secure and lawful ways of entering the EU.

The Inquiry's considerations etc.

First, it should be stressed that the *European Commission* is the body that drafts legislative proposals in the EU. Sweden can influence the Commission, but does not have the legal power to force the passing of a legal instrument. The adoption of a proposal requires that, under the ordinary legislative procedure, both the European Parliament and the Council of the European Union back

⁵ In accordance with 2015 Council conclusions on resettling 22 500 refugees on a voluntary basis by the end of 2017, as well as in accordance with the March 2017 statement between the EU and Turkey.

⁶ The total number of refugees around the world is currently estimated to be around 65 million.

the proposal. Although the Council requires a qualified majority, it always strives to take unanimous decisions.⁷

The ongoing negotiations on a common European asylum system have shown that Member States have widely differing positions in some respects. The current plan is to attempt to “establish consensus” in the first half of 2018.⁸ For this reason, in general, the political conditions to present new legal instruments in the area currently do not appear to be favourable.

The Inquiry’s overall assessment is as follows:

- The EU treaties provide support for a legal instrument in the EU for entry permits for the purpose of seeking asylum. The European Commission should examine whether it is possible to present such a proposal as a complement to resettlement and spontaneous asylum applications. Unlike today’s resettlement, an entry permit for the purpose of seeking asylum is intended to be an *application procedure*.
- Sweden should welcome the fact that other Member States are establishing humanitarian admission programmes and private/community sponsorship programmes as a complement to resettlement and spontaneous asylum applications, but should not push for binding rules on such procedures in the EU. Private/community sponsorship programmes are deemed not to function optimally in Sweden.
- Sweden should not push for the introduction of EU rules on an asylum procedure directly at missions abroad. The drawbacks of such a procedure would be significant, for both individuals and the Member States’ missions abroad.

With regard to the legal conditions for a legal instrument on entry permits to seek asylum, these could be summarised as follows. In the course of the Inquiry, it has been established that the EU Visa

⁷ However, there are examples of Member States being voted down, such as when Hungary, the Czech Republic and Romania were voted down in Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, cf Article 78.3 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and the Court of Justice of the European Union’s judgment of 6 September 2017 in the joined cases C-643/15 and C-647/15.

⁸ Cf point 8 in the Council conclusions on migration adopted by the European Council meeting (19 October 2017) (EUCO 14/17, conclusion 5).

Code's rules cannot be applied to grant visas to persons who want to seek asylum, cf Judgment of the Court of Justice of the European Union of 7 March 2017 in Case C-638/16 PPU. For the time being, this area is therefore covered by the exclusive competence of the Member States. However, according to the Court of Justice of the European Union, this could be regulated in legal instruments developed pursuant to Article 79(2)(a) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Given that the common visa policy has objectives other than making it easier for asylum seekers, support for a legal instrument on this issue should also be contained in the article that regulates the common asylum policy, namely Article 78 of the TFEU. In the Inquiry's view, support for a legal instrument on entry permits to seek asylum is contained in both Article 78 and Article 79(2)(a) of the TFEU.

With regard to a more detailed design, the Inquiry has discussed the advantages and disadvantages of various models in which persons who have been granted an entry permit after a preliminary assessment then undergo a normal asylum examination when they arrive in the Member State in question. In the Inquiry's view, it is important that the European Commission examine an electronic application procedure to relieve the pressure on Member States' missions abroad as far as possible and keep costs down. Digital application procedures and common computer systems are already being developed in the EU, for example the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)⁹ and the common system for registering asylum applications and redistributing asylum seekers at busy times, as outlined in the European Commission's proposal for a revised Dublin Regulation.¹⁰

Regarding the effects of introducing such rules, the Inquiry has made some estimates and assumptions. However, it should be stressed that the Inquiry is not presenting any proposals that affect costs or revenues for the state, municipalities, companies or other private parties. Based on – what the Inquiry deems to be a realistic assumption of – an annual quota of 500 individuals on Sweden's part, costs for both processes and the entire establishment on

⁹ European Travel and Authorisation System.

¹⁰ COM (2016) 270 final.

Sweden's part, is estimated to be about SEK 200 million. In addition to this are the costs for missions abroad, which are more difficult to assess.

An annex to this report presents the potential design of a regulatory framework on temporary residence permits to seek asylum in a Member State, based on Swedish conditions.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv (dir. 2016:8, se bilaga 1) beslutades vid ett regeringssammanträde den 28 januari 2016. Av direktiven framgår att vårt övergripande uppdrag har varit att utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att ansöka om asyl i EU. Om det skulle bedömas lämpligt ska föreslås hur ett sådant regelverk skulle kunna utformas med utgångspunkt i EU-rätten och övriga internationella åtaganden samt bedömas vilka ekonomiska och andra konsekvenser detta skulle kunna medföra.

Mer specifikt har utredningen haft i uppdrag att

- analysera konsekvensen av bristen på lagliga vägar för att söka asyl i EU,
- beskriva och analysera praktiska aspekter av att införa en sådan ordning, såväl för den enskilda sökanden som för de myndigheter eller organisationer som har att hantera och pröva ansökningar samt de EU-medlemsstater som slutligen ska ta emot och pröva asylansökan,
- analysera om en preliminär bedömning (screening) av skyddsbehovet ska genomföras och i så fall vem som ska vara ansvarig för att genomföra denna prövning,
- analysera och redogöra för säkerhetsaspekter av ett eventuellt förslag,

- analysera hur en ordning som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att söka asyl kan utformas för att bidra till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU,
- redovisa hur några andra jämförbara länder inom EU, såväl som ett antal länder utanför unionen, valt att hantera frågan om lagliga vägar för asylsökande, samt att
- analysera förutsättningarna för att bland EU:s medlemsstater och EU:s institutioner få gehör för att skapa fler lagliga vägar för att söka asyl i EU.

1.2 Utredningens arbete

Regeringen förordnade den 28 januari 2016 riksdagsledamoten Maria Ferm till särskild utredare. Sakkunniga och experter i utredningen förordnades den 31 mars 2016. Den 4 juni 2016 förordnades kammarrättsassessorn Louise Molin Alfredsson till sekreterare i utredningen. Sekretariatet hade sitt första sammanträde den 15 juni 2016.

Utredningen bestämde att gruppen bestående av sakkunniga och experter skulle sammanträda regelbundet under utredningstiden. Den 28–29 september 2017 anordnades ett tvådagars arbetsinternat med sakkunniga och experter. Expertgruppen har sammanträtt vid tio tillfällen.

Den 31 augusti 2016 förordnades en parlamentarisk referensgrupp. Utredningen bestämde att den parlamentariska referensgruppen skulle sammanträda efter vartannat expertsammanträde. Gruppen har träffats vid sex tillfällen.

Utredningen har kontinuerligt samrått med och inhämtat upplysningar från Migrationsverket, utrikesförvaltningen och Polismyndigheten. Därtill har utredningen haft många kontakter med andra myndigheter och organisationer för att få kunskap om hur de arbetar med befintliga lagliga vägar in i EU och för att skapa nya lagliga vägar för asyl i EU. Under hösten 2016 träffade utredningen sålunda tjänstemän från Utrikesdepartementet, Migrationsverket och Polismyndigheten. Därutöver träffade utredningen tjänstemän från Delegationen för Migrationsstudier (Delmi), International Rescue Committee (IRC) och Svenska institutet för europapolitiska

studier (SIEPS). Utredningen har även träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, i oktober 2017.

Den 19–20 september 2016 närvarade utredaren vid *Summits for Refugees and Migrants* (FN) och *Leaders summit on refugees* (Obama) i New York, USA. Utredaren har deltagit i ett flertal paneldiskussioner, bl.a. i Stockholm den 28 augusti 2017, då utredaren deltog i en paneldebatt anordnad av IRC på ämnet ”Säkra och lagliga vägar till Europa”.

Utredningen har i enlighet med direktiven hållit sig informerad om aktuellt EU-förhandlingsarbete, bl.a. genom en tvådagars resa till Bryssel den 6–7 mars 2017 då utredningen träffade Elizabeth Collett (Director) och Hanne Beirens (Associate Director) på Migration Policy Institute (MPI), Malin Björk (europaparlamentariker, Vänsterpartiet), Cecilia Wikström (europaparlamentariker, Liberalerna), Eva Schultz (rättsråd vid den svenska EU-representationen), Henrik Nielsen (enhetschef, DG Home & Migration) och Bodil Valero (europaparlamentariker, Miljöpartiet).

Utredningen har i enlighet med direktiven följt och förhållit sig till utredningen Medverkan av tjänsteleverantörer vid hantering av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd (UD 2015:01), vilken redovisade sitt betänkande *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd* (SOU 2016:36) den 16 maj 2016.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund och beskrivning av gällande rätt på främst asylrättsområdet. I kapitel 3 beskrivs vilka lagliga vägar till EU som finns i dag. Kapitel 4 behandlar konsekvenser av bristen på lagliga vägar till asyl. I kapitel 5 beskrivs lagliga asylvägar i ett antal andra jämförbara länder. I kapitel 6 ges en beskrivning av den gemensamma europeiska asylpolitiken. Kapitel 7 behandlar viseringar och mer specifikt humanitära viseringar. I kapitel 8 finns utredningens överväganden. Kapitel 9 innehåller en beskrivning av tänkbara konsekvenser av införandet av en EU-gemensam reglering om inresetillstånd för att söka asyl med utgångspunkt i svenska förhållanden. I bilaga 2 finns beskrivet hur ett sådant regelverk skulle kunna se ut med utgångspunkt i svenska förhållanden.

2 Bakgrund och gällande rätt

2.1 Inledning

2.1.1 Irreguljär migration till Europa har ökat över tid

Många som flytt till ett annat land kan inte återvända hem på grund av fortsatt konflikt, krig eller förföljelse. Fler än 65 miljoner människor befinner sig nu på flykt runtom i världen.¹ Fler än 21 miljoner av dessa bedöms vara flyktingar i behov av skydd.² Av dessa lever många under farliga omständigheter eller har särskilda behov som inte kan tillgodoses i landet där de har sökt skydd. Ansökningar om asyl i EU kan dock i allt väsentligt endast göras inom eller vid EU:s gränser. En person som avser att söka asyl i EU måste därför först ta sig till EU:s gräns för att där göra sitt skyddsbehov gällande. Varje år riskerar tiotusentals människor livet när de försöker resa in i EU irreguljärt, i brist på lagliga inresealternativ. De lagliga vägarna till Europa för asylsökande är få, trots att rätten till asyl utgör del av EU-rätten. Vidare är antalet asylsökande ojämnt fördelat inom EU, trots att unionen har en gemensam yttre gräns och ett relativt harmoniserat asylregelverk.

Fram tills nyligen anlände cirka 100 000 asylsökande och andra migranter över EU:s yttre land- och sjögränser varje år.³ Under 2015 kom dock fler människor än någonsin att söka asyl i EU. Över 1 321 000 asylansökningar lämnades in, vilket är mer än en fördubbling från året innan. Drygt en miljon människor tog vägen

¹ Se UNHCR. (2017). Global Trends 2016.

² European Resettlement Network, ERN. (2017). *Private Sponsorship in Europe – Expanding complementary pathways for refugee resettlement*, s. 3.

³ Enligt Frontex anlände flertalet migranter till EU med flyg, utrustade med visering (inresan var således laglig, men sedan har de olovligen stannat kvar när tiden gått ut, s.k. visa overstayers). Se Anderson, R. (2016). *Irreguljär migration och Europas gränskontroller*, Delmi-rapport 2016:3, s. 14.

över Medelhavet. Av dem som kom till Italien dominerade människor från Eritrea och Nigeria, medan Syrien och Afghanistan var de vanligaste ursprungsländerna för Greklands del.⁴

Under 2016 var det 363 401 personer som tog sig till Europa över Medelhavet, enligt International Organization for Migration (IOM). Antalet döda under samma tid uppskattas till drygt 5 100 personer. Under 2017 beräknas i skrivande stund närmare 150 000 personer ha anlänt till Europa sjövägen. Antalet asylsökande och andra migranter till EU har således minskat avsevärt.

2.1.2 Sverige har tagit emot många asylsökande

Anhöriginvandring har tidigare varit det vanligaste skälet till att få tillstånd att bosätta sig i Sverige. Den vanligaste typen av uppehållstillstånd som beviljades 2015 var för personer som kom som anhörig till någon i Sverige, cirka 38 procent av de uppehållstillstånd som utfärdades under året var i den kategorin. Nästan en tredjedel av alla som fick uppehållstillstånd fick det av asylskäl och drygt 14 procent fick det av arbetsmarknadsskäl. Den trenden bröts under 2016 då antalet beviljade uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande blev fler. Under 2016 gavs närmare 69 000 personer skydd i Sverige sedan de sökt asyl, vilket motsvarade 60 procent av det totala antalet ärenden som avgjordes samma år.⁵ Anledningen till de relativt sett höga siffrorna från 2016 är det stora antal asylsökande, 163 000, som kom till Sverige under 2015. Under 2016 sökte cirka 29 000 personer asyl i Sverige, dvs. betydligt lägre siffror. Minskningen beror kanske till en del på förändrad svensk lagstiftning, som minskat möjligheterna till familjeåterförening och att få permanent uppehållstillstånd. Uttalandet från EU och Turkiet i mars 2016 samt sämre möjligheter för asylsökande att ta sig över gränserna i Europa kan dock antas ha haft större betydelse. År 2016 beviljades cirka 39 000 uppehållstillstånd på grund av anhöriginvandring till Sverige. Dessutom gavs 1 889 kvotflyktingar tillstånd att komma till Sverige inom ramen för den årliga

⁴ Siffran kan jämföras med den tidigare toppen från 1992, då 672 000 personer kom till EU, enligt uppgifter från Eurostat.

⁵ Av dem som fick bifall under år 2016 bedömdes cirka 18 000 personer som flyktingar och cirka 48 000 som alternativt skyddsbehövande.

flyktingkvoten, dvs. genom vidarebosättning. Sveriges flyktingkvot är 3 400 personer under 2017, med en ökning till 5 000 år 2018.

2.1.3 Fler länder behöver ta emot fler asylsökande

Asylmottagandet är inte jämnt fördelat mellan EU:s medlemsstater. Det beror i första hand på att vissa medlemsstater genom sitt geografiska läge får ta emot fler asylsökande (delvis till följd av den s.k. Dublinförordningen⁶, varom mera nedan). Vidare är EU:s medlemsländer olika attraktiva som slutdestination. Vissa länder anses trygga, med goda levnadsvillkor och en human inställning till nyanlända, medan andra har en mycket sämre ekonomisk situation, högre arbetslöshet, mer fattigdom, mer främlingsfientlighet och sämre mottagningsvillkor (utöver skillnader i asylregelverk).

Under 2015 var Sverige det näst största mottagarlandet av asylsökande i Europa efter Tyskland. Under 2016 var vi på sjätte plats efter Tyskland, Italien, Frankrike, Österrike och Grekland. Vissa länder har dock knappast tagit emot några asylsökande alls. En central fråga inom EU har kommit att bli hur EU kan ta ett gemensamt och utökat ansvar för att avlasta de stora flyktingmottagarländerna genom att erbjuda skydd till fler. Det som ofta diskuterats i dessa sammanhang är fler lagliga vägar för att söka skydd i EU, sedan 2016 med fokus på ökad vidarebosättning. Sedan juli 2015 har också ett aldrig tidigare skådat antal länder frivilligt förbundit sig att ta emot flyktingar genom vidarebosättning.⁷ Vidare har EU-kommissionen i juli 2016 föreslagit en förordning om vidarebosättning⁸ som en del av reformen av den gemensamma europeiska asylpolitiken (varom mera i kapitel 6).

I det här sammanhanget kan också nämnas FN:s deklaration för flyktingar och migranter, som antogs i New York i september 2016. I deklarationen uttryckte staterna sin önskan om att öka an-

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

⁷ Enligt rådsslutsatserna från juli 2015 åtog sig 27 medlemsländer i EU, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz att vidarebosätta 22 504 personer.

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden, dvs. KOM (2016) 468.

talet lagliga vägar för att möjliggöra för flyktingar att få inresa och bosätta sig i tredje länder (punkt 77). I punkt 78 uppmanas stater att etablera vidarebosättningsprogram och de som redan har sådana program uppmanas att utöka omfattningen av sina vidarebosättningsprogram. Vidare anges följande, i punkt 79.

We will consider the expansion of existing humanitarian admission programmes, possible temporary evacuation programmes, including evacuation for medical reasons, flexible arrangements to assist family reunification, private sponsorship for individual refugees and opportunities for labour mobility for refugees, including through private sector partnerships, and for education, such as scholarships and student visas.

2.2 Grundläggande om internationellt skydd

2.2.1 Flyktingrätt

Enligt artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har ”envar rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad mot förföljelse”. Med rätten till asyl (right of asylum) avses i folkrättslig mening en stats rätt att bevilja en flykting asyl, utan att detta ska anses som en ovänlig handling mot flyktingens hemland. Däremot innefattar asylrätten i folkrättslig mening inte någon rätt att kräva asyl i det land som vederbörande har flytt till. Inte heller den s.k. flyktingkonventionen (Genèvekonventionen)⁹ eller dess tilläggsprotokoll från 1967 innehåller någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet att ge asyl.

I praktiken kan dock förbudet mot återsändande (refoulement) i dess artikel 33 medföra att den asylsökande måste ges rätt att stanna. Artikel 33.1 lyder:

Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

I december 1966 beslöt generalförsamlingen att för anslutning öppna 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. Protokollet syftade till att eliminera tidsgränsen i 1951 års kon-

⁹ Convention Relating to the Status of Refugees.

vention. För den stat som har tillträtt protokollet gäller 1951 års flyktingkonvention så som om den i flyktingdefinitionen intagna tidsgränsen inte existerade. Protokollet ger heller inte någon rätt att tillämpa den geografiska begränsningen. Sverige har tillträtt konventionen, utan geografisk begränsning, och protokollet. Fler-talet av världens stater har också tillträtt konventionen och/eller protokollet.

Någon i internationella sammanhang allmänt accepterad definition av begreppet asyl finns inte. Normalt torde man emellertid med asyl mena en varaktig fristad mot politisk förföljelse, inklusive förföljelse på grund av ras, nationalitet eller religiös uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp. I praktiken innebär asyl att en flykting får uppehållstillstånd i tillflyktslandet.¹⁰

I det här sammanhanget kan också nämnas artikel 3 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)¹¹, som gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt artikel 3 i 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT).¹²

På det internationella området har upprepade försök gjorts att få till stånd en FN-konvention om asyl (territoriell asyl), utan att lyckas.¹³ I internationella sammanhang har emellertid vid olika tillfällen under betydande enighet understrukits, att staterna har skyldighet att efter förmåga ge i vart fall tillfälligt skydd (temporary refuge) åt flyktingar som kommer till gränsen och behöver sådant skydd (se t.ex. de konklusioner som antogs av FN:s flyktingkom-

¹⁰ Den som försöker ta sig till en medlemsstat i EU och där söka asyl beviljas emellertid sällan en visering, eftersom personen saknar återvändandeavsikt.

¹¹ Jfr artikel 2 (e) och 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet), varom mera nedan.

¹² "No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture."

¹³ Wikrén & Sandesjö, (1 juli 2017, elfte upplagan, Zeteo), kommentaren till 1 kap. 3 § utlänningslagen.

missaries exekutivkommitté år 1979). En sådan skyldighet får numera anses utgöra internationell sedvanerätt.

I artikel 18 i Europeiska unionens stadga, med rubriken ”Rätt till asyl”, anges följande:

Rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i [Genèvekonventionen] och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (...).

I artikel 51.1 i stadgan föreskrivs dock att bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

Med asyl avses i svensk rätt ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande, jfr 1 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

Med *flykting* avses enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse av enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur (vid den bedömningen beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium).¹⁴

Definitionen i utlänningslagen bygger på den som anges i flyktingkonventionen. Flyktingar som omfattas av FN-konventionens definition i dess artikel 1 A2 kallas därför ibland konventionsflyktingar.¹⁵

¹⁴ Nu aktuell lydelse infördes genom SFS 2014:1400, jfr prop. 2013/14:248 *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet* och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

¹⁵ I samband med att 2005 års utlänningslag infördes, kompletterades definitionen så att även förföljelse på grund av tillhörighet till en viss samhällsgrupp omfattas av internationellt skydd (jfr prop. 2004/05:170 och prop. 2005/06:6).

Med *alternativt skyddsbehövande* avses enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen en utlänning som i andra fall än enligt 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

Det ligger i sakens natur att en individuell prövning ska göras av de skyddsskäl som den enskilde åberopar till stöd för sitt påstående om behov av internationellt skydd. På asylrättsområdet är det en grundläggande princip att det är den asylsökande som ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Därav följer att sökanden också måste göra sin identitet sannolik. Emellertid bör beviskraven inte ställas alltför högt när det gäller påståenden om risk för förföljelse, eftersom någon fullständig bevisning som klart styrker en sådan risk sällan kan läggas fram. Sökandens berättelse får därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik.¹⁶ Inom asylrättsområdet finns en bevislätnadsregel till förmån för den asylsökande, principen om tvivelsmålets fördel (*benefit of the doubt*). En förutsättning för att den asylsökande ska få denna bevislätnad är att han eller hon gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och att hans eller hennes allmänna trovärdighet inte ifrågasätts.¹⁷

Här ska också nämnas UNHCR:s handbok om förfaranden och kriterier för fastställande av flyktingskap, som utgör ett internationellt erkänt tolkningsinstrument vid förfarandet för fastställande av flyktingskap.¹⁸ Den följer i huvudsak exekutivkommitténs slut-

¹⁶ Jfr bl.a. prop. 1996/97:25 s. 98 samt artikel 196 och 197 i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning.

¹⁷ Se UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, artiklarna 203 och 204.

¹⁸ *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1977.

satser och kompletteras även av riktlinjer, t.ex. om könsrelaterad förföljelse, internt flyktalternativ och tillhörighet till viss samhällsgrupp. UNHCR har således en normativ roll som övervakare och uttolkare av flyktingkonventionen.

2.2.2 Aktörer inom FN:s arbete för flyktingar

År 1949 beslöt FN:s generalförsamling att från den 1 januari 1951 inrätta en ny flyktingorganisation, *United Nations' High Commissioners for Refugees (UNHCR)*. Organisationen statuter anger vilka personer som faller under flyktingkommissariens kompetens (mandate). Definitionen i statuterna motsvarar den som finns i artikel 1 A 2 i flyktingkonventionen, men utan någon geografisk begränsning. Flyktingkommissarien väljs av FN:s generalförsamling och har sitt högkvarter i Genève. År 1958 inrättades the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, den s.k. exekutivkommittén. Kommittén, som för närvarande består av företrädare för cirka 50 länder, sammanträder varje år. Det finns också en juridisk underkommitté för skyddsfrågor (the Sub Committee of the Whole on International Protection). Denna behandlar rättsliga frågor som rör tolkning och tillämpning av flyktingkonventionen och i övrigt frågor som rör det rättsliga skyddet för flyktingar. På förslag av denna kommitté antar exekutivkommittén varje år riktlinjer för staternas handlande (s.k. Excom conclusions). Dessa är inte formellt bindande, men torde ha en styrande effekt på rättstillämpningen.

UNHCR är en av det internationella systemets viktigaste humanitära aktörer med ett unikt mandat att skydda flyktingar. Organisationen har en normativ roll som övervakare och uttolkare av flyktingkonventionen men spelar också en aktiv roll i arbetet med harmoniseringen av migrations- och asylpolitiken inom EU.

UNHCR:s uppdrag består i att tillvarata flyktingars rättsliga ställning, tillhandahålla materiellt bistånd och att verka för att finna varaktiga lösningar. När det gäller juridiskt skydd värnar UNHCR om den individuella asylrätten och för att motverka att flyktingar skickas tillbaka till ett land där deras liv eller frihet hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen (principen om non-refoulement). Till uppdraget hör också att i vissa stater utreda

skyddsbehov samt att övervaka att staters syn på flyktingskap är förenlig med den internationella flyktingrätten. UNHCR medverkar även vid frivillig repatriering av flyktingar till hemlandet, när förhållandena medger detta (voluntary repatriation). När frivillig repatriering inte är möjligt inom rimlig tid försöker UNHCR finna någon annan varaktig lösning på flyktingarnas situation, antingen att flyktingen ges möjlighet att stanna kvar permanent i det land dit han eller hon har flytt (local integration) eller att UNHCR föreslår ärendet för vidarebosättning till tredje land (resettlement). UNHCR arbetar kontinuerligt för att fler stater ska etablera vidarebosättningsprogram eller utöka antalet bosättningsplatser. Antalet bosättningsplatser har också ökat på senare år. I Sverige erbjuds vidarebosättning inom ramen för flyktingkvoten i första hand av personer som UNHCR rekommenderat för överföring.

Enligt en gemensam förklaring av medlemsstaterna i EU ska samråd ske med UNHCR och andra relevanta internationella organisationer i frågor som rör flyktingpolitik (se prop. 1997/98:58 s. 61 f.).

International Organization for Migration (IOM) bildades 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstod efter andra världskriget. År 2016 införlivades IOM i FN som FN:s migrationsorganisation. Organisationens huvudsakliga målsättning är att underlätta en ordnad och human hantering av internationell migration. IOM:s arbete inbegriper att uppmuntra till internationellt samarbete på migrationsområdet genom globala dialoger om migration, migration och utveckling, förebyggande och bekämpande av smuggling av migranter och människohandel, frivilligt återvändande och att hjälpa till i sökandet efter praktiskt inriktade lösningar på migrationsrelaterade problem och att tillhandahålla humanitärt stöd till behövande migranter, inklusive flyktingar och internflyktingar.

2.2.3 Det globala migrationsramverket (Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration)

FN har präglats av fragmentisering när det gäller migrationsfrågorna, som inte haft någon tydlig hemvist utan hanterats av olika FN-organ. Detta belystes bl.a. i den s.k. Doylerapporten (2003) och i rapporten från den Globala kommissionen om internationell migration (2005).

Bristen på institutionellt ledarskap i kombination med att migrationsfrågorna präglats av polarisering mellan staterna begränsade länge utsikterna för att skapa en global samarbetsregim för säker, ordnad, ansvarsfull och reglerad migration.

FN-toppmötet om flyktingar och migranter som ägde rum i New York den 19 september 2016, som bl.a. ledde till att IOM införlivades i FN och ett beslut om att arbeta fram globala ramverk om flyktingar respektive om migration, bidrog till att stärka förutsättningarna för samordning kring migration på global nivå.

Syftet med det globala migrationsramverket är att ta fram en övergripande överenskommelse mellan FN:s medlemsstater med principer, åtaganden och överenskommelser gällande samtliga dimensioner av internationell migration. Migrationsramverket ska bestå av följande huvudkomponenter: konkreta åtgärder, medel för genomförande, ramverk för uppföljning och granskning av genomförande.

Ramverkets substansområden är indelade i följande kluster:

1. Mänskliga rättigheter, social integration, sammanhållning och alla former av icke-diskriminering, inklusive rasism, främlingsfientlighet och intolerans
2. Hantera migrationens grundorsaker, inklusive de negativa effekterna av klimatförändringar, naturkatastrofer och kriser orsakade av människan, genom skydd och assistans, hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning, konfliktförebyggande och konfliktlösning
3. Internationellt samarbete och styrning av migration i alla dess dimensioner, inklusive vid gränser, transit, inresa, återvändande, integration, återtagande och återintegrering
4. Migranternas och diasporagruppernas bidrag till alla dimensioner av hållbar utveckling, inklusive remitteringar och portabilitet av intjänade förmåner
5. Människosmuggling, människohandel och nutida former av slaveri, inklusive ändamålsenlig identifiering, skydd och assistans till migranter och offer för människohandel
6. Irreguljär migration och lagliga vägar för migration, inklusive anständigt arbete, arbetskraftsmigration, validering av kunskap och utbildning.

Den mellanstatliga processen för att förhandla fram migrationsramverket består av tre faser:

- I. en inledande tematisk fas och regional konsultationsprocess (april–november 2017) i Genève, New York och Wien),
- II. en inventeringsfas med ett förberedande möte i Mexiko i december 2017 för att konsolidera resultaten av konsultationsfasen och en generalsekreterarrapport i syfte att konkretisera migrationsramverkets innehåll, och
- III. avslutande textförhandlingar (februari–juli 2018).

2.2.4 Det globala flyktingramverket (Global Compact on Refugees)

Syftet med det globala flyktingramverket är att stater ska ta ett ökat globalt ansvar för flyktingar. Genom antagande av ett globalt flyktingramverk bekräftar stater sitt åtagande när det gäller internationell flyktingrätt och samtycker till att stödja allomfattande gensvar på stora flyktingrörelser baserat på internationellt samarbete och global ansvarsfördelning. Flyktingramverket ska antas vid en högnivåkonferens 2018.

UNHCR har föreslagit att flyktingramverket ska bestå av två kompletterande delar: Annex 1 till New York-deklarationen, the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF) samt en handlingsplan (Program of Action). Implementeringen av CRRF pågår på sex geografiska platser (i tretton länder) i samverkan med FN:s medlemsstater och andra berörda aktörer.

Målsättningen med ramverket är att minska trycket på värdländer, utveckla flyktingars förutsättningar till självförsörjning, öka tillgång till lösningar i tredjeländer och slutligen att stödja förhållanden i ursprungsländer för att underlätta återvändande i säkerhet och värdighet.

Handlingsplanen, vars format ännu inte är fastställt, ska definiera implementeringen av annex 1 i New York-deklarationen och innehålla åtgärder som ska kunna vidtas av såväl FN:s medlemsstater som andra aktörer. Handlingsplanen kommer eventuellt innehålla mekanismer för att säkerställa en jämlik fördelning av ansvar för att genomföra CRRF samt mekanismer för uppföljning. Handlingsplanen

ska beskriva hur existerande åtaganden bäst uppfylls och hur ansvaret för dessa åtaganden jämnare kan fördelas.

Processen för att utarbeta flyktingramverket, framför allt dess handlingsplan, består av olika komponenter. CRRF implementeras nu i ett antal länder. Lärdomarna från implementeringen ska ingå i handlingsplanen. Under 2017 hålls fem tematiska möten med FN:s medlemsstater och andra aktörer under ledning av UNHCR i syfte att utveckla handlingsplanen. Framtagandet av handlingsplanen sker framför allt i Genève genom UNHCR. I december 2017 hålls UNHCR:s årliga skyddsdialog i Genève där en inventering av processen ska göras som ska ligga till grund för ett första utkast av det globala flyktingramverket. Under 2018 ska fyra formella konsultationsmöten hållas med FN:s medlemsstater och andra relevanta aktörer innan UNHCR:s högkommissarie ska lägga fram sitt slutgiltiga förslag till generalförsamlingen hösten 2018.

2.3 Unionsrätten

Grundläggande i EU-rätten är att en förordning är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.¹⁹ En förordning blir alltså automatiskt en del av staternas nationella rättssystem och gäller enligt sin lydelse på samma sätt som nationella lagar (någon författning som inför en förordning i nationell rätt får inte förekomma). Direktiv är däremot bindande endast med avseende på det resultat som ska uppnås och inom vilken tid detta ska ske. Särskilt tydliga regler i direktiv kan dock ha s.k. direkt effekt. Medlemsstaterna avgör själva på vilket sätt direktiv ska införas i den nationella rätten. På områden som faller utanför EU-rätten kan medlemsstaterna ha i princip vilka regler de vill.

2.3.1 Asylpolitiska beslut inom EU

Det gemensamma regelverket på asylområdet har utformats under flera decennier och har bl.a. kopplingar till utvecklingen av Schengensamarbetet. Sedan 1999 har ett betydande antal rättsakter

¹⁹ Jfr artikel 189 i Romfördraget (numera 249).

antagits på asylområdet. Det har i huvudsak rört miniminormer. Det nuvarande fördraget²⁰ ger dock möjlighet och grund för en längre gående harmonisering.

EU:s asylpolitik (Common European Asylum System, CEAS), som utgår från artikel 78 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, ska omfatta

- en enhetlig asylstatus,
- en enhetlig status för subsidiärt skydd,
- ett gemensamt system för tillfälligt skydd,
- gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd,
- kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl,
- normer för mottagandevillkoren, och
- partnerskap och samarbete med tredjeländer.

Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag.

I Stockholmsprogrammet, som antogs den 10 december 2009 för perioden 2010–2014, bekräftades ”målet att upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet grundat på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljats internationellt skydd”. I programmet betonades i synnerhet behovet att främja verklig solidaritet med de medlemsstater som är utsatta för särskilt hårt tryck samt den centrala rollen för det nya Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO).

I juni 2014 fastställde Europeiska rådet strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 68 FEUF) för de kommande åren, på grundval av Stockholmsprogrammet. Ett full-

²⁰ Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Lissabonfördraget utgör en ändring av EU-fördraget (Maastrichtfördraget, 1993) och fördraget om Europeiska Gemenskapen (Romfördraget, 1958).

ständigt införlivande och faktiskt genomförande av det gemensamma europeiska asylsystemet var en absolut prioritering.

Trots att ett reviderat gemensamt asylsystem hade trätt i kraft 2013, fanns ett behov av reform redan två år senare på grund av det höga migrationstrycket 2015 och de uppenbara bristerna i medlemsstaternas hantering av situationen. Under våren och sommaren 2016 presenterade kommissionen följaktligen förslag till reform av det gemensamma europeiska asylsystemet, varom mera i avsnitt 6.3.

2.3.2 Schengensamarbetet

Sedan år 1985 har vissa stater avstått från kontroll av personer vid sina inre gränser genom det s.k. *Schengenavtalet*. Riksdagen godkände i april 1998 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet.²¹ Sverige deltar fr.o.m. den 25 mars 2001 i hela det operativa Schengensamarbetet. Sveriges deltagande i det operativa Schengensamarbetet föranledde vissa tillägg och ändringar i svensk rätt. Regler om enhetlig visering infördes, så att en visering som utfärdats av en Schengenstat gäller även här.^{22 23} Schengenländerna är Belgien, Danmark, Finland, Estland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Spanien, Slovenien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

En viktig del av Schengensamarbetet är den gemensamma viseringspolitiken. Den innebär bland annat att länderna enats om vilka länders medborgare som ska ha visering för att få resa in i Schengenområdet.

De inre gränserna är landgränserna mellan de deltagande länderna samt flygplatser och hamnar (i de fall trafiken går till och från ett annat Schengenland). Inom gränserna är det tillåtet att passera överallt och när man vill utan någon personkontroll. Asylsökande kan dock inte resa fritt mellan länderna. De yttre gränserna är gränserna mot länder som inte deltar i Schengensamarbetet. Där ska alla rese-

²¹ Prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181.

²² 2 kap. 7 a § 1989 års utlänningslag, jfr artikel 10 i Schengenkonventionen.

²³ Den nuvarande regleringen av Schengensamarbetet är tillfällig i avvaktan på att gemensamma regler kan antas inom EU.

närer kontrolleras noggrant. Resenärer ska passera dessa gränser vid särskilda gränsövergångsställen och under bestämda öppettider.

Schengen Information System, SIS, är ett gemensamt data-system som Schengenländerna använder som hjälpmedel för spaning och efterlysning. I SIS får varje medlemsland föra in uppgifter om personer, fordon eller föremål som är efterlysta. I SIS finns också en spärrlista. Där kan medlemsländerna registrera personer som de inte vill ska få resa in i Schengenområdet. En orsak till registreringen kan vara att personen begått grova brott, en annan att personen av- eller utvisats med återreseförbud.

2.3.3 EU-förordningar som berör asylsökande

Dublinförordningen

Den s.k. Dublinkonventionen från 1990 kom för samtliga EU:s medlemsstater att ersätta regleringen i Schengenkonventionen om hanteringen av asylansökningar (prop. 1997/98:58 s. 125).²⁴ Sedan Amsterdamfördraget trätt i kraft fördes Dublinkonventionens regelverk över till första pelaren (prop. 1997/98:58 s. 61). Dublinkonventionen har sedermera ersatts av rådets förordning (EG) nr 343/2003 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, dvs. *Dublinförordningen*.

Denna förordning har upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat. Den nya Dublinförordningen (Dublin III) bygger i huvudsak på samma ordning och struktur som den tidigare. De s.k. ansvarskriterierna har preciserats ytterligare och även i övrigt har Dublinförordningen anpassats till rådande förhållanden. Den nya förordningen trädde i kraft i juli 2013.

²⁴ Dublinkonventionen trädde i kraft den 1 september 1997 och tillträdades av Sverige den 1 oktober 1997 (se prop. 1996/97:87, bet. 1996/97:SfU16, rskr. 1996/97:248).

Dublinförordningen kan sägas vara grundstenen i det gemensamma europeiska asylsystemet. Syftet med Dublinförordningen är att fastställa en ansvarig stat (EU-stat eller Norge, Schweiz, Island eller Liechtenstein) som ska pröva en utlännings asylansökan. Genom att den ansvariga staten identifieras undviker man dels att den asylsökande inte får sin ansökan prövad i något land, dels att en ansökan görs och prövas i flera länder samtidigt. Dublinförordningen reglerar däremot inte skälen för att bevilja asyl. Av artikel 33.1 i asylprocedurdirektivet²⁵ framgår att medlemsstaterna inte behöver pröva om asylsökanden är flykting, om ett beslut om överföring har fattats enligt Dublinförordningen. Ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen innebär alltså att asylansökan inte prövas materiellt i medlemsstaten i fråga. Ett skäl för detta är att de anslutna EU-länderna kan anses ha likartade förutsättningar att tillgodose människors behov och rättigheter och likartade regler för när en person ska ha rätt till asyl.

Artikel 3.1 i Dublinförordningen slår fast att en asylsökande har rätt att få sin ansökan prövad och att prövningen ska tillgodoses av en enda ansvarig medlemsstat. I kapitel III, artiklarna 7–15 i förordningen, framgår kriterier för hur ansvarig medlemsstat ska fastställas. Ansvarskriterierna ska tillämpas i den rangordning som anges i förordningen. Lite förenklat kan sägas att en asylansökan ska prövas enligt följande prioritetsordning; av medlemsstat där personen (1) redan har familjemedlem, (2) redan har uppehållstillstånd eller visering, eller (3) passerat gränsen utan giltigt tillstånd.

Alla asylsökande som är 14 år eller äldre ska lämna fingeravtryck när de registrerar sin ansökan. Fingeravtrycken registreras i databasen Eurodac. Där registreras också fingeravtryck från den som reser in i Dublinområdet utan tillstånd och påträffas i anslutning till gränspassagen. De som ansöker om Schengenvisering vid en Dublinstats utlandsmyndighet får sina fingeravtryck registrerade i databasen VIS (en databas som innehåller information om viseringar inom Schengenområdet). Härigenom kan en slagning i Eurodac och VIS bekräfta om den asylsökande redan ansökt om visering, rest in utan tillstånd eller sökt asyl i en annan Dublinstat.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

Det förekommer i viss utsträckning att migranter inte söker asyl i det första EU-land de kommer till utan först i exempelvis Sverige. Om det saknas en registrering i Eurodac eller VIS är det i regel svårt att leda in bevis att en person t.ex. rest in i Italien utan tillstånd innan han eller hon ansökte om asyl i Sverige. I sådana fall överförs sällan personen till Italien och den materiella prövningen görs i Sverige (såvida inte något av övriga ansvarskriterier är tillämpliga gentemot en annan medlemsstat). Om inresan skett via Grekland sker inte heller någon överföring, eftersom det för närvarande råder sådana systematiska brister i mottagningsvillkoren och asylförfarandet i Grekland att asylsökanden riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling vid överföring dit, jfr artikel 4 i EU:s rättighetsstadga, Europadomstolens för mänskliga rättigheter dom den 21 januari 2011 i målet MSS mot Belgien och Grekland (appl.nr 30696/09), EU-domstolens dom i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, NS m.fl. samt MIG 2010:21.

Av domskälen i MIG 2010:21 synes framgå att Grekland på flera sätt tillhandahållit dåliga villkor (även i rättsligt avseende) för asylsökande i avskräckande syfte, dvs. en form av signalpolitik. Som utgångspunkt måste dock gälla att alla EU:s medlemsländer både kan och vill leva upp till vad som beslutats inom unionen (se bl.a. MIG 2013:23). När kritik riktas mot en medlemsstats sätt att följa gällande gemensamma regelverk anses det i domstolarna främst vara en sak för EU-institutionerna att följa upp.

EU-kommissionen har i anslutning till 2003 års Dublinförordning utfärdat en förordning med tillämpningsföreskrifter, kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003. Den sistnämnda förordningen gäller även i förhållande till 2013 års Dublinförordning med undantag för vissa bestämmelser som förts över till Dublinförordningen, bl.a. vissa bestämmelser i artikel 17.2 om frivilligt övertagande av en asylansökan av humanitära skäl.²⁶

Dublinförordningen leder inte i sig till en jämnare fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna. Beroende på sitt geografiska läge vid Europas yttre gränser får vissa medlemsstater hantera opro-

²⁶ Se även kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 om ändring av förordning (EG) nr 1560/2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat.

portionerligt många asylansökningar. Även medlemsstater som inte har en yttre EU-gräns har varit stora mottagarländer av asylsökande. Den stora majoriteten asylansökningar i ett fåtal medlemsstater skapar kapacitetsproblem i mottagningssystemen. Under 2016 har föreslagits en reviderad Dublinförordning, KOM(2016) 270 (se närmare i avsnitt 6.3). Genom denna avser kommissionen etablera en omfördelningsmekanism av asylsökande i Dublinförordningen som aktiveras med automatik när antalet asylansökningar i en medlemsstat överstiger en viss tröskel. Förslaget avser att förenkla och effektivisera handläggningen av Dublinärenden. Ett annat syfte med förslaget är att minska asylsökandes sekundära förflyttningar inom unionen.²⁷

Kodex om Schengengränserna

Tidigare fanns bestämmelserna om vilka villkor som skulle vara uppfyllda för att en inresa skulle tillåtas i artikel 5 i Schengenkonventionen.²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) trädde därefter i kraft den 13 oktober 2006. Förordning 562/2006 har nu ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering), som trädde i kraft den 12 april 2016. Eftersom kodexen är en förordning gäller den som den är utan att inkorporeras i eller transformeras till nationell rätt.

Ett förslag om ändring av kodexen lades fram av kommissionen i december 2015 och antogs i mars 2017. Förslaget var ett svar på uppmaningen i rådets slutsatser den 9 och 20 november 2015 om en riktad översyn av kodexen. Förslaget var även ett svar på de ökade terroristhoten i Europa. Genom ändringen är medlemsstaterna skyldiga att, vid de yttre gränserna, genomföra systematiska kontroller mot relevanta databaser av alla personer, även personer som omfattas av rätten till fri rörlighet enligt unionsrätten.

Artikel 4 i kodex om Schengengränserna, under rubriken ”Grundläggande rättigheter”, har följande lydelse:

²⁷ Regeringskansliet: Faktapromemoria 2015/16:FPM94.

²⁸ Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxländerna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna.

Vid tillämpningen av denna förordning ska medlemsstaterna handla i full överensstämmelse med relevant unionsrätt, däribland Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna[nedan kallad stadgan], relevant folkrätt, däribland konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som ingicks i Genève den 28 juli 1951 (nedan kallad Genèvekonventionen), de skyldigheter som följer av tillträde till internationellt skydd, särskilt principen om non-refoulement, och de grundläggande rättigheterna. I enlighet med de allmänna principerna i unionsrätten ska beslut enligt denna förordning fattas på individuell grund.

I artikel 6, som har rubriken ”Inresevillkor för tredjelandsmedborgare”, föreskrivs följande:

1. För planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en period på 180 dagar, ... ska följande villkor gälla för inresa för tredjelandsmedborgare:

- a) De är innehavare av en giltig resehandling (...).
- b) De innehar giltig visering, om sådan krävs (...).
- c) De kan styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och de har tillräckliga medel för sitt uppehälle (...).
- d) De finns inte registrerade i SIS i syfte att nekas inresa.
- e) De anses inte utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser (...).

(...)

5. Med undantag från punkt 1 gäller följande:

(...)

- c) Tredjelandsmedborgare som inte uppfyller ett eller flera av villkoren i punkt 1 får av en medlemsstat beviljas tillstånd till inresa på dess territorium av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser. (...)

Viseringskodexen

Syftet med EU:s (Schengenländernas) viseringspolitik är, att inom ramen för en reglerad invandring, ha ett så fritt besöksutbyte som möjligt. Medborgare i vissa länder måste ha en visering för inresa i Schengenområdet (Schengenvisering). Genom de s.k. positiva och negativa förteckningarna i bilagorna till rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de

yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, fastställs vilka tredje länders medborgare som ska vara viseringspliktiga och vilka som är undantagna från detta krav vid inresa till Schengenområdet. Viseringsförordningens bilagor uppdateras fortlöpande.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) har inrättats förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod (jfr artikel 1.1).

Med visering avses enligt artikel 2 ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för a) transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en 180-dagarsperiod, b) transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna.

Prövning av och beslut om viseringsansökningar regleras i artiklarna 18–23. Artikel 19 anger när en ansökan kan tas upp till prövning. Enligt bestämmelsen ska det behöriga konsulatet kontrollera att viseringsansökningen har gjorts i rätt tid och är fullständig, att biometriska kännetecken har tagits upp och att viseringsavgift har betalats. När konsulatet finner att dessa villkor är uppfyllda ska ansökan tas upp till prövning. I artikel 21 finns bestämmelser om kontroll av inresevillkor och riskbedömning vid prövning av viseringsansökningar. Enligt artikel 21.1 ska det, vid prövning av en ansökan om enhetlig visering, fastställas att sökanden uppfyller de inresevillkor som anges i kodexen om Schengen gränserna. Risken för olaglig invandring, risken för medlemsstaternas säkerhet och sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan viseringstiden har gått ut bör vid bedömningen särskilt uppmärksammas. Bedömningen av en ansökan ska särskilt grundas på bland annat sanningsenligheten och tillförlitligheten hos sökandens utsagor (artikel 21.7).

Artikel 25 i viseringskodexen rör ”Utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet.” En sådan visering ska undantagsvis utfärdas om den berörda medlemsstaten finner det nödvändigt att, av humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser bl.a. avvika från principen att

inresevillkoren i kodexen om Schengengränserna ska vara uppfyllda. En visering med territoriellt begränsad giltighet ska vara giltig för den utfärdande medlemsstatens territorium men kan i undantagsfall vara giltig i flera medlemsstater förutsatt att varje berörd medlemsstat medger detta.

EU-domstolen har i dom den 7 mars 2017 i mål C-638/16 PPU uttalat sig om viseringar för att söka asyl. EU-domstolen ansåg att av artikel 1 i viseringskodexen följer att sådana ansökningar inte omfattas av kodexens tillämpningsområde ens om de formellt har framställts på grundval av artikel 25 och särskilt inte tillämpningsområdet för artikel 25.1 (a) (se punkt 43 i domen). Eftersom unionslagstiftaren hittills inte heller har antagit någon akt med stöd av artikel 79.2 (a) FEUF vad gäller villkoren för medlemsstaternas utfärdande, av humanitära skäl, av visering och uppehållstillstånd för längre tid till tredjelandsmedborgare, omfattas sådana ansökningar endast av nationell rätt (punkt 44). Se också avsnitt 7.3.4.

2.3.4 Direktiv som berör asylsökande

Skyddsgrundsdirektivet

Som ett led i strävandena efter en gemensam asylpolitik med flyktingkonventionen som grund antogs direktiv 2004/83/EG den 29 april 2004 om miniminormer för fastställande av vem som är flykting eller annars i behov av internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och förmåner, det s.k. *skyddsgrundsdirektivet*. Detta trädde i kraft i oktober 2006 och implementerades i svensk rätt den 1 januari 2010.²⁹ Direktivet har omarbetats. Ett nytt direktiv³⁰ trädde i kraft i januari 2012 och det tidigare direktivet upphörde att gälla den 21 december 2013.

Skyddsgrundsdirektivets bestämmelser angående flyktingar bygger på flyktingkonventionen. För att få ställning som flykting krävs att personen uppfyller kraven i flyktingdefinitionen (artikel 2 d) och inte omfattas av de s.k. uteslutningsgrunderna (artikel 12), motsvarande

²⁹ Prop. 2009/10:31, SFS (2009:1542). I betänkandet (SOU 2006:6) *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt* finns en omfattande genomgång och analys av 2004 års skyddsgrundsdirektiv.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

dem i artikel 1 D, E och F i flyktingkonventionen. Skyddsgrundsdirektivet går emellertid längre än flyktingkonventionen. Vid sidan av flyktingar ges genom direktivet internationellt skydd åt s.k. subsidiärt skyddsbehövande (artikel 1 f). Därmed menas en person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att han eller hon vid ett återvändande till sitt ursprungsland eller det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15, allt under förutsättning att personen inte omfattas av någon i artikel 17 angiven uteslutningsgrund. Med allvarlig skada avses i artikel 15 dödsstraff eller avrättning, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller ett allvarligt eller personligt hot mot en civilpersonens liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Den som uppfyller kraven för att anses som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande (artikel 2 d respektive 2 f samt artikel 13 respektive 18). Med internationellt skydd avses enligt direktivet flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 2 a). En stor del av direktivet upptas av bestämmelser om innebörden av det internationella skyddet. I artikel 20.1 anges att bestämmelserna om innebörden av internationellt skydd inte ska påverka de rättigheter som följer av flyktingkonventionen. Vid genomförande av bestämmelserna ska medlemsstaterna enligt artikel 20.3 beakta situationen för utsatta personer, t.ex. barn. Särskild hänsyn ska tas till barnets bästa (artikel 20.5). Det internationella skyddet omfattar bl.a. skydd mot avvisning, non-refoulement (artikel 21), sammanhållning av familjer (artikel 23) och resedokument (artikel 25).

Kommissionen har den 13 juli 2016 lagt fram ett förslag till förordning som ska ersätta skyddsgrundsdirektivet.³¹ Förslaget syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och revidering av rådets direktiv 2003/109/EC av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, KOM(2016) 466.

Asylprocedurdirektivet

Ett direktiv rörande miniminormer för själva asylproceduren, särskilt förfarandet för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, antogs av rådet den 1 december 2005 (direktiv 2005/85/EG, *asylprocedurdirektivet*) och trädde i kraft år 2006. Direktivet genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2010.³² Asylprocedurdirektivet har därefter omarbetats (jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU).³³ Det omarbetade asylprocedurdirektivet trädde i kraft i juli 2013. Direktivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt³⁴ den 1 januari 2017.³⁵

Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till asylprocedurförordning.³⁶ Förordningen avses ersätta det nuvarande asylprocedurdirektivet. Förslaget syftar till att etablera ett enhetligt förfarande för internationellt skydd som är effektivt och rättvist.

Familjeåterföreningsdirektivet

Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening antogs den 22 september 2003. Familjeåterföreningsdirektivet bygger på tanken att en tredjelandsmedborgare som har en mer permanent bosättning i en medlemsstat, den s.k. anknytningspersonen, ska ha rätt att återförenas med sina familjemedlemmar. För att ha rätt till familjeåterförening enligt direktivet ska anknytningspersonen ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd. Direktivet innehåller både obligatoriska och fakultativa bestämmelser. De obligatoriska bestämmelserna i direktivet gäller familjeåterförening med kärnfamiljen. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas möjlighet att anta eller behålla förmånligare bestämmelser.

³² SFS 2009:1542, jfr prop. 2009/10:31.

³³ Jfr Ds 2015:37.

³⁴ Det finns delar som ännu inte genomförts, jfr artikel 52.

³⁵ Se SFS (2016:1246) och prop. 2016/17:17.

³⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och upphävande av direktiv 2013/32/EU, KOM(2016) 467.

Massflyktsdirektivet

I juli 2001 antog rådet direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer, det s.k. *massflyktsdirektivet*. Direktivet har införlivats i svensk rätt och regler finns i 21 kap. utlänningslagen.³⁷ Syftet med direktivet är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Medlemsstaterna ska ange vilken mottagningskapacitet de har för att ta emot personer. I inledningen till direktivet anges skälen för antagandet av direktivets bestämmelser. Det noteras bl.a. att antalet fall av massiv tillströmning av fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland har ökat i Europa under de senaste åren, framför allt på grund av krigen i forna Jugoslavien och Kosovokrisen. I dessa fall kan det enligt direktivet vara nödvändigt att införa ett undantagssystem för att ge dem omedelbart och tillfälligt skydd. I inledningen anges vidare att med hänsyn till undantagskaraktären hos de bestämmelser som fastställs i direktivet bör det skydd som erbjuds ha begränsad varaktighet och ge de berörda personerna en tillräcklig skyddsnivå.

På förslag från EU-kommissionen ska Europeiska unionens råd med kvalificerad majoritet avgöra om det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer till gemenskapens territorium (artikel 5). Rådets beslut är bindande för alla medlemsstater i EU. Det tillfälliga skyddet ska inledningsvis gälla i ett år. Skyddet kan därefter förlängas med sex månader i taget under maximalt tre år (artikel 4). Skyddet kan upphöra att gälla närhelst rådet fattar beslut om det eller när den maximala tiden löpt ut (artikel 6).

Mottagandedirektivet

Den 26 juni 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). I direktivet fastställs normer för mottagande av sökande i syfte att

³⁷ Jfr prop. 2001/02:185. Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt.

säkerställa en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. Vidare syftar harmoniseringen av sökandes mottagningsvillkor till att begränsa sökandes sekundära förflyttningar. Direktivet säkerställer även tydliga regler som begränsar möjligheten att ta asylsökande i förvar och innehåller högt ställda krav i fråga om behandling av asylsökande i förvar. Kommissionen har i juli 2016 presenterat ett förslag till nytt direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, KOM (2016) 465.

2.3.5 EU-aktörer med uppgifter på migrationsområdet

Europeiska stödkontoret för asylfrågor (European Asylum Support Office, EASO) inrättades i juni 2011, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor. Syftet med stödkontoret är att stärka det praktiska samarbetet för att bidra till genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet och arbeta med kapacitetsuppbyggnad i medlemsstaterna. Bland annat förvaltar och administrerar EASO en gemensam portal för att underlätta medlemsstaternas tillgång till information om ursprungsländerna.

Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) upprättades genom rådets förordning (EG) 2007/2004 och började sin verksamhet 2005 som EU:s gränskontrollmyndighet för de yttre gränserna med säte i Warszawa, Polen. Den utgör en del av Europeiska gräns- och kustbevakningen sedan den 6 oktober 2016.

2.4 Svenska regler

2.4.1 Uppehållstillstånd

Utlänningslagen

De grundläggande förutsättningarna för att en utlänning ska få resa in i Sverige samt uppehålla sig och arbeta här finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97). Av bestämmelserna framgår bl.a. att det som huvudregel krävs ett uppehållstillstånd för

en utlänning som ska vistas i Sverige i mer än tre månader. Med uppehållstillstånd avses enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Ett permanent uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att resa in, uppehålla sig och även arbeta i Sverige under obegränsad tid. Medborgare i de nordiska länderna är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. De som har uppehållsrätt eller visering för längre tid än tre månader är också undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd (3 a kap. 1 § utlänningslagen).³⁸

Enligt huvudregeln ska permanent uppehållstillstånd beviljas när utlänningen har för avsikt att mera varaktigt bosätta sig i Sverige, om det inte finns särskilda skäl som talar mot att ett permanent uppehållstillstånd beviljas (se prop. 1983/84:144 s. 88 och prop. 2004/05:170 s. 197). I praktiken gäller det vanligtvis utlänningar som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande, utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning och utlänningar som beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av synnerligen/särskilt ömmande omständigheter. Från huvudregeln om permanent uppehållstillstånd finns i 5 kap. 7–15 d §§ utlänningslagen en rad undantag när en utlänning i stället för permanent uppehållstillstånd ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Uppräkningen är dock inte uttömmande (se prop. 2004/05:170 s. 197–198).

Av 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen följer att flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige som huvudregel har rätt till uppehållstillstånd här. Upphållstillståndet ska vara permanent eller gälla i minst tre år. I 5 kap. 6 § utlänningslagen anges att uppehållstillstånd kan beviljas en vuxen utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För att barn ska

³⁸ Förutsättningarna för uppehållsrätt regleras närmare i 3 a kap. utlänningslagen, som bygger på bestämmelser i det s.k. rörlighetsdirektivet (direktiv 2004/38/EG).

beviljas uppehållstillstånd i motsvarande fall krävs i stället att omständigheterna är särskilt ömmande. Regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen.

Regler om när tidsbegränsade uppehållstillstånd meddelas finns i 5 kap. 7–15 d §§ utlänningslagen. Enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges till en utlänning som önskar vistas i Sverige på grund av arbete, studier eller för att bedriva näringsverksamhet. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas även för besök i Sverige. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök kan beviljas om det framstår som klart att det är fråga om en kortare vistelse i Sverige och att utlänningen inte kan antas arbeta eller försöka bosätta sig här. Vidare krävs att utlänningens försörjning ska vara tryggad under vistelsen och att han eller hon har en returbiljett eller tillräckliga medel för återresan. Det finns inte någon maximal tid föreskriven vad gäller uppehållstillstånd för besök, men normalt saknas anledning att ge tillstånd för längre sammanhållen vistelse än ett år (se prop. 1994/95:179 s. 67).

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan inte beviljas om utlänningen inte innehar ett giltigt pass, jfr MIG 2007:30. Då utlänningen inte har möjlighet att ordna ett hemlandspass finns det ibland en möjlighet att utfärda främlingspass, varom mera nedan.

Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Av 1 kap. 1 a § utlänningslagen framgår att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska tillämpas framför utlänningslagen i den utsträckning som lagens bestämmelser avviker från utlänningslagen. Syftet är att under en begränsad tid anpassa det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner (se prop. 2015/16:174 s. 1). Lagen innehåller bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar, om begränsade möjligheter till anhöriginvandring för alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd och om skärpta försörjningskrav. Dessutom är det inte möjligt att bevilja uppehållstillstånd till övriga skyddsbehövande. Uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter får endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventions-

åtagande att avvisa eller utvisa utlänningen. På samma sätt ska uppehållstillstånd på grund av anknytning beviljas en utlänning som inte befinner sig i Sverige om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Permanent uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som vid förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet och i vissa fall ett barn med ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd. Lagen trädde i kraft den 20 juli 2016 och gäller till och med den 19 juli 2019.

2.4.2 Resedokument och främlingspass

För att kunna få ett *resedokument* ska en person vara erkänd flykting enligt 1951 års Genèvekonvention eller vara statslös och uppfylla kraven i 1954 års New York-konvention. Resedokumentet uppfyller EU:s krav på pass och går att resa med i alla länder. Om personen är flykting enligt Genèvekonventionen står det att personen inte får resa till hemlandet eller det land som personen flytt från. Dessutom gäller att om vederbörande inte har kunnat styrka sin identitet, kommer detta att framgå av resedokumentet, vilket kan göra det svårt att resa till vissa länder.

Den som inte har något pass, och som saknar möjlighet att få ett, kan i vissa fall få ett *främlingspass* av Migrationsverket, jfr 2 kap. 1 § utlänningslagen och 2 kap. utlänningsförordningen. Det gäller till exempel den som har fått ett uppehållstillstånd i Sverige på grund av att man har skyddsskäl gentemot hemlandet som medför att man inte kan vända sig dit för att få ett pass. Om personen däremot fått uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl som saknar koppling till myndigheter i hemlandet, till exempel hedersproblematik, naturkatastrofer eller det allmänna läget i hemlandet, ska personen kontakta hemlandets myndigheter för att få ett pass.

Om man har en annan handling som gäller som pass, och som går att resa med, kan man inte få ett främlingspass. Migrationsverket kan inte heller utfärda främlingspass till en person som befinner sig i sitt hemland. Ett främlingspass gäller i fem år och kan inte förlängas. Man kan bara överklaga Migrationsverkets beslut att avslå ansökan om främlingspass om man samtidigt fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd.

2.4.3 Visering

Före viseringskodexen innehöll utlänningslagen viseringsregler som motsvarade Schengenkonventionens regler om en enhetlig visering.³⁹ Numera regleras villkoren för utfärdande av en Schengenvisering uttömmande i viseringskodexen, som hänvisar till de inresevillkor som uppställs i kodexen för Schengengränserna. I prop. 2010/11:121 erinras på s. 33 om att någon möjlighet att ha kompletterande bestämmelser i nationell lag inte finns. Villkoren för beviljande av en visering enligt viseringskodexen ska inte heller återges i nationell lag. I 3 kap. 1 § utlänningslagen finns dock en upplysning om att villkoren för att bevilja Schengenvisering finns i viseringskodexen. Som en följd av viseringskodexen har de flesta av kapitlets bestämmelser upphävts, men i 3 kap. 4 § anges att om det finns särskilda skäl får *nationell visering* beviljas. En sådan visering ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Viseringen får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än passets giltighetstid endast när det finns särskilda skäl.

I författningskommentaren till bestämmelsen anges att särskilda skäl kan vara att sökanden önskar besöka nära släktingar i Sverige under längre tid än tre månader eller att en Schengenvisering för tid understigande tre månader av någon orsak inte kan utfärdas (se prop. 2010/11:121 s. 53).

Beslut om nationell visering får meddelas av Migrationsverket och Regeringskansliet (3 kap. 5 § utlänningslagen). Regeringen eller Regeringskansliet får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får besluta om Schengen-

³⁹ I artikel 5 i Schengenkonventionen angavs villkoren för erhållande av en enhetlig visering, jfr den tidigare lydelsen av 3 kap. 1 § punkt 1–6 utlänningslagen. I 3 kap. 1 § i dess tidigare lydelse redogjordes för de grundläggande förutsättningarna för att en visering skulle beviljas. Utlänningen skulle t.ex. ha ett gällande pass eller annan handling som ska godtas som pass. I praxis var också en viktig förutsättning att utlänningen inte vid ansökningen kunde antas ha för avsikt att bosätta sig här. Dock kunde visering beviljas, trots att det fanns risk för att sökanden inte avsåg att lämna landet vid viseringstidens utgång, om det fanns mycket starka humanitära skäl eller om det var fråga om deltagande i seminarier, idrottsligt eller kulturellt utbyte eller seriösa affärsbesök med stora ekonomiska intressen (jfr prop. 2010/11:121 s. 26). Vidare föreskrev 3 kap. 2 § första stycket utlänningslagen att en visering för inresa och vistelse i högst tre månader skulle utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig visering fick enligt andra stycket inte beviljas om det vid en samlad bedömning framstod som sannolikt att avsikten med vistelsen var en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte skulle lämna Sverige eller Schengenstaterna efter viseringstidens utgång.

visering, liksom besluta om samarbete med en extern tjänstleverantör eller med en kommersiell mellanhand i enlighet med viseringskodexen (7 §). Regeringen får också meddela föreskrifter om visering.

2.4.4 Transportörsansvar

I 19 kap. utlänningslagen finns regler om vem som ska svara för kostnaden för bl.a. en utlännings avlägsnande från Sverige i några angivna situationer.

I 19 kap. 2 § anges att om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen avvisas därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta staten för

1. kostnaden för utlänningens resa från Sverige,
2. resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med, och
3. kostnaden för utlänningens uppehälle här innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören.

Transportören ska helt eller delvis befrias från denna skyldighet, om transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige eller det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut ersättning för kostnaden.

Bestämmelserna om transportörsansvar utgör en del av Schengensamarbetet. Bestämmelsen i utlänningslagen grundas på 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, vilket syftar bl.a. till att bekämpa olaglig invandring.

3 Befintliga lagliga vägar in i EU

Inledning

Det är vanligt att använda sig av liknelsen med en verktygslåda vid beskrivningen av vilka lagliga inresevägar som finns till EU.¹ Vissa av dessa lagliga vägar fokuserar på skyddsbehövande (t.ex. vidarebosättning och humanitära mottagningsprogram), medan andra handlar om andra typer av legal migration som även flyktingar kan dra nytta av, t.ex. arbetskraftsinvandring och uppehållstillstånd för studier.² I detta kapitel beskrivs olika sätt som skyddsbehövande kan använda sig av för att komma till EU.

3.1 Vidarebosättning

Vidarebosättning är en av de varaktiga lösningarna för flyktingar när det inte råder någon hållbar situation i det första ankomstlandet. Vidarebosättning används i situationer där flyktingar inte kan återvända till sitt hemland (repatriering) och inte heller kan få faktiskt skydd eller integreras i värdlandet (lokal integration). Vidarebosättningsstater kan välja från vilka regioner vidarebosättningen ska ske och i sina egna urvalskriterier återspegla nationella prioriteringar. De flesta vidarebosättningsstater förlitar sig på FN:s flyktingorgan UNHCR för fastställande av allmänna vidarebosättningsbehov globalt och för prioritering på plats av vilka flyktingar som är i

¹ Exempelvis EU:s myndighet för mänskliga rättigheter, FRA, har använt sig av denna metafor. Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a tool-box*.

² UNHCR har sedan 2014 efterlyst en "toolbox approach", där man bett stater att ta emot hälften via vidarebosättning tillsammans med UNHCR, och den andra hälften genom alternativa intagningsvägar, såsom humanitära mottagningsprogram, gemenskapsbaserade sponsorprogram, familjeåterförening, stipendier, medicinsk evakuering, humanitära viseringar och arbetskraftsinvandring. Se ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 9.

behov av vidarebosättning.³ Vidarebosättning är en långsiktigt hållbar lösning där permanenta eller mycket långa uppehållstillstånd är regel. Den mottagande staten tillhandahåller juridiskt och fysiskt skydd, inklusive tillgång till civila, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter liknande dem som landets egna medborgare har.

Vidarebosättning fokuserar ofta på grupper som är särskilt utsatta i det första asyllandet. I UNHCR:s handbok om vidarebosättning, som först gavs ut 1997, anges sju kriterier för vilka personer som anses vara i störst behov av vidarebosättning; flyktingar med behov av juridiskt och/eller fysiskt skydd, människor som överlevt våld och/eller tortyr, personer med medicinska behov, kvinnor och flickor i riskzonen, familjeåterförening, barn och unga i riskzonen och slutligen flyktingar där andra hållbara lösningar saknas.

I vilken omfattning stater tar emot flyktingar för vidarebosättning varierar dock. År 2015 var det bara hälften av medlemsstaterna i EU som hade ett program för vidarebosättning.⁴ År 2015 fanns det 16,1 miljoner flyktingar i världen som registrerats av UNHCR (av cirka 65 miljoner människor på flykt totalt). Mindre än en procent av dem vidarebosattes det året till ett fåtal stater som deltar i UNHCR:s vidarebosättningsprogram. De senaste åren har USA varit världens främsta vidarebosättningsland⁵, följt av Kanada, Australien och de nordiska länderna. Under de första 11 månaderna av 2016 överlämnade UNHCR 145 500 akter med presumtiva kvotflyktingar till länder som tillämpar vidarebosättning. Mellan januari och november 2016 överfördes 115 000 personer till vidarebosättningsländer med UNHCR:s bistånd. Flest reste från Jordanien (19 800), följt av Libanon (16 300), Turkiet (12 500) och Tanzania (8 600).

³ UNHCR har genom sina stadgar uppdraget att genomföra vidarebosättning som en av tre varaktiga lösningar på en flyktingsituation (de övriga två är lokal integration och frivillig repatriering).

⁴ Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a tool-box*, s. 7.

⁵ USA har dock aviserat att man avser att minska sitt flyktingmottagande drastiskt. Enligt uppgift från Trump-administrationen i september 2017 planerar landet att tillåta högst 45 000 flyktingar under det kommande året – vilket innebär att det blir den lägsta flyktingkvoten på årtionden (källa: CNN, se <http://edition.cnn.com/2017/09/27/politics/us-trump-refugee-admissions/index.html>).

EU/EFTA-länderna vidarebosatte tillsammans uppskattningsvis 74 000 flyktingar mellan 2008 och 2016⁶. Antalet ökar dessutom stadigt sedan 2013. Före 2013 var det nio medlemsstater som hade vidarebosättningsprogram.⁷ Sverige, Norge, Förenade kungariket och Finland har konsekvent befunnit sig bland de fem största vidarebosättningsländerna. Full flyktingstatus eller understödande skydd garanteras flyktingar i de flesta europeiska vidarebosättningsländer. Däremot kan det variera mellan länderna om den skyddsbehövande erhåller permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

EU har lagt ned betydande ansträngningar tillsammans med UNHCR för att utveckla ett gemensamt förhållningssätt till vidarebosättning.⁸ Under 2016 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om ett EU-gemensamt system för vidarebosättning, KOM (2016)468 (se vidare i kapitel 6). Syftet är bland annat att få till stånd ett EU-gemensamt samarbete om vidarebosättning och bidra till att öka antalet platser för skyddsbehövande till unionen. Viss finansiering per vidarebosatt flykting finns också tillgängligt, via den s.k. Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF).⁹

Här ska också nämnas rådsslutsatserna från juli 2015 om att på frivillig grund vidarebosätta 22 500 flyktingar fram till slutet av 2017. Efter uttalandet mellan EU och Turkiet i mars 2016 ändrades beslutet på så sätt att medlemsstaterna kunde uppfylla sina förpliktelser i fråga om omfördelning genom vidarebosättning och humanitär mottagning av 54 000 personer i Turkiet vilka kommit från Syrien. Per den 20 september 2017 hade fler än 23 000 individer vidarebosatts till EU enligt slutsatserna från 2015 och uttalandet mellan EU och Turkiet.¹⁰ Detta motsvarar cirka 6 procent av de 1 190 000 personer som UNHCR bedömt vara i behov av vidarebosättning under 2017.¹¹

⁶ Källa: Eurostat.

⁷ Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Nederländerna, Norge, Sverige och Förenade kungariket.

⁸ Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a tool-box*, s. 7.

⁹ Förordning (EU) 516/2014.

¹⁰ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/1803 av den 3 oktober 2017 om förbättrade lagliga vägar för personer i behov av internationellt skydd [delgivet med nr C(2017) 6504].

¹¹ Se UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017.

För att säkerställa fortsatt vidarebosättning fram till dess att den gemensamma ramen för vidarebosättning finns på plats, uppmanade kommissionen medlemsstaterna till ambitiösa åtaganden på *Resettlement and Relocation Forum* den 4 juli 2017, med utgångspunkt i UNHCR:s bedömning av behoven (Global Projected Needs 2018).¹² Fram till september 2017 hade medlemsstaterna åtagit sig att tillhandahålla 14 000 platser. Målet är minst 50 000 platser till 31 oktober 2019.¹³ Per vidarebosatt person kan medlemsstaterna erhålla 10 000 euro.

Samtidigt ska framhållas att det fattades tio gånger fler bifallsbeslut efter spontana asylansökningar än vad det fanns platser för vidarebosättning under 2016. Under 2016 var det hela 40 gånger fler asylansökningar än vad det fanns vidarebosättningsplatser tillgängliga inom EU.¹⁴ Spontana asylansökningar är således alltför den överlägset vanligaste vägen till internationellt skydd.

De senaste sex åren har the European Resettlement Network (ERN)¹⁵ arbetat med att utveckla och stärka vidarebosättningsprogram i Europa genom att koppla ihop olika aktörer på området. ERN:s verksamhet omfattar numera även andra lagliga vägar för flyktingmottagande och inte bara vanlig vidarebosättning.

Sverige har tagit emot kvotflyktingar sedan 1950. Varje år överförs ett visst antal kvotflyktingar hit. Den rättsliga grunden för vidarebosättning finns i 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Enligt 2 § punkt 14 i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska Migrationsverket svara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande. Regeringen ger varje år instruktion till Migrationsverket om förutsättningarna för vidarebosättning till Sverige. Under åren 2011–2015 tog Sverige emot 1 900 kvotflyktingar per år. Från vilka flyktinggrupper, nationaliteter och i vilka länder kvotflyktingarna ska tas ut bestäms i samarbete med UNHCR. De svenska kriterierna för vidarebosättning bygger på principen om att skyddsbehov i förhållande till hemlandet alltid ska utgöra grunden för vidarebosättning.

¹² Samma dokument, punkt 11.

¹³ Samma dokument, punkt 15 och 16.

¹⁴ Fratzke, s. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*. s. 12 f.

¹⁵ Läs vidare på www.resettlement.eu.

Den 23 oktober 2015 enades Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om att Sverige successivt ska öka antalet kvotflyktingar upp till 5 000 personer senast 2018. Ökningen inleddes med en höjning till 3 400 personer under år 2017. De grupper som UNHCR presenterar för vidarebosättning till Sverige kommer fortsatt att vara personer med skyddsbehov, däribland särskilt utsatta kvinnor och barn.

3.2 Mottagande på humanitär grund (humanitarian admission)

Det finns ingen EU-gemensam definition gällande s.k. mottagande på humanitär grund (humanitärt mottagande). Humanitärt mottagande har likheter med vidarebosättning och kan också utgöra ett komplement till traditionella vidarebosättningsprogram, i samarbete med UNHCR. Humanitära mottagningsprogram (eng. humanitarian admission programme, HAP) innehåller ofta andra komponenter, t.ex. familjeåterföreningsprogram med inslag av privat/ideell sponsring (varom mera nedan). Det är en skyndsam process som syftar till att ta emot särskilt utsatta migranter från tredjeländer genom att erbjuda ett (oftast) temporärt skydd på humanitära grunder. Individerna har i regel inte valts ut särskilt av UNHCR, som vid vidarebosättning. Det behöver således inte vara fråga om flyktingar i snäv bemärkelse. UNHCR och IOM bistår dock ofta stater praktiskt även vid dessa program. Avsikten är normalt att det fortsatta skyddsbehovet ska ses över efter överföring till mottagandelandet.

I november 2016 var åtminstone 14 nationella humanitära mottagningsprogram igång inom EU.¹⁶ Österrike, Frankrike, Tyskland, Irland, Förenade kungariket, Danmark, Italien, Slovakien, Schweiz, Polen och Tjeckien har alla genomfört eller genomför humanitära mottagningsprogram som svar på den syriska flyktingkrisen.¹⁷ I synnerhet Tyskland har använt sig av sådana program. Under 2013 och 2014 tillhandahölls 35 000 platser för tillfälligt skydd på

¹⁶ Fratzke, S. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*. s. 14.

¹⁷ UNHCR (2014): *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*.

humanitära grunder.¹⁸ Programmen i Tyskland, Italien, Frankrike, Irland och Förenade kungariket innehåller inslag av privat sponsring och belyses därför ingående i det avsnittet (avsnitt 3.4).

Danmarks program 2007 och 2013 liknar inte vanliga HAP (snarare rör det sig om humanitära viseringar för att söka asyl). Det har varit fråga om riktade insatser för att bereda skydd till tidigare lokalanställda tolkar i danska väpnade styrkor i Irak och Afghanistan. Efter att ha kommit till Danmark med hjälp av humanitär visering, fick de söka asyl. Runt 400 personer beviljades asyl i Danmark på detta sätt.

I en engångsinsats tog Slovakien emot 149 kristna irakier från ett flyktingläger i Erbil (Irak) i december 2015. På ett liknande sätt tog Tjeckien i samarbete med stiftelsen Generation 21 och Barnabas Aid (en organisation som stödjer förföljda kristna) emot 153 kristna irakier från Erbil mellan januari och april 2016.¹⁹ I Polen sponsrade Estera Foundation ett program för att ta emot 158 syriska kristna i juli 2015. Den här typen av HAP som har karaktär av engångsinsatser kan ibland kallas för ad hoc-program.

Det är svårt att dra några säkra slutsatser om hur många som fått skydd genom humanitära mottagningsprogram, dels till följd av bristen på officiell statistik, dels till följd av dubbelredovisning.²⁰ Vidarebosättning redovisas ibland som HAP. Personer som överförts genom HAP och sedan söker asyl redovisas även som asylsökande. En del HAP liknar inte vidarebosättning utan utgör privata sponsorprogram som möjliggör familjeåterförening utanför kärnfamiljen. Susan Fratzke och Brian Salant, som försökt undersöka hur många som anlant till EU på olika sätt, efterlyser därför gemensamma definitioner och riktlinjer inom EU.²¹

¹⁸ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 9.

¹⁹ Fratzke, S. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*. s. 15.

²⁰ Fratzke, S. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*. se t. ex. s. 1.

²¹ Fratzke, S. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*.

3.3 Tillfälligt skydd

Det s.k. massflyktsdirektivet²² syftar till att personer i en massflyktssituation ska få ett omedelbart skydd och tillgång till sociala rättigheter samt en ansvarsfördelning mellan EU:s medlemsstater. Direktivet ger EU:s ministerråd möjlighet att besluta att en massflyktssituation råder, innebärande att tillfälligt skydd för de personer som avses i beslutet ska införas i samtliga medlemsstater. Det krävs en kvalificerad majoritet i ministerrådet för att beslut ska kunna fattas. Hittills har direktivets regler inte aktiverats. Om det skulle bli aktuellt att tillämpa direktivet, ska medlemsstaterna själva uppge vilken kapacitet de har. Direktivet har genomförts i svensk rätt, se 21 kap. utlänningslagen.²³ En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd och överförs hit ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, s.k. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

3.4 Privata/ideella sponsorprogram (private/community sponsorship)

Allmänt

Som en reaktion på kriget i Syrien och döden på Medelhavet har flera europeiska organisationer på senare tid engagerat sig i att finansiera flyktingmottagning, vilket tidigare uppfattats som ett statligt ansvar. I många fall rör det sig om kristna organisationer.

Liksom i fallet med humanitära mottagningsprogram är det svårt att definiera vad som avses med privata/ideella sponsringsprogram. Privata/ideella sponsorprogram kan sägas möjliggöra vidarebosättning av flyktingar med stöd av privatpersoner eller i samarbete med t.ex. en juridisk person, icke-statlig organisation eller andra intressegrupper, såsom lokala myndigheter eller religiösa sammanslutningar. De kan pågå parallellt eller i samarbete med statliga vidarebosättningsprogram. Privata/ideella sponsor-

²² Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

²³ Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2003 (jfr även prop. 2001/02:185).

program kan också göra det möjligt för flyktingar att återförenas med släktingar som kanske inte annars skulle kvalificera sig under familjeåterföreningskriterierna (dvs. släktingar som inte tillhör kärnfamiljen). Sponsorer kan ta ansvar för en del av de kostnader som är förknippade med vidarebosättning, mottagning och integrationsstöd i det mottagande samhället och därigenom utöka statens förmåga att stödja flyktingar.²⁴ Statens åtagande handlar i regel endast om att möjliggöra laglig inresa.²⁵ Med utgångspunkt i det välkända kanadensiska programmet kan hävdas att den här typen av program kännetecknas av att de privata aktörerna åtar sig att stå för finansiellt, socialt och emotionellt stöd under en *begränsad tid*, att sponsorn har rätt att utse vem man önskar stödja ("*naming*"), att personen ska erhålla en *säker status* och (underförstått) att programmen ska användas i tillägg till, och inte i stället för, vidarebosättning.²⁶ Av naturliga skäl är det vanligt att det är släktingar som namnges.

Kommissionen har uttalat sig i positiva ordalag om privata/ideella sponsorprogram, bl.a. i ett meddelande 2016, där man uttalade en avsikt att uppmuntra ett samordnat europeiskt förhållningssätt till dessa.²⁷

Här kan också nämnas *the Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI)*²⁸ – med bl.a. UNHCR som initiativtagare – som startade i slutet av 2016, med målet att sprida Kanadas erfarenheter av privata sponsorprogram och stötta implementeringen av liknande modeller i andra länder. Inom ramen för detta har bl.a. publicerats en omfattande digital handbok; *Building Blocks of Community Sponsorship. Guidebook and Planning Tools Based on Canada's Model.*

²⁴ UNHCR (2014): *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission.*

²⁵ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 11.

²⁶ Kumin, J. (2015). *Welcoming Engagement. How Private Sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union.* Migration Policy Institute (MPI).

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe, KOM(2016) 197 slutlig.

²⁸ <http://refugeesponsorship.org/>

Kanadas sponsorprogram en förebild

Kanadas långlivade modell nämns ofta i dessa sammanhang. Under mer än 40 år har *Canadian Private Sponsorship of Refugees Programme* (PSR) möjliggjort mottagandet av nästan 300 000 flyktingar. Vid sidan av PSR finns också mer traditionell vidarebosättning inom ramen för GAR (Government-assisted refugees, ett statligt program avsett för konventionsflyktingar). Ungefär 46 procent av alla flyktingar som tas emot i Kanada tas dock emot genom sponsorprogram. Regeringen sätter ett årligt tak för hur många som får tas emot.²⁹ För att komma i fråga måste man vara erkänd som flykting av antingen UNHCR eller asyllandet. Cirka 90 procent av de sponsrade har släktband till sina sponsorer.

PSR kan användas av tre slags sponsorer. För det första är det organisationer som har tecknat avtal med Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), s.k. Sponsorship Agreement Holders (SAH). För det andra är det s.k. groups of five (G5), dvs. grupper av minst fem kanadensiska medborgare eller permanent bosatta. För det tredje är det s.k. community sponsors, grupper som sällan deltagit i privat sponsring. Ungefär 75 procent av SAH (utanför Québec) är antingen religiösa institutioner (i regel kyrkor) eller kristna icke-statliga organisationer. Universitet har också agerat som sponsorer, t.ex. World University Service of Canada (WUSC) Student Refugee Program.

Sponsorerna måste ge in en detaljerad plan för det första året. De kanadensiska myndigheterna intervjuar flyktingen, som också genomgår säkerhetskontroll och undersöks medicinskt innan visering kan beviljas. Det finns möjligheter att få låna pengar av staten till täckande av kostnaden för den medicinska undersökningen, resan till Kanada och andra relaterade kostnader.

I regel tar hela processen innan flyktingen anlänt till Kanada mellan tre och fyra år, vilket får ses som en anmärkningsvärt lång handläggningstid. I november 2016 fanns 45 000 sökande i PSR-systemet, varav 6 400 ansökningar var äldre än tre år.³⁰

Efter att personen anlänt står sponsorn för flyktingens boende och uppehälle. Staten står för hälso- och sjukvård. Efter ett år har

²⁹ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 13.

³⁰ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

flyktingen rätt till socialförsäkringsförmåner och bistånd. Den totala kostnaden för att sponsra en flykting under ett (1) år har uppskattats till 12 600 kanadensiska dollar (cirka 8 805 euro). För en familj med fem personer uppskattas kostnaden till 29 700 kanadensiska dollar (cirka 20 755 euro). Summan är jämförbar med vad den kanadensiska regeringen lägger ut för att hjälpa en flykting inom ramen för den vanliga vidarebosättningen (GAR).³¹

De kanadensiska myndigheterna anstränger sig för att säkra sponsorernas kvalitet. Det finns ett statsfinansierat utbildningsprogram för sponsorer och även andra aktörer tillhandahåller utbildning och stöd till sponsorer.³² Myndigheterna kan fatta beslut om upphörande av ett sponsoråtagande om det inte fungerar eller sponsorn önskar sluta ("sponsorship break-down"). I sådana fall träder samhället på kommunal nivå in i stället, med bistånd.³³

Under 2013 lanserade Kanada en blandad modell i tillägg till GAR och PSR, *Blended Visa Office Referred (BVOR) Programme*, i syfte att erbjuda flyktingar från Syrien ett påskyndat förfarande. Flyktingarna utses då av UNHCR. Regeringen matchar dem med en sponsor och står dessutom delvis för kostnaden (flyktingens försörjning under de första sex månaderna). En sådan modell innebär större möjligheter för dem som inte har släkt i Kanada och således inte torde namnges av en sponsor. I januari 2017 hade drygt 40 000 flyktingar från Syrien tagits emot i Kanada, varav en betydande andel genom PSR och BVOR.³⁴ Mottagningstakten är således väsentligt högre i BVOR-programmet. UNHCR har välkomnat modellen och förespråkat en liknande modell i Europa.³⁵

Slutligen kan nämnas att integrationen i det nya samhället förefaller lyckas bättre vid PSR än vid vanlig vidarebosättning, troligen eftersom flyktingen möts av en välkomnande gemenskap.³⁶ Samtidigt finns en kritik om att upplägget kan leda till beroende och paternalism om inte förhållandet mellan parterna är välbalanserat och flyktingen medveten om sina rättigheter.³⁷

³¹ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 14.

³² ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

³³ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

³⁴ Se www.cic.gc.ca/english/refugees/welcome

³⁵ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 14.

³⁶ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

³⁷ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

Erfarenheter från Europa

Det s.k. Humanitarian Corridors-programmet i *Italien* etablerades genom ett Memorandum of Understanding (MoU) i december 2015 undertecknat av den stora kristna organisationen Comunità di Sant'Egidio, Internationella federationen av fria evangeliska kyrkor, styrelsen för den valdensiska kyrkan (den största protestantiska kyrkan i Italien) samt de italienska inrikes- och utrikesministerierna.³⁸ Överenskommelsen gäller 1 000 överföringar av flyktingar, i tillägg till den statliga vidarebosättningen. Fram till och med augusti 2017 har nästan 90 procent av kvoten tagits emot, varav nästan alla från Libanon. Programmet finansieras genom en skatt, det s.k. otto per mille-systemet, som innebär att alla skattebetalare erlägger 0,08 procent av sin årsinkomst till valfria välgörenhetsorganisationer (ofta kyrkor).

Det är organisationerna som väljer ut programdeltagare, bl.a. med utgångspunkt i sårbarhetskriterier. De sökande erhåller en visering till Italien på humanitära grunder (med stöd av artikel 25 i viseringskodexen). Efter att personen anlant till Italien ska personen söka asyl. Handläggningen skyndas på. Ansökningar som rör Syrien har enligt uppgift varit förhållandevis enkla, men andra nationaliteter skulle kunna fordra mer komplexa bedömningar.

Under hösten 2017 startas ett andra program inom Humanitarian Corridors, som syftar till att ta emot 500 flyktingar från Eritrea, Somalia och Sudan. Det är Comunità di Sant'Egidio och Caritas (den katolska kyrkans organisation för bistånd, humanitär hjälp och internationell utveckling) som är sponsorer.

Ett problem som har lyfts fram med det italienska systemet är att det inte står klart vilka sponsorns åtaganden är, t.ex. hur lång tid ansvaret gäller och om personerna har rätt till bistånd. I praktiken erbjuder de deltagande organisationerna mottagande utifrån sin egen kapacitet. Varje organisation har utvecklat sitt eget system.

Även *Frankrike* har ett Humanitarian Corridors-program, vid sidan av vanlig vidarebosättning, ett antal HAP:s samt humanitära viseringar som kan utfärdas vid ambassaderna efter gottfinnande.³⁹ Av dem som kommit till Frankrike genom humanitära

³⁸ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 17.

³⁹ Se ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 21 f.

viseringar har 421 stycken sedan 2012 fått hjälp av olika slags privata aktörer under ledning av Malteserorden (en romersk-katolsk religiös orden för lekmän med högkvarter i Rom), i praktiken ett privat sponsorprogram.

Det franska Humanitarian Corridors-programmet startade i mars 2017 efter italiensk förebild. En koalition av fem organisationer med kristen inriktning (bl.a. Caritas och Comunità di Sant'Egidio), undertecknade ett MoU tillsammans med inrikes- och utrikesministerierna, i syfte att ta emot 500 människor som flytt från Syrien eller Irak (inklusive palestinier) och som för närvarande befinner sig i Libanon. Fokus ligger på särskilt sårbara personer, t.ex. personer med funktionsnedsättning och äldre, liksom personer med släktband till Frankrike. Det är organisationerna som väljer ut personerna. Personerna ska erhålla en nationell D-visering via den franska ambassaden i Beirut (som gör en säkerhetskontroll av personen). När de anländer till Frankrike måste de söka asyl. Dessa ansökningar ska handläggas enligt ett påskyndat förfarande. Sponsoråtagandet gäller ett (1) år. Flygresan till Frankrike sker till 50 procents rabatt via Air France.

Även i den franska modellen av Humanitarian Corridors är det oklart vilka sponsorns åtaganden egentligen är. Sponsorn måste dock underteckna ett kontrakt som anger vad man åtar sig. Varje organisation har en egen variant på vad som ingår i kontraktet.

Förenade kungariket startade under 2016 UK Full Community Sponsorship Scheme vid sidan av sitt vidarebosättningsprogram om 750 platser (Gateway programme, GPP).⁴⁰ Sponsorprogrammet är dock inte fristående utan ingår i två HAP:s, där det ena rör vidarebosättning av särskilt sårbara individer från Syrien (VPRS) och det andra rör utsatta barn från Mellanöstern och Nordafrika (VCRS). I båda dessa är det UNHCR som tar fram potentiella sökande. Det påminner därmed om den kanadensiska BVOR. Finansieringen kan sedan ske antingen inom ramen för sponsorprogrammet eller via staten. Dessa HAP omfattar 23 000 platser. Fram till juni 2017 hade drygt 8 500 flyktingar tagits emot inom ramen för dessa HAP. Inom ramen för det privata/ideella sponsorprogrammet är det hittills bara 53 personer som tagits emot.

⁴⁰ Se ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 24 f.

I juli 2017 hade 10 privata/ideella sponsoråtaganden ingåtts.⁴¹ Enligt uppgift har man fokuserat på att bygga upp kapacitet och säkerställa kvaliteten innan man utökar omfattningen av programmet.

Förutsättningarna och ansvarsfördelningen är tydligt reglerat, till skillnad från programmen i Italien och Frankrike. De utvalda erhåller en nationell sex månader lång visering för att ta sig till territoriet (Förenade kungariket är inte bundet av viseringskodexen). Efter ankomsten erhålls ett femårigt uppehållstillstånd med möjlighet att ansöka på nytt. Sponsorerna är registrerade välgörenhetsorganisationer, allmännyttiga bolag och religiösa organisationer som blivit ackrediterade hos inrikesministeriet. Dessa måste underteckna ett sponsoråtagande för 12 månader, inkomma med en detaljerad plan och robusta garantier för att godkännas. Grupper som ska sponsra en familj måste garantera 9 000 pund (cirka 10 200 euro) samt boende för två års tid. Det är dock staten som betalar huvudparten av kostnaderna, inklusive för boende, vilket avsevärt minskar den finansiella risken för privata aktörer. Flyktingarna i fråga kan liksom andra människor söka bistånd och socialförsäkringsförmåner. Här ska dock framhållas att sponsororganisationen måste ha tillstånd från den kommunala myndighet som ska stå för bistånd om sponsoråtagandet avbryts.

I *Tyskland* finns flera vidarebosättningsprogram med tidsbegränsade uppehållstillstånd, bl.a. sådana som är avsedda för släktingar och innehåller sponsringskomponenter.⁴² I juli 2013 startade flera regionala program inom det s.k. Landesaufnahme-programme. I mitten av 2017 hade 23 000 personer anlänt via dessa program. De flesta stängdes dock i december 2016. Programmet har stöd i lag och administreras helt av regionerna ("Länder"). Det tillåter tyska medborgare eller i Tyskland bosatta som har släktingar som berörs av Syrien-kriget att stå för släktingens hela försörjning. Inresa sker genom en humanitär visering. Släktingen erhåller därefter ett tvåårigt uppehållstillstånd som kan förnyas. Sponsorn avlägger en "Verpflichtungserklärung" och måste bevisa att man kan stå för alla kostnader inklusive resan till Tyskland. Sponsoråtagandet sträcker sig över fem år och gör

⁴¹Enligt nyhetsbrev från ERN i november 2017 hr nu 30 "pledges" ingåtts, se www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ERN%20Newsletter%20%232.pdf

⁴² Se ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 27 f.

undantag endast för sjukvård. I augusti 2016 beslutade den tyska federala förvaltningsdomstolen att även om asylansökan vinner bifall, blir inte sponsorer befriade från sina åtaganden mot staten, innebärande att det kan bli aktuellt att återkräva bidrag av olika slag som betalats ut till personen efter beviljad asyl. Detta kom som en överraskning för många enskilda. Trångboddhet kan också uppstå när många familjemedlemmar ska samsas. För att hjälpa sponsorer med tunga, ofta orealistiska, bördor, har olika frivilligorganisationer trätt in som ”co-sponsors”, t.ex. Fleuchtlingspaten Syrien i Berlin, som genom crowd-funding kunnat stötta 197 ansökningar (t.ex. genom att åta sig att bekosta flygresa, boende och uppehälle för personen).

Slutligen noteras att det varit ett högt antal sökande till Länderprogrammen, vilket skapat problem för tyska utlandsmyndigheter, i synnerhet de som ligger i Syriens grannländer. Handläggningstiden för viseringar kan numera uppgå till 1,5 år.⁴³

Irland hade ett humanitärt mottagningsprogram för flyktingar från Syrien (SHAP) i tillägg till sin ordinarie vidarebosättning under sex veckor 2014 (ansökan kunde ges in perioden 14 mars–30 april 2014 och beslutet fattades i december 2014).⁴⁴ Genom SHAP kunde irländska medborgare eller fast bosatta människor från Syrien sponsra släktingar med särskild sårbarhet.⁴⁵ Inresa skulle ske med hjälp av en humanitär visering, varefter personen kunde få ett tvåårigt uppehållstillstånd. Sponsorer skulle stå för samtliga kostnader. Någon rätt till sociala förmåner fanns heller inte. Totalt beviljades 119 ansökningar av 308 (det är dock oklart hur många som kom). Kraven, t.ex. på hemlandspass, ska ha varit svåra att tillmötesgå.^{46 47}

⁴³ Se EMN Germany report 'Family reunification of Third Country Nationals.'

⁴⁴ Se ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 31 f.

⁴⁵ Grunden var ett ministerbeslut, inte lagstiftning.

⁴⁶ Se ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 31.

⁴⁷ Enligt uppgift har både Polen och Slovakien övervägt privata sponsorprogram för flyktingar. I Nederländerna ska ha bildats en arbetsgrupp för att förbereda ett förslag till program liknande Humanitarian Corridors, med 100 platser åren 2018–2019, se ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 32.

Uppgifterna ovan har i stor utsträckning hämtats från en rapport från The European Resettlement Network + other legal pathways (ERN+) ⁴⁸, som publicerades i september 2017; *Private Sponsorship in Europe*. I rapporten beskrivs ett antal nationella program och även det kanadensiska systemet. Vidare framhålls bl.a. följande (s. 36 f). Det finns ett behov av att enas om en definition för att kunna arbeta mot ett gemensamt regelverk. Programmen bör likna varandra mer för att motverka förvirring om vad som gäller, både för dem som kommer i åtnjutande av programmen och för sponsorer. Sponsorer och myndigheter bör ha tydligt definierade roller och tydligt avgränsat ansvar. Tiden för sponsoråtagandet ska vara fastslagen i förväg. Det är av väsentlig betydelse med en noggrann kontroll och uppföljning av sponserarna i fråga (vilket för närvarande endast Förenade kungariket förefaller satsa särskilt på), till undvikande av problem som kan drabba alla inblandade och skada programmets rykte. Erfarenheterna från de tyska Länderprogrammen visar att bördan på enskilda släktingar lätt blir för stor. Medsponsring kan avsevärt minska riskerna. Det är viktigt att boendet håller en rimlig standard och att frivilliga av olika slag deltar i utbildning och samordning. Det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv. Flyktingar bör erbjudas permanent uppehållstillstånd och en tydlig rättslig status. Man borde i högre utsträckning informera potentiella sökanden redan i hemlandet om mottagandevillkor, status, rättigheter, integrationsförväntningar m.m. Slutligen framhålls att privata sponsorprogram borde användas *i tillägg till* vidarebosättning, en uppfattning som även Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter European Fundamental Rights Agency (FRA) givit uttryck för.⁴⁹

⁴⁸ ERN driver ett projekt med finansiering från EU, *Developing Innovative European Models for the Protection of Refugees and Providing Support to New Resettlement Countries*. Projektet syftar till att undersöka och förespråka en utökning av kompletterande lagliga vägar, se s. 7 i den rapport som nämns i texten.

⁴⁹ Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, s. 6.

3.5 Medicinsk evakuering

Medicinsk evakuering möjliggör inresa för flyktingar med akuta medicinska behov som kan behandlas framgångsrikt i ett tredje land. Inresa kan ske med hjälp av en s.k. humanitär visering. Flyktingar med medicinska behov kan tas emot inom ramen för vidarebosättningsprogram eller humanitära mottagningsprogram, tillsammans med sina familjer. Syftet behöver dock inte vara bosättning utan att personen ska resa hem efter behandling.

Tjeckien evakuerade exempelvis 39 personer som skadats vid sammandrabbningar med polisen i Kiev i februari–mars 2014. Detta skedde inom ramen för det tjeckiska MEDEVAC-programmet vars syfte är att hjälpa människor i krigszoner eller andra områden där adekvat vård inte kan erhållas. Programmet har använts för att evakuera människor från Irak, Kosovo och Kambodja, oftast barn.⁵⁰

3.6 Humanitära viseringar

Humanitära viseringar framställs ofta som en särskild laglig asylväg oberoende av vidarebosättning och humanitära bosättningsprogram, men som framgår av redogörelsen ovan används det ofta för att möjliggöra inresa inom ramen för ett HAP. Om humanitär visering ska ses som en självständig asylväg, bör det rimligen användas på ett sådant sätt att de sökande inte valts ut i förväg, som sker vid vidarebosättning, HAP och privata sponsorprogram.

I artikel 25 i viseringskodexen framgår en möjlighet för en medlemsstat att bevilja en visering med territoriellt begränsad giltighet på grund av humanitära skäl. Viseringen som sådan ger dock inte sökanden någon särskild status eller rätt att bosätta sig inom EU. Medlemsstaterna har också möjlighet att bevilja nationella viseringar för längre tid än tre månader. Humanitära viseringar används emellanåt av medlemsstaterna när man vill möjliggöra för personer att ta sig till EU för att söka asyl. Vanligast är dock att humanitära viseringar används inom ramen för ett HAP och/eller av humanitära skäl (dvs. medicinska och sociala skäl),

⁵⁰ Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, s. 15.

snarare än vid asylskäl. Humanitära viseringar används tydligt ibland även vid familjeåterförening.⁵¹

Delvis på grund av begreppsförvirring är det svårt att få grepp om hur många och vilka typer av humanitära viseringar som beviljats av medlemsstater. Det saknas data på såväl EU-nivå som nationell nivå.⁵² Kommissionen har tidigare efterlyst ett mer koordinerat förhållningssätt och framtagandet av gemensamma riktlinjer om humanitära viseringar.⁵³ Kommissionen anförde sålunda bl.a. att förfaranden för skyddad inresa – som ger människor möjlighet att begära internationellt skydd utan att först med fara för eget liv resa till EU:s gränser – kan komplettera arbetet med vidarebosättning, och inledas med en samordnad hantering av viseringar som beviljas av humanitära skäl och gemensamma riktlinjer.

Enligt en studie från 2014 som Europaparlamentet tagit fram⁵⁴ är det 16 medlemsstater som har eller har haft någon modell för humanitära viseringar (på olika rättsliga grunder), avsett att användas i undantagsfall. Exempelvis har Frankrike på diskretionär basis och i undantagsfall beviljat visering till skyddsbehövande som närmat sig deras ambassader med en asylansökan. Detta har använts t.ex. för offer för jordbävningen på Haiti och för irakiska kristna. Frankrike använder sig av ett *visa au titre d'asile*, en nationell s.k. D-visering. Under 2016 beviljade Frankrike fler än 8 500 humanitära viseringar, varav 1 500 till flyktingar från Syrien och 1 700 till irakier, enligt uppgift på grund av religiös förföljelse.⁵⁵ Mellan 2012 och 2015 ställdes ut nästan 1 400 viseringar till flyktingar från Syrien.⁵⁶

Humanitära viseringar belyses och diskuteras ingående längre fram i betänkandet (kapitel 7).

⁵¹ UNHCR (2014). *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*.

⁵² Fratzke, S. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*, se bl.a. s. 17.

⁵³ Se meddelande från kommissionen, *Ett öppet och säkert EU* (KOM (2014)154 slutlig), s. 8.

⁵⁴ Jensen, U. (2014) *Humanitarian visas: option or obligation?*

⁵⁵ Fratzke, S. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*, s. 17.

⁵⁶ Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, s. 10.

3.7 Familjeåterförening

Uppehållstillstånd grundat på familjeåterförening är ett sätt för familjemedlemmar att ta sig in i EU utan att utsätta sig för faror. I många situationer är anhöriga beroende av möjligheten till familjeåterförening för att kunna lämna konfliktdrabbade områden eller få sina skyddsbehov tillgodosedda. Personer som beviljas uppehållstillstånd genom familjeåterförening kan ha egna skyddsskäl. Många av dem som korsar Medelhavet antas ha familjemedlemmar i EU. Att utöka möjligheterna till familjeåterförening för flyktingar är ofta enklare än att stötta genom särskilt utformade HAP eller vidarebosättning. Personer som har rätt till familjeåterförening kan dock mötas av praktiska problem i form av långa handläggningstider och svårigheter att ta sig till en utlandsmyndighet, liksom av ekonomiska hinder.

Gemenskapsrätten erkänner rätten till familjeåterförening. Rådets direktiv 2003/86/EG, det s.k. familjeåterföreningsdirektivet, är tillämpligt på tredjelandsmedborgare och i inledningen till direktivet framhålls att familjeåterförening är ett nödvändigt medel för att skydda familjen och att respektera och möjliggöra familjelivet. Familjeåterförening bidrar enligt direktivet till att skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar integrering.⁵⁷ Direktivets tvingande bestämmelser är tillämpliga på kärnfamiljen, dvs. makar och minderåriga barn.⁵⁸ Enligt artikel 3.2.c i direktivet gäller inte direktivet när anknytningspersonen har status som subsidiärt skyddsbehövande (till skillnad från den som har flyktingstatus). Direktivet är ett s.k. minimidirektiv och hindrar inte medlemsstaterna från att införa mer förmånliga nationella bestämmelser.

Rätten till *familjeliv* kommer även till uttryck bl.a. i artikel 8 i Europakonventionen. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv och offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för

⁵⁷ Skäl 2 och 4 till familjeåterföreningsdirektivet.

⁵⁸ Bestämmelserna om familjeåterförening för flyktingar framgår i direktivets kapitel V.

hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Staterna har således möjlighet att göra inskränkningar i rättigheten av olika skäl, t.ex. i fråga om släktbandets art, ålder, vänteperioder, försörjningskrav, boende och integrationsåtgärder.⁵⁹ Så sker också.

Från och med den 20 juli 2016 har Sverige tillfälligt stramat åt sina regler kring familjeåterförening i syfte att dessa ska harmonisera med regelverket i resten av EU, jfr lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Personer som faller under kategorin alternativt skyddsbehövande med tillfälliga uppehållstillstånd har inte längre rätt att återförenas med sin familj (om de inte kom före den 24 november 2015 och ansöker om familjeåterförening inom tre månader från det att de fått sitt beslut om uppehållstillstånd). Under 2015 fick 80 procent av alla asylsökande från Syrien som beviljades uppehållstillstånd status som alternativt skyddsbehövande. Lagen upphör att gälla den 19 juli 2019 (se övergångsbestämmelserna punkt 5).

3.8 Arbetskraftsinvandring

Möjligheten till arbetskraftsinvandring kan hjälpa personer som har fått ett erbjudande om arbete att på ett lagligt sätt ta sig till ett tredjeland för att där i förekommande fall söka asyl. Arbetskraftsinvandrare har inte någon permanent status.

Länderna i EU skiljer sig åt i fråga om möjligheterna till arbetskraftsinvandring. De flesta länder har regelverk för invandring av utomeuropeisk högkvalificerad arbetskraft, med stundtals komplicerade poängsystem och liknande.⁶⁰ För potentiella arbetsgivare i EU saknas det inte sällan ekonomiska incitament för utlandsrekryteringar av lågutbildad arbetskraft om det är dyrt och komplicerat. I en del medlemsstater förekommer det att politiker försöker begränsa invandring av lågutbildade arbetstagare, som väljarna kan uppfatta som att de konkurrerar med den inhemska arbetskraften. De flesta regeringar sätter ett tak för hur många som får arbets-

⁵⁹ Sådana regler kan dock inte åberopas mot unionsmedborgares familjemedlemmar även om de är tredjelandsmedborgare, på grund av regelverket om fri rörlighet.

⁶⁰ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 4.

kraftsinvandra per år.⁶¹ En återkommande oro har dessutom varit inför den segmentering av arbetsmarknaden som kan uppstå, där arbetskraftsinvandrare lätt hamnar i osäkra, lågkvalificerade jobb i den svarta sektorn. I Sverige är arbetskraftsinvandringen laglig.

Vissa av EU:s medlemsstater tenderar att ha stora populationer med arbetskraftsinvandrare till följd av stor efterfrågan på billig arbetskraft. Både Spanien och Italien är beroende av lågkvalificerad arbetskraft från utlandet och irreguljära migranter dras lätt till den relativt stora svarta arbetsmarknaden där.⁶² Det har också funnits regelrätta program för arbetskraftsinvandring. Här kan nämnas *The Temporary and Circular Labour Migration Programme* (TCLM) mellan Spanien och Colombia åren 2006–2008, vilket finansierades inom ramen för det s.k. AENEAS-programmet (EU).⁶³ Målgruppen var jordbruksarbetare, däribland människor som tvingats fly på grund av naturkatastrofer. Projektet innebar mycket administration; personer valdes ut, matchades med arbetsgivare och genomgick utbildningsinsatser. Arbetarnas remitteringar styrdes till allmännyttiga ändamål och familjerna erhöll ekonomiskt stöd under tiden som arbetarna var i Spanien. Den totala budgeten över två år var 625 000 euro, samtidigt som projektet endast kom knappt 3 000 migranter till del. Av de utvärderingar som gjorts framgår inte att projektet medfört några positiva konsekvenser på sikt.⁶⁴

I det här sammanhanget kan också nämnas TAPiG (Transformation Partnership in the Healthcare Sector), ett projekt mellan Tyskland och Tunisien 2012–2013. Det syftade till att ta emot 150 akademiker från Tunisien för utbildning och arbete inom sjukvård, men stoppades på grund av höga kostnader. I synnerhet var det problematiskt för de sökande att själva betala 20 000 euro.⁶⁵

⁶¹ Enligt uppgift tvingades Kanada nyligen att reformera sitt system för arbetskraftsinvandring på grund av att en ohållbar balans med ansökningar hade byggts upp. Att det går att ansöka trots att den årliga kvoten är full har skapat problem även i USA, där det i november 2015 fanns en väntelista med minst 4,5 miljoner viseringsansökningar för 140 000 platser. Eftersläpningen kan sträcka sig över många år, till och med decennier för vissa typer av ansökningar. Se Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 5.

⁶² Boswell, C. & Geddes, A. (2014). *Migration and Mobility in the European Union*, s. 91.

⁶³ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 27.

⁶⁴ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 28.

⁶⁵ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 28.

I Förenade kungariket har arbetskraftinvandringen i stort sett utgjorts av unionsmedborgare som utnyttjat sin fria rörlighet. Det finns ett poängbaserat system för högutbildade och gränser för lågutbildade tredjelandsmedborgare.⁶⁶ Förenade kungariket var en av endast tre medlemsstater⁶⁷ som inte hade några övergångsregler när de åtta nya staterna från Öst- och Centraleuropa gick med i EU i maj 2004. Förenade kungariket fick därefter bevittna en rekordstor invandring, vilket kan ha bidragit till en mer negativ inställning till den fria rörligheten inom EU. Antalet potentiella migranter från A8-länderna⁶⁸ till Förenade kungariket uppskattades först till 5 000–13 000 per år, men totalt kom det fler än 600 000.

EU har trots ett formellt mandat genom Amsterdamfördraget (1997), och trots ett flertal initiativ för att utveckla gemensamma synsätt, inte haft någon framträdande roll i fråga om arbetskraftsinvandring. Medlemsstaterna har ställt sig avvisande till att avstå från sin nationella suveränitet eller minska skillnaderna mellan länderna. I stället har alla länderna sitt eget regelverk och ser inga fördelar med att ge EU en större roll på området.⁶⁹ Kommissionen har därför valt att närma sig frågan från annat håll, genom s.k. *mobility partnerships* med ramverk som möjliggör bilaterala överenskommelser med tredjeländer. Dessutom kan nämnas det s.k. blåkortsdirektivet⁷⁰ som antogs i maj 2009. Betydelsen för flyktingar är dock förhållandevis begränsad, bl.a. för att blåkortet bara är öppet för dem med relevant kompetens och ett konkret jobberbjudande. Problem i sammanhanget är att flyktingar ofta saknar jämförbara dokument som utvisar vilken kompetens de besitter, liksom att det inte alltid är möjligt att utvärdera vilken utbildning de har.⁷¹ Det är medlemsstaterna som bestämmer hur många som kan komma ifråga och stater kan beviljas undantag från reglerna.

I december 2008 genomfördes en arbetskraftsreform i Sverige, som möjliggjorde för människor utanför EU/EFTA-området att

⁶⁶ Boswell, C. & Geddes, A. (2014). *Migration and Mobility in the European Union*, s. 78 f. och s. 89.

⁶⁷ Irland och Sverige var de andra två.

⁶⁸ Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien och Slovenien.

⁶⁹ Boswell, C. & Geddes, A. (2014). *Migration and Mobility in the European Union*, s. 94.

⁷⁰ Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

⁷¹ En tanke är att ta fram ”refugee skills passports”, jfr Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 8.

komma till Sverige för att arbeta om de erbjudits anställning (se prop. 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring*). Den tidigare ordningen för prövning av om det finns behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland, den s.k. myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen, upphörde. I stället är det arbetsgivarens bedömning av behovet som ska tjäna som utgångspunkt.

Som huvudregel gäller att en utlänning som ska arbeta här på grund av anställning i Sverige eller utomlands ska ha arbetstillstånd enligt 2 kap. 7 § utlänningslagen.⁷² I 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen anges att arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig. Detta krav avser i första hand arbetstiden och innebär att inkomsten från den erbjudna anställningen måste vara av sådan omfattning att utlänningen inte behöver försörjningsstöd för att täcka kostnaderna för bland annat boende och uppehälle. Det krävs också att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som gäller för arbetstagare i Sverige. Ytterligare krav för arbetstillstånd är att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom EU, se 6 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen. Av detta följer att Migrationsverket ska pröva om arbetsgivarens rekrytering är förenlig med principen om unionsföreträde, vilket innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen. Om kravet inte är uppfyllt ska arbetstillstånd inte meddelas. Av 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen framgår att arbetstillstånd även får ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land. Hit räknas bland annat lednings- och specialistpersonal inom internationella koncerner, praktikanter inom ramen för internationella praktikantutbytesavtal och au-pairer.⁷³

Efter fyra år kan arbetskraftsinvandraren ansöka om permanent uppehållstillstånd (5 kap. 5 § utlänningslagen).

⁷² Kravet på arbetstillstånd gäller dock inte för medborgare i de nordiska länderna, för dem som har uppehållsrätt eller för utlänningar med permanent uppehållstillstånd, se 2 kap. 8 c § utlänningslagen.

⁷³ SOU 2016:91 *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*, s. 44 f.

3.9 Stipendier och uppehållstillstånd för studier

Allmänt

Under 2014 beviljades 476 817 nya uppehållstillstånd i utbildnings-syfte i EU, varav 422 623 för studier. Per den 31 december 2014 hade 1 063 412 personer uppehållstillstånd i utbildningssyfte inom EU.⁷⁴ I hela världen var det 4,1 miljoner människor som åkte utomlands för att studera 2013.⁷⁵

Akademiska stipendier ger flyktingar som är studenter och som vill studera eller har fått sina studier avbrutna i hemlandet en möjlighet att fortsätta sin utbildning. Initiativ kan komma från civilsamhället, universitet och olika statliga aktörer, som samarbetar för att utveckla och finansiera akademiska stipendier. Programmen tillhandahåller finansiering för resor, boende, uppehälle och undervisning. Studenterna får hjälp med att ordna giltiga resehandlingar och visering på grund av studier. Programmen kan också inkludera språkundervisning, samhällsorientering och psykosocialt stöd till studenterna. Under eller efter slutförandet av dessa program har studenterna rätt att ansöka om asyl eller begära en förlängning av sitt uppehållstillstånd.⁷⁶

Det finns flera nätverk och organisationer som har till uppdrag att erbjuda arbete eller studerandeplatser till forskare eller studenter som riskerar att utsättas för hot eller förföljelse. Programmen ger ofta ett tillfälligt uppehållstillstånd, för att arbeta eller studera. Utgångspunkten är att personen ska återvända när situationen i hemlandet har förbättrats. Det är alltså inte i första hand en väg in för att söka asyl, även om inget hindrar en person som befinner sig i landet att lämna in en ansökan. Samtidigt är det viktigt för programmets legitimitet att de personer som kommer hit under förutsättningen att t.ex. fortsätta sin forskning också gör detta. Rent principiellt kan också hävdas att uppehållstillstånd bör utfärdas av ”rätt” anledning.

⁷⁴ Källa: Inresa för tredjelandsmedborgare för forskning, studier och utbildning, www.consilium.europa.eu/sv/policies/legal-migration/, hämtad 2017-04-10.

⁷⁵ Jfr Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees*. MPI, s. 9.

⁷⁶ UNHCR (2014). *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*.

Ett problem med stipendier är att programmen är i så liten skala. Programmen omfattar ofta 10–20 platser per år. De är också dyra.⁷⁷ Av naturliga skäl är de dessutom främst tillgängliga för en elit, också för att alla levnadskostnader inte alltid täcks.⁷⁸ Inom ramen för programmet Global Platform for Syrian Students befriades sålunda de sökande från studerandeavgifter, men i avsaknad av täckning för levnadskostnader stod ändå 700 platser tomma.⁷⁹

Några exempel

Scholars at Risk är ett internationellt nätverk av institutioner och individer som har till uppgift att skydda hotade forskare och främja den akademiska friheten. Genom att ordna fram tillfälliga akademiska tjänster på universitet och högskolor som är med i nätverket kan forskare som utsätts eller riskerar att utsättas för hot fortsätta sitt arbete utan att forskningsuppslag och idéer går förlorade, till dess att situationen förbättras och de har möjlighet att återvända till sina hemländer. *Scholars at Risk* tillhandahåller också rådgivning till forskare och värdar, bedriver kampanjer för forskare som är fångslade eller tystade i sina hemländer, övervakar attacker på lärosäten för högre utbildning runtom i världen och ser till att skapa nya verktyg och strategier för att främja akademisk frihet och öka respekten för universitetens värden överallt.

Scholars at Risk grundades 1999 vid Universitetet i Chicago, USA. Sedan dess har mängder av universitet anslutit sig till nätverket som bidragit till att försvara tusentals forskare runt om i världen. År 2005 började partnernätverk runt om i världen organiseras. SAR-sektioner etablerades i Israel (2005, nu vilande), Storbritannien (2006), Nederländerna (2009), Irland (2009), Norge (2011), Kanada (2012), Schweiz (2015) och Sverige (2016), medan partnernätverk bildades med redan existerande nätverk för högre utbildning i Europa, Mellanöstern och Afrika.⁸⁰

⁷⁷ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 28.

⁷⁸ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 10 och 12.

⁷⁹ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 9.

⁸⁰ *Scholars at risk*, www.scholarsatrisk.org/about/, hämtad 2017-03-01.

Den svenska sektionen av Scholars at Risk inrättades 2016 vid Göteborgs universitet. De tio läroverken i Sverige som hittills anslutit sig är Högskolan Dalarna, Karolinska Institutet, Konstfack, Lunds universitet, Malmö högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet, Göteborgs universitet, Högskolan Väst och Uppsala universitet. Tidigare var flera av dessa universitet och högskolor anslutna till det centrala SAR-nätverket.

Ett program mer inriktat på studenter är *Students at Risk* (Star). Programmet ger studentaktivister, som har upplevt förföljelse, hot eller avstängning från sitt lärosäte på grund av sin (fredliga) aktivism, kamp för mänskliga rättigheter och demokratisk förändring, en chans att avsluta sin utbildning utomlands. Med en akademisk examen och ett internationellt nätverk anses studenterna bättre rustade att återvända hem och fortsätta kampen för mänskliga rättigheter och demokrati. Star initierades av studentorganisationer i Norge under 2012. År 2015 upprättades ett pilotprogram, finansierat av Utrikesdepartementet.

The Council for at Risk Academics (CARA) startade sin verksamhet redan 1933.⁸¹ Organisationen har arbetat med att omlokalisera akademiker från Nazi-Tyskland, från Sydafrika under apartheid och från Irak i samband med invasionen 2003.

Erasmus Mundus-programmet är ett samarbets- och rörlighetsprogram inom högre utbildning och öppet för akademiker och studenter från hela världen. The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) ansvarar för förvaltningen under överinseende av EU-kommissionens generaldirektorat för utbildning och kultur (DG EAC) och EuropeAid Development and Cooperation (DG DEVCO). Under 2013 steg antalet ansökningar från människor i Syrien påfallande. Det var dock bara 21 ansökningar som bifölls (av 354).⁸² Inom ramen för Erasmus Mundus finns det s.k. Phoenix-projektet, som syftar till att utveckla ett strukturerat internationellt samarbete och utbyte mellan å ena sidan tre palestinska, två libanesiska, ett syriskt och två jordanska institutioner för högre utbildning och å andra sidan nio institu-

⁸¹ Collett, E. m.fl. (2016). *No way out? Making additional migration channels work for refugees* (MPI), s. 9. CARA har bytt namn flera gånger, senast 2014.

⁸² Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, s. 14.

tioner för högre utbildning inom EU.⁸³ Erasmus+ är ett annat program inom EU som akademiker i behov av skydd (och andra) kan dra nytta av.

I Tyskland finns sedan 1992 Deutsche Akademische Flüchtlings Initiative Albert Einstein (DAFI), som finansieras av den tyska staten och vissa andra aktörer. I samarbete med UNHCR finansieras stipendier på den postgymnasiala nivån under fyra år.

Portugal tog i februari 2014 mot 42 universitetsstuderande från Libanon (med bakgrund i Syrien) inom ramen för *the Global Platform for Academic Emergency Assistance to Syrian Students*. Ettåriga uppehållstillstånd beviljades, med möjlighet till förlängning.⁸⁴

Svenska institutet (SI) är en svensk myndighet med uppdrag att bl.a. tillsammans med universitet och högskolor verka för ökad rörlighet för studenter, forskare och kvalificerad arbetskraft. SI tillhandahåller termins- och läsårsstipendier för över 700 utländska studenter, doktorander och forskare. Dessa stipendier finansieras inom ett antal olika program med fokus på olika länder och studieområden. SI Study Scholarships (SISS) riktar sig till bl.a. utvecklingsländer som Sverige har ett långsiktigt samarbete med.

3.10 Fristadskonstnärer

International Cities of Refuge Network (ICORN) är ett internationellt nätverk som arbetar för att stärka yttandefriheten genom att ge förföljda, hotade eller fängslade författare en fristad i något av sina medlemsländer runt om i världen. Det finns i dag omkring 40 fristäder globalt, varav många i Sverige. Fristadsprogrammet administreras av ICORN med stöd av Statens Kulturråd och Migrationsverket. I Sverige är det Svenska PEN som i samråd med ICORN väljer ut vilka författare som ska erbjudas fristad. Enligt uppgift finns en tredjedel av fristäderna i Sverige. Sverige och Norge står för mer än hälften tillsammans.

Med fristadskonstnär avses författare, journalister, bildkonstnärer, musiker, filmare med flera som i sina hemländer utsatts för

⁸³ Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, s. 14.

⁸⁴ Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, s. 15.

förföljelse, och som bjudits in av svenska kommuner, landsting eller regioner för att under en tid få en fristad att leva och verka i Sverige. I Sverige är det så att kommunen, landstinget eller regionen som bjuder in, lovar att stå för konstnärens försörjning under två år. En särskild ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd lämnas in på en utlandsmyndighet. Handläggningsavgiften är 1 000 kronor. Personen ska uppvisa pass.

Efter de två fristadsåren ska konstnären ansöka om förlängt uppehållstillstånd om han eller hon vill stanna i Sverige. En konstnär som kan leva på sitt yrke ansöker då om permanent uppehållstillstånd. Om konstnären inte kan leva på sitt yrke kan ansökan om arbetstillstånd eller tillstånd på grund av anknytning bli aktuellt. Om konstnären fruktar förföljelse i hemlandet och därför ansöker om asyl prövas den ansökan på samma sätt som andra asylansökningar. Det finns således ingen särskild lagstiftning för fristadskonstnärer.

4 Konsekvenser av bristen på lagliga asylvägar

4.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. analysera konsekvenser av bristen på lagliga vägar för att söka asyl i EU. Redan i utredningens direktiv konstateras att situationen på Medelhavet har eskalerat under senare år, där migranter, bland dem även asylsökande, beger sig över havet. De lagliga vägarna till Europa för asylsökande är få. Rätten att söka asyl inskränks i praktiken av viseringsregler och regler om transportörsansvar. I dagsläget är asylsökande i praktiken hänvisade till att ta sig irreguljärt till EU med hjälp av flykting-smugglare.

EU-kommissionen har återkommande betonat EU:s skyldighet att ge skydd åt dem som har skyddsbehov och vikten av att skapa fler lagliga vägar in i EU, bland annat som en åtgärd mot människosmuggling och för att minska det stora antal asylsökande, flyktingar och övriga migranter som tar den farliga vägen över Medelhavet till EU.

4.2 Farliga resvägar

Många asylsökande, flyktingar och andra migranter dör under resan till Europa. Medelhavsområdet fortsätter att vara det område i världen där de allra flesta sådana dödsfall registreras.¹

Antalet personer som försöker ta sig över Medelhavet för att komma till EU började öka 2011. Under rekordåret 2015 anlände 1 046 599 personer över Medelhavet, med en topp i oktober 2015.

¹ Se IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 6.

Sedan 2014 har nästan 14 500 dödsfall registrerats i Medelhavsregionen, varav 5 143 dödsfall och försvinnanden under 2016, vilket var det högsta antalet sedan år 2000. År 2016 kom 363 401 migranter till EU över Medelhavet. IOM uppskattar för samma år att drygt 5 000 omkommit eller saknas.² Hittills under 2017 uppskattar IOM att drygt 3 000 personer omkommit eller saknas i regionen.

IOM administrerar det s.k. *Missing Migrants-projektet*, som enligt uppgift är den enda existerande globala databasen med dödsfall bland migranter.³ Statistiken gällande döda är dock uppskattningar, då ett stort antal kroppar aldrig kan återfinnas. Enligt IOM ökade antalet döda/saknade mellan 2015 och 2016 jämfört med tidigare år. Ökningen skedde trots förstärkta räddningsinsatser och det faktum att de flesta räddningsoperationer ägde rum nära eller ibland till och med inom Libyens territorialvatten.⁴ Mellan 2014 och 2016 skedde de flesta dödsfall i samband med stora incidenter, då över hundra människor miste livet samtidigt. Den typen av stora olyckor har dock minskat i antal. Under det första halvåret av 2017 inträffade sju sådana olyckor, varvid totalt 929 miste livet eller rapporterades saknade. Under det första halvåret av 2017 ökade antalet rapporterade fall av kroppar som flutit i land på nordafrikanska stränder, från 32 det första halvåret 2016 till 303 under det första halvåret 2017 (vid 47 separata tillfällen).⁵

Man brukar tala om tre vägar över Medelhavet; den västra, den centrala och den östra vägen.⁶ Under 2015 kom 764 038 via Balkanrutten och 885 386 längs östra Medelhavsrutten.⁷ Uttalandet från EU och Turkiet⁸ som gjordes den 18 mars 2016 har kraftigt begränsat migrationen via den östra Medelhavsrutten och den västra Balkanrutten. I juli 2016 införde Ungern en regel om att irreguljära migranter som anträffas inom åtta kilometer från landets gränser ska eskorteras ut och få upplysning om närmaste transitzon där de kan lämna in asylansökan, liksom en mycket kontroversiell regel om ett

² Källa: IOM.

³ Se IOM (2017). *Fatal Journeys Volume 3, Part 1. Improving Data on Missing Migrant.*, s. 9.

⁴ Frontex: *Annual Risk Analysis 2017*, s. 8.

⁵ Den rapporterade ökningen skulle dock kunna bero åtminstone delvis på en förbättrad libysk kustbevakning, enligt IOM.

⁶ Se t.ex. Frontex Risk Analysis Reports från Frontex Risk Analysis Network (FRAN).

⁷ Frontex: Trends and routes (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>)

⁸ Uttalande från EU och Turkiet den 18 mars 2016, från ett möte i anslutning till Europeiska rådet.

tak på 20 asylansökningar om dagen, vilket också antas ha påverkat söktrycket. Vid den här tidpunkten fick Ungern mycket kritik för sina mottagningsförhållanden. Mellan det första och det andra kvartalet 2016 minskade antalet migranter som kom via Västra Balkan-rutten med 90 procent. I stället ökade andelen migranter som korsar de centrala delarna av Medelhavet och anländer till Italien (det första kvartalet 2017 anlände sålunda cirka 75 procent till Italien).⁹ Enligt en rapport från UNHCR förefaller dock östra Medelhavsrutten ha utgjort den huvudsakliga rutten till Europa under tredje kvartalet 2017.¹⁰

Den centrala Medelhavsrutten går mellan norra Afrika och Italien. Libyen fortsatte under det första kvartalet 2017 att vara det huvudsakliga avreselandet för migranter och står för hela 97 procent av alla ankomster till Italien.¹¹ Av dem som kommer till Italien är de flesta från Nigeria (drygt 37 500 personer), Bangladesh, Guinea, Elfenbenskusten och Mali. Av dem som kommer till Grekland har majoriteten medborgarskap i Syrien, Irak, Afghanistan, Pakistan och Demokratiska republiken Kongo. Sett över tid har andelen från afrikanska länder ökat och andelen från Syrien och Afghanistan minskat. Afrikanska migranter utgjorde 83 procent av alla irreguljära migranter som noterades på den centrala Medelhavsrutten under det första kvartalet 2017.¹² Enligt UNHCR har dock de senaste månaderna sjövägen till Grekland blivit den huvudsakliga rutten till Europa, vilket medför ändringar när det gäller migranternas nationalitet. Cirka 80 procent av de anlända under det tredje kvartalet var av syrisk, afghansk eller irakisk härkomst och två tredjedelar var kvinnor och barn.

Sedan 2014 har fler döda rapporterats på den centrala Medelhavsrutten än på någon annan rutt i hela världen.¹³ Ökningen av antalet dödsfall tros bero på flera faktorer, bl.a. att smugglarnas metoder blivit allt farligare. Båtarna avreser inte enbart när väderförhållandena är goda utan även under vinterhalvåret. De båtar som används för transport över Medelhavet är inte sällan sjöodugliga och överlastade. Flytvästar finns inte eller är oanvändbara. Många inter-

⁹ Även antalet som "fastnat" i Grekland ökar (drygt 62 000 år 2017).

¹⁰ UNHCR: *Desperate Journeys Update. January to September 2017*. Se också IOM: http://migration.iom.int/docs/Monthly_Flows_Compilation_Report_October_2017.pdf

¹¹ Källa: Frontex, FRAN Q1 2017.

¹² Källa: Frontex, FRAN Q1 2017 s. 8.

¹³ IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 8.

vjuade flyktingar och migranter har rapporterat att de tvingas i de farliga båtarna under vapenhot. Under resan tvingas de ofta kasta sina tillhörigheter överbord, inklusive dokument och pengar.¹⁴ Enligt uppgifter från Läkare utan gränser har de behandlat räddade migranter för bl.a. uttorkning, brännskador, allvarlig solbränna och nedkylning. De vårdar också migranter med kroniska sjukdomar och svåra hälsoproblem. Runt 40 procent av de räddade under 2015 behövde sjukvård. Runt 8 procent hade svåra hälsoproblem och 1,4 procent av de räddade var gravida kvinnor.¹⁵ Hypotermi (nedkylning) och avsaknaden av flytvästar i barnstorlek är några av orsakerna till att små barn ofta inte överlever.¹⁶

Forskning visar att kvinnor och barn lättare förolyckas på havet och i floder eller sjöar än vad män gör, men att deras kvarlevor inte alltid tas om hand eller rapporteras. Det bedöms därför som sannolikt att andelen kvinnor och barn i själva verket ofta är högre än vad som rapporteras.¹⁷ Analyser av skeppsvrak i Medelhavet tyder också på att kvinnor lättare drunknar än män. Orsakerna är inte kända, men det skulle kunna bero på bl.a. att de samtidigt försöker rädda sina barn. I sammanhanget kan noteras att kvinnor och barn oftare placeras under däck, där de riskerar brännskador och att andas in giftiga avgaser.¹⁸ Vid skeppsbrott har de då även svårt att ta sig ut.

Vid sidan av dem som kommer sjövägen kommer en del människor genom s.k. *clandestine entries*, gömda i eller under fordon, huvudsakligen från Turkiet och in i Bulgarien. Drygt 2 000 fall från EU:s yttre gräns har rapporterats hittills under 2017, men detta kan antas vara i underkant.¹⁹ Betydligt fler rapporteras dock försöka resa inom EU på detta sätt. Exempelvis rapporterade Förenade kungariket att över 6 400 migranter hittats gömda baktill i lastbilar bara mellan 1 april och 30 september 2015. Data från Missing Migrants-projektet visar att fordonsrelaterade olyckor står för cirka

¹⁴ Se UNHCR m.fl. (2016). *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis*, s. 7.

¹⁵ lakareutangranser.se/vart-arbete/arbetsomraden/sok-och-raddningsinsats-pa-medelhavet.

¹⁶ Se UNHCR m.fl. (2016). *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis*, s. 7.

¹⁷ Se IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 16 och 18 och de referenser som där anges.

¹⁸ Gerard, A. & Pickering, S (2013). *Gender, securitization and transit: Refugee women and the journey to the EU*, *Journal of Refugee Studies*, 27(3): 338–359.

¹⁹ Frontex: *Annual Risk Analysis 2017*, s. 24.

tre fjärdedelar av alla migrantrelaterade dödsfall som rapporterats inifrån Europa sedan 2014 (185 stycken).²⁰

Dessa data visar också att sedan 2014 har fler än 3 800 migranter dött under resan genom Afrika, varav 1 380 under 2016.²¹ Det är svårt att dra några säkra slutsatser, men det är antagligt att de flesta incidenter äger rum längs rutterna från Västafrika och Afrikas horn, på väg mot Libyen och Egypten. Sedan 2014 har hundratals dödsfall rapporterats bara från Sahara-öknen. Ögonvittnen har uppgivit att det är förknippat med stora risker att färdas längs dessa rutter. Terrängen är ogästvänlig, smugglarnas metoder farofyllda och säkerheten bristfällig både i transit- och destinationsländer. De flesta dödsfallen rapporteras från avlägsna områden. Medeltemperaturen i Libyen är runt 38 grader Celsius året runt. Enligt en studie av UNHCR dog fler människor på väg till centrala Medelhavsrutten i Saharas öken än ute till havs.²²

Det finns uppskattningsvis 34 ”förvar” (detention centres) i Libyen. The Libyan Government Department for Combatting Illegal Migration har hand om 24 av dessa, som vardera rymmer 4 000–7 000 migranter. Väpnade grupper håller migranter i ett okänt antal icke officiella anläggningar. Det internationella samfundet har inte tillträde till mer än hälften av de center som drivs av regeringen. Uppskattningsvis är 20 procent av de inspärrade är kvinnor.²³ Förhållandena i de center som drivs av regeringen är dåliga; det är extremt varmt på sommaren och extremt kallt på vintern, det saknas mat, det förekommer våld och övergrepp och upp till 20 personer kan vistas i en cell, vilket medför svåra hälso- och psykologiska problem. De center som på oklara grunder drivs av olika miliser utgör i realiteten ofta anstalter för slavarbete av olika slag och beskrivs som helvetet på jorden för kvinnor och barn. Rapporter från FN:s Support Mission i Libyen och UNHCR talar om ett mönster av brott mot mänskliga rättigheter i dessa förvar. Många migranter, även barn, fick utstå svåra kroppsstraff och tortyr utan något som helst skäl. De förvarstagna tilltalades sällan med namn utan kallades för avhumaniserande termer.

²⁰ Se IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 9.

²¹ Se IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 9.

²² Se IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 10.

²³ Unicef (2017). *A Deadly Journey for Children. The Central Mediterranean Route*, s. 8.

Sämst behandlades migranter som kom från söder om Sahara. I media har rapporterats om regelrätt slavhandel med migranter i Libyen.²⁴

I en rapport från Delegationen för migrationsstudier, Delmi, har forskaren Ruben Andersson lyft fram situationen i bl.a. Libyen:²⁵

Den fientliga miljön gör länder i Nordafrika mindre attraktiva som destinationer, vilket i sin tur stegrat migranternas desperation att fortsätta till Europa, vilket framkommer i intervjuer. Trenden är idag synligast i Libyen. Afrikanska migranter vittnar om godtycklig inläsning, utpressning och våld från miliser, säkerhetsstyrkor och banditer. Förvar liknar kidnappning – migranterna sätts på fri fot mot betalning, bara för att riskera ännu en inläsning. Denna ohållbara situation, i kombination med de stora säkerhetsriskerna med att ta sig tillbaka hem igen genom öknen, har fått många att desperat söka upp människosmugglare för en livsfarlig färd till Europa.

I Libyen finns nu 700 000—1 000 000 migranter, enligt IOM.

4.3 Utsatthet – andra faror än själva resan

Ensamstående kvinnor som reser ensamma eller med barn, gravida eller ammande kvinnor, tonårsflickor, ensamkommande barn, barn som gifts bort (och som ibland själva fått barn), personer med funktionsnedsättningar samt äldre tillhör särskilt utsatta grupper.

Kvinnor och flickor

Kvinnor som migrerar löper allvarliga risker att utsättas för sexuellt och könsrelaterat våld (SGBV) på sin väg till EU.²⁶ Det kan vara misshandel, utpressning och utnyttjande, inklusive våldtäkt, prostitution och människohandel. SGBV är både en orsak till att kvinnor lämnar det land de befinner sig i och en realitet under resan till Europa. I en rapport från 2010 uppskattade Amnesty International att cirka 60 procent av alla kvinnliga irreguljära migranter som reste genom Mexiko föll offer för sexuella övergrepp.²⁷ Utöver att

²⁴<http://edition.cnn.com/2017/11/30/world/united-nations-libya-human-slavery/index.html>

²⁵ *Irreguljär migration och Europas gränskontroller* (Delmi-rapport 2106:3) s. 48.

²⁶ Se bl.a. UNHCR m.fl. (2016). *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European refugee and Migrant Crisis*, s. 7.

²⁷ Många av kvinnorna använde därför preventivmedel i förebyggande syfte.

utnyttjas sexuellt kan kvinnor som blir föremål för människohandel tvingas till tvångsarbete eller annars få arbeta under slavliknande förhållanden. De blir också ofta stigmatiserade.²⁸

Under en vecka i november 2015 gjorde UNHCR, UNFPA (United Nations Population Fund) och WRC (Women's Refugee Commission) en gemensam undersökning och intervjuade därvid totalt 67 migranter på plats i Grekland och Makedonien.²⁹ Många av kvinnorna de mötte hade upplevt SGBV antingen i sitt hemland, i det första asyllandet eller under resan mot Europa. Vissa av de intervjuade beskrev att de tvingats till prostitution för att "betala för" resedokument. Kvinnor som reste ensamma blev ofta helt utlämnade, i avsaknad av ett nätverk som kunde skydda dem. Vissa kvinnor uppgav att de gift sig i ren desperation. Ofta rapporterade inte kvinnor om de utsatts för brott och de fick därför inte heller tillgång till vård och psykosocialt stöd i den mån detta fanns tillgängligt. Både myndigheter och katastroforganisationer ansågs ha underskattat problemet med SGBV till följd av bristen på data. Enligt rapporten tyder detta på en bristande förståelse för problemets art. I intervjuerna framkom att kvinnorna undviker att berätta om sina upplevelser och söka hjälp om det inte framstår som alldeles nödvändigt till följd av akuta och svåra vårdbehov.³⁰

Teamet observerade ett stort antal gravida kvinnor, även i långt framskriden graviditet. Under endast 12 timmar vid exit-punkten i Tabanovce iakttogs 16 gravida kvinnor (av totalt 128 flyktingar och migranter). De flesta av dessa hade utsatts för svår fysisk och psykisk stress och löpte därför, oavsett sin hälsostatus i övrigt, en högre risk för komplikationer, prematur förlossning och död.³¹ Teamet iakttog också många spädbarn som amrades, vilket väckte frågor om risken för undernäring. Flyktingarna och migranterna upplevde en oro för att gränserna skulle komma att stängas för dem, vilket föranledde dem att vilja resa norrut så fort som möjligt. Humanitär personal uppgav att det fanns kvinnor som varit så

²⁸ Se IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 17.

²⁹ Totalt intervjuades 67 personer i Grekland och Makedonien.

³⁰ Detta leder inte bara till större mörkertal utan att aktörer som skulle kunna hjälpa kvinnorna inte får kännedom om deras skyddsbehov.

³¹ Se UNHCR m.fl. (2016). *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European refugee and Migrant Crisis*, s. 11.

angelägna om att inte fördröja resan att de lämnat sjukhuset mindre än 24 timmar efter förlossningen, i vissa fall efter kejsarsnitt.³²

I det här sammanhanget kan nämnas att studier gällande migrationen över gränsen mellan Mexiko och USA visar att kvinnor löper en större risk än män att dö eller försvinna under resan.³³ Gravida och ammande är känsligare för uttorkning.

I rapporten från Grekland och Makedonien lyftes särskilt fram vikten av att vid mottagningen tillhandahålla särskilda utrymmen för kvinnor och barn, inklusive avskilda utrymmen för hygien och sanitet (för att minska risken för övergrepp). För att i realiteten kunna få lika tillgång till mat och andra förnödenheter i överbefolkade läger, skulle kvinnor och barn behöva egna köer och dessutom säkra platser för barn att vistas på.³⁴ Här kan noteras att en rekommendation i rapporten handlade om att skapa fler lagliga vägar för skyddsbehövande och särskilt då för kvinnor och barn.

Barn

Antalet barn som sökte asyl i Europa under 2016 var hela tio gånger högre än 2008, enligt Unicef.³⁵ Antalet barn i världen som flyr ensamma har ökat med 500 procent sedan 2010. Av dem som kom till EU över Medelhavet under 2015 var ungefär en fjärdedel barn. Av dessa anlände 94 procent via Grekland. Av de barn som anlände till Grekland var 10 procent ensamkommande.³⁶ Av dem som kom till Italien var 72 procent ensamkommande. I en rapport från Unicef framgår att under 2016 var nio av tio barn som korsade

³² Se UNHCR m.fl. (2016). *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European refugee and Migrant Crisis*, s. 11.

³³ Se t.ex. Pickering, S. & Cochrane, B (2012). *Irregular border crossing deaths and gender: Where, how and when women die crossing border*. *Theoretical Criminology*, 17(1):27–48. Jfr IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 18.

³⁴ Se UNHCR m.fl. (2016). *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European refugee and Migrant Crisis*, s. 10 samt Unicef (2017). *A child is a child. Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*.

³⁵ Siffror från IOM, jfr *Global Migration Data Analysis Centre. Data briefing series*, issue no. 10 (november 2017).

³⁶ Se *Global Migration Data Analysis Centre. Data briefing series*, issue no. 10 (november 2017), s. 2, där hänvisas till en rapport till House of Lords från 2016: *Children in Crisis: Unaccompanied migrant children in the EU*, HL paper 34.

Medelhavet ensamkommande.³⁷ Det finns skillnader mellan olika nationaliteter. En analys visar att barn från Egypten och Gambia nästan alltid reser ensamma, till skillnad från barn från Syrien.³⁸

Enligt en rapport från European Migration Network (EMN)³⁹ var 86 procent av de ensamkommande asylsökande barnen under 2014 pojkar, varav 65 procent var 16–17 år. I den sammansatta EMN-rapporten från 2015⁴⁰ anges att de två huvudsakliga motiven för migrerande ensamkommande barn är säkerhet och förhoppningar om bättre ekonomi eller utbildning. Det kan också bero på våld i hemmet, tvångsrekrytering till väpnade styrkor eller tvångs-äktenskap. Barn som är på väg mot en viss destination kanske försöker komma i kontakt med släktingar eller i vart fall en diaspora. Några säkra data om orsaksbilden finns dock inte.

IOM uppskattar att antalet barn som anlände till Europa ensamma *utan* att söka asyl under 2013 kan ha varit lika högt som det antal som gjorde det (cirka 12 770 barn). Uppskattningsvis saknas så många som 10 000 ensamkommande som sökte asyl i EU 2016, enligt Europol. Det är oklart vad som har hänt dessa barn.⁴¹

Många risker förknippade med irreguljär migration blir större för barn. Barn riskerar i högre grad än vuxna att ådra sig sjukdom, skada och drabbas av våld, liksom att utsättas för människohandel och utnyttjande.⁴² Här kan nämnas en aktuell rapport från Harvard University som beskriver en marknad för sexuella tjänster från ensamkommande unga som saknar ekonomiska förutsättningar att fortsätta sin resa.⁴³ Enligt rapporten tillgriper unga afghanska killar sådana försörjningsmöjligheter under vistelsen i Grekland, då de saknar pengar

³⁷ Unicef (2017). *A Deadly Journey for Children. The Central Mediterranean Route*. Se även Unicef: *Refugee and Migrant Crisis Europe*. Humanitarian Situation Report, no.19 January 2017, s. 2.

³⁸ Sigona, N. & Humphris, R. (2017) *Child mobility in the EU: refugee crisis: What are the data gaps and why do they matter?* Faculty of law, University of Oxford blog, 23 januari 2017.

³⁹ European Migration Network, rapport 2015:9.

⁴⁰ *Policies, Practices and Data on Unaccompanied Minors in the EU Member States and Norway*. Synthesis Report for the EMN Focused Study 2014.

⁴¹ Siffror från IOM, jfr *Global Migration Data Analysis Centre. Data briefing series*, issue no. 10 (november 2017). Se också FRA (2016) *Current Migration situation in the EU: Separated children*. European Agency for Fundamental Rights.

⁴² Se IOM (2017). *Fatal Journeys. Volume 3. Part I. Improving Data on Missing Migrants*, s. 18.

⁴³ Digidiki, V. & Bhabha, J. (2017). *Emergency within an emergency. The growing epidemic of sexual exploitation and abuse of migrant children in Greece* (FXB Center for health and human rights, Harvard University, Cambridge).

och möjligheter att arbeta lagligt. En rapport från EASO från 2017⁴⁴ anger att många migranter, inklusive barn, längs med Balkan-rutten blivit kidnappade och utsatts för människohandel. Det är ett problem att barn ibland undviker att bli registrerade av myndigheter eller påstår sig vara över 18 år gamla, alternativt i följe med en vårdnadshavare, för att kunna fortsätta sin resa och undgå att tas i förvar.⁴⁵ Detta gör dem mer utsatta för människohandel.

I en rapport från Unicef presenteras resultaten av en undersökning i Libyen där 122 personer intervjuats, varav 82 kvinnor och 40 barn (varav 15 flickor).⁴⁶ De flesta av kvinnorna och barnen uppgav att de var tvungna att arbeta långa perioder i Libyen för att betala för nästa etapp av resan. Ensamkommande barn i Libyen har ofta inget annat val än att tigga till mat.⁴⁷ Tre fjärdedelar av barnen uppgav att de hade upplevt våld och trakasserier från vuxna. Ungefär hälften av barnen uppgav sig ha blivit slagna, flickor i högre utsträckning än pojkar. Nästan hälften av kvinnorna hade utsatts för sexuellt våld eller utnyttjande under resan, ofta flera gånger och på flera platser. Män som försökte ingripa mot sådana övergrepp blev ofta hotade eller dödade. Inte sällan sades förövarna ha burit militäruniform. De flesta av de intervjuade uppgav att de varit tvungna att anlita smugglare och därvid sätta sig i skuld som ska återbetalas, genom exempelvis sexuella tjänster, människohandel eller kidnappning. De flesta av de intervjuade anmälde inte att de utsatts för våld eller övergrepp. Även om det sällan diskuterades framkom att även pojkar utsattes för sexuella övergrepp. De flesta gifta kvinnorna hade med sig barn, men hade fler barn som lämnats kvar.

4.4 Ojämn fördelning av asylsökande inom EU

Avsaknaden av lagliga vägar för asylsökande gör att de flesta färdas samma vägar för att ta sig in i EU, med följderna att länder som gränsar mot tredje land får ta emot fler asylsökande än andra och då i synnerhet Italien, Grekland och Spanien. En bidragande orsak till

⁴⁴ *Social media monitoring – monthly analytical report June 2017*. EASO, Valletta.

⁴⁵ Humphris, R. & Sigona, N (2016). *Children and unsafe migration in Europe: Data and Policy understanding the evidence base*. Global Migration Data Analysis Centre Briefing Series, Issue 5.

⁴⁶ Unicef (2017). *A Deadly Journey for Children. The Central Mediterranean Route*.

⁴⁷ Unicef (2017). *A Deadly Journey for Children. The Central Mediterranean Route*. s. 7.

den ojämna fördelningen är att asylsökande har egna önskemål om vilka länder de vill söka asyl i, exempelvis för att man söker sig till sina släktingar, en diaspora eller på grund av att vissa länder har ett bättre rykte bättre än andra.

Dublinförordningen i sin nuvarande utformning stadgar att en asylsökande har rätt att få sin ansökan prövad, men bara i ett land och det är i regel det första landet som personen kommer till (om man blir registrerad där). Reglernas utformning leder till att länder som önskar färre asylsökande kan tänkas släppa igenom migranter som anländer dit utan att ta fingeravtryck⁴⁸ och registrera dem, ibland i samförstånd med migranterna (som ofta velat söka sig norrut i Europa). Finns det ingen bevisning om att en asylsökande tidigare har sökt asyl i ett annat land som omfattas av Dublinförordningen kan man som huvudregel inte överföra ansvaret för att pröva asylansökan till något annat land. Vill man inte ha sin asylansökan prövad i ett visst land undviker man alltså att lämna in en ansökan om asyl eller lämna eller fingeravtryck där, vilket gör det svårt för t.ex. Sverige att tillämpa Dublinförordningen trots att personen uppenbart befunnit sig i flera medlemsländer före ankomsten till Sverige och Sverige således inte borde vara ansvarigt. För enskilda länder har det visat sig vara svårt att hantera ett stort antal flyktingar på ett humanitärt och rättssäkert sätt (även den politiska viljan har ibland brustit). Trots de uppenbara svårigheter som främst Italien och Grekland har på grund av sitt geografiska läge, finns det i dag inget fungerande system för omfördelning av asylsökande inom EU eftersom medlemsstaterna hittills inte kunnat komma överens.

Ett problem i sammanhanget är att asylsökande och människor som migrerar av andra skäl tar samma vägar och hamnar på samma uppsamlingsplatser. Detta gör att det kan vara svårt att urskilja genuint skyddsbehövande. Även när detta är möjligt, kan konstateras att viljan att hjälpa och ta emot asylsökande varierar bland EU:s medlemsstater. Vissa länder signalerar att de inte är intresserade av att ta emot flyktingar. De har dåliga mottagandevillkor och brister i rättssäkerheten. De har heller ingen diaspora sedan tidigare. Dessa länder är i regel inte intressanta för nya asylsökande. I det förslag till reviderad Dublinförordning som presenterades av kommissionen den 4 maj 2016 föreslås en omfördelningsmekanism

⁴⁸ Alla som är över 14 år och söker asyl måste lämna fingeravtryck.

som ska aktiveras med automatik när antalet asylansökningar i en medlemsstat överstiger en viss tröskel. Det återstår emellertid att se om medlemsstaterna kan enas om detta.

4.5 Människosmuggling

Bristen på lagliga vägar in i EU gynnar människosmugglare och organiserad brottslighet i övrigt, som kan profitera på människors utsatthet. Det finns flera olika smugglingsrutter över Medelhavet. De vanligaste går från Turkiet, Albanien och Nordafrika (Libyen, Tunisien) till Italien (Sicilien och Lampedusa) samt mellan Turkiet och Grekland. Hela 96 procent av de intervjuade som anlände irreguljärt via centrala Medelhavsrutten uppgav att de använt sig av smugglare.⁴⁹ Frontex har här noterat en ökning av antalet särskilt utsatta migranter som kommer den vägen (bl.a. kvinnor från Nigeria) och lyft fram sannolikheten för människohandel.⁵⁰

Missbruk av lagliga vägar till EU kan ske på olika sätt; skenäktenskap, felaktigt angivna familjeförhållanden i övrigt, skenanställningar, förfalskade inbjudningsbrev och falska medicinska viseringar.⁵¹ I många fall opererar nätverk för människohandel på samma sätt som laglig affärsverksamhet inom EU, t.ex. som resebyråer. Dessa metoder har enligt Europol visat sig mycket framgångsrika för nätverken och man antar därför att detta kommer att öka i framtiden. Europol har noterat att organiserade kriminella nätverk som ägnar sig åt människohandel har blivit mer flexibla och sofistikerade. De kan förutse polisiära aktioner och förbereder sig för taktiska ändringar i samband med förändrad policy. Deras motåtgärder inkluderar ändrade rutter, spaningspatruller eller bruket av mindre välkontrollerade allmänna transporter. Åtgärder för att stoppa migranter leder sällan till migrationens upphörande utan bara till förändrade rutter och tillvägagångssätt.

Många kriminella nätverk ägnar sig åt enbart människosmuggling. Emellertid är det, enligt Europol, vanligt med nätverk som samtidigt ägnar sig åt flera verksamheter, t.ex. dokumentförfalskning, människohandel, egendomsbrott (t.ex. stölder av motor-

⁴⁹ Frontex: Annual Risk Analysis 2017, s. 8.

⁵⁰ Frontex: Annual Risk Analysis 2017, s. 8.

⁵¹ Frontex: Annual Risk Analysis 2017, s. 17. Uppgifterna kommer dock från Europol.

fordon), narkotikahandel, varusmuggling, tullbedrägerier och vapenhandel. Flera nätverk har adderat människosmuggling till sina tidigare verksamheter.⁵²

Kvaliteten på falska dokument som cirkulerar inom EU har förbättrats på senare år, enligt Europol. I de flesta fall anskaffar människosmugglarna falska handlingar från experter på förfälskning, vilka normalt arbetar mot flera kriminella nätverk samtidigt. Den stora efterfrågan på falska handlingar har medfört en ökad produktion och lett till etableringen av nya ”print shops”.⁵³ Priserna är förhållandevis höga, vilket utesluter en del köpare.

Ett italienskt forskningsprojekt publicerade en studie 2015 där man hade kartlagt hur smugglingen kring Medelhavet är organiserad. Under två år sökte de ansvariga för projektet upp smugglare i Mellanöstern och Asien och intervjuade dem. Resultatet redovisas i boken ”Confessioni di un trafficante di Uomini” (En människosmugglares bekännelser).^{54 55} Av studien framgår bl.a. följande.

Både asylsökande och andra migranter använder sig av smugglare. Det kan t.ex. gå till så att en ”organisatör” samlar ihop flyktingar av olika nationaliteter i södra Turkiet. Ett trettiotal förs till någon av Istanbuls nedlagda fabriker. Organisatörens taxa är 2 000 dollar per person. Därefter tillkommer en avgift till en högre ansvarig, 3–5 000 dollar per person. I lagerlokalen finns ett antal vakter som alla kräver 20–30 dollar var per person. Efter en tid transporteras gruppen till kusten i minibussar, medan inhyrda spanare åker i förväg för att varna för eventuella poliser och se var gruppen bäst kan lastas ombord. Spanarna tjänar 700–800 dollar per insats. En enskild person kan frakta 5–6 överfarer till Italien per sommar och tjänar 10 000 dollar per gång. Lika mycket får eventuella medhjälpare. Ofta krävs även pengar till ytterligare en medhjälpare ombord och mutor till hamnkaptener. Båtarna lastas ofta med långt mer personer än de är dimensionerade för.

⁵² Frontex: Annual Risk Analysis 2017 s. 27. Uppgifter från Europol.

⁵³ Frontex: Annual Risk Analysis 2017 s. 22. Uppgifter från Europol.

⁵⁴ EU-domstolens dom i N. S. (C-411/10) mot Secretary of State for the Home Department och M. E. (C-493/10), A. S. M., M. T., K. P., E. H. mot Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Europadomstolens dom i M.S.S. v Belgium and Greece, Migrationsöverdomstolens dom i MIG 2010:21.

⁵⁵ Uppgifterna från studien kommer bl.a. från en artikel i Svenska Dagbladet av Annagreta Dyring 2015-05-31 och en artikel i Fokus, 2015-04-17. Källor: Andrea Di Nicola, docent i kriminologi vid universitetet i Trento och journalisten Giampaolo Musumeci.

I studien uppges att smugglarna i många fall är mycket professionella och välorganiserade. De talar ofta flera olika språk, lever i välstånd och läser utländska tidningar för att hålla sig uppdaterade. De kallar sig inte för smugglare utan för ”agenter” och migranterna kallar de ”klienter”. De samarbetar med lokala stammar, exempelvis i Libyen, och drar fördel av det instabila politiska läget där. Smugglarna är organiserade i mängder av små och stora nätverk, både nationellt och internationellt. De har stora resurser och många är kriminella sedan tidigare. Människosmugglarnas syn på sin verksamhet varierar. Medan vissa inte drar sig för att använda våld och hot, menar andra att de bedriver en slags hemlig reseservice där medarbetare jobbar självständigt för att skaffa ”kunder”. En biljett över Medelhavet kan kosta mellan 800 och 2 000 euro per person. Det lägre priset gäller de mest riskfyllda resorna på de sämsta båtarna, kanske i ett lastutrymme eller i en container. De som har råd köper ett falskt pass och falska papper och en flygbiljett i stället. Den årliga omsättningen för människosmugglingen över Medelhavet uppskattas av en av medförfattarna till studien till mellan 2,8 och 5,6 miljarder kronor.

FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) har i en rapport från 2016 lyft fram att i takt med att migrationen ökat i omfattning sedan förra rapporten 2014 har även antalet sårbara och utsatta barn, kvinnor och män som migrerar ökat.⁵⁶ Exempelvis irreguljära migranter från Nigeria använder sig av människosmugglare för att ta sig till EU. Samtidigt lurar människohandlarna nigerianska kvinnor till Europa för att utnyttjas i prostitution.

Som redan nämnts kan migranter bli kidnappade, tas som gisslan eller tvingas till tvångsarbete för att återbetala skulder till smugglare. Vissa tvingas till slavarbete vid varje delavsnitt. Detta drabbar i synnerhet migranter på den centrala Medelhavsrutten.

På senare tid har EU och dess medlemsländer på allvar försökt ta upp kampen mot människosmugglarna och poliskontrollen har skärpts. I december 2015 föreslog kommissionen inrättandet av en europeisk kustbevakningsmyndighet och den 6 oktober 2016 startade Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, vars huvuduppgift är att skapa en integrerad gränsförvaltning vid EU:s yttre gränser för att säkerställa en effektiv hantering av migrationen och

⁵⁶ UNDOC: Global Report on Trafficking in Persons 2016.

åstadkomma en hög säkerhetsnivå i EU.⁵⁷ Samtidigt ska det bidra till att säkerställa den fria rörligheten inom EU/Schengen. Myndigheten består av en europeisk gräns- och kustbevakningsbyrå (nuvarande Frontex med utökade uppgifter) och de nationella myndigheter som ansvarar för gränsförvaltning. Detta innebär bl.a. utformning av gemensamma insatser och snabba insatser för att stärka medlemsstaternas kapacitet att kontrollera de yttre gränserna, och hantera utmaningar vid de yttre gränserna som härrör från olaglig invandring (sic) eller gränsöverskridande brottslighet, liksom att lämna tekniskt och operativt bistånd för att stödja sök- och räddningsaktioner för personer i sjönöd under gränsövervakningsinsatser till sjöss. Myndigheten ska bidra till en insatsberedd reserv med minst 1 500 gränsvakter.⁵⁸

Vid Frontex-operationer i Italien, Grekland, Ungern, Kroatien och Bulgarien arresterades 1 265 misstänkta människosmugglare under 2016 och mer än 95 ton narkotika konfiskerades.⁵⁹ Frontex har rapporterat att fler än 7 000 personer anträffades vid yttre gränsen med falska dokument (vilka kan användas vid flera tillfällen).⁶⁰ Här ska dock sägas att det var fler som anträffades *inne* i EU med falska dokument (11 000 personer). För att ta sig in i EU med flyg använder sig migranter av falska pass, ett dokument som kan kosta runt 10 000 amerikanska dollar på den svarta marknaden.⁶¹ Handel förekommer med både falska och "look-alike-pass".

Ett sätt för skyddsbehövande att ta sig lagligt till Europa är att ordna ett arbetstillstånd i exempelvis Sverige. Migrationsverket ska vid sin prövning vara uppmärksam på att anställningsavtalen inte är skenavtal (se prop. 2007/08:147 s. 37). Enligt Polismyndigheten utnyttjas de svenska reglerna för arbetskraftsinvandring av kända människosmugglare (se prop. 2013/14:227 s. 11 f.). Lagstiftaren har också infört nya regler som syftar till att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG.

⁵⁸ Sammanfattningen kommer från ett pressmeddelande från Europeiska unionens råd som publicerades i samband med antagandet av förordningen den 14 september 2016.

⁵⁹ Frontex: Annual Risk Analysis 2017, s. 6.

⁶⁰ Frontex: Annual Risk Analysis 2017, s. 9 och 17.

⁶¹ Artikel i DN 2015-04-26 av Erik Ohlsson.

4.6 Relationen till andra länder

EU har återkommande lyft fram vikten av ett fördjupat samarbete med ursprungs- och transitländer på migrationsområdet.⁶² Som ett led i arbetet med att fullt ut integrera migration i EU:s övriga utrikes- och utvecklingspolitik, introducerades partnerskapsramen för migrationssamarbetet med tredjeländer i juni 2016. Samtliga politikområden och instrument för EU:s yttre förbindelser ska användas för att uppnå de migrationspolitiska målsättningarna. Detta har kritiserats på sina håll som ett sätt att hålla asylsökande borta från unionens gränser.

Det förekommer på sina håll att asylsökande som ingår i s.k. *mixed flows* med andra migranter grips av polis och fängslas just för att de rest irreguljärt, trots att flyktingkonventionen föreskriver att en flykting inte får straffas för illegal inresa.⁶³ Det händer också att människor som vill söka asyl vänds tillbaka mot de länder de kom ifrån utan att ha fått möjlighet att söka skydd, s.k. ”push-backs”.⁶⁴

Den 18 mars 2016 gjorde som tidigare nämnts EU och Turkiet ett gemensamt uttalande som syftar till att få slut på människosmugglingen och den irreguljära migrationen från Turkiet till EU. Uttalandet innebär att alla nya irreguljära migranter som kommit från Turkiet till de grekiska öarna efter den 20 mars 2016 ska återsändas till Turkiet. Turkiet ska också tillsammans med berörda EU-länder vidta åtgärder för att inte nya rutter för irreguljär migration till EU skapas på land eller till sjöss. Ett humanitärt mottagningssystem aktiverades där EU:s medlemsländer deltar på frivillig basis. För varje syrier som återsänds till Turkiet ska en annan syrier vidarebosättas från Turkiet till EU. EU meddelade samtidigt sin avsikt att hjälpa Turkiet med humanitärt bistånd till flyktingar i Turkiet, i första hand med 3 miljarder euro. EU åtog sig också att mobilisera ytterligare medel på upp till 3 miljarder euro fram till utgången av 2018. En annan del av uttalandet upprepade den sedan tidigare uttalade ambitionen från EU och Turkiet att återuppliva förhandlingarna om Turkiets EU-medlemskap. Där-

⁶² Se t.ex. på s. 8 i den europeiska migrationsagendan, KOM (2015) 240 slutlig.

⁶³ Se t.ex. Amnesty International (2015). *Libya is full of cruelty*.

⁶⁴ Se t.ex. Amnesty International (2015). *Fear and Fences – Europe’s approach to keeping refugees at bay*, från s. 28 angående förhållandena i Marocko intill de spanska enklaverna Ceuta och Melilla.

utöver uttrycktes ambitionen att påskynda arbetet med vägkartan för viseringsfrihet för turkiska medborgare, vars ursprungliga målsättning var att viseringsfrihet skulle införas senast hösten 2016. Förutsättningarna för att visumkravet ska tas bort är dock att Turkiet uppfyller vissa krav i fråga om bl.a. migrations- och gränsbevakning, giltiga resedokument som överensstämmer med EU:s regelverk, att grundläggande rättigheter respekteras samt förebyggandet och motverkandet av organiserad brottslighet, terrorism och korruption.

Flera människorättsorganisationer har riktat skarp kritik mot uttalandet och anført att det strider mot förbudet mot att skicka tillbaka människor till ett land som inte anses vara säkert (non-refoulement). Kritiken har också handlat om de förhållanden som flyktingarna lever under och om hur Turkiet behandlar flyktingar som befinner sig i Turkiet.⁶⁵ Kritik har också förekommit om att EU och medlemsstaterna försätter sig i en beroendeställning i förhållande till andra regimer, som kan använda migrationen som ett påtryckningsmedel.

Enligt nyhetsbyrån Reuters varnade Turkiets president Tayyip Erdogan Europa i ett uttalande den 25 november 2016, efter en omröstning i Europaparlamentet gällande förhandlingarna om Turkiets medlemskap i EU, för att Turkiet kunde komma att ”öppna slussarna” för migranterna.⁶⁶

I en rapport från Delegationen för migrationsstudier, Delmi; har Ruben Andersson tagit upp exemplet Libyen⁶⁷ där den dåvarande libyska ledaren Muammar al-Gaddafi upptäckte att den stora afrikanska arbetskraftsinvandringen kunde ge förhandlingsfördelar:

Han utnyttjade hotet om irreguljär migration till ön Lampedusa för att mobilisera starkt stöd från Italien för att lyfta sanktioner mot Libyen. Denna taktik användes sedan gång på gång: 2004 för att få EU att ta bort de kvarvarande sanktionerna; 2006 och 2008 då Gaddafi erbjöds ytterligare resurser av Europa; 2010 när EU slöt ett kostsamt samarbete med Tripoli samt före och under NATO:s attacker 2011 – Gaddafi hotade denna gång Europa med en mänsklig invasion om inte bombningarna upphörde och hans arméstyrkor tvingade afrikanska

⁶⁵ www.migrationsinfo.se/nyhetsarkivet/vad-innebar-eus-overenskommelse-med-turkiet/

⁶⁶ Turkiet inhyser världens största flyktingpopulation. Enligt UNHCR befinner sig cirka 3 miljoner flyktingar i Turkiet.

⁶⁷ Andersson, R. (2016). *Irreguljär migration och Europas gränskontroller*, s. 46. Delmi-rapport 2016:3.

migranter ombord på otjänliga båtar med kurs mot Lampedusa. Våren 2015 använde sig den icke erkända Tripoli-regeringen av samma förhandlingskort när den hotade med att Europa skulle "bli svart" om regeringen inte erkändes av europeiska länder och gavs resurser för att förhindra migrationen.

Ruben Andersson hänvisar till en studie av Greenhill från 2010, som visade att "the weapon of mass migration", dvs. påtryckningsmöjligheter som kan följa med en stor migrantpopulation, använts vid 56 tillfällen 1951–2006, varav 73 procent med viss framgång.⁶⁸

4.7 Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Både för Migrationsverket och för kommunerna är det problematiskt när många asylsökande eller nyanlända anländer oväntat och på kort tid. Detta blev tydligt i Sverige hösten 2015. Det är svårt att ha tillräcklig beredskap vad gäller boende och skolgång.

Att människor flyr från krig och konflikter är dock till sin natur inget som går att planera i förväg. Enligt utredningens mening borde det vara möjligt att planera bättre än i dag med utgångspunkt i de prognoser som finns. Vidare skulle regelverket kring mottagande av nyanlända kunna bli mer flexibelt, för att kunna anpassas både till situationen att det kommer många och situationen att det kommer få. Annars kan följderna bli att kommunen inte kan erbjuda ett fullgott mottagande och att t.ex. ensamkommande unga inte kan erbjudas tillräckligt stöd av socialtjänsten.

⁶⁸ Greenhill, K.M. (2011). *Using Refugees as Weapons* (publicerad i NY Times 20 april 2011).

5 Internationell utblick

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. redovisa hur några andra jämförbara länder inom EU, såväl som ett antal länder utanför unionen, valt att hantera frågan om lagliga vägar för att söka asyl. I förevarande kapitel ges sålunda en internationell utblick. Redan inledningsvis ska påpekas att framställningen nedan även innehåller uppgifter om vidarebosättning, vilket inte utgör en väg att söka asyl. Få länder erbjuder i realiteten sådana möjligheter. Uppgifter om enskildheter i andra länders system förekommer i övriga kapitel när det framstår som motiverat med hänsyn till sammanhanget.

5.1 Jämförbara länder inom EU/EES

5.1.1 Irland

Irland har 4,6 miljoner invånare och tog år 2016 emot 2 245 asylansökningar, vilket motsvarade 0,18 procent av det totala antalet asylansökningar i EU det året.¹ Under samma år fick 77 procent avslag på sina ansökningar. De fem största nationaliteterna bland de sökande var Zimbabwe, Nigeria, Albanien, Pakistan och Syrien.

Irland deltar inte fullt ut i Schengensamarbetet. Sålunda har man valt att behålla personkontrollerna vid sina gränser, men delta i bl.a. polisiärt och rättsligt samarbete och Schengen Information System II (SIS II). Från och med den 1 januari 2017 gäller en ny lag, International Protection Act 2015, bl.a. innebärande en ny asylprocess där det räcker med en ansökan, liksom i övriga EU.²

¹ Källa: Eurostat, jfr EMN. Country factsheet: Ireland 2016.

² EMN. Country factsheet: Ireland 2016.

Vidarebosättning

Vidarebosatta flyktingar som anländer till Irland får permanent uppehållstillstånd. Irland vidarebosatte 175 personer från tredje-länder under 2015.³ Inom ramen för ”Refugee Resettlement Programme” under 2016 åtog Irland sig att vidarebosätta 520 flyktingar från Libanon.⁴

The Irish Refugee Protection Programme (IRPP)⁵ beslutades av regeringen den 10 september 2015 som en direkt följd av den humanitära krisen i södra Europa. Genom IRPP utlovade Irland att ta emot totalt 4 000 personer fram till 2017, både genom s.k. omfördelning i enlighet med de två rådsbeslut som togs i september 2015 för att avlasta Italien och Grekland (2 622 personer) och genom UNHCR:s vidarebosättningsprogram. Irland deltar för närvarande inte i EU-avtalet med Turkiet. Per den 5 oktober 2016 hade 486 av de angivna 520 personerna för 2016 vidarebosatts från Libanon. Inom ramen för omfördelningen inom EU hade Irland till och med den 5 oktober 2016 tagit emot 69 syrier från Grekland, i huvudsak familjer.

För omfördelning från EU:s hot spots och vidarebosättning under IRPP inrättades under 2016 två *Emergency Reception and Orientation Centres* (EROOC). De två grupperna hölls isär. Dessa center tillhandahåller bl.a. skola och hälso- och sjukvård.

Humanitär mottagning

Mot bakgrund av förfrågningar från syrier bosatta på Irland och den pågående humanitära krisen i Syrien beslutades i mars 2014 om ”the Syrian Humanitarian Admission Programme” (SHAP). SHAP fokuserade på att ge tillfälliga uppehållstillstånd på Irland till utsatta personer i Syrien, eller till dem som under pågående konflikt (sedan mars 2011) hade flytt från Syrien till kringliggande länder och som hade nära familjemedlemmar bosatta på Irland. SHAP gav möjlighet för irländska medborgare av syrisk härkomst och syriska medborgare bosatta på Irland att ansöka om att utsatta nära

³ Källa: Eurostat migration statistics.

⁴ Källa: EMN. Country Factsheet: Ireland 2015.

⁵ Källa: Irländska justitie- och jämlikhetsdepartementet, www.justice.ie/en/JELR.

familjemedlemmar skulle kunna bosätta sig på Irland tillfälligt i upp till två år. Den på Irland bosatta familjemedlemmen (sponsorn) fick uppge vilka familjemedlemmar som var ansågs mest utsatta och skulle omfattas av ansökan. Ansökningsförfarandet pågick mellan den 14 mars 2014 och den 30 april 2014. Förtur skulle ges till de familjemedlemmar som ansågs mest utsatta och som inte ansågs utgöra något uppenbart hot mot samhällets eller landets säkerhet. I första hand omfattades äldre föräldrar, barn, ensamstående mödrar och deras barn, ensamma kvinnor och flickor i riskzonen och funktionsnedsatta. Ansökan fick omfatta upp till fyra familjemedlemmar, varav två skulle markeras som prioriterade. Totalt beviljades 119 ansökningar av 308 (det är dock oklart hur många som kom).

SHAP var ett komplement till de andra lagliga vägar som syrier kan använda sig av för att ta sig till Irland, såsom familjeåterförening för flyktingar/alternativt skyddsbehövande och UNHCR:s vidarebosättningsprogram (där Irland åtog sig att ta emot 90 personer under 2014). En viktig förutsättning var att personerna inte skulle bli en börda för staten. Personer som kom till Irland inom ramen för SHAP hade rätt att arbeta, etablera verksamhet eller göra investeringar i landet. Om familjemedlemmarna inte kunde försörja sig själva, var det sponsorns ansvar att stödja dem under deras tid i Irland. Vidare fick de tillgång till nödvändig medicinsk hjälp om personen själv eller sponsorn inte hade tillräckliga resurser för att själv bekosta sådan behandling. Förskola och skolgång var tillgänglig för dem som var under 18 år. De hade däremot inte rätt till sociala förmåner eller hjälp att skaffa bostad.

Enligt uppgifter i media⁶ har Irland i samband med årsdagen av New York-deklarationen inlett ett samarbete med Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI) om ett program för vidarebosättning genom sponsring liknande Kanadas modell, *the Irish community sponsorship programme*. The Irish Refugee and Migrant Coalition representerar 23 organisationer som ska delta i programmet.

⁶ Se t.ex. <http://focusonrefugees.org/irish-government-announce-community-sponsorship-programme/>

5.1.2 Frankrike

Frankrike har cirka 67 miljoner invånare och tog år 2016 emot 84 270 asylansökningar, vilket motsvarade 6,63 procent av det totala antalet asylansökningar i EU det året. Under samma år fick 67 procent avslag på sina ansökningar.⁷

Vidarebosättning

Även om Frankrike har genomfört flera tillfälliga vidarebosättningsprogram (av ungrare 1956, flyktingar från Sydostasien åren 1975–1984 och kosovoalbaner i slutet av 1990-talet) var det först under 2008 som det första ramavtalet om inrättandet av ett årligt vidarebosättningsprogram slöts med UNHCR. Fransk lagstiftning reglerar inte urvalskriterier eller förfarandet vid vidarebosättning, utan anger bara att Frankrike kommer att bevilja flyktingstatus till dem som UNHCR anser uppfyller kraven i flyktingkonventionen. Inom ramen för de bilaterala förbindelserna mellan UNHCR och Frankrike enades man 2008 om ett hundratal ansökningar per år och i genomsnitt tas 150 personer emot per år. Åren 2008 och 2014 kom 1 034 personer till Frankrike genom programmet.⁸

Inom ramen för EU:s frivilliga vidarebosättningsprogram av den 20 juli 2015 åtog sig Frankrike att ta emot 2 375 personer i behov av internationellt skydd, till stor del syriska medborgare från Libanon och Jordanien. I mars 2016 åtog sig Frankrike, som en del av EU:s avtal med Turkiet, att ta mot 6 000 syriska flyktingar från Turkiet.⁹ Per den 7 november 2016 hade Frankrike vidarebosatt 726 personer inom ramen för dessa två system/avtal.¹⁰ Utöver detta åtog sig Frankrike i april 2016 att ta emot 2 000 syriska flyktingar från Libanon. Totalt ska Frankrike alltså vidarebosätta fler än 10 000 personer fram till slutet av 2017.¹¹

⁷ EMN. Country factsheet: France 2016 (källa: Eurostat).

⁸ Källa: EMN.

⁹ Källa: EMN.

¹⁰ Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3614_sv.htm

¹¹ Källa: EMN, Country factsheet: France 2015.

Humanitär mottagning

Med anledning av krisen i Syrien inrättade Frankrike 2013 ett särskilt mottagningsprogram för syrier och palestinier från Syriens grannländer (Egypten, Jordanien och Libanon). I samarbete med UNHCR överenskomms om att ta emot 500 syrier och palestinier från Syrien under 2014. Per den 27 maj 2015 hade 477 av de 498 utvalda personerna för 2014 anlänt till Frankrike. Programmet sågs som en framgång och förlängdes därför 2015 till att omfatta ytterligare 500 syrier.¹²

Det franska Humanitarian Corridors-programmet startade i mars 2017 efter italiensk förebild. En koalition av fem organisationer med kristen inriktning (bl.a. Caritas och Comunità di Sant'Egidio), undertecknade ett memorandum of understanding, MoU, tillsammans med inrikes- och utrikesministerierna, i syfte att ta emot 500 människor som flytt från Syrien eller Irak (inklusive palestinier) och som för närvarande befinner sig i Libanon. Fokus ligger på särskilt sårbara personer, t.ex. personer med funktionsnedsättning och äldre, liksom personer med släktband till Frankrike. Det är organisationerna som väljer ut personerna. De utvalda erhåller en nationell D-visering via den franska ambassaden i Beirut (som gör en säkerhetskontroll av personen). När de anländer till Frankrike måste de söka asyl. Se även avsnitt 3.4.

Humanitära viseringar m.m.

Under 2015 utfärdades 1 100 humanitära viseringar till syrier och 1 800 till kristna irakier som levde under hot från IS.¹³ Mellan 2013 och 2014 utfärdade Frankrike 2 622 viseringar för syrier. Under 2016 utfäste man sig att utfärda ytterligare 1 500 humanitära viseringar (det är dock oklart hur många av dessa som utfärdas inom ramen för ett HAP eller den ovan nämnda vidarebosättningen).

I en rapport från European Migration Network (EMN) konstateras särskilt att deras uppgifter inte omfattar *viseringar i syfte att söka asyl*. UNHCR är inte inblandade i denna process.¹⁴ Det finns

¹² Källa: EMN. Country factsheet: France 2015.

¹³ Källa: EMN, country factsheet France 2015.

¹⁴ EMN (2016): *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in France. What works?*

dock (eller fanns åtminstone fram till 2013) en möjlighet att söka asyl vid franska ambassader och konsulat.¹⁵ Det finns inget lagstöd för detta förfarande och ingen information lämnas via offentliga kanaler, kanske för att undvika stora mängder ansökningar. Förfarandet är tänkt att användas i undantagsfall. Efter att asylansökan har lämnats in görs en första seriositetsbedömning och sökanden kallas till intervju för att framföra sina skyddsskäl. Allt detta sker vid utlandsmyndigheten. Insamlad information vidarebefordras till Inrikesdepartementet (till enheten för asyl, OFPRA), som gör en bedömning av om det finns skäl för att sökanden redan inledningsvis bör stå under franskt beskydd. Det franska utrikesdepartementet konsulteras i detta skede och en sakprövning görs. Inrikesdepartementet instruerar utlandsmyndigheten om en asylvisering ska utfärdas eller inte. Viseringen ger tillträde till franskt territorium, där en asylansökan måste ges in inom två månader från sökandens ankomst. Beslut om uppehållstillstånd för flyktingar och skyddsbehövande fattas officiellt av utrikesministern (i praktiken OFPRA). Om beslutet är positivt ges ett uppehållstillstånd som flykting i 10 år eller alternativt skyddsbehövande i ett år med möjlighet till förlängning. Om beslutet är negativt, ges sökanden ändå ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under ett år (eftersom Frankrike genom att utfärda asylviseringen har gjort ett visst åtagande). Under 2012 utfärdades 320 viseringar, under de första åtta månaderna av 2013 utfärdades 795 viseringar.¹⁶

5.1.3 Österrike

Österrike har en lång tradition av att hjälpa människor på flykt. Fler än två miljoner flyktingar har kommit till Österrike sedan 1945 och över 700 000 har stannat kvar. Vid sidan av den vanliga asylprocessen har Österrike använt sig av olika program för inresor. Österrike har cirka 8,5 miljoner invånare och tog år 2015 emot 88 160 asylansökningar, motsvarande 6,67 procent av det totala

¹⁵ Äldre information om detta system återfinns i "Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure" av Gregor Noll m.fl. s. 95 f.

¹⁶ Källa: www.laurentgrandguillaume.fr/

antalet asylansökningar i EU det året.¹⁷ Under samma år fick 28 procent avslag på sina ansökningar om asyl. Bara Tyskland, Ungern och Sverige tog emot fler asylsökande under 2015. År 2016 var det 42 255 ansökningar (3,35 procent av det totala antalet ansökningar i EU det året), varav 28 procent fick avslag. De avgjort största nationaliteterna av sökande var afghaner och syrier.¹⁸

Vidarebosättning

Österrike vidarebosatte totalt 760 personer från tredjeländer 2015. Under 2012 och 2013 vidarebosattes inga personer alls. Under 2014 vidarebosattes dock 390 personer.¹⁹ Inom ramen för den vidarebosättning som beslutats inom EU den 20 juli 2015 och genom överenskommelsen med Turkiet, hade Österrike per den 7 november 2016 vidarebosatt 1 501 personer av de 1 900 som man förbundit sig att vidarebosätta. I den siffran ingår personer som kommer via familjeåterförening och vidarebosättning inom ramen för landets humanitära mottagningsprogram.²⁰

Humanitär mottagning²¹

Sedan 2013 driver Österrike ett humanitärt mottagningsprogram, omfattande 1 900 särskilt utsatta syriska flyktingar. Österrike refererar till programmet som ett humanitärt program/humanitär insats, trots att delar är identiska med vidarebosättning.

I slutet av augusti 2013 åtog sig sålunda Österrike att utöver vanliga asylansökningar ta emot 500 syriska flyktingar från de krisdrabbade områdena (HAP I). Mottagandet delades upp i två delar. Den första delen, som omfattade 250 personer, genomfördes i form av familjeåterförening med hjälp av religiösa och civila organisationer. Den andra delen genomfördes tillsammans med UNHCR och omfattade 250 personer som vidarebosattes från Jordanien.

¹⁷ Källa: Eurostat migration statistics, siffror hämtade 2016-11-08.

¹⁸ EMN. Country factsheet: Austria 2016.

¹⁹ EMN. Country factsheet Austria 2015.

²⁰ Se bilaga till meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet, Sjätte rapporten om omplacering och vidarebosättning.

²¹ EMN. *Resettlement and the humanitarian admission programme in Austria.*

Mot bakgrund av den fortsatta krisen i Syrien åtog sig Österrike i mitten av april 2014 att vidarebosätta ytterligare 1 000 syriska flyktingar från krigsregionen (HAP II). De första 400 personerna vidarebosattes genom familjeåterförening, där religiösa församlingar och kristna organisationer fick föreslå hälften var av de personer som skulle omfattas. Även privatpersoner hade möjlighet att föreslå sina familjemedlemmar, genom elektroniskt formulär. Efter en avslutad första antagning mottogs de följande 600 personerna i samarbete med UNHCR.

Den tredje delen av programmet (HAP III) planeras inkludera 400 särskilt utsatta personer utvalda av UNHCR. Vid ankomsten till Österrike genomförs ett förkortat registreringsförfarande och en obligatorisk hälsoundersökning. Därefter beviljas personerna asyl i enlighet med 3 a § i den österrikiska utlänningslagen. Förutom de förmåner som beviljas inom det ordinarie mottagnings-systemet får deltagarna extra stöd i form av olika insatser för att underlätta integrationen.

De personer som kommit inom ramen för ett HAP har tidigare erhållit flyktingstatus. Genom en lagändring i juli 2015 kunde i stället status som alternativt skyddsbehövande beviljas, vilket inte ger rätt till permanent uppehållstillstånd. Enligt en lagändring under 2016 får personer som beviljats flyktingstatus efter den 31 maj 2016 bara ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på tre år.

Humanitära viseringar och asylansökningar vid utlandsmyndighet

Det fanns tidigare (fram till i vart fall år 2003) en möjlighet att söka asyl vid en österrikisk utlandsmyndighet.²² Ansökan kunde lämnas in både i hemlandet och i tredje land, men en ansökan inlämnad i hemlandet avslogs regelmässigt med hänvisning till kravet att man ska befinna sig utanför sitt ursprungsland för att rätt till asyl ska föreligga. Numera är möjligheten att söka på grund av skyddsskäl reserverad för särskilt utsatta släktingar (familjeåterförening).

Grunden för möjligheten att söka asyl från en diplomatisk representation fanns i den dåvarande utlänningslagen från 1991.

²² Noll, G. (2002). *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, se s. 95 f.

I huvudsak var det konventionsflyktingar som avsågs. Proceduren var helt skriftlig. Sökanden skulle fylla i ett formulär som skickades från utlandsmyndigheten till det österrikiska migrationsverket. Myndigheten gjorde därefter en pre-screening och bedömde sannolikheten för att sökanden skulle komma att beviljas asyl vid en nationell prövning. Om utgången av pre-screeningen var positiv utfärdades visering och sökanden kunde resa in i Österrike för att där lämna in en formell asylansökan inom ramen för den ordinarie asylprocessen. Personalen vid utlandsmyndigheten intervjuade inte sökanden, utan såg bara till att frågeformulären fylldes i och tog kopior av relevanta dokument. Personalen gjorde heller ingen egen utvärdering och hade inget att göra med själva beslutsprocessen.²³

Inresetillstånd baserat på enbart skyddsskäl utfärdades dock i mycket få fall. Förfarandet inriktade sig i huvudsak på familjeåterförening. Under 2001 mottog Österrikes utlandsmyndigheter över 5 000 ansökningar, vilket var betydligt fler än de cirka 500 ansökningar per år som inkom under 1990-talet. Merparten av ansökningarna kom från afghaner som befann sig i Teheran (Iran) och Islamabad (Pakistan). Endast ett fåtal beviljades inresetillstånd, detta då Iran och Pakistan ansågs vara säkra länder för afghaner. Som en jämförelse kan nämnas att andelen positiva beslut för afghaner som tagit sig till Österrike för att söka asyl på plats var nästan 50 procent (men skillnaden kan ha flera orsaker).

5.1.4 Italien

Italien har cirka 60 miljoner invånare och registrerade under 2015 totalt 83 540 asylsökande, vilket motsvarar 6,32 procent av det totala antalet asylsökande i EU det året.²⁴ Det totala antalet migranter som kom till Italien under 2015 uppgår till nästan det dubbla. Under 2016 var antalet asylansökningar 122 960 stycken, motsvarande 9,76 procent av det totala antalet i EU. Under samma år fick 61 procent avslag på sina asylansökningar. De största nationaliteterna bland de asylsökande var i fallande ordning Nigeria, Pakistan, Gambia, Senegal och Elfenbenskusten.

²³ Mer om denna skriftliga process finns i rapporten som nämns i föregående fotnot, s. 98 f.

²⁴ Källa: Eurostat.

Vidarebosättning

Den italienska lagstiftningen innehåller inte några särskilda bestämmelser om vidarebosättning. I januari 2015 startades ett permanent nationellt vidarebosättningsprogram, med ett officiellt löfte från inrikesministern att 500 personer skulle vidarebosättas senast den 30 juni 2016, i första hand från Libanon och Sudan.²⁵ I september 2015 utökades denna kvot till 1 989 personer med anledning av EU:s vidarebosättningsprogram av den 20 juli 2015. Vidarebosättningen sker i samarbete med UNHCR och IOM. Mellan hösten 2015 och våren 2016 omplacerades 354 syriska flyktingar från Libanon och 10 från Turkiet.

Innan vidarebosättningsprogrammet infördes 2015 hade Italien haft ett par pilotprojekt. Under 2009 vidarebosattes 200 palestinska flyktingar som bodde i ett flyktingläger mellan Syrien och Irak. Under ett annat projekt 2010 vidarebosattes ett dussin eritreanska flyktingar från Libyen. Italien vidarebosatte dock inga flyktingar under åren 2011–2014.²⁶

Italien har fått ta emot många asylsökande på grund av sitt geografiska läge nära Medelhavet, vilka Italien ansvarar för i enlighet med Dublinförordningens ansvarskriterier. Som en följd av EU:s beslut om vidarebosättning den 20 juli 2015 och uttalandet mellan EU och Turkiet i mars 2016 ska knappt 40 000 personer omfördelas från Italien till övriga EU fram till slutet av 2017.

Humanitära viseringar och privata sponsorprogram

I december 2015 startades ett försöksprojekt som kallas Opening Human Corridors eller *Humanitarian Corridors*.²⁷ Projektet är ett samarbete mellan det italienska utrikesdepartementet, inrikesdepartementet och ett antal kristna sammanslutningar. Avsikten är att tillåta laglig inresa (genom humanitär visering) i Europa för personer på flykt med ett tydligt behov av internationellt skydd och att ta hänsyn till särskild sårbarhet för personer som lätt kan falla offer för människohandel och som inte har någon möjlighet

²⁵ Källa: EMN. *Italy resettlement study national report*.

²⁶ Källa: EMN. Country factsheet: Italy 2014.

²⁷ Källa: EMN. *Italy resettlement study national report*.

att på egen hand ta sig till Europa. Dessa personer kan tas ut även om de inte uppfyller kraven i FN:s flyktingkonvention. Programmet är öppet för, men inte begränsat till, ensamstående kvinnor med barn, kvinnor som utsatts för människohandel, ensamkommande barn, äldre personer och personer med funktionshinder eller allvarlig sjukdom. Projektet är ett komplement till den traditionella vidarebosättningen.

Valet och utfärdande av humanitära viseringar sker enligt följande:

- den humanitära insatsen riktar sig till alla människor i utsatta situationer, oavsett religiös eller etnisk bakgrund,
- de ansvariga organisationerna upprättar, antingen med hjälp av egen personal på plats eller genom rapporter från lokala aktörer, en lista över potentiella deltagare. Riktigheten i uppgifterna kontrolleras av de lokala organisationerna och av de italienska myndigheterna,
- Listan över potentiella deltagare överförs till de italienska utlandsmyndigheterna i de aktuella länderna för kontroll av Inrikesdepartementet,
- de italienska utlandsmyndigheterna i de berörda länderna utfärdar slutligen viseringar med begränsad geografisk giltighet i enlighet med artikel 25 i viseringskodexen.

Totalt räknade man med att ta emot 1 000 personer under en tvåårsperiod och enligt ett nyhetsbrev från European Resettlement Network, (ERN+) har detta också lyckats. Vidare har undertecknats ett nytt ”memorandum of understanding”, MoU, mellan den italienska staten å ena sidan och den stora kristna organisationen Comunità di Sant'Egidio, Internationella federationen av protestantiska kyrkor i Italien (FCEI) och styrelsen för den valdensiska kyrkan i november 2017.²⁸ Enligt denna ska ytterligare särskilt utsatta 1 000 skyddsbehövande tas emot från Libanon de närmaste åren. Projektet beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

²⁸ www.resettlement.eu/sites/icmc.tttt.eu/files/ERN%20Newsletter%20%232.pdf

5.1.5 Tyskland

Tyskland har drygt 82 miljoner invånare. År 2015 tog Tyskland emot 476 510 asylansökningar, motsvarande 36,02 procent av det totala antalet asylansökningar i EU det året.²⁹ Under samma år fick 43 procent avslag på sina ansökningar. År 2016 var det 745 155 asylansökningar, motsvarande 59,14 procent av det totala antalet asylansökningar i EU. Under samma år var det 31 procent som fick avslag på sina asylansökningar. De flesta sökande kom från Syrien och Afghanistan. År 2012 var det bara 77 485 asylansökningar, varav 71 procent fick avslag. I mars 2016 infördes ett snabbspärförfarande för personer från säkra länder, vilket ska ta en vecka. Beslutet kan överklagas inom en vecka, varefter överinstansen har en vecka på sig att pröva överklagandet. Särskilda center för mottagning och inkvartering av sådana sökande har inrättats.

Vidarebosättning

Tyskland beslutade 2011 att starta ett pilotprogram i samarbete med UNHCR innebärande att åren 2012–2014 årligen skulle vidarebosättas 300 särskilt utsatta flyktingar. I december 2014 beslutades att vidarebosättningsprogrammet skulle fortsätta och kvoten höjdes till 500 personer per år.

Inom ramen för EU:s frivilliga vidarebosättning beslutad den 20 juli 2015 förband sig den tyska regeringen att ta emot totalt 1 600 personer i behov av internationellt skydd fram till slutet av 2017, till stor del syriska medborgare från Libanon och Jordanien.

Som huvudregel måste de som antas inom vidarebosättningsprogrammen ha erkänts av UNHCR såsom varande personer i behov av internationellt skydd. UNHCR lämnar förslag till beslut och den federala myndigheten BAMF fattar det slutliga beslutet. Personer som vidarebosätts till Tyskland får normalt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på initialt tre år. Utgångspunkten är dock att bosättningen i Tyskland ska komma att bli permanent.

²⁹ Källa: EMN. Country factsheet: Germany 2016.

Humanitär mottagning

*HAP Syria*³⁰

Tyskland har genomfört humanitära antagningsprogram i olika former sedan 1956, sedan 1990-talet på mer regelbunden basis. Det senaste av dessa program är the Admission Programme for Beneficiaries of Protection from Syria, its Neighbouring Countries, Egypt and Libya (HAP Syria). Programmet, som nu har upphört, inleddes när inbördeskriget bröt ut i Syrien och antalet personer i behov av skydd stadigt ökade inom och utanför Syrien. I mars 2013 beslutade Tyskland att ta emot 5 000 särskilt utsatta syriska flyktingar under 2013. Detta program följdes av två andra; HAP Syria 2, med en kvot om ytterligare 5 000 personer i december 2013 och därefter HAP Syria 3, med en kvot om ytterligare 10 000 personer i juli 2014. De flesta av de personer som antogs hade beviljats flyktingstatus av UNHCR, men det var inget krav.

Admission Procedure for Afghan Local Staff

Från december 2001 till 31 december 2014 var tyska trupper stationerade i Afghanistan inom ramen för NATO:s ISAF-insats. De tyska styrkorna var beroende av hjälp från lokalanställda, t.ex. tolkar, chaufförer och andra yrkesgrupper. I takt med att den tyska närvaron i Afghanistan minskade, upphörde också arbetstillfällena för många av de lokalanställda.

Sedan 2012 erbjuder Tyskland sina tidigare lokalanställda, vilka uppgivit att de befinner sig i riskzonen på grund av sitt tidigare arbete för de tyska styrkorna, inresa till Tyskland efter en individuell bedömning. Fram till den 28 januari 2016 hade sålunda 1 865 tidigare lokalanställda afghaner lämnat in sådana riskanmälningar, av vilka 787 beviljades inresa tillsammans med sina närmaste familjemedlemmar. Per den 22 juni 2016 hade totalt 2 523 personer beviljats inresa. Normalt får dessa personer inledningsvis ett uppehållstillstånd på två år. Efter fem år kan de få ett permanent

³⁰ Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Germany, s. 15–16, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-11a_germany_resettlement_humanitarian_admission_en.pdf

uppehållstillstånd om de uppfyller vissa krav, särskilt kraven på att kunna försörja sig och tillräckliga kunskaper i det tyska språket.³¹

Privata/ideella sponsorprogram

Vid sidan av de tre humanitära inreseprogrammen som bedrivs av de federala myndigheterna har genomförts privat sponsrade inreseprogram för syrier i 15 av 16 tyska delstater. Dessa tillåter särskilt utsatta syrier med släkt i Tyskland att resa in i Tyskland. De flesta av dessa program är nu avslutade. De som har möjlighet att vara sponsorer är i första hand tyska och syriska medborgare som har bott i Tyskland mer än ett års tid och som önskar ta emot syriska släktingar som vill söka skydd i landet. Sponsorererna måste vara beredda att stå för alla kostnader för resan till och vistelsen i Tyskland och måste kunna visa att de har dessa resurser. Personer som beviljas inträde inom ramen för dessa program får ett tvåårigt uppehållstillstånd med möjlighet att ansöka om förlängning. Vid slutet av 2015 hade 21 500 personer beviljats inresetillstånd till Tyskland inom dessa program.³² Programmen diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.4.

5.1.6 Norge

Norge har 5,2 miljoner invånare och tog 2015 emot 31 110 asylansökningar, motsvarande 2,35 procent av det totala antalet asylansökningar i EU/EES det året.³³ Samma år fick 34 procent avslag på sina ansökningar. Den 25 november 2015 beslutade den norska regeringen att införa tillfälliga gränskontroller. Gränskontrollerna förlängdes³⁴ till den 11 februari 2017 och pågår ännu. Kontrollerna infördes för att hantera den rådande flyktingsituationen hösten 2015. Sedan gränskontrollerna infördes har det skett en avsevärd

³¹ Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Germany, s. 17, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-11a_germany_resettlement_humanitarian_admission_en.pdf

³² Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Germany, s. 6 och 40, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-11a_germany_resettlement_humanitarian_admission_en.pdf

³³ EMN. Country Factsheet: Norway 2015.

³⁴ Uppgifter från den 11 december 2016.

minskning av antalet asylsökande i Norge.³⁵ Vid utgången av augusti 2016 hade 2 248 asylsökande registrerats i Norge, dvs. en nedgång med 73 procent jämfört med året före. Så låga ankomsttal har Norge inte haft sedan 1997.³⁶ År 2016 var det 3 485 asylansökningar, motsvarande 0,28 procent av det totala antalet ansökningar i EU. Samma år fick 34 procent avslag. De flesta sökande kom från Eritrea, Syrien och Afghanistan.³⁷

Vidarebosättning

Norge har länge erbjudit olika former av vidarebosättning. Redan efter andra världskriget började man med ad hoc-insatser då man vidarebosatte ungrare. Från 1950-talet och framåt arbetade man med vidarebosättning av båtflyktingar. I början av 1980-talet etablerades ett årligt vidarebosättningsprogram i nära samarbete med UNHCR. De allra flesta flyktingar som erbjuds vidarebosättning i Norge hänvisas från UNHCR. Medan Norge i första hand accepterar fall där den sökande är i behov av internationellt skydd, kan vidarebosättning även i vissa fall genomföras på grund av Norges deltagande i bredare strategiska vidarebosättningsprogram. I undantagsfall kan sökande också tas emot enbart på grundval av starka humanitära skäl. Årliga kvoter för vidarebosättning fastställs av Stortinget efter förslag från Justitie- och beredskapsdepartementet. Kvoten fördelas på olika flyktinggrupper, t.ex. medicinska fall och akutfall och förändras år från år. Under 2014 och 2015 har syriska flyktingar dominerat den årliga kvoten. En annan grupp som regelmässigt väljs ut och som i praktiken har blivit en permanent urvalsgrupp är afghanska kvinnor bosatta i Iran, ensamstående eller ensamstående med barn. Även om det inte är ett uttryckligt lagkrav att personer som vidarebosätts har erkänts som flyktingar av UNHCR är det ofta så. Urval kan också ske via norska NGO:s, norska ambassader och vissa andra institutioner.

Vidarebosättning baserat enbart på dokumentation kan också ske, oftast av medicinska eller akuta skäl. En påskyndad process erbjuds i situationer där flyktingars liv eller frihet är beroende av

³⁵ EMN Country Factsheet: Norway 2015.

³⁶ www.regjeringen.no/no/aktuelt/laveste-asyltall-siden-1997/id2510856/

³⁷ EMN: Country factsheet: Norway 2016.

att akut vidarebosättning kommer till stånd. När flyktingar vidarebosätts enbart på grundval av ansökningshandlingar (dossier basis), får flyktingen ett inresetillstånd med ett uppehålls- och arbetstillstånd som gäller i ett (1) år.

Flyktingar som vidarebosätts inom ramen för det norska Migrationsverkets vidarebosättningsuppdrag får uppehålls- och arbetstillstånd som gäller i tre år och som utfärdats före flyktingens inresa i Norge. En vidarebosatt flykting har samma rätt till familjeåterförening som någon som har beviljats skydd i ett asylförfarande.

År 2015 begärde en parlamentarisk majoritet att regeringen avsevärt skulle öka vidarebosättningskvoten, som ett svar på flyktingkrisen i Mellanöstern och som ett sätt att lindra bördorna för Libanon, Jordanien och Turkiet. Det beslutades sålunda att 8 000 syriska flyktingar skulle erbjudas vidarebosättning under perioden 2015–2017. I övrigt har den nationella politiken för vidarebosättning har inte genomgått några större förändringar till följd av den kraftiga ökningen av antalet asylsökande i Norge år 2015.³⁸

Under 2015 vidarebosattes 2 375 personer från tredjeländer. Inom ramen för EU:s vidarebosättningsprogram som antogs den 20 juli 2015 och som även Norge deltar i, åtog sig Norge att ta emot 3 500 personer de kommande två åren.³⁹ Norge har inga humanitära mottagningsprogram eller private sponsorships.

5.1.7 Schweiz

Schweiz har drygt 8 miljoner invånare och tog år 2015 emot 39 445 asylansökningar, vilket motsvarade cirka 3 procent av det totala antalet asylansökningar i EU/EES det året. Under samma år fick 36 procent avslag på sina ansökningar i första instans.⁴⁰ Schweiz har anslutit sig till Schengensamarbetet.

³⁸ *Resettlement and Humanitarian admission Programmes in Europe – what works?*
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-29a_norway_resettlement_national_report.pdf

³⁹ Källa: Eurostat.

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated>, hämtat 2016-12-15.

Vidarebosättning m.m.

Den 6 mars 2015 beslutade det schweiziska federala rådet att under loppet av tre år ta emot 3 000 flyktingar från Syrien vilka utsetts av UNHCR. Av dessa skulle 2 000 ingå i vidarebosättningsprogrammet och de återstående 1 000 få en humanitär visering. Alla ska få flyktingstatus i Schweiz och inte behöva genomgå det vanliga asylförfarandet. Av säkerhetsskäl kommer alla personer i programmet att kontrolleras av den federala underrättelsetjänsten. Schweiz önskar säkerställa en rättvis balans mellan människor med en högre potential för integration (såsom barn och högutbildad arbetskraft) och personer med särskilda behov (såsom sjuka, äldre och människor med funktionsnedsättning).⁴¹

Flyktingar som vidarebosätts tas emot vid särskilda mottagningscenter där sökandens personuppgifter registreras och fingeravtryck och fotografier tas. Ytterligare biometriska uppgifter kan också samlas in. Rese- och identitetshandlingar och uppgifter för att säkerställa ursprung och identitet kontrolleras. Sökande har en skyldighet att samarbeta och måste överlämna nödvändiga dokument och identitetshandlingar. Fingeravtryck jämförs med polisens nationella databas och förs in i Eurodac.

Från september till november 2013 införde Schweiz ett tillfälligt familjeåterföreningsprogram för syriska flyktingar. Under denna tid lättade Schweiz tillfälligt på viseringsreglerna för icke-kärnfamiljemedlemmar. Släktskapet skulle visas på ett trovärdigt och allsidigt sätt, dock utan krav på syriska dokument (till följd av svårigheterna att få fram officiella dokument från Syrien vid den tidpunkten). Möjligheten att försörja personerna undersöktes ej. Man fick in 8 200 ansökningar och 3 749 viseringar utfärdades. Programmet avslutades senare med hänvisning till att de flesta ”legitima” ansökningar från familjemedlemmar i omedelbar nöd då kunde antas ha inkommit, varför det inte fanns något behov.⁴²

⁴¹ www.loc.gov/law/help/refugee-law/switzerland.php#Screening

⁴² Se FRA (2015). *Legal channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, s. 12.

Humanitära viseringar och asylviseringar

Schweiz kan utfärda en humanitär visering om någon är utsatt för ett allvarligt och konkret hot mot livet. Personen måste befinna sig i en nödsituation, som t.ex. i en krigssituation eller i någon form av individuell fara. Chansen att få ett humanitärt visum är dock mycket liten och för närvarande utfärdas mycket få humanitära viseringar. I princip måste en ansökan lämnas in personligen vid en schweizisk diplomatisk representation utomlands. Normalt måste man också ha bokat tid för att lämna in ansökan. I meddelandet ska anges att man ansöker om en humanitär visering och framgå om man har familjemedlemmar i Schweiz. När man gjort sin bokning hos ambassaden får man ett frågeformulär som ska fyllas i, tillsammans med en ansökan om en Schengenvisering. De ifyllda blanketterna ska tas med vid besöket. Ambassaderna tar ingen avgift för humanitära viseringar. Myndigheterna kan dock ta ut avgift för ansökningar som anses uppenbart ogrundade eller vid upprepade ansökningar utan att omständigheterna ändrats i sak.

Eftersom chanserna att få en humanitär visering är så små, får det betydelse hur stora riskerna är med att ta sig till ett grannland för att lämna in en ansökan. Om man redan befinner sig i ett s.k. tredje land utgår myndigheterna normalt från att man inte längre är i fara. Som regel utfärdas därför inte humanitära viseringar till personer som redan har lämnat sitt hemland. Personer som kommer från ett land där Schweiz inte har någon diplomatisk representation har därför knappast någon möjlighet att få en humanitär visering och på så sätt ta sig till Schweiz på laglig väg. Ett överklagande av ett avslagsbeslut kan lämnas in till State Secretariat for Migration, SEM, inom 30 dagar. SEM kan begära ett förskott om 200 schweiziska francs för kostnader förknippade med en sådan prövning. Beloppet är beroende av antalet sökande.⁴³

Sedan september 2012 är det inte längre möjligt att ansöka om asyl i Schweiz från utlandet.⁴⁴ Att denna möjlighet avskaffades var en del av en till synes generellt mer restriktiv flyktingpolitik i syfte att åstadkomma en jämnare fördelning av asylansökningar bland länderna i Europa. Schweiz avskaffande beror även på att de

⁴³ www.refugeecouncil.ch/asylum-law/asylum-procedure/humanitarian-visas.html

⁴⁴ www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/asylverfahren/asylgesuch/asylgesuch_aus_ausland.html

schweiziska ambassaderna i Damaskus och Kairo åren 2006–2008 fick ta emot mellan 7 000 och 10 000 asylansökningar från irakiska medborgare. Efter ett beslut från den schweiziska migrationsmyndigheten (FOM) arkiverades ansökningarna på ambassaderna i stället för att skickas till Schweiz för vidare handläggning; ett beslut som senare visat sig vara i strid med schweizisk lagstiftning.

5.2 Jämförbara länder utanför EU/EES

5.2.1 Kanada

Kanada har knappt 36 miljoner invånare och tog år 2014 emot drygt 23 000 flyktingar. Av dem var 7 573 vidarebosatta med hjälp av regeringen, 4 560 var flyktingar sponsrade av privatpersoner, 177 var s.k. Blended Visa Office-Referred flyktingar, 7 749 var asylsökande som inrest på egen hand och 3 227 var anhöriga.⁴⁵ Kanadas geografiska läge har gjort att de egentligen inte har haft några spontana ankomster av asylsökande, vilket gör att deras situation på många sätt inte kan jämföras med Sveriges. Från att tidigare ha haft förhållandevis förmånliga regler (bl.a. medgavs flyktingstatus på grund av könsrelaterad förföljelse) antogs ny lagstiftning 2010 och 2012⁴⁶ innebärande bl.a. obligatoriskt förvar av asylsökande bl.a. när identiteten inte kan kontrolleras, vilket har medfört att tusentals personer hålls i förvar under långa tider.⁴⁷ En annan ändring som gjordes var att den som erkänns som flykting inte kan få permanent uppehållstillstånd förrän efter fem år.

Under mer än 40 år har dock *Canadian Private Sponsorship of Refugees Programme* (PSR) möjliggjort mottagandet av nästan 300 000 flyktingar. Vid sidan av PSR finns också vanlig vidarebosättning inom ramen för GAR (ett statligt program). Ungefär 46 procent av alla flyktingar som tas emot i Kanada tas dock emot genom sponsorprogram. Regeringen sätter ett årligt tak för hur många som får tas emot.⁴⁸ För att komma i fråga måste man vara

⁴⁵ [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/573964/EPRS_ATA\(2016\)573964_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/573964/EPRS_ATA(2016)573964_EN.pdf)

⁴⁶ Balanced refugee Reform Act och Protected Canada's Immigration System Act.

⁴⁷ Detta har föranlett kritik från bl.a. Amnesty International och Human Rights Watch.

⁴⁸ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 13.

erkänd som flykting av antingen UNHCR eller asyllandet. Cirka 90 procent av de sponsrade har släktband till sina sponsorer.

PSR kan användas av tre slags sponsorer. För det första är det organisationer som har tecknat avtal med Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), s.k. Sponsorship Agreement Holders (SAH). För det andra är det s.k. groups of five (G5), dvs. grupper av minst fem kanadensiska medborgare eller permanent bosatta. För det tredje är det s.k. community sponsors, grupper som sällan deltagit i privat sponsring. Ungefär 75 procent av SAH (utanför Québec) är antingen religiösa institutioner (i regel kyrkor) eller kristna icke-statliga organisationer. Universitet har också agerat som sponsorer, t.ex. SAH:en World University Service of Canada (WUSC) Student Refugee Program.

Sponsorerna måste ge in en detaljerad plan för det första året. De kanadensiska myndigheterna intervjuar personen som också genomgår säkerhetskontroll och undersöks medicinskt innan visering kan beviljas. Det finns en möjlighet att få låna pengar av staten till täckande av kostnaden för den medicinska undersökningen, resan till Kanada och andra relaterade kostnader.

I regel tar hela processen innan sökanden anlant till Kanada mellan tre och fyra år, vilket får ses som en anmärkningsvärt lång handläggningstid. I november 2016 fanns 45 000 sökande i PSR-systemet, varav 6 400 ansökningar var äldre än tre år.⁴⁹

Efter att personen anlant står sponsorn för flyktingens boende och uppehälle. Staten står för hälso- och sjukvård. Efter ett år har flyktingen rätt till socialförsäkringsförmåner och bistånd. Den totala kostnaden för att sponsra en flykting under ett (1) år har uppskattats till 12 600 kanadensiska dollar (cirka 8 805 euro). För en familj med fem personer uppskattas kostnaden till 29 700 kanadensiska dollar (cirka 20 755 euro). Summan är jämförbar med vad den kanadensiska regeringen lägger ut för att hjälpa en flykting inom ramen för den vanliga vidarebosättningen (GAR).⁵⁰

De kanadensiska myndigheterna anstränger sig för att säkra sponsorernas kvalitet. Det finns ett statsfinansierat utbildningsprogram för sponsorer. Även andra aktörer tillhandahåller utbild-

⁴⁹ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

⁵⁰ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 14.

ning och stöd till sponsorer.⁵¹ Myndigheten kan fatta beslut om upphörande av ett sponsoråtagande om det inte fungerar eller sponsorn önskar sluta ("sponsorship break-down"). I sådana fall träder samhället på kommunal nivå in i stället, med bistånd.⁵²

Under 2013 lanserade Kanada en blandad modell i tillägg till GAR och PSR, *Blended Visa Office Referred (BVOR) Programme*, i syfte att erbjuda flyktingar från Syrien ett påskyndat förfarande. Flyktingarna utses då av UNHCR. Regeringen matchar dem med en sponsor och står dessutom delvis för kostnaden (flyktingens försörjning under de första sex månaderna). En sådan modell innebär större möjligheter för dem som inte har släkt i Kanada och således inte torde bli namngivna av en sponsor. I januari 2017 hade drygt 40 000 flyktingar från Syrien tagits emot i Kanada, varav en betydande andel genom PSR och BVOR.⁵³ Mottagningstakten är således väsentligt högre i BVOR-programmet.

5.2.2 Brasilien

Brasiliens migrationslagstiftning innehåller mycket begränsade möjligheter till visering och status för migranter. Detta förändrades dock något i slutet av 1990-talet då en särskild lag om flyktingar infördes. Sedan dess har det förts diskussioner med fokus på att förändra regelverket kring migration och tillåta andra former av inresa och vistelse av humanitära skäl. Den enda verkliga förändringen har dock enligt uppgift varit införandet av tillfälliga humanitära viseringar för flyktingar.⁵⁴

Vidarebosättning

Det brasilianska vidarebosättningsprogrammet bygger på en trepartsstruktur som involverar regeringen, det civila samhället och UNHCR i olika specifika roller i enlighet med det s.k. *Macro Agreement for the Resettlement of Refugees*, som undertecknades 1999. Myndigheterna är huvudsakligen ansvariga för att tillhanda-

⁵¹ ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

⁵² ERN (2017). *Private Sponsorship in Europe*, s. 15.

⁵³ Se www.cic.gc.ca/english/refugees/welcome.

⁵⁴ www.fmreview.org/community-protection/jubilut-andrade-madureira.html

hålla dokumentation och offentliga tjänster för flyktingar, både på nationell och på lokal nivå. Det finns inget formellt förfarande eller någon tidsram för att bestämma den årliga kvoten. I praktiken beslutas den årliga kvoten i samarbete med *CONARE (National Committee for the Refugees-Comitê Nacional para os Refugiados)*, UNHCR och icke-statliga organisationer, och baseras på befintliga skyddsbehov och tillgång till ekonomiska resurser. För att kvalificera sig för vidarebosättning i Brasilien, måste man erkännas som flykting i enlighet med flyktingkonventionen och brasiliansk utlänningslagstiftning, tas ut för vidarebosättning av UNHCR och tillhöra några av de kategorier som fastställs i Macro-avtalet (dvs. i behov av rättsligt och fysiskt skydd, överlevare från våld och tortyr, om särskild läkarvård finns i Brasilien, kvinnor i riskzonen, flyktingar utan utsikter att kunna integreras där de befinner sig, flyktingar med starka band till andra flyktingar som redan finns i Brasilien, ensamkommande barn eller andra medicinska fall).

Humanitära viseringar

Brasilien började bevilja humanitära viseringar under 2012 till förmån för haitier som drabbats av jordbävningen 2010. För att ta sig till Brasilien behövde haitierna initialt både ett turistvisum och rent fysiskt klara av att ta sig den farliga vägen till Brasilien, ofta med hjälp av smugglare. För att skapa en enklare väg för just haitier införde Brasilien 2012 en möjlighet att ansöka om humanitära viseringar vid den brasilianska ambassaden i Port-au-Prince. Den initiala kvoten om 1 200 viseringar per år och begränsningen att de endast kunde utfärdas i Port-au-Prince togs senare bort och valfritt antal viseringar kan nu sökas vid varje brasilianskt konsulat, även utanför Haiti. Kraven för de humanitära viseringarna är lägre än för vanliga turistviseringar. Normalt krävs endast ett giltigt pass, bevis om uppehållstillstånd i Haiti och ett bevis om "good standing". Viseringarna ger dock ingen flyktingstatus och vid ankomst till Brasilien söker de flesta haitier asyl, varvid de beviljas tillfälliga uppehålls- och arbetstillstånd. Detta bygger på uppfattningen att en miljökatastrof inte utgör skäl för beviljande av flyktingstatus. Sådana ansökningar vidarebefordras till the National Immigration Council (CNIG), som har behörighet att besluta i särskilda eller

inte reglerade fall. CNIG har beviljat permanent uppehållstillstånd på humanitära grunder till haitier. De som haft en humanitär visering fick ansökan beviljad snabbare. Uppskattningsvis har över 85 000 haitier kommit till Brasilien sedan jordbävningen 2010.⁵⁵

I september 2013 inrättades en särskild form av humanitär visering för syrier och andra som drabbats av kriget i Syrien, liksom för deras familjemedlemmar i Syriens grannländer. Brasilianska ambassader i de länderna kan utfärda resevisering för personer som vill söka skydd i Brasilien. Kraven för att beviljas detta är lägre än för en vanlig visering. När de anländer till Brasilien ska de lämna in en ansökan om asyl. Inicialt gällde resolutionen i två år, men den förnyades 2015 för ytterligare två år.

Resolutionen ger uttryck för att de som flyr krig och/eller förföljelse oftast inte kan uppfylla de formella kraven för en brasiliansk visering, såsom att presentera kontoutdrag, inbjudningsbrev och tur-och-returbiljetter. Brasilianska ambassader har därför särskilt tillstånd att bevilja visering även när sökandens resedokument löper ut inom sex månader och att utfärda identitetshandlingar för dem som inte har ett giltigt pass. Resolutionen tillåter att visering beviljas inte bara syriska medborgare utan också för människor som drabbats av den syriska konflikten, varför minoritetsgrupper som palestinier och kurder också gynnats av det brasilianska humanitära viseringsprogrammet. Över 8 500 humanitära viseringar har beviljats totalt. Numera är 26 procent av alla flyktingar i Brasilien av syrisk härkomst (2 298 personer) och därmed den största flyktinggruppen i landet.⁵⁶ Familjemedlemmar till syriska medborgare som befinner sig i Brasilien har dock inte kunnat få humanitära viseringar. De har uppmanats att i stället ansöka om familjeåterförening. Eftersom många av syrierna i Brasilien har status som asylsökande och inte flykting, beviljas dock inte familjeåterförening. Det finns därmed inget sätt för deras familjemedlemmar att enkelt ta sig till Brasilien.

⁵⁵ www.fmreview.org/community-protection/jubilut-andrade-madureira.html

⁵⁶ www.fmreview.org/community-protection/jubilut-andrade-madureira.html#_edn2

5.2.3 Australien

Australien har drygt 24 miljoner invånare, starkt koncentrerade till de östra delstaterna. Landet har en lång historia av att ta emot flyktingar och andra personer med humanitära skäl från olika delar av världen, inklusive dem som var i behov av hjälp under och omedelbart efter andra världskriget. Sedan 1945 har över 800 000 skyddsbehövande bosatt sig i Australien. Australiens första humanitära mottagningsprogram inrättades 1977.

På senare år har dock Australien etablerat en migrationspolitik som fått mycket hård kritik, både av FN och av människorättsorganisationer. Asylsökande som anländer till Australien med båt har inte tillåtits att gå i land utan placerats i särskilda offshore-center på Nauru och Papua Nya Guinea. Efter att den nya politiken infördes har förvisso drunkningsolyckorna till havs minskat drastiskt och det förekommer i princip inte längre någon irreguljär migration med båt till Australiens kust. De fruktansvärda villkoren i dessa offshore-center har dock kritiserats av internationella organisationer och FN. Att utan vidare sätta personer i förvar på obestämd tid är dessutom i strid med internationell rätt om mänskliga rättigheter, såsom varande godtyckligt frihetsberövande.

I en Delmi-rapport⁵⁷ kommenteras modellen så här (s. 55):

Australiens Operation Sovereign Borders (OSB) har, i likhet med Spaniens västafrikanska experiment, av vissa politiker framhållits som en modell för Europas yttre gränser, trots att operationen mötts av omfattande människorättslig och juridisk kritik och trots de stora praktiska och politiska problem som ett sådant tillvägagångssätt skulle medföra vid Europas yttre gränser. Australien har kunnat använda sig av fattiga länder och territorier i sitt närområde för sina "offshore-förvar", särskilt Papua Nya Guinea och Nauru. Det är svårt att se några sådana svaga samarbetspartners i Europas närområde. Även om OSB kan framstå som framgångsrikt vad gäller det sjunkande antalet båtflyktingar i Australien är det värt att notera att de nationaliteter som tidigare registrerades längs landets norra kuster till stor del är samma nationaliteter som i dag anländer till Europas gränser. Runt 3 500 afghaner kom till Australien sjövägen 2012–2013. Efter lanseringen av OSB i september 2013 gick det totala antalet nyanlända ner markant, inklusive afghaner. Under samma period visade statistik från Europas yttre gränser att antalet afghaner ökade från runt 9 500 under

⁵⁷ Andersson R. (2016). *Irreguljär migration och Europas gränskontroller*, Delmi-rapport 2016:3.

2013 till fler än 22 000 under 2014. (...) Situationen kan ses som en den globala allmänningens tragedi. När ett lands gränser skyddas, får det svåra och ofta okontrollerbara konsekvenser på annat håll.

Vidarebosättning och humanitär mottagning

Special Humanitarian Programme

Australien tar emot flyktingar genom sitt Special Humanitarian Programme (SHP). Det har två huvudkomponenter, dels vidarebosättning av flyktingar eller andra personer i behov av humanitärt skydd, dels mottagning av personer som kommer till Australien med en giltig visering och som därefter gör en asylansökan. De flesta som vidarebosätts till Australien är uttagna av UNHCR. Programmet har årliga kvoter/mål. Åren 2015–2016 var målet minst 13 750 platser och målet ska vara detsamma under 2016–2017. Av dessa är 11 000 platser reserverade för personer som vidarebosätts från andra länder (varav upp till 1 200 platser för kvinnor i riskzonen) och resten fördelade till asylsökande som kommer till landet med en giltig visering. Personer som kommer till Australien med giltig visering och uppfyller Genèvekonventionens kriterier för att betraktas som flyktingar (eller de kompletterande kriterierna i den australiensiska utlänningslagstiftningen) beviljas ett *Protection Visa*, vilket ger rätt att bosätta sig i Australien. Under 2014 erkände Australien 2 780 asylsökande som flyktingar. I praktiken var Australiens humanitära mottagning under 2015–2016 större än på 30 år; 15 562 viseringar utfärdades, inklusive ett utökat mottagande av syriska och irakiska flyktingar, och mottagningen planeras öka till 18 750 platser under 2018–2019 och framåt. I september 2015 meddelade den dåvarande premiärministern att Australien skulle acceptera ytterligare 12 000 flyktingar från Syrien och Irak, med fokus på förföljda minoriteter, men ett år senare hade bara en sjättedel av detta antal kommit till Australien.⁵⁸

En annan möjlighet för skyddsbehövande är att en australisk medborgare, permanent bosatt eller organisation föreslår att någon som är föremål för betydande diskriminering/grov kränkning av de mänskliga rättigheterna i sitt hemland får en särskild visering till Australien, *Special Humanitarian Programme Visa*. Under perioden 2014–2015 utfärdades 5 000 sådana visum.

⁵⁸ [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI\(2016\)59351](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI(2016)59351)

Privata/ideella sponsorprogram

Australien har även inlett försök med privata initiativ liknande dem i Kanada. Ett pilotprojekt, *Community Proposal Pilot*, startade 2013 vilket omfattar upp till 500 platser (viseringar) inom ramen för det ovan nämnda humanitära mottagningsprogrammet. Projektet möjliggör för godkända organisationer att föreslå att någon i en utsatt humanitär situation utanför Australien ska få ett *Refugee and Humanitarian (Class XB) visa*. Organisationerna måste bl.a. betala för visumansökan, hälsoundersökningar, boka och betala för flygresan till Australien samt ansvara för personens försörjning i upp till 12 månader efter att de anlänt till Australien.⁵⁹

⁵⁹ www.border.gov.au/Trav/Refu/Offs/Community-proposal-pilot

6 Utvecklingen av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken

6.1 Inledning

I förevarande kapitel beskrivs EU:s institutioner översiktligt liksom ges en översikt av utvecklingen på det asyl- och migrationspolitiska området inom EU. Utvecklingen på det viseringspolitiska området och specifikt om synen på humanitära viseringar framgår av nästa kapitel. Syftet med dessa två kapitel är att ge stöd för analysen i kapitel 8.

6.2 EU:s institutioner och arbetsätt

6.2.1 EU är en fördragsbaserad organisation

EU har en på de gemensamma fördragen (dvs. primärrätten) grundad rätt att i där angivna avseenden ta fram och besluta om för sina medlemsstater bindande rättsakter (sekundärrätt). Samarbetet inom EU vilar således på principen om tilldelade befogenheter, dvs. unionen har de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställts där. De befogenheter som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhör medlemsstaterna.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) innehåller en befogenhetskatalog i de inledande artiklarna som sedan delvis upprepas i senare bestämmelser i fördraget. På asyl- och migrationsområdet, som utgör en del av "Området med frihet, säkerhet och rättvisa", är befogenheten delad med medlemsstaterna, jfr artikel 4.2 j FEUF. Detta innebär att om EU har antagit

lagstiftning på ett visst område, t.ex. om visering, har medlemsstaternas möjlighet att lagstifta om samma sak upphört.

Den rättsliga grunden för en rättsakt är av vikt eftersom den styr hur befogenheten ser ut, vilka åtgärder som kan bli rättsligt bindande, vilket lagstiftningsförfarande som gäller och vilken omröstningsregel som gäller. När institutionerna utövar unionens befogenheter ska de anta bl.a. förordningar, direktiv och beslut (artikel 288 FEUF). Huvudregeln är att lagstiftningsakter antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 289 och 294 FEUF), innebärande att ministerrådet och Europaparlamentet beslutar gemensamt om en lagstiftningsakt på förslag från kommissionen, samt att beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet.

Här kan också nämnas att EU-rätten styrs av ett antal principer. *Subsidiaritetsprincipen* (artikel 5.3 EU-fördraget) innebär att på områden där befogenheten är delad med medlemsstaterna, ska EU vidta åtgärder endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. *Proportionalitetsprincipen* innebär att EU i sina åtgärder inte ska gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen (artikel 5.4 EU-fördraget).

6.2.2 Kommissionen och dess roll i migrations sammanhang

Kommissionen är en politiskt oberoende institution som företräder och bevakar hela EU:s gemensamma intressen. Dess uppgifter är att ta lagstiftningsinitiativ och att övervaka tillämpningen av de beslut som fattas på grundval av EU-fördragen. De nya förslagen utarbetas inom kommissionen och måste godkännas av en majoritet av kommissionens ledamöter innan de presenteras för ministerrådet och Europaparlamentet.

Arbetet i kommissionen leds av en ordförande.¹ Kommissionens drygt 22 000 anställda arbetar i 27 sakinriktade generaldirektorat, vilka leds av kommissionärerna, en från varje medlemsstat. Varje kommissionär har en egen ”portfölj” inkluderande ett eller flera politikområden. Kommissionärerna är typiskt sett inte lika känsliga

¹ Sedan 2014 är ordföranden Jean-Claude Juncker, en kristdemokratisk politiker från Luxemburg.

för kritisk opinion som nationella politiker (i t.ex. ministerrådet) tenderar att vara, dels för att de inte är direktvalda utan utses av respektive regering, dels för att mycket som produceras av kommissionen är av övervägande administrativ eller teknisk natur, vilket sällan tilldrar sig massmedial uppmärksamhet. Media intresserar sig mer för nationella politiker än för kommissionärer.²

I artikel 294 FEUF framgår formerna för den formella lagstiftningsproceduren. Kommissionen lägger ett förslag till lagstiftningsakt som sedan beroende på vilket område frågan berör blir föremål för behandlingar av Europaparlamentet och ministerrådet, oftast genom det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket syftar till att institutionerna ska komma överens. Det vanliga är dock numera att överenskommelser nås redan vid rådets och Europaparlamentets första behandling, efter s.k. informella trepartsförhandlingar (triloger), där även kommissionen närvarar.³

Kommissionen får idéer och förslag om lagändringar och ny lagstiftning från olika håll. Europaparlamentet, parlamentets ledamöter, ministerrådet och Europeiska rådet kommer ofta med förslag. Idéerna kan också komma från intresseorganisationer eller lobbyister. Kommissionen har olika sätt att samla in synpunkter från berörda aktörer och intressenter, men vanligast är att tillsätta expertgrupper och att organisera s.k. offentliga samråd. Underlaget för samråd kan utgöras av t.ex. grönböcker (liknande debattunderlag), vitböcker innehållande konkreta förslag eller meddelanden där kommissionen presenterar sina idéer.⁴

När en ny kommission tillträder tar den fram ett program med övergripande prioriteringar för hela femårsperioden som fastslås i kommissionsordförandens politiska riktlinjer. Det kommande årets prioriteringar och mål formuleras varje höst dels i ordförandens årliga tal ("State of the Union"), dels i kommissionens arbetsprogram, också kallat lagstiftningsprogram.⁵ Under arbetet med arbetsprogrammet är det vanligt att olika aktörer har en dialog med generaldirektoraten om vilka frågor som kan bli aktuella.

Kommissionen kan påverka medlemsstaterna till ökad integration på mer subtila sätt än genom att lägga fram rättsakter. Genom

² Boswell, C. & Geddes, A. (2014). *Migration and Mobility in the European Union*, s. 62.

³ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 14.

⁴ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 31.

⁵ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 31.

datainsamling kan en grund läggas för ökad harmonisering, t.ex. om de insamlade uppgifterna visar på anomalier eller ineffektivitet i nationella angreppssätt. Samma effekt kan uppnås genom komparativa studier av ländernas rättssystem, vilka uppgifter medlemsstaterna själva inte sällan saknar tillgång till.⁶

6.2.3 Europeiska unionens råd

Europeiska unionens råd (ministerrådet eller bara ”rådet”) består av en regeringsledamot från varje medlemsstat. Rådet förhandlar om och antar lagstiftningsakter, i de flesta fall tillsammans med Europaparlamentet genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet är till skillnad från kommissionen en samlingsplats för nationella intressen.

Formellt finns bara ett råd, men det sammanträder i olika konstellationer. Rådet (rättsliga och inrikes frågor), RIF-rådet, består av justitie- och inrikesministrarna från alla medlemsstater. I allmänhet har justitieministrarna hand om civil- och straffrättsligt samarbete och grundläggande rättigheter, medan inrikesministrarna har ansvar för bl.a. migrationsfrågor, gränsförvaltning och polis-samarbete.

Ordförandeskapet i rådet alternerar mellan medlemsstaterna i sexmånadersperioder med början den 1 januari respektive 1 juli. Under 2018 är det Bulgarien och sedan Österrike som har ordförandeskapet. Under 2019 är det Rumänien och Finland. Rollen som ordförande innebär i huvudsak att som medlare driva rådets arbete som lagstiftare och att företräda rådet i förhandlingar med andra EU-institutioner.⁷ Enligt rådets arbetsordning ska de tre medlemsstater som innehar ordförandeskapet för rådet under en 18-månadersperiod ta fram ett förslag till program för denna period, i nära samarbete med kommissionen och Europeiska rådets ordförande. På grundval av 18-månadersprogrammet utarbetar de tre ordförandeskapsländerna egna utförliga sexmånadersprogram.⁸

Coreper (*Comité des représentants permanents*) har den centrala uppgiften att förbereda och samordna arbetet i de olika råds-

⁶ Boswell, C. & Geddes, A. (2014). *Migration and Mobility in the European Union*, s. 168.

⁷ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 25.

⁸ Regeringskansliet (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 21 f.

konstellationerna.⁹ Alla punkter på dagordningen för ett rådsmöte ska normalt först behandlas av Coreper, som även kan fatta beslut i rena procedurfrågor. Alla beslut i lagstiftningsärenden och politiska överenskommelser fattas däremot av ministrarna i rådet. Coreper strävar efter att nå lösningar som kan få stöd i rådet. För att uppnå detta krävs ofta kompromisser. Många frågor avgörs i praktiken redan i Coreper, innan beslut tas formellt vid rådsmötet.

Coreper II förbereder bl.a. mötena i RIF-rådet. Möten i Coreper II förbereds i sin tur i den s.k. Anticigruppen, där företrädare från medlemsstaternas EU-representationer i Bryssel deltar.

För att förbereda de frågor som ska behandlas av rådet finns det under Coreper cirka 160 arbetsgrupper.¹⁰ Det är här mycket av det grundläggande förhandlingsarbetet görs. Det finns rådsarbetsgrupper om asylfrågor, återvändande, visering etc. Här kan också nämnas den strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA), som arbetar strategiskt med frågor inom detta ämnesområde.¹¹ I dessa arbetsgrupper företräds medlemsstaterna av tjänstemän, vanligtvis från departementen eller från regeringarnas EU-representationer i Bryssel.

I syfte att nå en överenskommelse med Europaparlamentet under första eller andra behandlingen inleds i regel informella trepartsförhandlingar (triloger) mellan rådet och Europaparlamentet med deltagande av kommissionen. Ordförandeskapet företräder rådet och förhandlar på basis av ett mandat som fastställs i Coreper. I det inledande skedet av förhandlingen utgörs ofta ordförandeskapets mandat av rådets ståndpunkter i en allmän inriktning, i andra fall är det ordförandeskapets uppgift att ta fram ett utkast till mandat baserat på rådets och Europaparlamentets respektive ståndpunkter. Trilogerna sträcker sig normalt över fyra till fem möten, men kan ibland pågå betydligt längre. Om en överenskommelse nås under trilogförhandlingarna ska den sedan bekräftas i Coreper. Därefter omvandlas överenskommelsen till ändringsförslag som fastställs som Europaparlamentets ståndpunkt i den första behandlingen. Denna skickas sedan till rådet, som antar akten utan ändringar. Detta förfarande används oftast i förhand-

⁹ Uppgifterna för Coreper är reglerade i artikel 240 FEUF och artikel 19 i rådets arbetsordning. Se även Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 22 f.

¹⁰ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 24.

¹¹ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 24

lingens första skede och resulterar då i en s.k. förstaläsningsöverenskommelse.

Eftersom rådets ståndpunkt är en kompromiss mellan olika intressen kretsar mandatförhandlingen i regel kring frågan om i vilka delar av förslaget som rådet ska gå Europaparlamentet till mötes, samt i vilka delar som rådet ska försöka behålla sin ståndpunkt. Utgångspunkten för ordförandeskapet är att få en nödvändig majoritet bakom utkastet till mandat för att en trilog sedan ska kunna äga rum. Det är alltså de medlemsstater som kan ställa sig bakom ett mandat som påverkar förhandlingsutvecklingen. En medlemsstat som inte ställer sig bakom mandatet riskerar sämre utfall än vad som annars hade varit fallet.¹²

Den rättsliga grunden i en lagstiftningsakt avgör om beslut ska fattas med enkel majoritet, enhällighet eller med kvalificerad majoritet (QMV). Från och med november 2014 tillämpas en mekanism för hur man beräknar kvalificerad majoritet med s.k. dubbel majoritet.¹³ För att förslag ska kunna antas med kvalificerad majoritet krävs då att de inte bara stöds av en majoritet av medlemsstaterna (55 procent, dvs. 16 av 28 länder) utan också av en majoritet av EU:s befolkning (65 procent). Samtidigt har en minoritet om minst fyra medlemsstater som representerar minst 35 procent av EU:s befolkning möjlighet att förhindra att ett beslut fattas.

6.2.4 Europeiska rådet

Europeiska rådet består av de 28 medlemsstaternas stats- och regeringschefer, kommissionens ordförande samt Europeiska rådets ordförande¹⁴. Europeiska rådets möten kallas ofta toppmöten och äger normalt rum två eller tre gånger per ordförandeskap (dvs. två gånger per halvår). Europeiska rådet fastställer, i form av slutsatser, allmänna politiska riktlinjer, som regel med konsensus (artikel 15.4 EU-fördraget).

På grund av toppmötenas höga politiska profil innehåller slutsatserna ofta långtgående och ambitiösa politiska mål. Slutsatserna blir sedan föremål för uppföljning av kommissionen, som kon-

¹² Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 64.

¹³ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 26.

¹⁴ För närvarande Donald Tusk, en liberal-konservativ politiker från Polen.

kretiserar de ibland vaga formuleringarna till bl.a. åtgärdsplaner, lagstiftningsakter och resultatredovisningar. Kommissionen sätter emellertid ofta målen ”högt”.¹⁵ Detta kan leda till att medlemsstaterna blockerar initiativet i ministerrådet och ett efterföljande missnöje med att man inte uppnår de mål som Europeiska rådet satt upp, den s.k. pendelrörelsen i EU-politiken, som diskuterats av bl.a. Christina Boswell och Andrew Geddes.¹⁶

6.2.5 Europaparlamentet

Europaparlamentets betydelse har ökat på senare år, i synnerhet sedan medbeslutandeförfarandet infördes. Europaparlamentet är EU:s enda direktvalda institution och består av 751 ledamöter, varav 20 från Sverige. Antalet bestäms av Europeiska rådet enligt principen om degressiv proportionalitet, dvs. större medlemsstater får färre ledamöter i förhållande till sin folkmängd än vad mindre medlemsstater får.

De flesta ledamöter går samman i politiska grupper. Hittills har ingen grupp haft tillräckligt med platser för att kunna bilda majoritet. Grupperna måste därför samarbeta och bilda koalitioner för att nå majoritet i varje enskilt ärende. Varje fråga blir föremål för spekulationer om nya majoritetskonstellationer.¹⁷ Oftast röstar ledamöterna enligt den linje som deras partigrupp förespråkar, men sammanhållningen är inte lika stark som i nationella parlament. Det är vanligt att nationella motsättningar inom grupperna leder till att ledamöter från ett visst land avviker från gruppens linje. Partigrupperna innefattar nästan 200 nationella politiska partier.¹⁸

För att bilda en partigrupp krävs minst 25 ledamöter från sju medlemsstater. För närvarande finns det åtta politiska grupper i Europaparlamentet:

¹⁵ Boswell, C. & Geddes, A. (2014). *Migration and Mobility in the European Union*, s. 66.

¹⁶ Boswell, C. & Geddes, A. (2014). *Migration and Mobility in the European Union*, s. 66.

¹⁷ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen. (2015). *Europaparlamentet – en handbok*, sjätte reviderade upplagan, s. 21.

¹⁸ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen. (2015). *Europaparlamentet – en handbok*, sjätte reviderade upplagan, s. 21.

1. Europeiska folkpartiets grupp, EPP (ofta kristdemokrater)
2. Gruppen Progressiva förbundet av socialdemokrater och demokrater i Europaparlamentet, S&D
3. Gruppen Europeiska konservativa och reformister, ECR
4. Gruppen Alliansen liberaler och demokrater för Europa, ALDE
5. Gruppen Europeiska enade vänstern/Nordisk grön vänster, GUE/NGL
6. Gruppen De gröna/Europeiska fria alliansen, G/EFA
7. Gruppen Frihet och direkt demokrati i Europa
8. Nationernas och friheternas Europa

Den största gruppen är EPP, med 220 ledamöter. S&D är näst störst, med 191 ledamöter. ALDE och ECR har 68 respektive 70.¹⁹ Under mandatperioden 2014–2019 framstår en bred koalition med EPP och S&D som huvudaktörer som den mest naturliga metoden för att skapa en majoritet.²⁰ Detta kan dock komma att ändras.

Indelningen i partigrupper och deras storlek är avgörande för hur poster och uppdrag fördelas. Europaparlamentet använder sig av den s.k. d'Hondt-metoden, en matematisk formel som baseras på partigruppernas storlek och som avgör hur många poster respektive grupp får. Detta innebär också att de största partigrupperna väljer först och får de mest prestigefyllda uppdragen. Inom partigrupperna fördelas posterna i stor utsträckning efter det nationella partiets styrka. Det är med andra ord svårt för en ledamot från ett svagt parti i ett litet land att få en tung utskottspost.²¹

Parlamentet leds av talmannen, som utses av ledamöterna vid den konstituerande sessionen i början av varje mandatperiod. Ofta har de två största partigrupperna enats om att inneha posten halva mandattiden var. Den s.k. talmanskonferensen består av talmannen

¹⁹ Källa: *Så fungerar Europeiska unionen*, från Europeiska unionens publikationsbyrå. Senast uppdaterad oktober 2014.

²⁰ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (2015). *Europaparlamentet – en handbok*, sjätte reviderade upplagan, s. 21.

²¹ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (2015). *Europaparlamentet – en handbok*, sjätte reviderade upplagan, s. 22.

och de politiska grupperna. Gruppen utgör parlamentets politiska ledningsorgan och har en nyckelroll i alla viktiga beslut.²²

Efter att kommissionen lagt ett förslag till en lagstiftningsakt, tilldelas förslaget ett av parlamentets 20 fasta utskott. Det är *LIBE*, utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, som har hand om migrationsfrågor. Utskottet har 59 ledamöter.

Utskotten utser en parlamentariker till föredragande, även kallad rapportör, för alla betänkanden. Dessutom utser alla partigrupper en ”skuggrapportör” som också arbetar med frågan. Rapportören tar fram ett förslag till betänkande som behandlas av ledamöterna i utskottet och därefter av ledamöterna i plenum. Europaparlamentets ståndpunkt i den första behandlingen antas genom enkel majoritet, varefter resultatet skickas till rådet (parallellt med behandlingen i parlamentet diskuteras förslaget i rådets arbetsgrupper). Om rådet godkänner Europaparlamentets ståndpunkt blir akten antagen. Om rådet intar en egen ståndpunkt och inte godkänner förslaget med de ändringar som Europaparlamentet föreslagit går förslaget vidare till en andra behandling.

Rapportörens uppgift är att formulera Europaparlamentets åsikter. Det kan innebära att skriva ändringsförslag eller att förhandla med rådet. Under lagstiftningsarbetet är rapportören således en viktig person med stort inflytande, och följaktligen intressant för den som vill påverka lagstiftningen i fråga.²³ Nomineringen till rapportör är föremål för förhandlingar mellan partigrupperna enligt ett visst poängsystem.²⁴ Avsaknaden av en regering som speglar majoritetsförhållandet i utskotten gör att utfallet i en utskottsomröstning inte bestäms av uppsättningen ledamöter utan snarare av samspelet mellan huvudaktörerna.²⁵ Det är alltså i utskotten som en stor del av den politiska debatten kommer att föras. Europaparlamentet har tidigare ofta ställt sig positivt till ökad integration mellan medlemsstaterna på asylområdet, men det är svårt att säga något med säkerhet, bl.a. mot bakgrund av hur processen går till

²² Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (2015). *Europaparlamentet – en handbok*, sjätte reviderade upplagan, s. 20.

²³ www.eu-upplysningen.se/Om-EU/EUs-institutioner/Europaparlamentet

²⁴ Regeringskansliet. (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 35 f.

²⁵ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (2015). *Europaparlamentet – en handbok*, sjätte reviderade upplagan, s. 23.

och då antalet främlingsfientliga EU-skeptiker i Europaparlamentet har ökat på senare tid.²⁶

Under ett år producerar utskotten ett stort antal initiativbetänkanden. Initiativbetänkanden baseras ofta på meddelanden från kommissionen och slår fast parlamentets ståndpunkter i en fråga där initiativ från kommissionen förväntas. Betänkanden kan få betydelse då kommissionen för att underlätta kommande behandling tar hänsyn till parlamentets ståndpunkt i utformandet av förslag och då betänkandet ofta är en utgångspunkt för Europaparlamentets eget arbete med ett nytt förslag.

Den här möjligheten har medfört att Europaparlamentet fått visst inflytande på områden där det saknar formell makt. Det gäller bland annat genom sitt engagemang i utrikesfrågor och mänskliga rättigheter, där Europaparlamentet blivit en allt viktigare politisk opinionsbildare.²⁷

Därtill kan en majoritet av ledamöterna uppmana kommissionen att lägga fram förslag till en rättsakt av olika slag, oavsett sakområde, samt ange en tidsfrist för detta. Europaparlamentet uppmanar allt oftare kommissionen att ta fram rättsakter.²⁸

6.2.6 Möjligheter att påverka lagstiftningsarbetet inom EU

Förhandlingsarbetet inom EU handlar om att hitta tillräckligt stöd i rådet och Europaparlamentet för att beslut ska kunna fattas. För att en medlemsstat ska kunna nå framgång med sin linje i en viss fråga är det viktigt att lägga upp strategier tidigt.²⁹ I prioriterade frågor kan det strategiska arbetet börja redan innan ett formellt förslag finns. Tidiga och tydliga ståndpunkter är en förutsättning för genomslag i förhandlingarna. Att föra in nya element sent i processen har liten chans till framgång. När kommissionen tar fram sina förslag har medlemsstaterna möjlighet att komma in med konkreta textförslag. Möjligheterna till framgång i en viss fråga är större om det finns stöd från flera medlemsstater och att bygga

²⁶ Boswell, C. & Geddes, A. *Migration and Mobility in the European Union*, s. 229 f.

²⁷ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (2015). *Europaparlamentet – en handbok*, sjätte reviderade upplagan, s.29.

²⁸ McCormick, J. (2008). *Understanding the European Union – A Concise Introduction*, 4 uppl, The European Union series, Palgrave-Macmillan, s. 82 f.

²⁹ Regeringskansliet (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 42 f.

koalitioner och kompromissa är en naturlig del av förhandlingsarbetet. Sverige har under årens lopp utvecklat samarbete med en rad medlemsstater, men man kan lika gärna söka allianser utifrån den enskilda sakfrågan. Ansträngningarna när det gäller att vinna stöd för en viss ståndpunkt bör dock motsvara behovet av och möjligheten att påverka i en specifik fråga.³⁰

Eftersom det är kommissionen som är den institution som lägger fram förslag till lagstiftningsakter, bör den som vill påverka förslagens innehåll bevaka kommissionens hela beslutsprocess, från offentliga samråd och arbete i expertgrupper till slutligt beslut i kommissionskollegiet. Beroende på var i förhandlingsarbetet en fråga befinner sig kan man ta kontakter mot kommissionen, ordförandeskapet, rådssekretariatet, Europaparlamentet och övriga medlemsstater, både i Bryssel och mellan huvudstäderna, på tjänstemannanivå eller politisk nivå. Det ligger i kommissionens intresse att veta vad medlemsstaterna tycker. Kommissionen har allt att vinna på att lyssna på medlemsstaterna, eftersom det är deras beslut att acceptera eller förkasta förslaget. Dessutom är de tjänstemän i kommissionen som utarbetar förslagen oftast i stort behov av synpunkter från medlemsstater, inte minst när det gäller fakta och exempel. Möjligheten att få gehör för synpunkter minskar dock ju närmare man kommer tidpunkten för när kommissionen antar sitt förslag. Även om denna möjlighet i teorin finns fram till antagandet, är det i praktiken svårt att få igenom några större ändringar när väl förslaget genomgår en gemensam beredning mellan de berörda generaldirektoraten (s.k. ”interservice consultation”) cirka 6–8 veckor innan förslaget antas.

Europeiska rådets slutsatser ger viktiga indikationer på vilka förslag som kan komma från kommissionen, vilket gör det möjligt att inleda ett påverkansarbete tidigt. I den svenska planeringen ingår sålunda att i god tid ta kontakt med och besöka det kommande ordförandeskapet, i syfte att dels få information, dels att argumentera för Sveriges prioriteringar och synpunkter på aktuella frågor.³¹ Både arton- och sexmånadersprogrammen från ordförandeskapen ger god inblick i rådets kommande prioriteringar.

³⁰ Regeringskansliet (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 44.

³¹ Regeringskansliet (2014). *Handbok för EU-arbetet*, s. 46.

Vidare presenterar kommissionen varje höst ett ettårigt arbetsprogram där den bl.a. beskriver vilka områden som den avser att prioritera under det kommande året. Under arbetet med att ta fram arbetsprogrammet är det vanligt att olika aktörer har en dialog med generaldirektoraten om vilka frågor som kan bli aktuella. Även kommissionens långtidsplanering kan bevakas, för att fånga upp viktiga frågor i god tid och skapa ännu bättre förutsättningar att föra fram viktiga synpunkter innan förslaget presenteras.³²

6.3 Den gemensamma politiken på asyl- och migrationsområdet

6.3.1 Migrationspolitikens framväxt i EU

Samarbetet på området inre säkerhet ökade på 1980-talet, kopplat bl.a. till Schengenavtalet som ingicks 1985 mellan Beneluxländerna, Frankrike och Tyskland. Därefter kom Maastrichtfördraget³³ att formalisera samarbetet genom att skapa en ”tredje pelare” om rättsliga och inrikes frågor. Samarbetet inom den tredje pelaren var uttalat mellanstatligt och sålunda baserat på enhälligt beslutsfattande. Kommissionen hade därigenom inte så stort inflytande.

Genom Amsterdamfördraget överfördes 1999 bl.a. asylpolitiken från den mellanstatliga tredje pelaren till den överstatliga första pelaren, vid sidan av fri rörlighet.³⁴ Här kan inflikas att inom EU-rätten skiljer man noga mellan fri rörlighet och migration. Fri rörlighet för arbetskraft (för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar) har varit en del av unionsrätten ända sedan Romfördraget 1957. Överföringen av asylpolitiken till den överstatliga delen av samarbetet innebar i praktiken att beslut inom asyl- och flyktingfrågor kunde tas av rådet med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.³⁵ Samtidigt ökade Europaparlamentets inflytande på lagstiftningen inom dessa områden. Schengensamarbetet och

³² Regeringskansliet (2014). *Handbok för EU-arbetets*, s. 48

³³ Avtalet trädde i kraft 1993.

³⁴ Artikel 62–64 gav unionen kompetens att besluta i fråga om bl.a. ansvaret för att pröva asylansökningar, inresevillkor för tredjelandsmedborgare, viseringsförfaranden, åtgärder mot irreguljär migration samt minimiregler i fråga om mottagningen av asylsökande, liksom minimiregler i fråga om när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd och för en enhetlig status för flyktingar m.fl.

³⁵ Efter Nice-fördraget 2001.

dåvarande Dublinkonventionen inkorporerades inom unionens ramar som en följd av Amsterdamfördraget.

I och med Lissabonfördraget (2009), dvs. fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, inkluderades migrations- och asylfrågor helt i unionens regelverk och det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebärande att både parlamentet och rådet måste godkänna ett lagförslag för att det ska antas. Båda institutionerna har också möjlighet att ändra i lagförslaget under processens gång.

6.3.2 Den rättsliga grunden för den gemensamma asyl- och migrationspolitiken

Artikel 77–79 FEUF (dvs. kapitel 2 under fördragets avdelning V) reglerar EU:s mandat för att ta fram bindande rättsakter inom politikområdena gränskontroller, asyl och invandring. Enligt artikel 80 ska unionspolitik och dess genomförande på dessa områden styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt avseende, mellan medlemsstaterna.

Viseringspolitik

I artikel 77 FEUF (tidigare artikel 62 i EG-fördraget) anges att unionen ska utforma en politik med syftet att säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna, säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna och stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. I artikel 77.2 a ges mandat för att fatta beslut om den gemensamma politiken för viseringar och andra tillfälliga uppehållstillstånd för kortare tid.³⁶ Övriga punkter i artikeln rör huvudsakligen åtgärder för gränskontroll.

³⁶ Sådana beslut ska enligt punkt 2 fattas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (dvs. gemensamt).

Asylpolitik

I artikel 78 FEUF (tidigare artikel 63 i EG-fördraget) framgår att unionen ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om non-refoulement. Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag (punkt 1).

Europaparlamentet och rådet får enligt artikel 78.2 FEUF i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar

- a) en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen,
- b) en enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd,
- c) ett gemensamt system, i händelse av en massiv tillströmning, för tillfälligt skydd för fördrivna personer,
- d) gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd,
- e) kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd,
- f) normer för mottagande av personer som söker asyl eller subsidiärt skydd,
- g) partnerskap och samarbete med tredjeländer för att hantera flöden av personer som söker asyl eller subsidiärt eller tillfälligt skydd.

I punkt 3 anges att om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, får rådet på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet ska besluta efter att ha hört Europaparlamentet.

Invandringspolitik

Enligt artikel 79.1 FEUF (tidigare artikel 63 EU-fördraget) ska unionen utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel.

I artikel 79.2 a anges att åtgärder ska beslutas på området *villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering för längre tid och uppehållstillstånd för längre tid*, inbegripet sådana som avser familjeåterförening.

Stöd för att besluta om rättsakter gällande områdena olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt återfinns i punkt (c).

Enligt artikel 79.5 ska artikeln i fråga inte inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagarare eller egenföretagare.

6.3.3 Utvecklingen av sekundärrätten på området

Den gemensamma asylpolitiken (Common European Asylum System, CEAS) som utgår från mandatet i Amsterdamfördraget, numera artikel 78 FEUF, innefattar ett gemensamt europeiskt asylsystem med enhetliga normer för vem som ska beviljas asyl, vilken medlemsstat som ska bevilja asyl och hur prövningen ska gå till.

Efter Amsterdamfördraget organiserades EU:s arbete på asylområdet i femårsplaner, de s.k. Tammerfors³⁷-, Haag³⁸- och Stockholmsprogrammen³⁹. Genom antagandet av Tammerforsprogrammet i oktober 1999 beslutade Europeiska rådet att ett gemensamt europeiskt asylsystem skulle genomföras i två etapper. Systemet skulle på kort sikt omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken stat som är ansvarig för prövning av en asylansökan, gemensamma normer för ett rättvist och effektivt asyl-

³⁷ 1999–2004.

³⁸ 2005–2009.

³⁹ 2010–2014.

förfarande, gemensamma minimivillkor för mottagande av asylsökande samt tillnärmning av reglerna för erkännande och innebörd av flyktingstatus. På längre sikt ansågs gemenskapsbestämmelserna kunna leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl.

Asylregelverket vilar för närvarande på fem rättsakter:

- Asylprocedurdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), som fastställer normer för asylprövningen.⁴⁰
- Mottagandedirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), som fastställer villkoren för hur asylsökande ska behandlas och syftar till att garantera värdiga levnadsvillkor.⁴¹
- Skyddsgrundsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning). Huvudsyftet är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd och att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.⁴²
- Dublinförordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning). Huvudsyftet är att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva en asylansökan

⁴⁰ EUT L 180, 29.6.2013, s. 60–95.

⁴¹ EUT L 180, 29.6.2013, s. 96–116.

⁴² EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26.

och att ge snabb tillgång till asylprocessen för den sökande. Enligt förordningen ska asylansökan prövas i den medlemsstat dit den asylsökande först anlant, om det inte finns särskilda skäl.⁴³

- Eurodacförordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa.⁴⁴ Eurodac-systemets syfte är att fastslå om en asylsökande redan har registrerats i en annan medlemsstat och ansökan prövas där.

Rättsakterna ovan är i flera fall omarbetningar av direktiv som togs fram under 2000-talet. Samarbetet till trots kan konstateras att alla uppsatta mål inte nåtts och att skillnaderna mellan länderna är betydande. En faktor som kan antas ha haft betydelse för den utvecklingen är att harmoniseringen skett i form av direktiv, vilka slår fast vilka målen är men lämnar till medlemsstaterna att besluta om formerna för genomförande. Direktiv skapar ett större utrymme för olikartade lösningar och därmed för olikheter i tillämpningen.

⁴³ EUT L 180, 29.6.2013, s. 31–59.

⁴⁴ EUT L 180, 29.6.2013, s. 1–30

6.3.4 Migrationsagendan

Den 13 maj 2015 antogs kommissionens meddelande om den europeiska migrationsagendan,⁴⁵ en omfattande strategi för att klara de omedelbara utmaningarna i samband med den pågående flyktingkrisen. Agendan innehöll även kommissionens förslag till åtgärder för att bättre hantera migrationen på medellång och lång sikt.

I fråga om insatser på kort sikt lyftes särskilt fram åtgärder för att rädda liv, kampen mot människosmuggling samt ökad ansvarsfördelning mellan staterna. I sammanhanget angavs bl.a. att kommissionen avsåg att föreslå att utlösa mekanismen för *omfördelning* ("relocation") av skyddsbehövande⁴⁶ för att säkerställa en jämnare fördelning.⁴⁷ Samtidigt bedömdes på sikt behövas ett permanent, tvingande system för omfördelning som utlöses automatiskt vid massflykt.⁴⁸ Mot denna bakgrund tänkte sig kommissionen ett EU-gemensamt vidarebosättningsprojekt där EU:s medlemsstater rekommenderades att upplåta 20 000 platser. Personerna skulle fördelas enligt en fördelningsnyckel baserad på variablerna bruttonationalprodukt, befolkningsstorlek, arbetslöshetstal och tidigare invandring.⁴⁹ I annexet till agendan framgår att förslaget för Sverige del var ett tal på 2,92 procent.⁵⁰

Därutöver identifierades ett behov av en EU-gemensam hållning i fråga om att ta emot skyddsbehövande som befann sig utanför EU, genom *vidarebosättning* ("resettlement"). Kommissionen anförde att EU har en plikt att ta emot sin "andel" av personer i tydligt behov av internationellt skydd, vilka identifierats av UNHCR. Dessa människor borde inte behöva vända sig till smugglare och kriminella nätverk, varför det ansågs finnas ett behov av "säkra och lagliga vägar"

⁴⁵ KOM (2015) 240.

⁴⁶ Jfr artikel 78.3 FEUF.

⁴⁷ Se agendan, s. 4.

⁴⁸ Jfr Rådets 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, det s.k. *massflyktsdirektivet*. För att fastslå att massflykt råder krävs en kvalificerad majoritet bland medlemsländerna. Direktivet har ännu inte kommit till användning.

⁴⁹ Programmet planerades tillföras ytterligare stöd i form av 50 miljoner euro.

⁵⁰ De största andelarna fick Tyskland med 18,42 procent, Frankrike med 14,17 procent, Italien med 11,84 procent och Spanien med 9,10 procent.

för dem att nå EU. Vissa medlemsstater ansågs bidra mer än andra och vissa inte alls när det gällde vidarebosättning.⁵¹

På grund av risken för sekundära förflyttningar, skulle vidarebosättningen villkoras av att kvotflyktingen kvarstannar i det nya bosättningslandet i minst fem år. Eventuell sekundär förflyttning skulle innebära nekat uppehållstillstånd och sociala förmåner i den andra medlemsstaten.⁵² I migrationsagendan framhöll kommissionen att, om nödvändigt, skulle vidarebosättningsprojektet följas upp med ett förslag till bindande och tvingande lagstiftning. Därutöver uppmanades medlemsstaterna att fullt ut använda sig av andra sätt att hjälpa skyddsbehövande, såsom privata sponsorprogram, humanitära viseringar och familjeåterförening.

På lite längre sikt ansågs ytterligare åtgärder behövas. Migrationskrisen i Medelhavsområdet hade avslöjat strukturella begränsningar i det gemensamma regelverket på migrationsområdet. Enligt kommissionen måste en hård linje mot irreguljär migration, människohandel och flyktingsmugglare förenas med en tydlig gemensam asylpolitik, liksom med en gemensam europeisk politik i fråga om reguljär migration. Ett tydligt och väl genomfört regelverk för lagliga vägar in i EU ansågs minska incitamenten för att ta sig in och uppehålla sig illegalt i EU.

Åtgärder på medellång sikt utgjorde den huvudsakliga stommen i migrationsagendan, i form av fyra ”pelare” uppdelade på områdena irreguljär migration, gränsförvaltning, asylpolitik och reguljär migration.

När det gäller området irreguljär migration framhöll kommissionen att det finns olika motiv till irreguljär migration samt vikten av att minska incitamenten för densamma. Grundorsakerna till migrationen, såsom inbördeskrig, förföljelse, fattigdom och klimatförändringar behövde därför adresseras av EU, ansåg kommissionen, t.ex. genom samarbete med ursprungsländer, bilateralt och regionalt. Kommissionen ansåg att mycket fanns att vinna på ett djupare samarbete med Turkiet. Slutligen ingick även en effektivisering av återvändandesystemen som en del av denna pelare.

⁵¹ Se agendan, s. 4.

⁵² Se annex till agendan, s. 20.

Inom området för gränsförvaltning betonade kommissionen både vikten av att rädda liv samt kontroll av de yttre gränserna genom de samordnade gränskontrolloperationerna.

I fråga om en stärkt gemensam asylpolitik lyfte kommissionen bl.a. fram vikten av att tillämpningen blev mer enhetlig. För att i högre utsträckning förverkliga detta avsåg kommissionen att öka sin kontroll av att medlemsstaterna följde den gemensamma lagstiftningen. En förstärkning av det europeiska asylsystemet ansågs även utgöra en effektiv strategi mot missbruket av asylsystemet. Vidare konstaterades att Dublinförordningen inte fungerade väl, trots de senaste regeländringarna 2014. En ökad ansvarsfördelning mellan medlemsländerna ansågs behöva komma till stånd.

I fråga om reguljär migration betonade kommissionen behovet av att attrahera kompetens till EU samt vikten av ett ökat samarbete med näringsliv och arbetsmarknadens parter för att maximera migrationens fördelar. Kommissionen anförde att arbetskraftsinvandring även fortsättningsvis rymdes inom medlemsstaternas exklusiva kompetens, men behoven av arbetskraft och erfarenheter av system för arbetskraftsinvandring kunde med fördel utvärderas på europeisk nivå. Inom detta område nämndes även en modernisering av viseringspolitiken, effektiviserad integration samt maximerade utvecklingsfördelar för ursprungsländer.

6.3.5 Utvecklingen av migrationspolitiken efter migrationsagendan

Migrationspolitiska beslut inom EU

Som en uppföljning av migrationsagendan presenterade kommissionen den 27 maj 2015 ett förslag om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland.⁵³ Det föreslogs att 40 000 personer i behov av internationellt skydd skulle omfördelas. Förslaget lades med stöd av den mekanism för nödsituationer som avses i artikel 78.3 FEUF. Vid sitt möte den 25–26 juni 2015 enades Europeiska rådet om detta och vid rådsmötet för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den

⁵³ KOM (2015) 286 slutlig.

14 september 2015 fattades ett formellt beslut att omfördela 40 000 personer.

I migrationsagendan hade kommissionen även rekommenderat ett EU-omfattande system för vidarebosättning av 20 000 personer i behov av internationellt skydd under en tvåårsperiod.⁵⁴ Den 20 juli 2015 beslutade medlemsstaterna om att vidarebosätta sammanlagt 22 504 personer i behov av internationellt skydd från Mellanöstern, Afrikas horn och Nordafrika.

I ett rådsbeslut⁵⁵ som antogs med kvalificerad majoritet den 22 september 2015 beslutades därefter om omfördelning av ytterligare 120 000 personer från framför allt Italien och Grekland.⁵⁶ Europaparlamentet ställde sig bakom kommissionens förslag med tillägget att man måste ta hänsyn till flyktingars preferenser vid omfördelning och vidarebosättning.⁵⁷

Den 18 mars 2016 gjorde EU och Turkiet ett gemensamt uttalande (statement) om åtgärder i syfte att bryta mönstret med okontrollerade migrantflöden som medfört en humanitär kris. Vidarebosättning av syrier i behov av internationellt skydd i medlemsstaterna utgjorde en sådan åtgärd. Uttalandet mellan EU och Turkiet innebar bl.a. att för varje syrier som återsänds till Turkiet från Grekland i enlighet med uttalandet skulle EU vidarebosätta en syrier från Turkiet.

Efter uttalandet ändrades beslutet från den 22 september 2015 för att göra det möjligt för medlemsstater som beviljade inresa för syriska medborgare som befann sig i Turkiet genom vidarebosättning, inresetillstånd av humanitära skäl eller andra former av

⁵⁴ Kommissionens rekommendation av den 8 juni 2015 om ett europeiskt vidarebosättningsprogram – KOM (2015) 3560 slutlig.

⁵⁵ Rådets beslut (EU)2015/1601 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland.

⁵⁶ I ett första skede skulle 15 600 sökande omplaceras från Italien och 50 400 sökande från Grekland. Från den 26 september 2016 skulle återstående 54 000 sökande omplaceras från Italien och Grekland om inte kommissionen senast samma datum fann att en anpassning av omplaceringsmekanismen var rimlig till förmån för andra medlemsstater. Utöver de sammanlagt 66 000 personer som enligt beslutet ska omplaceras från Italien eller Grekland finns enligt beslutet en reserv på 54 000 personer för omfördelning från Italien, Grekland eller annan medlemsstat i behov.

⁵⁷ European Parliament 2014-2019: *Provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. European Parliament Legislative Resolution of 9 September 2015 on the proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (COM (2015) 0286: C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE) (Consultation). P8 TAPROV (2015)0306.

lagligt beviljad inresa, att avräkna dessa från sin andel av den s.k. omfördelningsreserven på 54 000 platser.⁵⁸

Per den 20 september 2017 hade fler än 23 000 människor vidarebosatts enligt det system som man enats om den 20 juli 2015 och enligt uttalandet från EU och Turkiet. Medlemsstaterna har därtill vidarebosatt ytterligare personer i behov av internationellt skydd genom sina egna nationella system.⁵⁹

För att säkerställa en fortsatt vidarebosättning till dess att det finns ett EU-vidarebosättningsprogram uppmanade kommissionen vid det åttonde forumet för vidarebosättning och omplacering den 4 juli 2017 medlemsstaterna att lämna in ambitiösa åtaganden om vidarebosättning.⁶⁰ Urvalet av prioriterade regioner grundas på behovet av att fortsätta genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016, bland annat med hjälp av det framtida frivilliga humanitära mottagandesystemet, fortsätta vidarebosättningen från Jordanien och Libanon och följa upp uttalandet i handlingsplanen om åtgärder för att stödja Italien, minska trycket längs den centrala Medelhavsrutten och öka solidariteten för att vidarebosätta från de centrala afrikanska länder som ligger längs med och leder till migrationsvägen i centrala Medelhavsområdet, t.ex. Libyen, Niger, Tchad, Egypten, Etiopien och Sudan.

Den 20 september 2017 hade den omgång med utfästelser som inleddes den 4 juli 2017 resulterat i cirka 14 000 utfästelser från medlemsstaterna. Kommissionen framhöll att det behövs ett starkare engagemang från alla medlemsstater som bidrar till en gemensam insats för att rädda liv och erbjuda trovärdiga alternativ till irreguljära förflyttningar.⁶¹ De globala behoven av vidarebosättning rör 1,2 miljoner personer och UNHCR har upprepade gånger uppmanat alla länder att gradvis utöka sina vidarebosättningsprogram i enlighet med de avsikter som uttrycks i New York-deklarationen om flyktingar. Mot denna bakgrund och på grundval av de framsteg som har gjorts sedan 2015 ansåg kommissionen i

⁵⁸ Rådets beslut 2016/1754 av den 29 september 2016 om ändring av beslut (EU) 2015/1601 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (EUT L 268, 1.10.2016, s. 82).

⁵⁹ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/1803 av den 3 oktober 2017 om förbättrade lagliga vägar för personer i behov av internationellt skydd [delgivet med nr C(2017) 6504], se punkt 7.

⁶⁰ Ovan nämnda rekommendation, punkt 11.

⁶¹ Ovan nämnda rekommendation, punkt 15.

oktober 2017 att unionen bör erbjuda minst 50 000 platser för vidarebosättning för att senast den 31 oktober 2019 ta emot personer i behov av internationellt skydd från tredjeländer. För att stödja medlemsstaterna bör 500 miljoner euro ställas till förfogande från unionens budget. Medlemsstaterna får ett schablonbelopp på 10 000 euro för varje vidarebosatt person från prioriterade regioner.

Förslag till reformerat asylsystem

Den 6 april 2016 offentliggjorde kommissionen ett meddelande som utgjorde startskottet för den process för att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet som kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker aviserade i sina politiska riktlinjer och som beskrivs i den europeiska migrationsagendan. I meddelandet angavs även målet att minska irreguljär migration, bl.a. genom att upprätta säkra och lagliga vägar till EU för skyddsbehövande.

Därefter lade kommissionen fram ett första paket med reformer den 4 maj 2016. I paketet ingick förslag till reviderad Dublin-förordning⁶², reviderad Eurodac-förordning⁶³ och reviderad förordning för Europeiska unionens byrå för asylfrågor.⁶⁴ Ändringarna syftar enligt kommissionen till att

skapa ett verkligt gemensamt europeiskt asylsystem och garantera att asylsökande får en likvärdig och lämplig behandling, oavsett i vilken medlemsstat de lämnar in ansökan. Samtidigt inför vi tydliga krav och skyldigheter för asylsökande för att motverka sekundära förflyttningar och missbruk av förfaranden. Vårt mål är att skapa ett gemensamt system som är snabbt och effektivt och bygger på harmoniserade regler och ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna.

⁶² Förslag till Europarådets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (KOM (2016) 270).

⁶³ Förslaget till förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodac-uppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning) (KOM (2016) 0272).

⁶⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EG) nr 439/2010 (om EASO) (KOM (2016) 0271).

När den nu gällande **Dublinförordningen** (eller Dublin III-förordningen, som den också kallas) antogs 2013 förutsågs inte de omfattande migrationsströmmar som kom under 2015. Syftet med Dublinförordningen har inte heller varit att skapa förutsättningar för en jämnare fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna utan att etablera ansvarig medlemsstat enligt vissa kriterier.⁶⁵ Kommissionens förslag till ändrade regler innehåller dock bl.a. en automatisk och tvingande omfördelningsmekanism. Dessutom föreslås en uttrycklig bestämmelse om att det är den sökandes skyldighet att söka asyl i den medlemsstat där den första inresan skett eller där sökanden befinner sig lagligt. Med bestämmelsen klargörs att sökanden inte har rätt att välja medlemsstat som ska pröva asylansökan. Om den sökande ändå tar sig till en annan medlemsstat ska den ansvariga staten pröva ansökan genom ett s.k. påskyndat förfarande. Vidare har sökanden bara rätt att få de materiella mottagandevillkoren tillgodosedda i den stat där han eller hon har rätt att vistas. Allra först ska dock kontrolleras om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland, ett säkert tredje land eller ett första asylland.

Vidare föreslås som nämnts en *omfördelningsmekanism* som aktiveras per automatik när antalet asylansökningar i en medlemsstat överstiger en viss tröskel (se artikel 34 i förslaget). Omfördelningen ska aktiveras när antalet asylansökningar i en medlemsstat är mer än 150 procent av den andel som en medlemsstat tilldelats enligt en särskild referensnyckel (se artikel 35 i förslaget), som ska upprätthållas av Europeiska unionens asylbyrå baserat på uppgifter från Eurostat. Utformningen av referensnyckeln utgår från en viktning mellan befolkning (50 procent) och BNP (50 procent). Referensnyckeln ska beräknas utifrån antal asylsökande och vidarebosatta som registrerats i systemet under de tolv föregående månaderna. En medlemsstat ska kunna besluta sig för att tillfälligt inte delta i omfördelningen under en period om tolv månader. Medlemsstaten måste då i stället bidra ekonomiskt med 250 000 euro per asylsökande, vilket ska utbetalas till den medlemsstat som i stället blir ansvarig för att pröva ansökan.

Rent administrativt ska ett automatiskt system inrättas för att registrera alla ansökningar och övervaka medlemsstaternas andelar

⁶⁵ KOM (2016) 270 slutlig s. 9.

av ansökningarna (se artikel 44 i förslaget). Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) ska ha ansvar för utvecklingen och den tekniska driften av systemet (artikel 44.3). Så snart en asylansökan lämnas in ska medlemsstaten registrera den i det automatiska systemet (jfr artikel 22 i förslaget), som diarieför varje ansökan med ett unikt ansökningsnummer. Det automatiska systemet ska även i realtid ange hur många asylansökningar som lämnats in i EU och hur de fördelas mellan medlemsstaterna samt – när den ansvariga medlemsstaten fastställts – hur många ansökningar var och en av medlemsstaterna är ansvariga för och vilken andel detta utgör i förhållande till övriga medlemsstater. Systemet kommer även att ange hur många som vidarebosatts av varje stat.

Så snart mekanismen utlöses kommer alla nya asylansökningar som lämnas in i den medlemsstat som är utsatt för opropor­tionerligt högt migrationstryck att, efter kontrollen av om ansökan ska avvisas men före Dublinkontrollen, tilldelas medlemsstater som är ansvariga för färre ansökningar än sin andel enligt referensnyckeln. Andelarna fördelas proportionellt mellan de medlemsstaterna med hjälp av referensnyckeln. Ingen ytterligare tilldelning kommer att göras till medlemsstater som ansvarar för att pröva fler ansökningar än vad som anges i referensnyckeln. Tilldelningen fortsätter så länge som den medlemsstat som är utsatt för opropor­tionerligt högt tryck ligger över 150 procent av sitt referensstal. Familjemedlemmar ska även fortsättningsvis hållas samman.⁶⁶

I sammanhanget kan nämnas att kommissionen redan i september 2015 presenterade ett förslag⁶⁷ till förordning om att inrätta en permanent omfördelningsmekanism vid kris och föreslog en ändring av Dublinförordningen.⁶⁸ Förslaget syftar till att i Dublinförordningen etablera en permanent omfördelningsmekanism i en akut situation där många personer migrerar/söker asyl i ett visst medlemsland. Till skillnad från förslaget till revidering av Dublinförordningen – där omfördelning aktiveras med automatik vid en

⁶⁶ A. förslag s. 18 f.

⁶⁷ KOM (2015) 450.

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

viss nivå asylinströmning i en medlemsstat – tar detta förslag sikte på att ansvarsfördelning ska ske vid en krissituation och att kommissionen ges befogenhet att aktivera mekanismen genom att det antas delegerade akter. Förslaget har liknande syfte som kommissionens förslag till revidering av Dublinförordningen i den delen som avser omfördelningsmekanismen. Kommissionen har dock formellt inte dragit tillbaka förslaget utan avser att avvakta resultatet av förhandlingen rörande den reviderade Dublinförordningen.

Sveriges övergripande ståndpunkt gällande förslaget till reviderad Dublinförordning (se 2015/16:FPM94 s. 5) är att regeringen välkomnar ambitionen att uppnå en jämnare fördelning av asylsökande och att detta omfattar en omfördelningsmekanism, att alla medlemsstater solidariskt måste dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd och att systemet ska vara effektivt, långsiktigt hållbart och värna asylrätten.

I juli 2016 presenterade kommissionen ett förslag till reviderat **mottagandedirektiv**. Förslaget syftar till att ytterligare harmonisera mottagandeförhållandena inom EU, minska incitamenten för sekundära förflyttningar samt att tidigarelägga asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.⁶⁹ Medlemsstaterna ska beakta de normer och indikatorer för mottagningsvillkor som tagits fram av Europeiska stödkontoret för asylfrågor för att säkerställa att alla asylsökande får en värdig behandling. Vidare föreslås att medlemsstaterna ska upprätta beredskapsplaner för att kunna säkerställa en lämplig mottagningskapacitet, även vid högt tryck.

I juli 2016 presenterades även tre förslag till förordningar;

- en asylprocedurförordning,
- en skyddsgrundsförordning och
- en förordning om inrättande av en unionsram för vidarebosättning.

Kommissionen lade ett förslag⁷⁰ till förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och

⁶⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning) (KOM (2016) 465).

⁷⁰ KOM (2016) 467.

om upphävande av direktiv 2013/32/EU, dvs. en omarbetning av asylprocedurdirektivet. Detta **asylprocedurförordning** syftar till att etablera ett enhetligt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat. Förslaget innebär bl.a. att fler och kortare tidsfrister för ansökan och handläggning införs, också i överprövningsförfarandet. Sökandens skyldighet att stanna kvar i den prövande medlemsstaten och att samarbeta med myndigheterna förtydligas. Det blir obligatoriskt för de prövande myndigheterna att använda påskyndade förfaranden i vissa fall. Garantierna för de sökande stärks när det gäller rätten till information och till rättsligt biträde. Garantierna för barn stärks bl.a. genom tidsfrister för förordnande av företrädare och krav på tillsyn över företrädarna.

Vidare presenterade kommissionen ett förslag⁷¹ till förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, en **skyddsgrundsförordning**. Syftet är en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av asylansökningar. Medlemsstaterna föreslås behöva ta i beaktande gemensamma riktlinjer från Europeiska byrån för asylfrågor i fråga om situationen i sökandes ursprungsland. Striktare regler om påföljder för sekundära förflyttningar införs genom att den väntetid på fem år som gäller för att personer som beviljats internationellt skydd ska kunna få ställning som varaktigt bosatta kommer att börja löpa på nytt varje gång personen påträffas i en medlemsstat där han/hon inte har rätt att vistas eller bosätta sig. Vidare ska skydd beviljas endast så länge som det behövs – en obligatorisk översyn införs för att kunna ta hänsyn till t.ex. förändringar i ursprungsländerna som kan påverka behovet av skydd.

Slutligen presenterades förslag till en **förordning om inrättande av ett EU-gemensamt system för vidarebosättning**. Förslaget till förordning om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 (om inrättande av asyl-, migrations- och integra-

⁷¹ KOM (2016) 466.

tionsfonden)⁷² är kommissionens svar på behovet av säkra och lagliga vägar till EU för fördrivna personer i behov av internationellt skydd. Förslaget grundar sig på leden d (gemensamma förfaranden) och g (partnerskap och samarbete med tredje länder) i artikel 78.2 FEUF (om det gemensamma asylsystemet).⁷³

Förslaget syftar till att tillhandahålla en gemensam strategi för säker och laglig inresa till unionen för tredjelandsmedborgare i behov av internationellt skydd och därmed också skydda dem från att exploateras av människosmugglingsnätverk och riskera sina liv när de försöker nå Europa.⁷⁴ När det gäller valet av instrument anförde kommissionen att en förordning gör det möjligt att uppnå en högre grad av konvergens än ett direktiv. Dessutom är unionens årliga planer för vidarebosättning och riktade vidarebosättningsprogram, som anses väsentliga för operationalisering av unionsramen för vidarebosättning, planerade att antas av unionens institutioner, för vilket en förordning är det lämpliga instrumentet.⁷⁵

Urvalskriterierna framgår av förslagets artikel 5. Kort kan sägas att urvalet bygger på FN:s kriterier för utsatthet (dvs. vidarebosättningskategorier som tillämpas av UNHCR) med tillägg av en ny kategori; personer med socioekonomisk sårbarhet (i linje med standardrutinerna för vidarebosättningsprogrammet med Turkiet). Vid sidan av konventionsflyktingar, även internflyktingar, och familjemedlemmar omfattas således utsatta personer i kategorierna:

- kvinnor och flickor i riskzonen,
- barn och ungdomar i riskzonen, inklusive ensamkommande barn,
- personer som har överlevt våld och/eller tortyr, inklusive på grund av kön,
- personer med rättsligt och/eller fysiskt skyddsbehov,
- personer med medicinska behov eller funktionsnedsättning eller
- socioekonomiskt sårbara personer.

⁷² KOM (2016) 468.

⁷³ Se KOM (2016) 468 s. 6.

⁷⁴ Se KOM (2016) 468 s. 3.

⁷⁵ Se KOM (2016) 468 s. 7.

Bland annat personer som olagligt rest in, olagligen vistats i eller försökt att olagligt resa in på medlemsstaternas territorium under de senaste fem åren före vidarebosättning ska uteslutas från unionens riktade vidarebosättningsprogram (se artikel 6.d).

En standard- respektive en snabbprocedur för vidarebosättning och uteslutandegrunder föreslås. Standardproceduren liknar det vanliga förfarandet vid vidarebosättning och tar cirka 8–12 månader i anspråk medan det skyndsamma förfarandet mer liknar humanitärt mottagande, med en tidsram på 4–6 månader. Enligt förslaget om det skyndsamma förfarandet ska personer som bedöms falla in under urvalskriterierna och som genomgått säkerhetskontroll kunna få tillfälliga inresetillstånd som möjliggör överföring till en medlemsstat varefter de kan söka skydd efter inresan. Det påskyndade förfarandet speglar tillvägagångssättet i de standardrutiner för genomförandet av vidarebosättningsprogrammet med Turkiet som fastställdes i mars 2016. Bedömningen enligt det påskyndade förfarandet gäller om personen uppfyller kraven för att anses som subsidiärt skyddsbehövande. Därför ska de ha rätt att ansöka om internationellt skydd (flyktingstatus) när de anländer till den vidarebosättande medlemsstaten. Ansökningar om internationellt skydd för personer som vidarebosatts enligt det ordinarie förfarandet och för vilka en fullständig bedömning av om de kan betraktas som flyktingar eller subsidiärt skyddsbehövande gjorts, bör däremot inte anses tillåtna. Vidarebosättning ska nämligen ses som förstahandsvalet för att få internationellt skydd på medlemsstaternas territorium (s. 13). Det förtjänar att påpekas att det inte finns någon subjektiv rätt till vidarebosättning (förslagets skäl 19).

Förslaget innehåller inga bestämmelser som tvingar en medlemsstat att ta emot en viss andel av en EU-gemensam vidarebosättningskvot, men förslaget innebär att genomförandebefogenheter ges till *rådet*, som i ett årligt separat beslut efter förslag från kommissionen ska fastställa en EU-gemensam kvot och medlemsstaternas andelar i denna, liksom övergripande geografiska prioriteringar. Kommande rådsbeslut kan leda till att en medlemsstat tvingas ta emot flyktingar efter att ha röstats ned i rådet.⁷⁶ Medlemsstaterna erbjuds finansiering från asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) med 10 000 euro per vidarebosatt. Det står medlems-

⁷⁶ Jfr Regeringskansliets faktagromemoria 2015/16:FPM122.

staterna fritt att utanför EU-ramen erbjuda fler vidarebosättningsplatser (jfr förslaget skäl 31).

Europaparlamentets LIBE-utskott lade i mars 2017 fram ett förslag till betänkande⁷⁷ med ändringsförslag till den föreslagna förordningen om en unionsram för vidarebosättning. Rapportör var parlamentsledamoten Malin Björk (V). Av förslaget till betänkande framgår bl.a. följande. Unionsramen för vidarebosättning bör sikta på en vidarebosättningsgrad som uppgår till minst 25 procent av det globala behovet av vidarebosättning enligt den årliga prognosen. År 2017 skulle det motsvara cirka 250 000 människor (s. 71). I kommissionens förslag anges att kommissionen ska föreslå rådet en årlig unionsplan för vidarebosättning. Rapportören föreslår att kommissionen i stället ska ges befogenhet att anta delegerade akter om detta och att ett målantal ska anges i stället för ett maximalt antal. Målantalet skulle uppgå till minst 25 procent av det globala behovet av vidarebosättning enligt den årliga prognosen (jfr ändringsförslaget artikel 7). Slutligen föreslås införas ett tredje förfarande för vidarebosättning (ny artikel 11 a), avsett för kris-situationer. Ett införande av en särskild kvot och ett särskilt förfarande för krissituationer inom unionens vidarebosättningsplan skulle fungera som ett sätt att reagera på brådskande fall och krissituationer i detta sammanhang runt om i världen, för vilka det i nuläget råder en betydande brist på tillgängliga platser (s. 16). Medlemsstaterna ”ska åta sig att inrätta ett skyndsamt förfarande för brådskande fall och krissituationer, om ett sådant förfarande inte redan finns att tillgå” och sträva efter att fatta beslut inom två veckor efter begäran i fråga om ett fall och även säkerställa omedelbar transport av tredjelandsmedborgaren. Det rör sig således inte om en ny mekanism i egentlig mening utan om skyldighet att inrätta nationella förfaranden i det angivna syftet. Betänkandet har antagits efter omröstning i LIBE i oktober 2017.

Förhandlingarna om ett reformerat gemensamt europeiskt asylsystem pågår och förhandlingarna gällande de olika rättsakterna befinner sig i olika skeden. Den svåraste förhandlingsfrågan rör Dublinförordningen och en omfördelningsmekanism. Förhoppningen är att förhandlingarna ska kunna slutföras under 2018.

⁷⁷ 2016/0225(COD).

6.3.6 UNHCR:s förslag i fråga om den gemensamma asylpolitiken

UNHCR har mot bakgrund av bl.a. förslaget till reviderad Dublinförordning presenterat sina tankar om ett gemensamt asylsystem i EU i skriften "Better protecting refugees in the EU and globally" från december 2016 (se s. 10 f). Principen är att alla människor som anländer irreguljärt skulle registreras av den behöriga medlemsstaten i ett gemensamt datasystem som bygger på Eurodac och andra relevanta databaser. Säkerhetskontroller skulle göras samtidigt. Datasystemet skulle således behöva vara ihopkopplat med nationella datasystem för handläggning av asylansökningar (liksom enligt förslaget till reviderad Dublinförordning). Särskilda registrerings- och handläggningscenter kan inrättas vid de huvudsakliga ankomstpunkterna (liknande hotspots). Dessa skulle även lämna juridisk information, identifiera särskilt utsatta personer och hjälpa sökande till lämpliga mottagningscenter. På lite längre sikt skulle medlemsstaterna kunna överväga att överföra dessa arbetsuppgifter från staten till en EU-myndighet (s. 11).

I ett nästa steg skulle den aktuella medlemsstaten undersöka om personen har familjemedlemmar i någon medlemsstat och i förekommande fall överföra personen dit. I steg 3 skulle en preliminär bedömning av personens skyddsskäl göras (av medlemsstaten). Både personer med uppenbart ogrundade anspråk på asyl ("manifestly unfounded") och personer med uppenbart välgrundade anspråk ("manifestly well-founded") skulle hänvisas till snabbprocedurer. Övriga förs vidare till den ordinarie processen, där de fördelas vidare till andra medlemsstater vars kvot inte är full. Inga som tillhör de två snabbspårskategorierna skulle omfördelas utan handläggningen av deras ärenden skulle ske i den aktuella medlemsstaten. Därefter skulle dock en person som erhållit internationellt skydd komma att föras vidare till en annan medlemsstat i enlighet med en fördelningsnyckel.

UNHCR föreslår också tillskapandet av vissa incitament som syftar till att minska sekundär rörlighet, liksom en möjlighet att minska en medlemsstats "referensandel" som belöning för hög kvalitet och snabb handläggning (s. 17).

7 Reglering och förfaranden kring viseringar inom EU och nationellt

7.1 Schengenvisering och nationell visering

Visering är ett tillstånd att resa in i och vistas i ett land under en kortare tid. EU och övriga Schengenländer, med undantag av Förenade kungariket och Irland, har en gemensam viseringspolitik. Denna är av avgörande betydelse för asylsökande, då de flesta är från länder som inte är viseringsfria.

Bestämmelser om Schengenviseringar (ofta kallat C-visering) finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG)nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (*viseringskodexen*).

7.1.1 Schengensamarbetet och viseringskodexen

Den fria rörligheten för personer är en av grundstenarna i regelverket för den inre marknaden. Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna ingick den 14 juni 1985 ett avtal om att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet ingicks i Schengen och benämns därför Schengenavtalet. Fem år senare, 1990, undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet, med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samarbetsåtgärder, *Schengenkonventionen*. Schengenkonventionen började tillämpas och gränskontrollerna upphörde den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder som då hade anslutit sig. I december 1996 ingick Sverige, Finland och Danmark avtal om att ansluta sig till Schengensamarbetet. I samband med Amsterdam-

fördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, införlivades Schengensamarbetet i EU, vilket framgår av det s.k. Schengenprotokollet som finns fogat till Amsterdamfördraget.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer infördes ett gemensamt regelverk med bl.a. inresevillkor. Förordningen har ändrats väsentligt ett flertal gånger och för att skapa klarhet och överskådlighet antog Europaparlamentet och rådet den 9 mars 2016 en kodifierad version, förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (*kodex om Schengengränserna*) (kodifiering).¹ Genom kodexen om Schengengränserna upphävdes Schengenkonventionen delvis. Inresevillkor för tredjelandsmedborgare anges i artikel 6.

Vilka nationaliteter som behöver visering för att besöka EU framgår av en bilaga till rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (*viseringsförordningen*).

Viseringskodexen är en utveckling av Schengenregelverket (jfr skäl 3 och 36–38 i viseringskodexen). Viseringskodexen trädde i kraft den 5 oktober 2009 och flertalet bestämmelser började tillämpas den 5 april 2010. Den rättsliga grunden för EU:s viseringskodex finns numera i artikel 77.2 a FEUF, där anges att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om åtgärder om den gemensamma politiken för viseringar och andra tillfälliga uppehållstillstånd för kortare tid.² I förordningens skäl 1 och 2 hänvisas till de tidigare artiklarna 61 och 62.2 i fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen. Enligt artikel 61 bör upprättandet av ett område med fri rörlighet för personer åtföljas av åtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring. Enligt artikel 62.2 ska genom åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser fast-

¹ Bestämmelserna i gränskodexen består till stor del av omarbetade bestämmelser från en tidigare handbok för passage av de yttre gränserna samt från den s.k. Schengenkonventionen.

² I artikel 79 FEUF anges i fråga om en gemensam invandringspolitik att åtgärder ska beslutas om villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering för längre tid och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening, men några rättsakter har inte beslutats med stöd av detta mandat.

ställas regler om visering för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader, inbegripet förfaranden och villkor för medlemsstaternas utfärdande av viseringar.

Genom förordningen inrättas förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som *inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod* (se artikel 1).

För att en tredjelandsmedborgare ska tillåtas att resa in i Schengenområdet krävs att inresevillkoren i artikel 6.1 i kodexen om Schengen gränserna är uppfyllda. Några av kraven som anges där är att personen i fråga ska ha en giltig resehandling och en giltig visering om en sådan krävs för inresa. Syftet med resan ska också kunna styrkas och personen i fråga måste ha tillräckliga medel för sitt uppehälle och för sin återresa. Vidare får personen inte utgöra en risk för allmän ordning eller inre säkerhet. En medlemsstat får dock göra undantag från inresevillkoren i punkt 1 av humanitära skäl eller på grund av internationella förpliktelser, se artikel 6.5 c.

Samtliga dessa rättsakter är förordningar, innebärande dels att de ska tillämpas direkt av medlemsstaterna, dels att de är tvingande.

7.1.2 Enhetlig visering

En Schengenvisering utfärdas enligt artikel 2 i viseringskodexen för tillfälliga vistelser inom en medlemsstats territorium på upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Vid prövningen av en ansökan om visering ska fastställas om sökanden uppfyller inresevillkoren i artikel 6.1 a, c, d och e i gränskodexen (artikel 21 i viseringskodexen). Punkten c anger att sökanden ska kunna styrka syftet och villkoren med vistelsen. Ett sådant villkor är att vistelsen ska vara ägnad för besök, vilket indirekt även följer av den tidsbegränsning som gäller för viseringen. Enligt artikel 21 i viseringskodexen ska vid prövningen särskild uppmärksamhet ägnas åt att bedöma om sökanden har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när viseringstiden har löpt ut.

Enhetlig visering är en visering som gäller inom medlemsstaternas hela territorium, se artikel 2.3 i viseringskodexen. Enhetlig visering regleras vidare i artikel 24.

7.1.3 Visering med territoriellt begränsad giltighet (LTV)³

Av artikel 25.1 a i viseringskodexen följer att en visering med territoriellt begränsad giltighet undantagsvis kan utfärdas om en medlemsstat finner det nödvändigt på grund av humanitära skäl, nationella intressen eller internationella förpliktelser. I sådana fall finns en möjlighet att avvika från principen om att inresevillkoren i gränskodexen ska vara uppfyllda. Artikel 25 ersätter alla bestämmelser om LTV-viseringar som tidigare fanns i Schengenkonventionen och *Common Consular Instructions* (CCI).⁴ Enligt de numera upphävda CCI som kompletterade Schengenkonventionens bestämmelser, kunde LTV-viseringar ställas ut undantagsvis och möjligheten fick inte missbrukas i strid med principerna och målen för Schengen. Man såg framför sig att bara ett fåtal LTV-viseringar skulle beslutas med stöd av artikel 25.⁵

Exempel på humanitära eller brådskande skäl kan vara för att besöka en svårt sjuk nära anhörig eller närvara vid begravningen av en närstående.⁶ Kommissionens ”Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas” fokuserar på hälsorelaterade skäl snarare än skyddsskäl. Där finns inga angivna exempel på vad som avses med ’internationella förpliktelser’. Det fanns det däremot i the ”Schengen Handbook”;

for example, if a person asks for asylum or is otherwise in need of international protection.

Asyl förefaller således falla under begreppet ’internationella förpliktelser’, snarare än under begreppet ’humanitära skäl’. Tolkningen av humanitära skäl är likartad i de båda handböckerna (dvs. medicinska skäl är vad som huvudsakligen avses).

En visering med territoriellt begränsad giltighet är giltig för den utfärdande medlemsstatens territorium. I undantagsfall kan den

³ Limited territorial validity

⁴ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 23.

⁵ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 18.

⁶ Se vidare i den icke-bindande *Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas* från EU-kommissionen.

⁷ *Practical Handbook for Border Guards* (Schengen Handbook), to be used by the Member States’ competent authorities when carrying out the border control of persons C(2006)5186, 6 November 2006.

vara giltig inom fler än en medlemsstats territorium, förutsatt att varje berörd medlemsstat medger detta.

För det fall det finns rimliga tvivel på en sökandes avsikt att lämna medlemsstatens territorium innan den sökta viseringen löper ut ska en ansökan avslås, enligt artikel 32.1 i viseringskodexen. Bestämmelsen är generell tillämplig. Det innebär att det inte heller i fråga om utläningar som åberopar humanitära skäl får finnas några rimliga tvivel om att de har för avsikt att återvända, dock att beviskravet inte är lika högt ställt i sådana fall. Det har därför diskuterats en tid om en utläning som avser att söka asyl, och således kan antas sakna egentlig återvändandeavsikt, kan beviljas en visering med stöd av artikel 25, varom mera i det följande.

7.1.4 Nationell visering (D-visering)

Enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) får nationell visering beviljas om det finns särskilda skäl. En sådan visering ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Visering får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år (viseringar upp till 90 dagar regleras som nämnts uteslutande i viseringskodexen, som är en förordning).

Vid införandet av bestämmelsen om nationell visering för längre vistelser anfördes i förarbetena att särskilda skäl exempelvis kunde vara när det rör sig om nära släktingar som önskar vistas här i landet för släktbesök längre tid än tre månader eller vid affärsbesök (se prop. 2004/05:170 s. 272 f.). Särskilda skäl kan också vara att en Schengenvisering för tid understigande tre månader av någon orsak inte kan utfärdas (prop. 2010/11:121 s. 53). Vid bedömningen av om nationell visering ska beviljas ska en avvägning göras mellan hur angeläget syftet med besöket är och risken för att den person som beviljas viseringen inte kommer att lämna Sverige efter viseringstidens utgång. Att en utläning med en lång visering inte behöver ha uppehållstillstånd framgår av 2 kap. 8 b § utlänningslagen.

En nationell visering omfattas inte av viseringskodexen, men det finns en bestämmelse om visering för längre vistelse i artikel 18 i Schengenkonventionen. Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006 vad

gäller rörlighet för personer med visering för längre vistelse (D-viseringsförordningen) ändrades bl.a. bestämmelserna i artikel 18 och 21 i Schengenkonventionen. Ändringarna trädde i kraft den 5 april 2010. Av artikel 18 i Schengenkonventionen framgår därefter bl.a. att viseringar för längre vistelse ska vara nationella viseringar utfärdade av någon av medlemsstaterna i enlighet med dess nationella lagstiftning eller unionslagstiftningen och att de får ha en giltighetstid om högst ett år. Det framgår även att en tredjelandsmedborgare som innehar en nationell visering som utfärdats av en medlemsstat har rätt att resa till de andra medlemsstaterna under tre månader under en sexmånadersperiod.

I utlänningslagen anges inte uttryckligen att en utlänning måste ha för avsikt att återvända. I praktiken beviljas dock inte en nationell visering om det skulle visa sig vid prövningen att utlänning inte har för avsikt att lämna landet när tiden för viseringen löper ut. I likhet med vad som sagts ovan om Schengenviseringar anser Migrationsverket som regel att inte heller nationella viseringar kan beviljas för en utlänning som har för avsikt att söka asyl i Sverige, då det saknas en återvändandeavsikt.

Enligt Migrationsverket⁸ tas i dag ingen biometri vid utfärdande av D-viseringar. Viseringarna är nationella, men ger genom bestämmelserna i gränskodexen tillträde till hela Schengenområdet. I Sverige används D-viseringar t.ex. för vidarebosättningsärenden och för personer som redan beviljats uppehållstillstånd och som har behov av att snabbt resa in i Sverige men inte hinner få sitt uppehållstillståndskort före avresan, t.ex. studenter eller vid anställning. D-viseringar kan också användas om det är väldigt krångligt att ta sig till en ambassad eller generalkonsulat för att lämna biometri. Sverige utfärdar ett par tusen D-viseringar per år. I allmänhet väljer man dock att utfärda tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället (10–15 000/år).

⁸ Uppgift till utredningen lämnad vid möte 2016-12-14.

7.2 Dagens hantering av viseringar vid svenska utlandsmyndigheter

Regelverket för viseringar

Före viseringskodexen innehöll utlänningslagen sedan år 2001 viseringsbestämmelser som motsvarade Schengenkonventionens regler om en enhetlig visering. I artikel 5 i Schengenkonventionen angavs villkoren för erhållande av enhetlig visering. Inresevillkoren togs in i 3 kap. 1 § utlänningslagen, punkterna 1–6. Villkoren för utfärdande av en Schengenvisering regleras numera uttömmande i viseringskodexen, som även hänvisar till de inresevillkor som uppställs i den s.k. gränskodexen. Kvar i 3 kap. utlänningslagen finns ett fåtal bestämmelser, bl.a. om nationell visering (4 §).

Viseringskodexen reglerar vilka myndigheter som är behöriga att handlägga ansökningar om Schengenvisering. Enligt huvudregeln i artikel 4.1 handläggs de och beslutas av *ambassader och konsulat*. Enligt artikel 4.2 får, vid medlemsstaternas yttre gränser, ansökningar också prövas och beslut fattas av myndigheter som ansvarar för personkontroller vid sådana gränser. Vidare kan en medlemsstat välja att representeras av en annan medlemsstat i viseringsärenden eller samarbeta med externa tjänsteleverantörer (artikel 8). Sålunda får regeringen enligt 3 kap. 6 § tredje stycket utlänningslagen ingå en överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om Schengenviseringar, vilket kan bli aktuellt om Sverige saknar diplomatisk representation i det land där viseringen söks. Sverige har ingått en rad sådana överenskommelser.

Medlemsstaterna får under vissa förutsättningar lägga ut mottagandet av viseringsansökningar till ett kommersiellt företag, en internationell organisation eller en honorärkonsul. Sverige har valt att dels ingå avtal med andra medlemsstater om representation och att utnyttja möjligheten att lägga ut vissa uppgifter i viseringsärenden till privata företag, s.k. tjänsteleverantörer.⁹

När det gäller beslut om nationella viseringar framgår det av 3 kap. 5 § utlänningslagen att sådant beslut meddelas av Migra-

⁹ SOU 2016:36 s. 95.

tionsverket och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Av samma bestämmelser framgår att beslut om Schengenviseringar får meddelas av Migrationsverket. Enligt 3 kap. 6 § utlänningslagen får regeringen och, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket ge andra myndigheter rätt att besluta om visering. Enligt 3 kap. 12 § första stycket utlänningsförordningen (2006:97) får Migrationsverket ge en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i ärenden om nationella viseringar.

Migrationsverket har med stöd av ovan nämnda bestämmelser bemyndigat svenska beskickningar och konsulat att bevilja och avslå ansökningar om nationell visering (se MIGRFS 05/2011).

Svenska utlandsmyndigheter

Sverige har cirka 110 ambassader och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter).¹⁰ Utlandsmyndigheterna är direkt underställda Utrikesdepartementet samtidigt som de är fristående myndigheter. Utlandsmyndigheterna handlägger många migrationsärenden, bl.a. ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, viseringar och pass. Migrationsärenden handläggs vid ett 60-tal utlandsmyndigheter och sysselsätter cirka 210 årsarbetskrafter. Av de senare är uppskattningsvis en femtedel utsända av Utrikesdepartementet, medan övriga är lokalt anställda. Därutöver har Migrationsverket migrationsambandsmän¹¹ utsända vid olika utlandsmyndigheter i syfte att effektivisera handläggningen av uppgifter inom migrationsområdet. Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna omfattar cirka 225 000 viseringsärenden per år, som i huvudsak beslutas av utlandsmyndigheterna. Vidare deltar utlandsmyndigheterna i Migrationsverkets handläggning av cirka 70 000 ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd per år.

¹⁰ Dvs. beskickningar (ambassader), delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat, jr. 3 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Bestämmelser finns också i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

¹¹ Migrationssambandsmännen har olika uppdragsbeskrivningar beroende på syftet med tjänsten (t.ex. omvärldsbevakning eller arbetsledning).

Närmare om utlandsmyndigheternas handläggning

Vid en ansökan om visering ska sökanden ha ett gällande pass eller annan handling som godtas som pass. Sökanden ska vidare, på begäran, kunna visa upp dokument av vilka syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen framgår. Sökanden ska också ha en medicinsk reseförsäkring för vistelsen och tillräckliga medel för sitt uppehälle under såväl vistelsen som återresan, eller möjlighet att på laglig väg kunna skaffa sig sådana medel.

Som huvudregel ska en sökande inställa sig personligen vid en ansökan om visering. Sökanden ska då ge in ett ifyllt ansökningsformulär, resehandlingar och fotografi och i tillämpliga fall även tillåta upptagande av fingeravtryck. Det går också att ansöka om visering elektroniskt på vissa orter.¹² Vid en sådan webbansökan går ansökan elektroniskt direkt till den utlandsmyndighet som ansvarar för ärendet. Samtidigt kan sökanden boka en tid för att visa upp eller lämna in pass och lämna biometri (ansiktsfotografi och fingeravtryck). Sökanden ska som huvudregel även betala en viseringsavgift och visa att han eller hon har en tillräcklig och giltig medicinsk reseförsäkring. I ansökningsblanketten för såväl en Schengenvisering som en nationell visering efterfrågas uppgifter om bl.a. sökandens identitet, pass, civilstånd och syftet med resan. I bilagor till ansökan kan den sökande lämna närmare uppgifter om syftet med resan, t.ex. om vistelsen avser släkt- eller vänbesök eller besök för turiständamål, genomresa eller medicinsk behandling. Vid en ansökan om nationell visering eller Schengenvisering för släkt- eller vänbesök krävs dessutom att den person som sökanden ska besöka lämnar kompletterande uppgifter. Sökanden och referenspersonen ska bl.a. ange hur länge de har känt varandra, avsikten med besöket, vem som ska bekosta resa och uppehälle samt om det finns andra skäl som gör besöket särskilt angeläget. I vissa fall genomförs kompletterande intervjuer med sökanden.

En ansökan om Schengenvisering ska avslås bl.a. om sökanden ger in en resehandling som är en förfalskning, om sökanden inte kan styrka ändamålet med och villkoren för den planerade vistelsen eller inte tillhandahåller bevis på att han eller hon har tillräckliga medel för sitt uppehälle under den planerade vistelsen och för åter-

¹² Tokyo, Teheran, Seoul, Lusaka och Dar-es-Salaam.

resan. En ansökan om Schengenvisering ska också avslås om sökanden finns på en spärrlista i Schengens informationssystem (SIS) i syfte att vägras inresa, om sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser eller om det finns rimliga tvivel när det gäller tillförlitligheten hos sökandens utsagor eller dennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut (artikel 32 i viseringskodexen). SIS är ett gemensamt system för de länder som deltar i Schengensamarbetet. I systemet kan Schengenländernas myndigheter lägga in och söka fram uppgifter om handlingar och personer som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta eller som ska nekas inresa i Schengenområdet.

Grunderna för att neka en LTV-visering överensstämmer i stort med de materiella grunderna för avvisning, dvs. att utlänningen kan antas komma att sakna medel för sin vistelse och återresa, kan antas komma att försörja sig på ett oärligt sätt eller arbeta utan arbetstillstånd eller kan antas komma att begå brott eller ägna sig åt samhällsfarlig verksamhet (prop. 1988/89:86 s. 58). Ytterligare en förutsättning för att få visering är att utlänningen inte kan antas ha för avsikt att bosätta sig här. En LTV-visering kan dock beviljas, trots att det finns risk för att sökanden inte kommer att lämna landet vid viseringstidens utgång, om det finns mycket starka humanitära skäl (t.ex. begravning) eller om det är fråga om deltagande i seminarier, idrottsligt eller kulturellt utbyte eller seriösa affärsbesök med stora ekonomiska intressen.¹³ Enligt skrivelse den 23 december 2013 från Migrationsverket till utlandsmyndigheterna om tillämpningen av reglerna om visering enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen (nationell visering) (CIRK-UM 10/2015) kan kvotflyktingar beviljas en nationell visering för inresa till Sverige (se s. 3).

¹³ Se SOU 2016:36 s. 67 f.

7.3 Humanitära viseringar

7.3.1 EU:s inställning till humanitära viseringar 1999–2013

I och med Amsterdamfördraget enades medlemsstaterna om att unionen skulle utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om non-refoulement samt att politikområdet skulle överföras från den mellanstatliga tredje pelaren till den överstatliga första pelaren. Flera samarbeten, till exempel Schengensamarbetet och den dåvarande Dublinkonventionen, inkorporerades inom unionens ramar som en följd av Amsterdamfördragets bestämmelser.

Kommissionen började därefter undersöka olika vägar för laglig inresa till EU för tredjelandsmedborgare med skyddsbehov, som en del av tillskapandet av den gemensamma migrations- och asylopolitiken. Kommissionen tog initiativ till en genomförbarhetsstudie, som sedan publicerades: *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU* (Gregor Noll et al. (2002)). I studien kom man fram till dels att inget hindrade att enskilda medlemsstater tillhandahåller Protected Entry Procedures (PEP) på unilaterala nivå, dels att det fanns rättsligt mandat för att ta fram ett gemensamt regelverk inom EU.¹⁴ I studien presenterades förslag som medlemsstaterna kunde överväga om de skulle önska utveckla olika lagliga vägar, bl.a. ett mer flexibelt användande av viseringsreglerna, men också gradvis harmonisering genom ett direktiv baserat på ”best-practice” eller en förordning om asylviseringar.

I juni 2003 frågade kommissionen Europaparlamentet, rådet (rättsliga och inrikes frågor) samt Europeiska rådet hur de ställde sig till juridiska instrument för PEP:s. Europaparlamentet ställde sig positivt till detta. Europeiska rådet svarade för sin del med att be kommissionen att ”utforska alla parametrar för att säkerställa en mer ordnad inresa för personer i behov av internationellt skydd.” I oktober 2003 blev det tydligt att medlemsstaterna i rådet ”inte nått samma konsensus” i fråga om andra lagliga asylvägar som gällande vidarebosättning. Kommissionen beslöt därför att avvakta med att

¹⁴ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 31.

lägga fram förslag om en procedur för laglig inresa.¹⁵ Nästa gång kommissionen tog upp frågan var i ett meddelande från juni 2008, varefter Europaparlamentet ånyo uttalade sig i positiva ordalag.¹⁶

Begreppet humanitär visering användes för första gången av kommissionen i upptakten till Stockholmsprogrammet 2009.¹⁷ I programmet bad Europeiska rådet kommissionen undersöka nya sätt i fråga om tillgång till asylproceduren, t.ex. skyddsprogram för vissa grupper ”som medlemsstaterna kan delta i på frivillig basis.” Något mandat för att föreslå bindande regler gavs dock inte.

I april 2010 antog kommissionen en åtgärdsplan för att implementera Stockholmsprogrammet. En åtgärd som kommissionen då uttryckligen planerade till 2013 var att ta fram en ”Communication on new approaches concerning access to asylum procedures targeting main transit countries”. Något sådant dokument kom dock aldrig att läggas fram, till följd av ändrade planer.¹⁸

I en resolution från oktober 2013 (efter de tragiska händelserna vid Lampedusa) framhöll Europaparlamentet att unionsrätten erbjuder vissa verktyg, som viseringskodexen och gränskodexen, som möjliggör humanitära viseringar. Vidare anfördes att det enda sättet att förhindra fler tragedier till havs är ett koordinerat tillvägagångssätt baserat på solidaritet och ansvar, med stöd av gemensamma rättsliga instrument.¹⁹

I ett meddelande från december 2013 gällande Task Force Mediterranean²⁰ betonade kommissionen behovet av att utforska kreativa lösningar, inklusive alternativa lagliga inresevägar för asylsökande. Detta område lyftes fram som ett av fem angelägna åtgärdsområden i sammanhanget. Task Force Mediterranean tog fram 38 åtgärdsförslag, bl.a. att kommissionen skulle undersöka vidare möjligheter för PEP:s i samband med att man övervägde

¹⁵ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 32.

¹⁶ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 33.

¹⁷ Ännu ett av Europeiska rådet fastställt program med riktlinjer och operativ programplanering inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, för tiden 2010–2014. Stockholmsprogrammet antogs i december 2009.

¹⁸ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 34

¹⁹ European Parliament Resolution on migratory flows in the Mediterranean, with particular attention to the tragic events off Lampedusa (2013/2827(RSP)), P7_TA-PROV(2013)0448, 23 oktober 2013, punkt 2, 5, G, 21–23.

²⁰ KOM (2013) 869 slutlig, 4 december 2013, se punkt 2.

framtida prioriteringar inför Stockholmsprogrammets upphörande, vilka skulle kunna inkludera gemensamma riktlinjer i fråga om humanitära viseringar. Man förespråkade också att göra en genomförbarhetsstudie i fråga om gemensam handläggning av asylansökningar utanför EU (utan att inkräkta på rätten att söka asyl).²¹ Europeiska rådet välkomnade kommissionens planer vid toppmötet i Bryssel 2013, men betonade annat än lagliga vägar till EU.²²

7.3.2 Utvecklingen under åren 2014–2015

Kommissionen tog initiativ till en workshop i januari 2014, kallad ”Legal Routes to Access Asylum in Europe” med ECRE (European Council on Refugees and Exiles) som värd.²³ ECRE uttalade bl.a. att EU-gemensamma riktlinjer gällande tillämpningen av artikel 25 i viseringskodexen och en ökad användning av denna kunde vara en väg framåt, i förening med ökade resurser till ambassader och konsulat.²⁴ I ett meddelande till rådet i mars 2014 anförde kommissionen att andra PEP:s skulle kunna komplettera vidarebosättning, inledningsvis i form av gemensamma riktlinjer och ett koordinerat tillvägagångssätt gällande humanitära viseringar.²⁵

Vid sitt toppmöte i juni 2014, då man tog fram strategiska riktlinjer för prioriteringar de närmaste fem åren inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, valde dock Europeiska rådet att inte uttryckligen stödjade kommissionens målsättning om att ta fram gemensamma riktlinjer för humanitära viseringar.²⁶

I april 2014 lade kommissionen fram ett ändringsförslag gällande viseringskodexen, ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om unionskodexen om viseringar (viseringskodex) (omarbetning)”.²⁷ Ändringarna fokuserar nästan uteslutande på finansiella frågor och säkerhet. Syftet med ändringarna i stort är att skapa större överensstämmelse med tillväxtmålet i Europa 2020-

²¹ Samma dokument som ovan, avsnitt 2.4, punkt 13.

²² Conclusions of the European Council 19–20 December 2013, p. 41–42.

²³ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 36.

²⁴ ECRE (2014) *An Open and Safe Europe – What Next?* Punkt 16.

²⁵ KOM (2014) 154 slutlig, avsnitt 3.4 punkt 7–8.

²⁶ Conclusions of the European Council, 26–27 June 2014.

²⁷ KOM (2014) 164 slutlig.

strategin²⁸, men kommissionen hade också tagit i beaktande resultatet av en utvärdering av medlemsstaternas tillämpning av viseringskodexen.²⁹ Några ändringar i fråga om humanitära viseringar föreslogs inte.

I anslutning till detta publicerades en rapport till Europaparlamentets LIBE-utskott om humanitära viseringar; *Humanitarian visas: option or obligation?* Frågorna som ställdes i studien var om viseringskodexen faktiskt förpliktar medlemsstaterna att ställa ut humanitära viseringar och om det kunde vara ett bra tillfälle att föreslå tydliga regler för humanitära viseringar inom ramen för den pågående översynen av viseringskodexen.

När det gällde själva begreppet humanitär visering anfördes bl.a. följande. En PEP tillåter icke-medborgare att via en diplomatisk beskickning närma sig en viss stat med anspråk på asyl eller annat internationellt skydd och erhålla en visering.³⁰ Tanken är att det slutgiltiga ställningstagandet i fråga om skyddsbehovet ska göras när personen anlånt till statens territorium. Humanitär visering är således inte liktydigt med att tillåta asylansökan vid ambassader.

Rapportförfattaren ansåg att det fanns en skyldighet för medlemsstaterna att använda sig av de existerande bestämmelserna om humanitärt visum i viseringskodexen och det sågs som centralt att man kunde säkerställa att viseringskodexen innehåller garantier för sårbara skyddsbehövande som söker visum.³¹ Vidare konstaterades att medlemsstaterna genomfört ett antal former för humanitära viseringar (låt vara väldigt begränsade sådana), men ställt sig avvisande till att stödja EU-initiativ på området. Det faktum att de nationella varianterna används endast undantagsvis tillsammans med det bristande politiska stödet för EU-gemensamma initiativ, ansågs i studien tyda på förekomsten av praktiska begränsningar i fråga om utfärdandet av humanitära viseringar. Här nämndes medlemsstaternas oro för ”pull-effekter”, kapacitetsproblem av olika slag hos ambassaderna samt bristande ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Sådana hinder måste därför beaktas noga vid ut-

²⁸ Kommissionens meddelande *Tillämpning och utveckling av den gemensamma viseringspolitiken för att främja tillväxt i EU*, KOM (2012) 649 slutlig.

²⁹ KOM (2014) 165.

³⁰ Jfr Noll, G. et al (2002) *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU*, The Danish Centre for Human Rights, European Commission, p. 3.

³¹ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 7.

formandet av bestämmelser och riktlinjer på området. Medlemsstaternas oro för kraftigt ökade ärendemängder ansågs dock ogrundad.³² Den övergripande slutsatsen var att medlemsstaterna borde använda sig av existerande regler om humanitära viseringar i större utsträckning. Att låta kommissionen ta fram gemensamma riktlinjer sågs som en början.³³

I en resolution i april 2014 uppmanade Europaparlamentet följaktligen medlemsstaterna att använda sig av befintliga bestämmelser om humanitära viseringar i viseringskodexen och gränskodexen och efterlyste ett mer rättighetsbaserat förhållningssätt.³⁴

7.3.3 Europaparlamentets reaktion på ändringsförslagen till viseringskodexen

I april 2016 lade föredraganden/rapportören i Europaparlamentets LIBE-utskott Juan Fernando López Aguilar³⁵ fram ett betänkande om kommissionens förslag till omarbetning av viseringskodexen.³⁶ I den allmänna motiveringen till hans förslag anges bl.a. följande i frågan om humanitära viseringar (s. 98).

Föredraganden håller med om att viseringskodexen inte kan vara den enda lösningen på de nuvarande svårigheterna för människor som söker internationellt skydd. Han är dock av den bestämda uppfattningen att det behövs säkra och lagliga vägar till EU:s territorium för personer som flyr undan förföljelse och att Schengenvisering är ett sätt. (...) Tanken bakom ändringsförslagen till skäl 6 a och b samt artiklarna 1, 6, 19 och 22 är att konsulatpersonalen ska få större utrymme att ta hänsyn till skyddsbehov och att erinra om de förpliktelser som medlemsstaterna har åtagit sig.

Enligt betänkandet ska tillfogas två nya skäl, 6 a och 6 b. I 6 a anges att för personer som söker internationellt skydd "bör medlemsstaterna tillämpa de undantag av humanitära skäl eller på grund av

³² Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 11, som hänvisar till studien av Gregor Noll.

³³ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 50.

³⁴ European Parliament Resolution on the mid-term review of the Stockholm Programme (2013/2024(INI)), P7_TA(2014)0276, 2 april 2014, punkt 83 och 103.

³⁵ Denne ingår i Gruppen Progressiva förbundet av socialdemokrater i Europaparlamentet (S&D-gruppen) i Europaparlamentet.

³⁶ A8-0145/2016.

internationella förpliktelser som föreskrivs i denna förordning.” I motiveringen anges bl.a. att översynen av viseringskodexen är ett tillfälle att se till att eventuella skyddsbehov hamnar mer i fokus för konsulaten och kan på så sätt vara en del av lösningen på ”migrationskrisen och de oacceptabla dödstalen till havs”. Formuleringen i skälet ska påminna om att stater ”enligt Europadomstolens rättspraxis i en del situationer har vissa förpliktelser i utövandet av sin jurisdiktion även utanför sitt territorium”, varefter hänvisas till Hirsi m.fl. mot Italien (s. 10).

Det avgörande som avses är Europadomstolens för mänskliga rättigheter avgörande den 23 februari 2012 i mål nr 27765/09 (Grand Chamber), Hirsi Jamaa m.fl. v. Italien. Italienska militärbåtar förhindrade somaliska och eritreanska ”båtflyktingar” på internationellt vatten från att nå Italien och skickade dem tillbaka till Libyen utan bedömning av deras skyddsskäl, vilket ansågs strida mot bl.a. artikel 3 i Europakonventionen. Migranterna i fråga hade överförts från sina båtar till de italienska militärbåtarna, som sedan åkte till Libyen där sökandena överlämnades till libyska myndigheter, i enlighet med Italiens bilaterala avtal med Libyen. Italien menade att händelsen skedde utanför italienskt territorium och att överföringen skett inom ramen för ett räddningsuppdrag i enlighet med internationell rätt.³⁷ Europadomstolen ansåg dock att klagandena befann sig under de italienska myndigheternas *de jure* och *de facto* kontroll. Italien ansågs därmed ha jurisdiktion även om det var en räddningsaktion på internationellt vatten. Italien ansågs ha brutit mot artikel 3 Europakonventionen genom att överlämna sökandena till Libyen utan beaktande av principen om non-refoulement.

I det föreslagna skäl 6 (b) erinras om att ”vid tillämpningen av denna förordning bör medlemsstaterna fullgöra sina respektive förpliktelser enligt internationell rätt, särskilt Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna” samt ytterligare angivna akter. I motiveringen anges att viseringskodexen vid flera tillfällen hänvisar till medlems-

³⁷ Vidare framhöll Italien att sökandena aldrig antydde att de hade för avsikt att söka internationellt skydd och dessutom att Libyen, som ratificerat ett antal konventioner om mänskliga rättigheter, skulle anses utgöra ett säkert tredje land.

staternas internationella förpliktelser, men det sägs inget om vad som menas med dessa förpliktelser. ”Beroende på rättspraxis och tolkning” kan vissa bestämmelser i de angivna akterna innebära att ”medlemsstaterna är skyldiga att respektera sökandenas rättigheter när de handlägger viseringsansökningar”.

Huvudnumret i utskottsbetänkandet är den nya punkt 5 a i förslagets artikel 22, ”Utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet”, där kommissionen endast föreslagit redaktionella ändringar (se även det föreslagna nya skäl 26 a). Rapportörens förslag lyder:

Personer som söker internationellt skydd får ansöka om en europeisk humanitär visering direkt på något konsulat eller någon ambassad i medlemsstaterna. Om en sådan humanitär visering beviljas efter en bedömning ska den tillåta dess innehavare att resa in på den utfärdande statens territorium endast för att söka skydd där (...). Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 48 med avseende på de specifika villkoren och förfarandena för sådana viseringar (...) om det är nödvändigt för att ta hänsyn till de särskilda omständigheterna för personer som söker internationellt skydd och för medlemsstaternas konsulat och ambassader.”

I ändringsförslaget till artikel 1 vill utskottet lägga till att viseringskodexen ”är tillämplig utan att det påverkar eventuella ansökningar om internationellt skydd på medlemsstaternas territorium och rättigheter för flyktingar och personer som söker internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om non-refoulement. Enligt motiveringen (s. 21) syftar tillägget till att klargöra att bestämmelsen om planerade kortare vistelser inte får användas som skäl att neka visering för en person som söker skydd.

Enligt förslag till ändring i artikel 14.3 ska ”mottagare” av en visering med territoriellt begränsad giltighet som utfärdats av humanitära skäl eller på grund av internationella förpliktelser inte betala någon viseringsavgift. Ordet ”mottagare” antyder att det bara är i de fall någon faktiskt beviljas visering på dessa grunder som avgift inte ska tas ut, men det är tveksamt om det stämmer. Avsikten är troligtvis att ansökan ska kunna göras utan avgift, snarare än att återbetalning av avgiften ska ske vid bifallsbeslut.

I förslagets artikel 18, som handlar om ”Kontroll av inresevillkoren och riskbedömning” föreslås en passus om vad särskild uppmärksamhet bör ägnas åt vid prövningen av viseringsansökningar utgå (”huruvida sökanden har för avsikt att lämna medlemsstatens

territorium när den visering som sökanden ansökt om löper ut”). Vidare föreslås att vid bedömningen av en ansökan om europeisk humanitär visering enligt artikel 22.5 a ska bortses från flertalet inresevillkor i artikel 18 (s. 45). I den omarbetade artikel 20, som handlar om beslut, föreslår rapportören att beslut ska fattas ”utan dröjsmål i enskilda motiverade nödsituationer”, bl.a. på grund av internationella förpliktelser (s. 46).

Artikel 29 i kommissionens förslag rör avslag på ansökan om visering. Sökande som fått avslag på sin viseringsansökan har som tidigare rätt att överklaga. I rapportörens ändringsförslag anges att detta inbegriper rätt till domstolsprövning, vilket sökanden ska upplysas om på ett språk som sökanden förstår eller rimligen kan antas förstå (s. 57). Annat framgår inte än att rätten till domstolsprövning även är tänkt att gälla för dem som har sökt en europeisk humanitär visering på valfritt konsulat.

Sammanfattningsvis har rapportörens betänkande ett helt annat fokus än vad kommissionens förslag till omarbetning av viseringskodex har och det utgår dessutom från den juridiskt kontroversiella uppfattningen att asylviseringar omfattas av viseringskodexen.

7.3.4 EU-domstolen klargör rättsläget

EU-domstolen har sedermera prövat frågan om visering för att söka asyl i en dom den 7 mars 2017 i mål C-638/16 PPU.³⁸ Målet gällde en begäran om förhandsavgörande av den belgiska staten. Begäran gällde tolkningen av artikel 25.1 a i viseringskodexen samt artikel 4 och 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan).

Av artikel 25, som har rubriken ”Utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet”, framgår som tidigare nämnts att en visering med territoriellt begränsad giltighet *undantagsvis* ska utfärdas om den berörda medlemsstaten finner det *nödvändigt* att, *av humanitära skäl*, av hänsyn till nationella intressen *eller på grund av internationella förpliktelser* avvika från principen att inresevillkoren i kodexen om Schengengränserna ska vara uppfyllda.

³⁸ PPU betyder *procédure préjudicielle d'urgence*, dvs. en procedur vid en brådskande begäran om förhandsavgörande.

I artikel 6 i kodexen om Schengengränserna, som har rubriken ”Inresevillkor för tredjelandsmedborgare”, föreskrivs ett antal inresevillkor, bl.a. innehav av giltig resehandling och att de kan styrka syftet med vistelsen. I punkt 5 c anges att med undantag från punkt 1 gäller att tredjelandsmedborgare som inte uppfyller ett eller flera av villkoren i punkt 1 *får* av en medlemsstat beviljas tillstånd till inresa på dess territorium av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser.

Klagandena i det belgiska målet var ett gift par med tre barn, alla från Aleppo i Syrien. I oktober 2016 ansökte de om visering med territoriellt begränsad giltighet vid Belgiens ambassad i Beirut (Libanon). Dagen efter återvände de till Syrien. Syftet med viseringarna var att kunna lämna Syrien för att söka asyl i Belgien. I sak åberopades ett antal omständigheter, bl.a. förföljelse på religiös grund och den prekära säkerhetssituationen som var i Syrien. Ansökningarna avslogs bl.a. därför att sökandena hade för avsikt att vistas längre än 90 dagar i Belgien. Vidare framhölls att asylansökan inte kan lämnas in vid belgiska beskickningar. Om inresevisering skulle utfärdas i den aktuella situationen skulle det vara likställt med att låta dem söka asyl vid beskickning, ansågs det. Belgiska staten ansåg sig heller inte skyldig, vare sig enligt artikel 3 i Europakonventionen eller enligt artikel 33 i Genèvekonventionen, att ge en tredjelandsmedborgare tillträde till sitt territorium. Enligt Belgien var den enda skyldighet som åligger staten i det avseendet att iakttä principen om non-refoulement (punkt 21 och 24).

EU-domstolen noterade att viseringskodexen antagits med stöd av artikel 62.2 a och b led ii i EG-fördraget, enligt vilken Europeiska unionens råd ska besluta om åtgärder avseende visering för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader, jfr även artikel 1 i viseringskodexen, där syftet med viseringskodexen sägs vara att inrätta förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Vidare definieras visering som ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för ”transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en 180-dagarsperiod” respektive för ”transitering genom de internationella

transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna” (se artikel 2.2 a och b i viseringskodexen).

EU-domstolen uttalade vidare bl.a. följande (punkt 42–43).

Av beslutet om hänskjutande framgår att klagandena i det nationella målet ansökte om visering av humanitära skäl, på grundval av artikel 25 i viseringskodexen, vid Belgiens ambassad i Libanon i syfte att vid ankomsten till Belgien ansöka om asyl i den medlemsstaten och att därefter erhålla ett uppehållstillstånd vars giltighet inte är begränsad till 90 dagar. Av artikel 1 i viseringskodexen följer att sådana ansökningar inte omfattas av kodexens tillämpningsområde – ens om de formellt har framställts på grundval av artikel 25 i nämnda kodex – och särskilt inte tillämpningsområdet för artikel 25.1 a som den hänskjutande domstolen har bett EU-domstolen tolka med avseende på begreppet internationella förpliktelser som förekommer i den bestämmelsen.

I punkt 44 angavs vidare.

Eftersom unionslagstiftaren (...) hittills inte heller har antagit någon akt med stöd av artikel 79.2 a FEUF vad gäller villkoren för medlemsstaternas utfärdande, av humanitära skäl, av visering och uppehållstillstånd för längre tid till tredjelandsmedborgare, omfattas de i det nationella målet aktuella ansökningarna endast av nationell rätt.

Situationen i det nationella målet var således inte reglerad i unionsrätten och stadgan var därmed inte tillämplig (punkt 45). Vidare anförde domstolen att situationen inte kännetecknades av att det förelåg rimligt tvivel om sökandens återvändandeavsikt utan av att ansökan har ett annat *syfte* än att visering för en kortare vistelse ska utfärdas (punkt 47). De belgiska myndigheterna gjorde således fel när de fann att ansökningarna i fråga utgjorde ansökningar om visering för kortare vistelse (punkt 50). Domstolen noterade också att en sökande annars skulle kunna ge in en ansökan om visering i syfte att erhålla internationellt skydd i en medlemsstat som de själva valt, vilket skulle inverka menligt på den allmänna systematiken enligt Dublinförordningen (punkt 48). Slutligen framhölls att unionsakter som antas med stöd av artikel 78 FEUF vilka reglerar förfarandena för ansökningar om internationellt skydd inte föreskriver någon skyldighet att tillåta tredjelandsmedborgare att lämna in ansökan om internationellt skydd vid beskickningar belägna på tredjelands territorium utan tvärtom undantar ansökningar som lämnas in vid beskickningar (punkt 49, jfr artikel 3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet).

7.3.5 Den senaste tidens utveckling i fråga om humanitära viseringar inom EU

Frågan om humanitära viseringar hade hamnat i skymundan redan före EU-domstolens dom i mars 2017. Fokus har legat på vidarebosättning. I samband med att kommissionen lade fram sina förslag till reviderade rättsakter 2016 presenterades sålunda inga förslag på området lagliga vägar utöver förslaget om en förordning om inrättande av ett EU-gemensamt system för vidarebosättning.³⁹

Humanitära viseringar nämns heller inte i kommissionens meddelande från september 2017 om framskridandet av arbetet med den europeiska migrationsagendan.⁴⁰ Där anges att den gemensamma viseringspolitiken är ett viktigt verktyg för att underlätta för turism och affärsverksamhet, men också för att förhindra säkerhetsrisker eller irreguljär migration. Vidare anges att förhandlingarna om ändringarna i viseringskodexen inte har gått framåt, samtidigt som migrations- och säkerhetsläget ändrats väsentligt. Den nuvarande viseringspolitiken behöver anpassas ytterligare till de nuvarande utmaningarna, med beaktande av fördelar som kan finnas med nya it-lösningar. Kommissionen avser att komma med ett nytt förslag till en moderniserad viseringspolitik första kvartalet 2018. De huvudsakliga målen är att:

anpassa viseringspolitiken till utvecklingen av de nya gränsförvaltningssystemen (in- och utresesystemet och Etias), att bättre utnyttja viseringspolitiken i vårt samarbete med tredjeländer och att säkerställa en bättre jämvikt mellan migrations- och säkerhetsfrågor, ekonomiska överväganden och allmänna frågor rörande yttre förbindelser.

Vidare framgår att kommissionen planerar att andra kvartalet 2018 föreslå en översyn av regelverket kring VIS, informationssystemet för viseringar. Kommissionen har också i sitt arbetsprogram för 2018 bekräftat att förslagen om en översyn av viseringskodexen samt förslaget om rundresevisering dras tillbaka.⁴¹

Här kan också nämnas att kommissionen i juni 2017 lade fram lagförslag om ett stärkt mandat för eu-LISA (European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of free-

³⁹ KOM (2016) 468.

⁴⁰ KOM (2017) 558 (se s. 15 f.).

⁴¹ KOM (2017) 650 slutlig.

dom, security and justice). Myndigheten har för närvarande hand om EURODAC, Visa Information System (VIS) and andra generationens Schengen Information System (SIS II). EU-Lisa ska ha hand om Entry-Exit System (EES) och the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), som föreslagits av kommissionen inom ramen för arbetet med smarta gränser. ETIAS berör bara tredjelandsmedborgare som kommer från viseringsfria länder och är ett system för obligatorisk förhandskontroll av varje enskild resenär från tredjeland till EU som är undantagen från viseringskravet. Innan resan till EU sker ska information inhämtas från resenären för att bedöma om personen utgör en säkerhets- eller migrationsrisk.

7.4 Humanitära viseringar i andra EU-länder

7.4.1 Begreppsförvirring och brist på säkra uppgifter

Idag saknas statistik eller annars tillförlitliga data om vilka kanaler som asylsökande använder sig av för att nå EU. Ytterligare ett problem är att det för närvarande inte finns någon konsensus kring hur medlemsstaterna, EU och internationella aktörer använder sig av begreppen vidarebosättning, humanitära viseringar och humanitärt mottagningsprogram. Regelverken för olika kanaler överlappar ofta, i likhet med de mål som ska gälla för programmen i fråga. Detta medför att det är svårt att säga hur många som berörs men också att det blir extremt svårt att bedöma vilka effekter ett visst program eller metod har haft.⁴² Även om uppgifter kan hämtas från Eurodac, Eurostat, Frontex, VIS, UNHCR och European Migration Network (och från nationella myndigheter), är det ett problem att data är ofullständiga och/eller av låg kvalitet, i synnerhet vad gäller asylsökande. Ingen källa på vare sig nationell eller EU-nivå tillhandahåller uppgifter om hur asylsökande tagit sig in i landet eller vilken legal status de hade vid ankomsten.⁴³

Mot denna bakgrund rekommenderades europeiska regeringar att överväga åtgärder för att förbättra insamlande och rapportering

⁴² Se Fratzke, S. & Salant, B. (2017) *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*, Migration Policy Institute (MPI) s. 1.

⁴³ Fratzke, S. & Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*, Migration Policy Institute (MPI), s. 3.

av data i olika närmare angivna avseenden (bl.a. status) i en nyligen publicerad studie om lagliga asylvägar till Europa från Migration Policy Institute (MPI).⁴⁴ Utan gemensamma definitioner är det svårt att utvärdera resultat och programmens effektivitet.⁴⁵

De här problemen framgår även av den ovan nämnda LIBE-rapporten från 2014, där man försökte undersöka användningen av ”humanitära viseringar”. I den rapporten anges bl.a. följande. Eftersom det inte finns någon övervakandemekanism när det gäller utfärdandet av Schengenviseringar, är det svårt att fastställa i vilken utsträckning medlemsstaterna använder sig av möjligheten att utställa visering med stöd av artikel 25 i viseringskodexen. Begreppet humanitära skäl är heller inte definierat i någon bindande rättsakt. Dock har det framkommit att totalt 16 av medlemsstaterna har eller har haft program för utfärdande av ”humanitära visa”, vilket kan vara nationella viseringar (D-visering) såväl som Schengenviseringar (enhetlig eller LTV-visering).

Nio medlemsstater har eller har nyligen haft program för att använda D-viseringar av humanitära skäl (Belgien, Tyskland, Frankrike, Ungern, Italien, Lettland, Luxemburg, Polen och Förenade kungariket). Fyra medlemsländer har eller har haft program för att ställa ut LTV-viseringar av humanitära skäl, inklusive skyddsbehov (Finland, Italien, Malta och Portugal). Sex medlemsstater har eller har haft program för att utställa enhetlig visering, LTV-visering eller D-visering av humanitära skäl eller av skyddsskäl (Österrike, Danmark, Frankrike, Polen, Spanien och Nederländerna). Därtill har Polen använt sig av möjligheten att bevilja C-viseringar på grund av medicinska skäl, liksom Österrike och Nederländerna vid familjeåterförening.

År 2012 var antalet LTV-viseringar knappt 300 000 inom EU. Statistiken visar dock inte vilka skäl som låg bakom besluten och kommissionen har heller ingen information om detta.⁴⁶ Dessutom var viseringskodexen relativt ny. Det finns länder där det är oklart om det är fråga om nationella viseringar eller Schengenviseringar.

⁴⁴ Uppgifterna i studien från 2014 har samlats in 2010 och 2012 via European Migration Network, EMN.

⁴⁵ Fratzke, S. & Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*, Migration Policy Institute (MPI), s. 2.

⁴⁶ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 43.

7.4.2 Exempel på humanitära viseringar inom EU

Belgien

Enligt uppgifter från 2009 använde Belgien sig av D-viseringar av humanitära skäl i rätt begränsad omfattning; till vissa personer, t.ex. välkända utländska politiker eller oppositionsledare, eller tydliga fall av där asylskäl föreligger, ofta efter att Belgien kontaktats av UNHCR. Det finns exempel på att D-viseringar använts även för grupper, t.ex. medborgare från Rwanda i samband med folkmordet 1994 och palestinska barn i behov av sjukvård.

Danmark

I Danmark inrättade man 2007 och 2013 särskilda viseringsprogram till följd av politiska överenskommelser. Överenskommelserna syftade till att tolkar och andra tidigare anställda i de danska väpnade styrkorna i Irak och Afghanistan skulle kunna komma till Danmark, tillsammans med sina familjer. Proceduren innebar en "pre-screening" av en särskild delegation, som skulle undersöka bl.a. kopplingen till Danmark.⁴⁷ Detta skulle kunna ses som ett humanitärt mottagningsprogram (HAP), men syftet förefaller ha varit att erbjuda sökandena möjlighet att söka asyl.

Frankrike

I samband med särskilda händelser kan franska konsulat få instruktion om att underlätta viseringar till vissa kategorier, t.ex. i samband med jordbävningen på Haiti 2010 och attacken på en kristen katedral i Bagdad 2010.⁴⁸ Under 2015 utfärdade Frankrike 1 100 humanitära visum till syrier och 1 800 till kristna irakier som levde under hot från ISIS.⁴⁹ Mellan 2013 och 2014 har Frankrike

⁴⁷ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 47.

⁴⁸ EMN (2011). *Visa Policy as Migration Channel. Study carried out by the French Contact Point of the EMN*.

⁴⁹ Country Factsheet: France 2015, European migration network.

utfärdat 2 622 asylviseringar för syrier och har utfäst att utfärda ytterligare 1 500 humanitära visum under 2016.⁵⁰

Frankrikes särskilda gränsasylprocedur infördes 1982 men är inte lagreglerad.⁵¹ Proceduren möjliggör inresa för personer som kommer till en flygplats och söker asyl utan att förebbringa föreskrivna dokument. Det är departementet med ansvar för asylfrågor som fattar beslut, efter att ha hört OFPRA, dvs. den franska myndigheten för skydd av flyktingar och statslösa personer. Utlämningar som inte uppfyller kraven kvarhålls i en ”väntezon” under tiden som deras ärende är föremål för utredning. Den längsta tiden är 20 dagar, men redan efter fyra dagar ska frihetsberövandet prövas i domstol, som då kan förlänga tiden med åtta dagar och vid ännu en prövning med åtta dagar till. OFPRA:s gränsasyldivision intervjuar varje asylsökande och avger därefter ett utlåtande till departementet, som därefter fattar beslut. Om inresa beviljas, erbjuder gränspolisens lejtjänst och sökanden har sedan 8 dagar på sig att ansöka om asyl på vanligt sätt. Skulle sökanden inte få tillstånd att besöka territoriet för att söka asyl, kan beslutet överklagas till förvaltningsdomstol inom 48 timmar, som i sin tur har 72 timmar på sig att avgöra målet.

Enligt uppgifter från 2002 var proceduren då inte lagreglerad, om än formaliserad. Asylvisering existerade inte formellt utan man angav andra skäl för visering, såsom turism eller studier. Besluten fattades då av konsulaten själva.⁵² Visering utfärdades antingen som C-visering eller som D-visering. Någon statistik som visar antalet viseringar för asyl finns inte. Det franska utrikesdepartementet uppskattade dock att 120–160 fall om året fördes vidare dit från ambassaderna för vidare granskning (vilket alltså inte var samtliga ansökningar), varav 2/3 fick visering.

⁵⁰ Irish Refugee Council, 20 juni 2016, www.irishrefugeecouncil.ie/wp-content/uploads/2016/06/Safe-and-Legal-Pathways-to-Protection-WRD-20.6.16-2.pdf

⁵¹ EMN (2011). *Visa Policy as Migration Channel. Study carried out by the French Contact Point of the EMN*, s. 29.

⁵² Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 45, som troligtvis hämtat uppgifterna från Gregor Nolls studie från 2002.

Italien

Italien utfärdade LTV-viseringar för ”turism/artighetsändamål” till 150 eritreanska flyktingar från Libyen i samarbete med UNHCR 2007 och 2010. LTV-viseringar utfärdades också för 160 palestinska flyktingar i samarbete med UNHCR under 2009. Dessa viseringar utfärdades som en del i informella vidarebosättningsprogram och när de anlände till Italien fick de tillgång till den ordinarie asyl-proceduren där. Italiensk rätt som sådan tillåter inte utfärdandet av viseringar för att söka asyl.⁵³

Inom ramen för projektet ”Humanitarian Corridors” som inrättades i december 2015 tillåter Italien laglig inresa (genom humanitär visering). Målgruppen är personer på flykt med ett tydligt behov av internationellt skydd, med möjlighet att ta hänsyn till individuella skäl för personer som till följd av sin sårbarhet lätt skulle falla offer för människohandel och som inte skulle ha någon möjlighet att på egen hand ta sig till Europa. Dessa personer kan tas ut även om de inte uppfyller kraven i FN:s flyktingkonvention. De ansvariga organisationerna föreslår potentiella deltagare i programmet, riktigheterna i uppgifterna kontrolleras och listan över deltagare överförs därefter till de italienska utlandsmyndigheterna för ytterligare kontroll. Slutligen utfärdar utlandsmyndigheterna i de berörda länderna viseringar med begränsad geografisk giltighet i enlighet med artikel 25 i viseringskodexen, vilken föreskriver att en medlemsstat har möjligheten att utfärda visum för humanitära skäl eller nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser. Totalt räknar man med att ta emot 1 000 personer under en tvåårsperiod.⁵⁴

Vidare använde sig Italien av D-viseringar för skyddsändamål i samband med den s.k. arabiska våren.⁵⁵

⁵³ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 44.

⁵⁴ www.santegidio.org/documenti/doc_1064/Humanitarian%20Corridors%20ENG.pdf

⁵⁵ EMN (oktober 2012). *Visa Policy as Migration Channel*, p. 19 och 25.

Nederländerna

I Nederländerna fanns fram till 2003 en lagreglerad inreseprocedur för asyländamål. Sökanden ansökte inte formellt om asyl vid beskickningen utan om ett tre månader långt uppehållstillstånd, ett s.k. MVV (Machtiging tot Voolopig Verblijf). Tillståndet kunde utfärdas ensamt eller tillsammans med en C- eller D-visering. Det formella ansvaret för dessa ärenden åvilade ens särskild enhet på utrikesdepartementet. Om MVV beviljades, skulle sökanden söka asyl direkt efter ankomsten till Nederländerna. Detta var dock en formalitet, då ansökningarna sällan avslogs. Några säkerhetsarrangemang utomlands för sökandens räkning fanns inte. Emellertid kunde handläggningen skyndas på och i nödfall ske omedelbart.⁵⁶ Icke-officiell statistik antyder att det rörde sig om ett väldigt begränsat antal fall per år; under 1998 var det nio fall, under 1999 var det åtta fall, år 2000 var det fem fall och år 2001 endast ett fall. Här kan man notera att proceduren användes nästan undantagslöst för just asylsökande och inte för humanitära skäl i snäv bemärkelse, vilket ska ha berott på hur Nederländerna såg på sina internationella förpliktelser. Sedan 2003 har möjligheten för skyddsbehövande att söka skydd utifrån begränsats till att bara gälla vid vidarebosättning och diplomatisk asyl. Dessutom har Nederländerna använt turistvisum som ett säkrare alternativ till diplomatisk asyl, om det senare kunnat orsaka diplomatiska kontroverser. Denna metod användes t.ex. i förhållande till människor från Indonesien som levde under kommunistregimer och fick skyddsstatus i Nederländerna.⁵⁷

⁵⁶ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 46.

⁵⁷ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 47.

Förenade kungariket

Förenade kungariket är inte med i Schengensamarbetet. Under 2002 infördes där en möjlighet att ansöka om en nationell visering i syfte att senare söka asyl.⁵⁸ Möjligheten att söka asyl från utlandet har dock sedermera upphävts.

Malta

Malta utfärdade ett antal LTV-viseringar på humanitär grund till personer som behövde evakueras från Libyen under den väpnade konflikten där 2011. Maltesisk rätt medger egentligen inte visering på grund av asylskäl, men det förekommer undantagsvis.⁵⁹

Portugal

I Portugal kan LTV-viseringar på grund av humanitära skäl undantagsvis beviljas vid gränsen. Sådana beslut fattas av Inrikesdepartementet. Syftet är att personen ska kunna få tillgång till skyddsstatus i enlighet med landets nationella lagstiftning. Det kan gälla personer med svår sjukdom och i behov av sjukvård, fripassagerare på skepp, offer för skeppsbrott och asylsökande.⁶⁰ Vid tiden för ovan nämnda studie 2002 hade Portugal ingen erfarenhet av att människor vände sig till landets ambassader med asylansökan, men det fanns inga principiella hinder mot sådana ansökningar då.

Österrike

I Österrike infördes 1991 en möjlighet att bevilja viseringar för asylsökande vid landets utlandsmyndigheter (även om de befann sig i sitt hemland), om det ansågs sannolikt att de skulle beviljas

⁵⁸ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 42, som hänvisar till Gregor Nolls studie, s. 149–156.

⁵⁹ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 44.

⁶⁰ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 44, se även EMN (2010) *The different national practices concerning granting of non- EU harmonised protection statuses*. s. 38–39.

asyl som konventionsflyktning efter en ansökan i Österrike.⁶¹ Asylansökningar vid landets ambassader sågs då automatiskt som en ansökan om visering för detta ändamål. Under handläggningstiden i utlandet, en månad i genomsnitt, stod sökanden inte under ambassadens skydd. Visering beviljades antingen som en kortvarig C-visering eller en D-visering. Över tid blev praxis mer restriktiv än vad den österrikiska lagstiftaren ursprungligen hade avsett. I praktiken blev det allt vanligare med sådana viseringar för familjeåterföreningsändamål. Den österrikiska regeringen uttalade 2002 att man skulle vara intresserad av att samarbeta med andra medlemsstater för harmonisering av en externaliserad process på villkor att de sökande fördelas jämnt mellan medlemsstaterna och alla medlemsstater deltar i programmet. Österrike avskaffade sina inreseregler för flyktingar 2004 just med hänvisning till att det var för betungande när inte andra stater erbjöd samma möjlighet.⁶²

Spanien

Sedan 2009 finns inte längre möjlighet att ansöka om asyl i Spanien via landets ambassader. Sådana ansökningar ses därefter som ansökningar om visering. Ambassadörer har en diskretionär makt att tillåta en överföring av personen till Spanien (där denne sedan kan söka asyl) om dennes fysiska integritet är hotad.⁶³ Det är oklart vilken typ av visering/uppehållstillstånd som ska användas. Enligt den procedur som gällde före 2009, skulle inrikesministern först besluta om asyl, varefter en visering kunde utfärdas. Om hotet mot sökanden var akut, kunde ambassaden utfärda visering själv.

⁶¹ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 45.

⁶² Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 11.

⁶³ Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee*, Europaparlamentet, s. 48.

Schweiz

Schweiz kan utfärda en humanitär visering om någon är utsatt för ett allvarligt och konkret hot mot livet. Personen måste befinna sig i en nödsituation, som t.ex. i en krigssituation eller i någon form av individuell fara. Chansen att få en humanitär visering är dock mycket liten. Från september till november 2013 infördes ett tillfälligt familjeåterföreningsprogram för syriska flyktingar. Man fick in 8 200 ansökningar och nästan 4 700 viseringar utfärdades.⁶⁴

⁶⁴ Källa: UNHCR (<https://data.unhcr.org/syrianrefugees>).

8 Gemensamma regler för inresetillstånd i syfte att söka asyl

8.1 Överväganden

8.1.1 Sammanfattande bedömning

Bedömning: Viseringskodexens regler kan inte användas för att utfärda viseringar till personer som önskar söka asyl. Det är därför lämpligare att föreslå införande av regler om lagliga vägar för att söka asyl i EU på annat sätt än genom ändringar i viseringskodexen. Kommissionen bör utreda möjligheten att föreslå EU-gemensamma regler om inresetillstånd för asylansökningar med stöd av artikel 78 och 79.2 a FEUF. Sverige bör verka för att kommissionen undersöker denna möjlighet. Sverige bör se positivt på användningen av nationella humanitära mottagningsprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar. Sverige bör även se positivt på användningen av privata/ideella sponsorprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar. Sverige bör däremot inte driva frågan om införande av tvingande regler om inrättande av humanitära program eller privata/ideella sponsorprogram i EU. Sverige bör heller inte verka för någon möjlighet att söka asyl vid medlemsstaternas utlandsmyndigheter.

8.1.2 Asylansökan direkt vid utlandsmyndighet

Bedömning: Sverige bör inte verka för någon möjlighet att söka asyl vid medlemsstaternas utlandsmyndigheter.

I mars 2015¹ berörde EU-kommissionen möjligheten att söka asyl på ambassader. Förslaget skulle ingå i det migrationspaket som då var planerat att lanseras i slutet av maj 2015. EU:s migrationskommissionär Dimitris Avramopoulos sade då att det var mycket viktigt att anta regler för laglig invandring innebärande att de som vill söka asyl ska kunna göra det i ursprungslandet. Sedan dess har kommissionens fokus av allt att döma skiftat till vidarebosättning som den huvudsakliga lagliga vägen till EU för skyddsbehövande.

En första fråga som måste ställas när det gäller möjligheten att söka asyl vid utlandsmyndigheter är om uppehållstillstånd *rättsligen kan beviljas* när sökanden befinner sig utanför EU och eventuellt i sitt hemland, i ljuset av gällande rätt. Om man tar Sverige som exempel, är det ett kriterium för att anses som skyddsbehövande enligt 4 kap. 1, 2 och 2 a §§ utlänningslagen att sökanden befinner sig *utanför sitt hemland*. Ett kriterium för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som skyddsbehövande är enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen att sökanden befinner sig i Sverige.² Det är i och för sig möjligt att ändra den svenska lagstiftningen. Dock ska framhållas att definitionen av flykting och alternativt skyddsbehövande (som för svensk del finns i 4 kap. 1 § och 2 § utlänningslagen) följer av bestämmelser i flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet. Sverige bör inte ensamt ändra sin flyktingdefinition så att den avviker från internationell rätt. Här är dessutom fråga om en gemensam reglering, varför det inte räcker att Sverige ensidigt ändrar sin flyktingdefinition. En ny definition av skyddsbehövande skulle behöva införas på EU-nivå för att omfatta personer som uppfyller kraven på att vara flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, men som befinner sig i hemlandet eller ett första asyl-land. Unionsakter vilka reglerar förfarandena för ansökningar om

¹ www.europaportalen.se/2015/03/eu-kommissionen-oppnar-asylansokan-pa-ambassader.

² En sökande som befinner sig i sitt hemland och ansöker på en svensk utlandsmyndighet i det landet kommer således aldrig att uppfylla samtliga kriterier för att anses som skyddsbehövande enligt nuvarande svensk lagstiftning.

internationellt skydd föreskriver i dag inte någon skyldighet att tillåta tredjelandsmedborgare att lämna in ansökan om internationellt skydd vid beskickningar belägna på tredjelands territorium utan undantar tvärtom ansökningar som lämnas in vid beskickningar (se punkt 49 i EU-domstolens dom i mål C-638/16 PPU och jfr artikel 3.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet³). Sammantaget framstår det därför från rättslig synpunkt som betydligt enklare att införa EU-regler om inresetillstånd för asyländamål än regler om asylförfaranden vid utlandsmyndigheter.

Det förekommer även nu att tredjelandsmedborgare vänder sig till en utlandsmyndighet för att söka asyl i Sverige. Utlandsmyndigheten är då skyldig att ta emot ansökan och sända den till Migrationsverket, jfr 4 kap. 20 § utlänningsförordningen (2006:97), JO 2000/01 s. 256, JO:s beslut 2003-01-30 i dnr 2169–2001 och MIG 2011:1. Sökanden får betala en ansökningsavgift enligt avgiftsförordningen. Någon utförlig utredning görs normalt inte, utan utlandsmyndigheten antecknar händelser i ärendet och sökanden ges möjlighet att bifoga en skriftlig redogörelse om varför han eller hon vill ha asyl i Sverige och orsakerna till flykten från hemlandet. Ärendet sänds därefter vidare till Migrationsverket för beslut. För närvarande tas sådana ansökningar inte upp till prövning i sak med hänvisning till att personen inte är i Sverige.

Nästa fråga är hur man skulle kunna garantera *rättssäkerheten* vid ett ansökningsförfarande utomlands, t.ex. vad gäller offentligt biträde, muntlig förhandling, partsinsyn m.m. Kvaliteten i besluten riskerar att bli sämre vid ett förfarande utomlands. Statens ansvar för att garantera individens säkerhet under själva asylprocessen är också ett svårlöst problem om personen inte ens befinner sig i landet. Det är svårt att se hur handläggning och utredning av asylansökningar ska kunna organiseras på ett med svenska mått mätt tillfredsställande sätt, liksom hur man ska kunna garantera skyddet för känsliga personuppgifter. Vid ett stort intresse för att söka direkt hos utlandsmyndigheten kan ordningsproblem uppstå som påverkar arbetsmiljön negativt, men också skada de bilaterala relationerna till landet där utlandsmyndigheten är belägen.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

Eftersom medlemsstaterna är olika attraktiva som asyl-land, skulle vissa medlemsstaters utlandsmyndigheter kunna bli hårdare belastade än andra, under förutsättning att sökande får välja asyl-land. Här kan noteras att en EU-gemensam reglering måste vara förenlig med artikel 80 FEUF, där stadgas att den unionspolitik som avses i detta kapitel och dess genomförande ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt avseende, mellan medlemsstaterna och att varje gång det är nödvändigt ska de unionsakter som antas enligt detta kapitel innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av denna princip.⁴

En farhåga som förts fram är att tillåtandet av asylansökningar från utlandet skulle kunna leda till mer restriktiva bedömningar. Ett system där asylansökningar tillåts vid utlandsmyndigheterna utgör en form av externalisering, dvs. att asylprocessen flyttas ut till tredje land. Detta vore inte positivt från rättsäkerhetssynpunkt. Sammanfattningsvis är nackdelarna med en asylprocess utomlands så påtagliga att denna möjlighet inte behöver övervägas vidare.

Upplysningsvis ska dock framhållas att flera europeiska länder tidigare tillåtit flyktingar att söka asyl vid sina utlandsmyndigheter, t.ex. Österrike, Italien, Frankrike, Holland, Spanien, Norge och Danmark. I dag förefaller det emellertid bara vara Frankrike som erbjuder denna möjlighet. Det är svårt att få fram någon officiell information om detta. I vilket fall rör det sig endast om ett hundratal bifallsbeslut per år. Schweiz avskaffade sin reglering i juni 2012, Spanien 2009 och Norge 2010 (se närmare i kapitel 5 och 7). Det finns självfallet ingen anledning att motsätta sig införandet av sådana regler i enskilda medlemsstater, tvärtom.

⁴ Ett system där man kan söka asyl direkt vid utlandsmyndighet skulle därför sannolikt komma att förenas med någon form av fördelningsnyckel.

8.1.3 Viseringar för asyländamål omfattas inte av viseringskodexens tillämpningsområde

Bedömning: Viseringskodexens regler kan inte användas för att utfärda viseringar till personer som önskar söka asyl. Det är därför lämpligare att föreslå införande av regler om lagliga vägar för att söka asyl i EU på annat sätt än genom ändringar i viseringskodexen.

Artikel 79.1 FEUF föreskriver att unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel. Vid tillämpning av punkt 1 gäller enligt artikel 79.2 FEUF att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om bl.a. villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering för längre tid och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening (a).

EU har beslutat om en rättsakt rörande visering för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader, inbegripet förfaranden och villkor för medlemsstaternas utfärdande av viseringar (dvs. viseringskodexen), men däremot inte om några normer för medlemsstaternas utfärdande av *visering för längre tid och uppehållstillstånd för längre tid*.

Av EU-domstolens dom den 7 mars 2017 i mål C-638/16 PPU framgår tydligt att sådana ansökningar om visering som görs i syfte att senare söka asyl hos medlemsstaten inte omfattas av viseringskodexens tillämpningsområde (punkt 43 i domen). Vidare framgår att då EU hittills inte heller har antagit någon akt med stöd av artikel 79.2 a FEUF vad gäller villkoren för medlemsstaternas utfärdande, av humanitära skäl, av visering och uppehållstillstånd för längre tid till tredjelandsmedborgare, omfattas de i målet aktuella ansökningarna endast av *nationell rätt* (punkt 44). Det avgörande är således att inga rättsakter utfärdats vad gäller villkoren för medlemsstaternas utfärdande, av humanitära skäl, av visering och uppehållstillstånd för längre tid till tredjelandsmedborgare, inte att det saknas stöd i fördragen för att ta fram sådana rättsakter.

Även om medlemsstaterna har kompetens att lagstifta i detta avseende, bör frågan inte ses enbart ur ett nationellt perspektiv utan i ljuset av den gemensamma politiken. Visumkravet är grundläggande för upprätthållandet av en reglerad invandring, vilket är en utgångspunkt för både Sveriges och EU:s migrationspolitik. Det finns i nuläget ingen möjlighet att utfärda Schengenviseringar för att möjliggöra asylansökan. Visering får heller inte beviljas om det framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att lämna Schengenområdet vid viseringstidens utgång. Viseringskodexen medger visserligen att man bortser från vissa kriterier om en visering är särskilt brådskande eller av humanitära skäl, t.ex. för att närvara vid en begravning av en närstående. Återvändandeavsikten måste dock alltid prövas.

Här noteras att EU tidigare utnyttjat sin befogenhet enligt artikel 79.2 FEUF att lagstifta om viseringar för längre tid, genom artikel 18 i Schengenkonventionen. Där föreskrevs att för vistelser som överstiger 90 dagar ska nationella viseringar vara utfärdade i någon av medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning eller unionslagstiftning. Giltighetstiden för den nationella viseringen skulle vara högst ett år.

Det förhållandet att viseringar till sin natur är tidsbegränsade innebär att utlänningen ska återvända innan viseringstiden löpt ut. Att viseringar används som en kanal för besök medan uppehållstillstånd används när syftet är bosättning är en vanligt förekommande uppfattning. Asylviseringar framstår därmed som i grunden oförenliga med det nuvarande EU-regelverket för korta viseringar. Att enskilda länder beviljar viseringar av humanitära skäl när de finner det lämpligt, föranleder ingen annan bedömning.

8.1.4 Särskilda regler om inresetillstånd för asyländamål skulle kunna införas

Bedömning: Kommissionen bör utreda möjligheten att föreslå EU-gemensamma regler om inresetillstånd för asylansökningar med stöd av artikel 78 och 79.2 a FEUF. Sverige bör verka för att kommissionen undersöker denna möjlighet.

Ett ansökningsförfarande för asyl som komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar

En fördel med att människor i tredje land tillåts söka någon form av inresetillstånd – viseringar eller kortvariga uppehållstillstånd – för asyländamål är att de vid ett bifallsbeslut ges möjlighet till säker och laglig inresa för att söka asyl. Genom att öppna fler möjligheter för asylsökande skulle färre behöva betala stora summor till flykting-smugglare och sedan riskera sina liv genom exempelvis livsfarliga resor i skrangliga båtar på Medelhavet. Fler kvinnor, barn, äldre och människor med funktionsnedsättning, vilka i dag kanske inte klarar de farliga resorna över Medelhavet, skulle kunna söka asyl.

Redan i dag finns en etablerad och välfungerande form för överföring av skyddsbehövande till Europa; vidarebosättning i samarbete med UNHCR. Grunden för UNHCR:s urval är en bedömning med utgångspunkt i sju kriterier för vilka som är i störst behov av vidarebosättning, därför att deras skyddsbehov inte tillfredsställs i det land de befinner sig i eller för att andra långsiktiga lösningar saknas. Kvotflyktingar väljs ut bland människor som redan har fått flyktingstatus, antingen enligt flyktingkonventionen eller enligt UNHCR:s bredare definition, som innefattar de som t.ex. flyr från väpnad konflikt. Personer som blir uttagna kan befinna sig i flyktingläger, men även i städer eller på landsbygden.

Det finns dock inget system för personer som vill ta sig till Europa för att söka asyl. Ett ansökningsförfarande för skyddsbehövande tredjelandsmedborgare är inte samma sak som vidarebosättning, eftersom urvalsprocesserna skiljer sig åt på flera väsentliga punkter. Ett ansökningsförfarande *initieras av den enskilde*, varigenom det bör framstå som ett alternativ till irreguljära inresevägar för betydligt fler människor än vad vidarebosättning torde göra. Vidarebosättning initieras inte av den enskilde utan av UNHCR (särskilt vid s.k. strategisk vidarebosättning) och det är staterna som väljer vilka grupper de vill ta emot. Dessutom skiljer sig förfarandet från vidarebosättning på så sätt att asylprocessen genomförs i medlemsstaten.

I det här sammanhanget ska också framhållas följande. År 2015 fanns det 16,1 miljoner flyktingar i världen som registrerats av UNHCR, av totalt cirka 65 miljoner människor på flykt. Mindre än en (1) procent av de registrerade vidarebosattes det året, till det

fåtal stater som deltar i UNHCR:s vidarebosättningsprogram.⁵ Per den 20 september 2017 hade fler än 23 000 vidarebosatts till EU enligt rådsslutsatserna från 2015 och enligt uttalandet mellan EU och Turkiet. Detta antal motsvarar cirka 6 procent av de knappt 1,2 miljoner människor som UNHCR bedömt vara i behov av vidarebosättning under 2017.⁶ Vidare ska framhållas att det fattades tio gånger fler bifallsbeslut efter spontana asylansökningar än vad det fanns platser för vidarebosättning under 2016. Under 2016 var det dessutom hela 40 gånger fler asylansökningar än vad det fanns vidarebosättningsplatser tillgängliga inom EU.⁷

Enligt utredningens mening utesluter inte det ena förfarandet det andra. Det behövs inte bara en utan flera lagliga vägar till asyl, bl.a. på grund av variationen i den globala flyktingpopulationen. Möjligheten att få ett inresetillstånd för att söka asyl kan ses som ett nödvändigt komplement för att inte skyddsbehövandes rätt att söka asyl ska framstå som helt illusorisk. EU-kommissionen, som är den institution som tar fram lagstiftningsförslag inom EU, bör undersöka om det är möjligt att ta fram gemensamma regler.

Rättslig grund

Från rättslig synpunkt borde det vara möjligt att ta fram gemensamma regler i fråga om inresetillstånd till personer som önskar söka asyl med stöd av artikel 78.2 d eller artikel 79.2 a FEUF.

Artikel 79 FEUF rör den gemensamma invandringspolitiken. EU-domstolen framhöll i sin dom från mars 2017⁸ om viseringar för att söka asyl att det inte beslutats några rättsakter med stöd av artikel 79.2 a FEUF som gäller ”Villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening.” Frågan om viseringar för personer som vill söka asyl ansågs därmed vara oreglerad i EU-rätten. Det ligger således nära

⁵ Under 2015 var det endast hälften av EU:s medlemsstater som hade vidarebosättningsprogram. Se FRA (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a tool-box*. Antalet ökar dock stadigt, se vidare i avsnitt 3.1.

⁶ Se UNHCR: Projected Global Resettlement Needs 2017

⁷ Fratzke, S. och Salant, B. (2017). *Tracing the channels refugees use to seek protection in Europe*. s. 12 f.

⁸ Mål C-638/16 PPU.

till hands att anta att EU-domstolen ansåg att om regler om detta ska införas, bör detta i så fall ske i ny rättsakt med stöd av artikel 79.2 a FEUF.

Frågor om inresetillstånd i syfte att söka asyl skulle emellertid även kunna ses som en del av den gemensamma asylpolitiken, som regleras i artikel 78 FEUF. Där anges att unionen ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om "non-refoulement". Förslaget till förordning om vidarebosättning⁹ vilar på artikel 78.2 d FEUF, som rör "gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd". Ett gemensamt förfarande för att möjliggöra inresa för asylsökande är påfallande likt det påskyndade förfarandet i det förslaget och förefaller även rymmas inom ordalydelsen för artikel 78.2 d FEUF.

En tänkt lagstiftningsakt måste dessutom vara förenlig med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen innebär som tidigare nämnts att på områden där EU:s befogenhet är delad med medlemsstaterna, ska EU vidta åtgärder endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Det bör kunna hävdas att målen för en gemensam rättsakt på området inte kan uppnås enbart genom unilaterala åtgärder. Frågorna är till sin natur gränsöverskridande och syftet är bl.a. att uppnå en jämn fördelning. Bedömningen i det hänseendet skiljer sig inte från den som gjorts i fråga om de andra förslagen till rättsakter som presenterats inom ramen för en revidering av asylsystemet.

Proportionalitetsprincipen innebär att EU i sina åtgärder inte ska gå längre än vad som är *nödvändigt* för att uppnå målen i fördragen. Det är inte osannolikt att en diskussion kan uppstå om huruvida det är nödvändigt med en gemensam procedur gällande inresetillstånd för asyländamål utöver gemensamma regler för vidarebosättning för att uppnå målen i fördragen (i detta fall ett gemensamt asylsystem). Även i detta fall borde dock kunna hävdas att bedömningen är likartad med vad som gäller för de övriga förslagen till rättsakter och att rättsakten behövs som ett bland flera instrument för att minska döden på Medelhavet.

⁹ KOM (2016) 468.

Europaparlamentets modell

Som tidigare nämnts lade Europaparlamentet fram ett förslag om humanitära viseringar i samband med beredningen av kommissionens förslag om ändringar i viseringskodexen (se avsnitt 7.3.3). Kommissionen har under hösten 2017 dragit tillbaka det förslag till ändringar i viseringskodexen som Europaparlamentets betänkande avser. Frågan är om Europaparlamentets modell för humanitära viseringar, innefattande en rätt för potentiella sökande att välja vilken medlemsstats ambassad man ska närma sig med sin ansökan om visering för asyländamål, kan anses ändamålsenlig och kan ligga till grund för en rättsakt om inresetillstånd för asyländamål.

Såvitt utredningen kunnat erfara är det inget land vars tillämpning av humanitära viseringar innebär en rätt för en sökande att under vissa förhållanden erhålla en humanitär visering. Medlemsstater som använder sig av humanitära viseringar gör det undantagsvis och till synes på diskretionär basis. Mot denna bakgrund vore det sannolikt ett stort steg för medlemsstaterna att acceptera en reglering som utgår från att en tredjelandsmedborgare ska ha rätt att närma sig vilken medlemsstat som helst på dess ambassad och fordra att just den staten prövar hans eller hennes ansökan om visering för asyl, såsom Europaparlamentet föreslagit.

Ett stort antal sökande som infinner sig på en utlandsmyndighet innebär säkerhetsmässiga och administrativa utmaningar. Vidare är det rimligt att anta att utlandsmyndigheten måste tillföras ny kompetens för att kunna göra någorlunda tillförlitliga preliminära bedömningar av sökandenas skyddsbehov. Hur dessa prövningar ska gå till framgår dock inte av utskottsbetänkandet från Europaparlamentets LIBE-utskott, utan tanken är att kommissionen ska få ta fram närmare regler om detta i ett senare skede (delegerade akter). Fler frågor som inte besvaras av utskottsbetänkandet är vem ska betala resan till medlemsstatens territorium och i vilket skede man ska ta biometri och kontrollera identitet.

För Sveriges vidkommande kunde en sådan ordning innebära kraftigt ökade administrativa kostnader och även i övrigt konsekvenser vars omfattning det är svårt att överblicka och därmed att planera för. Det är inte osannolikt att många skulle vända sig till just Sveriges utlandsmyndigheter för att söka en europeisk asyl-

visering.¹⁰ En obegränsad tillgång till ett ansökningsförfarande som inte utgår från centralt bestämda kvoter kan antas bli kraftigt kostnadsdrivande för medlemsstater som är populära som destinationer, däribland Sverige. Det förefaller troligt att ett betydande antal personer skulle vända sig till utlandsmyndigheter vilka redan har en ansträngd arbetssituation. Det är tveksamt om Sverige omedelbart skulle kunna leva upp till det föreslagna kravet att ta emot ansökningar vid alla utlandsmyndigheter. Vissa utlandsmyndigheter handlägger inte migrationsärenden i dag och saknar möjligheter att ta biometri.

Här ska framhållas att genomförandet av den gemensamma asylpolitiken ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även finansiellt (artikel 80 FEUF). En sådan mer rättvis fördelning kan åstadkommas genom vidarebosättning och omfördelning, liksom genom ändringar i Dublinförordningen, men knappast genom att enskilda sökande får välja mottagandestat genom att söka visering var man vill. Den föreslagna modellen motverkar i hög utsträckning de strävanden om en jämnare fördelning mellan länderna, vilka präglar utformningen av den gemensamma asylpolitiken i övrigt.

EU-domstolen lyfter fram att det framstår som svårförenligt med den allmänna systematiken och därför olämpligt att tillåta enskilda personer att närma sig valfritt medlemsland med en ansökan om visering. Det gemensamma regelverket och i synnerhet förslaget till reviderad Dublinförordning¹¹ utgår från en jämn fördelning och att asylsökande inte ska kunna välja destination.

Om de sökande får välja medlemsstat själva, kommer troligtvis vissa ambassader bli märkbart mer belastade än andra. Ett förslag om gemensamma regler för inresetillstånd för asyländamål skulle därför kunna kombineras med på förhand fastställda kvoter.

¹⁰ Det finns flera faktorer som tros påverka ett lands attraktionskraft på asylsökande, men en viktig faktor är förekomsten av en diaspora. Många som är på flykt i världen kommer från Syrien, Afghanistan, Irak och Somalia. För alla dessa nationaliteter finns betydande diasporor i Sverige.

¹¹ KOM (2016)270.

Ett centraliserat förfarande baserat på en fördelningsnyckel

I fråga om hur ansökningar om inresetillstånd ska tas emot har utredningen övervägt två olika modeller.

Modell 1: En centraliserat mottagande av ansökningar

Ett centraliserat mottagande av ansökningar bör kunna samordnas med den omfördelningsmekanism som föreslås i förslaget till reviderad Dublinförordning. På samma sätt som Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) i dag övervakar antalet asylansökningar varje månad i medlemsstaterna, borde en EU-myndighet kunna vara en del av ett system som också fördelar ansökningar om inresetillstånd. Som framgått ovan i avsnitt 6.3.5 angående förslaget till reviderad Dublinförordning pågår för närvarande ett omfattande arbete inom EU när det gäller digitalisering och centraliserat it-stöd till medlemsstaterna i fråga om asylprocess. Förslaget bygger på att registrering sker av alla asylansökningar (och faktiska vidarebosättningar) i ett EU-gemensamt system, vilket ska användas bl.a. för att i förekommande fall sätta igång en omfördelningsmekanism för att avlasta medlemsstater med många sökande. Samtidigt har kommissionen aviserat att den avser att ta fram ett förslag till moderniserad viseringspolitik m.m.

Här kan också nämnas förslaget till förordning om ETIAS (dvs. EU Travel Information & Authorisation System),¹² som handlar om begäran om inresetillstånd från tredjelandsmedborgare från länder som är viseringsfria. Sådana resenärer ska fylla i en ETIAS-ansökan på webben före resan, varigenom man på förhand kan samla in information som behövs vid gränskontrollerna om t.ex. säkerhetshot, olaglig invandring och hot som riktas mot folkhälsan. ETIAS-systemets viktigaste funktioner kommer att vara följande:

- Kontrollera de uppgifter som lämnats in av tredjelandsmedborgare som inte behöver visering (t.ex. uppgifter som rör identitet, resedokument, hemvist och kontaktuppgifter), via ett on-

¹² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 och (EU) 2016/1624, dvs. KOM/2016/0731, 2016/0357 (COD).

linesystem innan de reser till EU:s yttre gränser. Syftet är att bedöma om det finns risk för irreguljär migration eller om personen kan utgöra en säkerhetsrisk eller folkhälsorisk.

- Automatisk behandling av varje ansökan som lämnas in via en webbplats eller en mobilapp för kontroll mot andra informationssystem (som SIS, VIS, Europols databas, Interpols databas, EES, Eurodac och Ecris) och kontroll mot en särskild bevakningslista som Europol förvaltar. Behandlingen ska baseras på målinriktade, proportionella och tydligt angivna säkerhetskontrollbestämmelser för att fastställa om det finns faktaunderlag eller rimliga skäl för att utfärda eller vägra ett resetillstånd.
- Utfärdande av resetillstånd. När det inte finns några träffar i systemet eller några andra faktorer som kräver ytterligare analys utfärdas resetillståndet automatiskt inom några minuter från det att ansökan lämnats in.
- Om den automatiska processen genererar en ”träff” övergår ansökan till manuell handläggning hos den nationella enheten.

Kommissionen har föreslagit att det ska inrättas en centralenhet vid Frontex och en nationell enhet i varje land. Det är eu-LISA (European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice) som svarar för utvecklandet och driften av systemet. Förhandlingar pågår nu i rådet och Europaparlamentet om förslaget.

Mot bakgrund av dessa och andra planer på en ökad digitalisering och samordning mellan länderna i dessa närliggande frågor, borde det ligga nära till hands för kommissionen att undersöka om det vore möjligt med en centraliserad modell där en myndighet, förslagsvis eu-LISA, initialt tar emot elektroniska ansökningar som sedan fördelas ut på medlemsstaterna enligt ett automatiskt kvot-system försett med ett max-tak. I det här sammanhanget förtjänar dock att påpekas att för svensk del gäller att utlandsmyndigheten oavsett elektroniska blanketter skulle bli tvungen att ta emot eventuella pappersansökningar som kommer in till myndigheten, till följd av svenska myndigheters serviceskyldighet.

Enligt utredningens mening är det inte en juridiskt framkomlig väg och inte heller önskvärt att medlemsstaterna skulle överlåta på en EU-myndighet att fatta beslut i ärendena, som rör myndighets-

utövning. Dessutom måste ifrågasättas om det för svensk del alls är möjligt att lägga ut vissa handläggningsmoment på en EU-myndighet när det är staten som ska fatta beslutet. Utredningsåtgärderna får typiskt sett ses som en del av myndighetsutövningen. Det finns dock uppenbara fördelar med att inte belasta medlemsstaternas utlandsmyndigheter med fler besök än nödvändigt. Kommissionen skulle därför kunna överväga möjligheten att lägga ut vissa delar av handläggningen på en EU-myndighet under förutsättning att sekretessen för personuppgifter, som kan vara mycket känsliga i asylärenden, kan garanteras. Privata tjänsteleverantörer bör dock inte kunna komma i fråga för några delar av handläggningen utom biometri, av hänsyn till de sökandes säkerhet och skyddet för känsliga personuppgifter.

Det skulle således vara respektive medlemsstat som ska pröva frågan om inresetillstånd. Under vilka förutsättningar som ansökan ska beviljas och vilket beviskrav som ska gälla, bör tydligt framgå av den rättsakt som reglerar förfarandet. Reglerna bör anknyta till befintliga regler om flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande. Det är viktigt att systemet motverkar att personer som beviljas inresetillstånd därefter inte beviljas asyl. Ett sätt att åstadkomma detta är att föreskriva att urvalet i första hand ska gälla uppenbart välgrundade asylansökningar.¹³ Samtidigt bör det inte vara uteslutet att söka för dem som saknar hemlandspass, eftersom det gäller så många av de skyddsbehövande.

Det är också viktigt att i möjligaste mån ta hänsyn till sökandes preferenser. Det skulle kunna ske automatiskt vid en elektronisk ansökan, där sökanden får möjlighet att lista sina val. Beroende på om det fortfarande finns platser kvar hos de aktuella medlemsstaterna, skulle personens ansökan kunna fördelas dit i första hand.

I det här sammanhanget är det likaledes viktigt att överväga hur familjer ska hanteras. Sannolikt vore det lämpligt om en sökande som beviljas inresetillstånd samtidigt får rätt att ta med sin kärnfamilj (som då räknas in i kvoten), för att undvika familjesplittring och senare administration av anknytningsärenden.

¹³ Jfr UNHCR: *Better protecting refugees in the EU and globally*, s. 12 f.

Modell 2: Elektronisk ansökan lämnas till nationell utlandsmyndighet

I denna modell får sökande lämna in en (elektronisk) ansökan om inresetillstånd till den utlandsmyndighet som de själva väljer. Staten är skyldig att behandla ansökan så länge som inte medlemsstatens årliga kvot är fylld. När kvoten är fylld kan medlemsstaten hänvisa sökanden till en annan medlemsstat vars kvot inte ännu är fylld. Samarbetet mellan länderna består då egentligen bara i en centralt administrerad kvot. Detta förutsätter likväl registrering i ett gemensamt it-system.

Nackdelarna med en sådan modell är att vissa länders utlandsmyndigheter skulle kunna drabbas av administrativa svårigheter och även ordningsproblem om många sökande anländer under kort tid. Problematiken med pappersansökningar som måste hanteras av svenska utlandsmyndigheter (på grund av serviceskyldigheten i svensk rätt) riskerar att bli mer uttalad med denna modell. Vidare är det svårt att se hur medlemsstaten ska kunna garantera sökandenas säkerhet, i synnerhet om sökande anländer i stora antal under kort tid. Det problemet uppstår dock vid andra förfaranden utomlands och är inte unikt för just den här modellen.

Hur kvoten bör bestämmas

I förslaget till förordning om en unionsram för vidarebosättning utgår kommissionen från att rådet ska besluta om en årlig plan, på förslag av kommissionen. Detta skulle kunna vara en lämplig beslutsordning även för detta förfarande.

I migrationsagendan¹⁴ aviserade kommissionen ett gemensamt vidarebosättningsprogram med 20 000 platser, baserat på variablerna bruttonationalprodukt, befolkningsstorlek, arbetslöshetstal och tidigare invandring.

Fördelningsnyckeln som föreslogs för såväl omfördelning som vidarebosättning förtjänar att kommenteras närmare. Den utgår från antagandet att ju större BNP en medlemsstat har, desto större ansvar för mottagande av flyktingar bör staten ha. Faktorn hade tilldelats vikten 40 procent. Befolkningens mängden var tänkt att fungera på samma sätt; ju större befolkning en medlemsstat har,

¹⁴ KOM (2015) 240.

desto större mottagningsansvar bör den ha. Denna faktor viktades också till 40 procent. De andra två faktorerna skulle verka i motsatt riktning. Vikten av en stats arbetslöshetstal var 10 procent. När det gällde tidigare mottagande, som också hade viktats till 10 procent, skulle den faktorn beräknas som antalet asylansökningar och vidarebosatta flyktingar per 1 miljon invånare åren 2010–2014.¹⁵

Denna fördelningsnyckel förekommer också i förslaget till förordning om inrättande av en omplaceringsmekanism vid kriser och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen)¹⁶, från september 2015. I förslaget till reviderad Dublinförordning från 2016 föreslås dock att endast två variabler ska ligga till grund för referensnyckeln; BNP (viktningen 50 procent) och befolkningsstorlek (viktningen 50 procent). Detta antyder möjligen att den mer avancerade fördelningsnyckeln inte fått stöd. Samtidigt noteras att inte heller förslaget till reviderad Dublinförordning vunnit entydigt stöd.

I en SIEPS-rapport (2016:7), *Efficient Solidarity Mechanisms in Asylum Policy*,¹⁷ diskuteras om en jämnare fördelning av asylsökande kan nås genom införandet av finansiella incitament, s.k. ”tradable refugee-admission quotas” (TRAQ).¹⁸ I rapporten finns simuleringar utifrån en modell med utgångspunkt i kommissionens ursprungliga fyrfaktor-modell med två slags kompletteringar. Av rapporten framgår att det finns fler undersökningar i litteraturen.

En särskild fråga är om det är lämpligt att kvoten avser ansökningar eller ej. Enligt utredningens mening bör kvoten avse antalet fall där *inresetillstånd beviljats*. Normalt kommer en stat bevilja

¹⁵ Se agendan s. 20.

¹⁶ KOM (2015) 450.

¹⁷ Rapporten är författad av Jesús Fernández-Huertas Moraga och Hillel Rapoport.

¹⁸ Om en medlemsstat anser att dess kvot är för stor, kan den i stället betala en angiven summa per flykting (marginalkostnad) till en annan stat för att den ska ta emot flyktingen. Till detta kommer en matchningsmekanism, där de sökande får ange vilka destinationer de föredrar och staterna vilka flyktingar de föredrar. Matchningsmekanismen ska även motverka att en stat erbjuder sig att ta många flyktingar för en låg kompensation och sedan ger dem ett undermåligt mottagande, bl.a. i avskräckande syfte. Sökande kommer i sådana fall att vägra att åka till det landet, varefter landet inte skulle erhålla kompensationer utan i stället straffavgifter för den del av kvoten man inte tagit emot.

inresetillstånd endast till sökande som bedöms ha goda utsikter att kunna göra sin identitet och sitt skyddsbehov sannolikt (uppenbart välgrundade ansökningar). Antalet beviljade uppehållstillstånd bör då ligga på ungefär samma nivå som antalet beviljade inresetillstånd. En kvot baserad på antalet *ansökningar* om inresetillstånd framstår som mindre ändamålsenlig om syftet är att faktiskt ge behövande skydd, eftersom kvoterna skulle kunna fyllas utan att ett enda inresetillstånd beviljats, om ingen av de sökande kan leda sitt skyddsbehov i bevis (vilket inte kan uteslutas). Det är dock viktigt att på något sätt ta i beaktande även det arbete som är förknippat med att handlägga beslut om *avslag* på ansökan om inresetillstånd. Nackdelen med en kvot som utgår från antalet beviljade inresetillstånd är att det inte går att säga hur många avslagsbeslut medlemsstaterna skulle behöva fatta innan kvoten är fylld. Det är möjligt att det skulle behövas ett tak även för antalet ansökningar.

Överklagande

Eftersom det inte bör införas någon rätt att erhålla inresetillstånd, vore det inte en lämplig ordning att införa en rätt att överklaga ett beslut att avslå ansökan om inresetillstånd. När alla länders kvoter har fyllts, kommer avslag att kunna meddelas på den grunden att den årliga kvoten är full. En sådan ansökan skulle kunna ses som "inadmissible". Ett avslagsbeslut på denna grund bör inte kunna överklagas, eftersom en domstolsprövning i dessa fall inte tjänar något vettigt syfte. Eftersom det inte är fråga om en rättighetslag och utlänningsrätten typiskt sett ligger utanför Europakonventionens tillämpningsområde, bör inte någon konflikt med Europakonventionen kunna uppstå (en mer utförlig diskussion i denna fråga finns i avsnittet om överklagande i bilaga 2).

Förutsättningarna för att nå politiskt stöd för förslaget

Nästa fråga är om medlemsstaterna kan komma överens om att införa gemensamma regler.

I det här sammanhanget kan nämnas EU-domstolens dom den 6 september 2017 i de förenade målen C-643/15 och C-647/15, som rörde en talan om ogiltigförklaring vilken väckts av Slovakien

och Ungern, med stöd av Polen. Bakgrunden var att rådet den 22 september 2015 med kvalificerad majoritet antog kommissionens förslag till beslut om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien, Grekland och Ungern. Förslagets rättsliga grund var artikel 78.3 FEUF.¹⁹ Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien röstade mot förslaget. Finland avstod från att rösta. Slovakien och Ungern gjorde bl.a. gällande att rådet saknade rättslig grund för beslutet och att det begåtts processuella fel vid antagandet, eftersom beslutet antagits med kvalificerad majoritet trots att det framgick av Europeiska rådets slutsatser av den 25–26 juni 2015 att beslutet borde ha antagits ”genom konsensus”. De ansåg det särskilt viktigt för rådet att respektera Europeiska rådets slutsatser, eftersom omfördelning av personer som ansöker om internationellt skydd ”är en politiskt känslig fråga i många medlemsstater” (punkt 138). Talan avslogs dock på alla grunder. EU-domstolen framhöll bl.a. att Europeiska rådet inte kan ändra de omröstningsregler som framgår av fördraget och att det inte fanns något krav på enhällighet.

Det kan konstateras²⁰ att även om också Polen och Finland hade röstat nej vid beslutet ovan hade det inte räckt för att stoppa förslaget. Dessa sex länder motsvarar bara 17,40 procent av befolkningen. Detsamma gäller om alla de forna öststaterna skulle rösta nej (20,16 procent av befolkningen). Här ska dock framhållas att rådet alltid strävar efter att så långt det är möjligt fatta beslut med enhällighet.

Mycket talar för att rådet skulle ställa sig avvisande, även om det skulle visa sig möjligt att övertyga kommissionen om att ta fram ett förslag och Europaparlamentet troligen skulle ställa sig bakom förslaget. Orsaken till denna negativa grundhållning hos vissa medlemsstater står att finna inte bara i en önskan om att minska invandringen av olika skäl, utan också i en uppfattning om inbörden av den suveräna staten. Samtidigt krävs inte enhällighet för att beslut ska kunna fattas i rådet utan bara kvalificerad majoritet. Beslutsfattandet då medlemsstater röstats ned har dock, vad gäller

¹⁹ Se KOM (2015) 451 slutlig.

²⁰ Upplysningsvis kan sägas att det finns en röstkalkylator på rådets hemsida, www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/voting-system/voting-calculator/

t.ex. omfördelningsbesluten från hösten 2015, bidragit till en stor spricka i medlemsstatskretsen.

Många medlemsstater har haft egna regler på området, låt vara att de endast tillämpats undantagsvis och diskretionärt. En positiv grundhållning borde således finnas hos en del medlemsstater.

Sammanfattningsvis bör det inte ses som ett avgörande hinder att ett kommissionsförslag har små möjligheter till framgång. Det finns i vart fall inget som hindrar ett förslag, eftersom stöd för att ta fram och besluta om en rättsakt finns i artikel 78–79 FEUF. Sverige kan och bör således aktivt och genom ett långsiktigt påverkansarbete söka påverka kommissionen till att ta fram ett förslag om gemensamma regler för inresetillstånd för asyländamål.

8.1.5 Humanitära mottagningsprogram och privata/ideella sponsorprogram

Bedömning: Sverige bör se positivt på användningen av nationella humanitära mottagningsprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar.

Sverige bör även se positivt på användningen av privata/ideella sponsorprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar.

Sverige bör däremot inte driva frågan om införande av tvingande regler om inrättande av humanitära program eller privata/ideella sponsorprogram i EU.

Som tidigare beskrivits har flera EU-länder inrättat program för mottagande på humanitär grund (HAP) i syfte att ge särskilt utsatta grupper temporärt skydd på humanitär grund. Det är en påskyndad process som kan göra det möjligt för större grupper av skyddsbehövande att snabbt få resa till ett EU-land. Här ska dock ånyo framhållas att det inte finns någon samsyn när det gäller definitioner och utformning av humanitära mottagningsprogram.

Fördelen med humanitära mottagningsprogram är liksom vid alla lagliga asylvägar att skyddsbehövande inte blir fullt lika utlämnade till farliga och illegala inresevägar. Som *komplement* till traditionell vidarebosättning och spontana asylansökningar kan program för mottagande på humanitär grund användas för en viss

grupp i behov av akut skydd i en extra osäker eller sårbar situation. I praktiken händer det emellertid att staterna använder HAP i stället för vidarebosättning, samtidigt som inriktningen är en annan än den traditionella. Ibland finns inslag av extern finansiering, t.ex. sponsring av familjemedlemmar utanför kärnfamiljen. Som framgår i avsnitt 3.4 är sådana program ofta dyra att sätta upp och förenade med komplikationer för de inblandade, samtidigt som det finns få fördelar jämfört med ”vanlig” vidarebosättning (bortsett från att det kan gå mycket snabbare för individerna att få skydd). I sammanhanget noteras att individerna inte automatiskt erhåller en säker rättslig status, vilket är problematiskt för flyktingar. Mycket talar för att vidarebosättning är både billigare och bättre för individerna i fråga. Därför är det viktigt att humanitära mottagningsprogram, med eller utan inslag av privat eller ideell sponsring, fungerar som komplement och inte ersätter vidarebosättning eller för den delen spontana asylansökningar.

För Sveriges del framstår det som juridiskt-tekniskt komplicerat att inrätta humanitära mottagningsprogram liknande dem som förekommer i andra länder, inte minst på grund av utformningen av det svenska socialförsäkringssystemet med sina betydande inslag av bosättningsbaserade förmåner (till skillnad från vad som ofta är fallet i andra länder). I detta avseende har Sverige en unikt generös lagstiftning (se SOU 2010:40 s. 136). I 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken framgår sålunda att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för bl.a. föräldrapenning, barnbidrag, underhållsstöd, sjukersättning på garantinivå, garantipension, assistansersättning och bostadsbidrag. Dessa förmåner är skattefinansierade, till skillnad från de arbetsbaserade förmånerna, som är avgiftsfinansierade. Rent konkret torde det inte vara möjligt att avtala bort rätten till bosättningsbaserade förmåner, varför avtalsregler om att en sponsor ska stå för en persons försörjning inte borde kunna göras gällande mot en person som söker en socialförsäkringsförmån. Det är inte lätt att överblicka konsekvenserna av en EU-gemensam reglering på detta område. Från svensk synpunkt är det därför inte önskvärt med tvingande gemensamma regler.

9 Konsekvensanalys

9.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslaget i ett betänkande kan få i olika avseenden.

I förordningens 14 § föreskrivs att, om förslaget i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, lands-ting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredaren i förekommande fall föreslå en finansiering.

Enligt 15 § i förordningen gäller att, om förslaget i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska – enligt 15 a § kommittéförordningen – förslagens kostnads- och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.2 Allmänt

Utredningen har gjort bedömningen att Sverige på lämpligt sätt borde försöka påverka EU-kommissionen till att ta fram en rättsakt med gemensamma regler om inresetillstånd för att söka asyl. Att påverka kommissionen är inte i sig ett förslag som påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, vilka konsekvenser måste redovisas i ett betänkande. Likväl kan hävdas att en statlig utredning oavsett detta bör föra ett resonemang om konsekvenser med utgångspunkt i olika skeenden. I utredningens direktiv anges dessutom att om utredaren väljer att föreslå ett regelverk, ska det bedömas vilka ekonomiska och andra konsekvenser detta skulle kunna medföra.

Möjligheterna att göra en konsekvensanalys av införandet av EU-gemensamma regler påverkas av osäkerheten kring det närmare innehållet i en sådan rättsakt. Det gäller framför allt frågan om hur många ansökningar om inresetillstånd som Sverige skulle få ansvar för och därmed hur många som i ett senare skede skulle komma till Sverige för asylprocess och bosättning, men också hur stor del av förfarandet som kan antas bli digitalt. Andra okända faktorer som kan antas ha betydelse för Sveriges vidkommande är om rättsakten skulle vara ett direktiv eller en förordning, om kvoten ska framgå direkt av rättsakten eller beslutas om i separata beslut, vilka faktorer som ska ligga till grund för kvotens beräkning och om någon del av arbetsinsatsen kan göras av en EU-myndighet i stället för av de nationella myndigheterna (t.ex. upptagande av biometri). Resonemanget blir därför med nödvändighet hypotetiskt.

Dessutom är det oklart huruvida ett införande av gemensamma regler för inresetillstånd skulle öka eller minska antalet asylsökande till EU som helhet. Hur migration generellt påverkar ekonomin på lång sikt är en omdebatterad fråga, men många menar att migration i grunden är positivt för ekonomin även om det finns initiala kostnader förknippat med mottagandet.

Utredningen har som utgångspunkt för konsekvensanalysen tänkt sig en EU-gemensam modell med ett centraliserat mottagande av elektroniska ansökningar, vilka fördelas på medlemsländerna utifrån på förhand fastställda kvoter. De asylsökandes preferenser av val av medlemsstat ska beaktas i största möjliga utsträckning. Fördelen med ett gemensamt förfarande baserat på kvoter är att

förutsättningar skapas för en jämnare fördelning av de sökande. Ju fler stater som deltar i en sådan fördelningsmekanism, desto fler ansökningar kan hanteras totalt. Därigenom kan i förlängningen fler få skydd, samtidigt som färre känner sig tvingade att försöka invandra irreguljärt genom resor över Medelhavet.

9.3 Antaganden i beräkningssyfte gällande kvotens storlek

Hur stor Sveriges mottagandekvot (uttryckt i procent) skulle bli i ett gemensamt EU-system är osäkert. Antalet sökande som Sverige ska ta emot skulle kunna variera från år till år på grund av fluktuationer i antalet ankomster till EU. Det förefaller dock osannolikt att inte systemet skulle förses med ett tak för hur många asylansökningar som systemet ska ta emot. Om systemet varje år skulle utnyttjas till max – vilket förefaller sannolikt – bör man således kunna utgå från att antalet sökande inte varierar så mycket utan motsvarar det maximala antalet enligt den nationella kvoten. Antalet skulle däremot kunna variera från år till år till följd av ändringar i själva kvoterna. Detta kan bli fallet om de nationella kvoterna inte framgår av rättsakten i fråga utan ska beslutas i en genomförandeakt, jfr artikel 291 FEUF och den modell som föreslås i kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett EU-gemensamt system för vidarebosättning, KOM (2016) 468. Utgångspunkten i det förslaget är att ministerrådet i ett årligt separat beslut ska fastställa dels en EU-gemensam kvot, dels medlemsstaternas andelar i denna. Det ligger nära till hands att anta att kommissionen skulle förespråka en sådan modell även i en rättsakt gällande inresetillstånd för att söka asyl.

Det bör för det första noteras att Sveriges kvot var 2,92 procent i förslaget till fördelningsnyckel vid omfördelning som kommissionen lade fram i ett annex till migrationsagendan i maj 2015. I beräkningarna hade 40 procents vikt tilldelats BNP respektive befolkningsstorlek och 10 procent vardera på arbetslöshetstal och tidigare mottagande.¹ Det förslag som nu är föremål för förhand-

¹ Se Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska och sociala kommittén samt regionkommittén: En europeisk migrationsagenda KOM (2015) 240 slutlig s. 22.

ling, inom ramen för en ny Dublinförordning, ser annorlunda ut.² Formeln för referensnyckeln enligt förordningens artikel 35 anges i en bilaga till förordningsförslaget. Där framgår att den andel som en medlemsstat ska ta emot innan den föreslagna omfördelningsmekanismen träder i kraft, är 50 procent av en ”befolknings-effekt” + 50 procent av ”BNI-effekt”. Med uttrycket effekt menas medlemsstatens andel av motsvarande summa på EU-nivå. Arbetslöshet och tidigare mottagande är alltså inte längre med i förslaget, vilket borde kunna leda till en något högre kvot för Sverige än med den ursprungliga modellen. Samtidigt ska framhållas att medlemsländerna hittills inte kunnat enas om förslaget. Ingen modell kan sägas ha föredragits av rådet.

För det andra skulle viss ledning om storleken på ett EU-gemensamt program kunna hämtas även i det i och för sig frivilliga åtagandet från den 20 juli 2015, då Europeiska rådet beslutade att medlemsländerna skulle vidarebosätta 22 500 personer i behov av internationellt skydd fram till december 2017. Sveriges andel var 491 personer.

Det nu skisserade förfarandet kan ses som ett komplement till vidarebosättningsinstrumentet och skulle troligen röra ett mindre antal personer, i vart fall inledningsvis. En andel på 2,92 procent av totalt 20 000 personer är 584 personer, dvs. även i detta fall i närheten av 500 individer. Mot denna bakgrund väljer utredningen att ta som utgångspunkt för det fortsatta resonemanget att Sverige ska ta emot 500 personer inom ramen för det gemensamma systemet.

Kvoten bör avse antalet fall där *inresetillstånd beviljats*. Normalt kommer en stat bevilja inresetillstånd endast till sökande som bedöms ha goda utsikter att kunna styrka sin identitet och sitt skyddsbehov. Antalet beviljade uppehållstillstånd bör då ligga på ungefär samma nivå som antalet beviljade inresetillstånd. Det är dock viktigt att ta i beaktande även det arbete som är förknippat med att handlägga beslut om *avslag* på ansökan om inresetillstånd, även om beräkningsexemplet nedan utgår från antalet individer som skulle komma till Sverige och få uppehållstillstånd. Om kvoten utgår från antalet beviljade inresetillstånd, går det inte att

² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) KOM (2016) 270 final.

säga hur många avslagsbeslut en medlemsstat skulle behöva fatta. Hur omfattande arbetet med att handlägga beslut om avslag på ansökan om inresetillstånd upp till kvoten skulle bli och hur stora resurser som skulle behöva tas i anspråk, beror som nämnts på rättsaktens utformning, men också på eventuella tekniska begränsningar. En faktor som påverkar resursbehovet är om avslagsbeslut får överklagas till domstol. Den modell som skisserats i kapitel 8 utgår från att medlemsstaten skulle få handlägga alla ansökningar i sak till dess att dess nationella kvot är fylld. När kvoten är fylld, ska datasystemet inte tilldela medlemsstaten fler ärenden. När hela den EU-gemensamma kvoten är fylld, ska datasystemet förmedla detta utåt till potentiella sökande bl.a. genom att det webbaserade formuläret stängs ned så att det inte går att söka.

Detta hindrar inte, i varje fall inte för svensk del och enligt svensk lagstiftning, att utlandsmyndigheterna kan komma att få ta emot och på grund av serviceskyldigheten tvingas administrera till myndigheten inkomna skrivelser även när årskvoten är fylld. Andra EU-länder kan ha en annan nationell lagstiftning som medger att deras utlandsmyndigheter kan neka att ta emot handlingar.

9.4 Andra utgångspunkter för beräkningarna

Kommuner har rätt till ersättning för vissa kostnader de har för dels personer som ansökt om asyl i Sverige, dels nyanlända. När det gäller beräkningarna av det allmännas tillkommande kostnader för mottagandet av de som erhåller inresetillstånd, utgår utredningen i det följande i huvudsak från dessa statliga ersättningar utan att ta ställning till om dessa återspeglar kommunernas faktiska kostnader för mottagandet eller ej. I sammanhanget noteras dock att av Riksrevisionens rapport *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system* (2017:10) framgår att kommunerna själva (i enkätsvar) bedömt att de statliga ersättningarna har täckt deras kostnader (med undantag för storstadsområdena).

Det är ett faktum att många invandrare inte kommit i arbete efter etableringstidens upphörande (då de statliga ersättningarna upphör) och att kommunerna då kan behöva utge försörjningsstöd varje månad till personer och familjer som annars inte uppnår skälig levnadsnivå. I det följande bortses dock från dessa kostnader.

År 2016 betalade Migrationsverket ut drygt 20 miljarder kronor i ersättning till kommuner för asylsökande (utgiftsområde 8).³ ⁴En stor del av kommunernas kostnader är hänförliga till placering av ensamkommande barn och unga (16 av 20 miljarder kronor). Därför ska framhållas att lite talar för att de 500 individer som beviljas inresetillstånd skulle tillhöra denna kategori, detta då det kommer att krävas samtycke från barnets vårdnadshavare (i regel föräldrarna) för att barnet alls ska kunna ansöka om inresetillstånd.

Om man antar att beslutet om inresetillstånd i förekommande fall innefattar hela kärnfamiljen – till undvikande av familjesplittning – kan det däremot komma barn tillsammans med sina vårdnadshavare. Med en sådan modell skulle troligen inte följdivandringen på grund av rätt till familjeåterförening få någon större omfattning. Fördelningen mellan barn och vuxna har betydelse bl.a. för storleken på statens ersättningar till kommunerna, statens kostnader för etableringsersättning samt för Arbetsförmedlingen. Enligt Migrationsverkets statistik för 2017 till och med oktober är andelen barn bland de asylsökande cirka 30 procent (6 160 av 20 503). För enkelhets skull utgår vi därför i det följande från att andelen barn är 30 procent av de 500, dvs. 150 stycken.

Om kvoten inte skulle utformas så att hela familjen medräknas, måste i stället följdivandring påräknas. Hur stor den genomsnittliga följdivandringen är varierar mellan olika nationaliteter, enligt Migrationsverket. Det förefaller inte osannolikt att en stor andel av dem som beviljas uppehållstillstånd skulle tillerkännas flyktingstatus och sålunda ha rätt till familjeåterförening för sin kärnfamilj, om de har någon – men tanken är som nämnts att kärnfamiljen ska ingå i kvoten. Se vidare i avsnitt 9.8.

³ Se Riksrevisionen, *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system* (RIR 2017:10), s. 12 f.

⁴ Huvuddelen av statens bidrag till kommunerna fördelas dock inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet (under utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommunerna). Sålunda har staten genom en extra ändringsbudget för 2015 tillskjutit 9,8 miljarder kronor i tillfälligt stöd (utgiftsområde 25), vilka pengar fördelades efter storleken på flyktingmottagandet ("Flyktingmiljarderna"). I budgetpropositionen för 2017 har aviserats att stödet ska bli permanent och successivt fasas in i det kommunala utjämnningssystemet ("Välfärdsmiljarderna").

9.5 Ansökan och prövning av inresetillstånd (förfarande 1)

Först ska av tydlighetsskäl framhållas att modellen bygger på *dubbla* förfaranden för varje individ; först ska Migrationsverket göra en prövning av om personen ska få inresetillstånd och där-efter, om personen anländer till Sverige, en prövning av om personen har rätt till uppehållstillstånd. Dubbla förfaranden är i regel inte effektivt i ekonomisk bemärkelse, men det första förfarandet, som syftar till att göra ett bra urval, är ägnat att minska risken för kostnader för domstolsprocesser och verkställighet med tvång.

Utredningen utgår från att Migrationsverket skulle bli den myndighet som får ansvaret för att handlägga ansökningar om inresetillstånd för Sveriges del, innebärande en preliminär screening. Detta är dock inte självklart, med tanke på att EU:s viseringskodex utgår från att det är konsulat (dvs. utlandsmyndigheterna) som fattar beslut i viseringsärenden. Beroende på förfarandets närmare utformning (framför allt om intervju ska hållas med vissa sökande) kan det finnas fördelar med att anförtro utlandsmyndigheterna delar av handläggningen.

När det gäller kostnaderna för förfarandet med inresetillstånd, bör viss ledning kunna hämtas i Migrationsverkets kostnader för att handlägga andra migrationsärenden (det har inte varit möjligt att få fram uppgifter om styckkostnader för utlandsmyndigheternas handläggning).

Vid en styckkostnad motsvarande den i anknytningsärenden⁵ (som innefattar mer handläggning än vad den nu diskuterade ärendetypen borde göra), skulle 500 ärenden kosta cirka 2 535 000 kronor (500 ärenden x 5 070 kronor). Jämförelsen är troligtvis inte adekvat eftersom utredningen i ett ärende om inresetillstånd inte bör vara lika omfattande som i anknytningsärenden (eller i asylärenden, för den delen). Enligt uppgift från Migrationsverket uppgår styckkostnaden för en försttagångsansökan om *arbetstillstånd* till 977 kronor, dvs. cirka 1 000 kronor. Den ärendetypen liknar på flera sätt den skisserade modellen (elektronisk ansökan, ingen intervju, biometri etc.). Kostnaden för att handlägga 500 ärenden skulle då uppgå till 500 000 kronor.

⁵ Uppgiften har hämtats från Migrationsverkets årsredovisning för 2016.

Till detta kommer kostnaden för att handlägga avslagsbeslut. Som framhållits ovan går det inte att säga hur många avslag som Sverige skulle hinna handlägga innan kvoten för bifallsbeslut är full. Utredningen gör här ett antagande om att avslagsärendena är 20 gånger fler än bifallsärendena, dvs. 10 000 ärenden. Kostnaden för att handlägga dessa skulle då uppgå till 10 miljoner kronor (10 000 ärenden x 1 000 kronor/ärende). Den totala kostnaden för Migrationsverket i denna del skulle därmed kunna uppskattas till cirka 10 500 000 kronor.

När det gäller vilka kostnader som kan uppstå i samband med handläggningen på utlandsmyndigheterna, noteras för det första att utredningen inte kunnat finna någon uppgift om vad det kostar att kontrollera identitet och ta upp biometri. För det andra kan konstateras att utlandsmyndigheterna skulle få vidkännas mer administration, i form av att boka tider och svara på sökandenas frågor, liksom att hantera skrivelser som lämnas in vid sidan av det webbaserade förfarandet. På grund av att arbetsläget på flera utlandsmyndigheter är ansträngt redan i dag, bör man räkna med att utlandsmyndigheterna skulle behöva tillföras resurser för handläggningen av den nya ärendekategorin. Däremot är det svårt att göra någon uppskattning av kostnadernas storlek. Dessutom kan ytterligare konsekvenser uppstå, vilka är svåra att värdera ekonomiskt, se vidare nedan i avsnitt 9.11.

Här kan nämnas att Migrationsverket 2016 uppskattat sin kostnad per överförd flykting vid vidarebosättning till 223 781 kronor.⁶ Processkostnaderna för 500 kvotflyktingar skulle därmed uppgå till knappt 112 miljoner kronor (exklusive kostnader för mottagande).

9.6 Asylansökan i Sverige (förfarande 2)

9.6.1 Asylprocessen

Efter att de 500 individerna anlant till Sverige och sökt asyl, ska dessa ansökningar handläggas på vanligt sätt. Av Migrationsverkets årsredovisning för 2016 framgår att styckkostnaden för ett asylärende inklusive kostnader för offentligt biträde uppgår till 21 445 kronor.⁷ Om

⁶ Varav cirka 16 000 kronor på anslag 1:1 (se årsredovisningen för Migrationsverket 2016, s. 44).

⁷ Se s. 24 respektive s. 38 i Migrationsverkets årsredovisning för 2016.

man antar att Sveriges kvot är 500 sökande, ger det en kostnad på 10 772 500 kronor (21 445 kronor x 500). I det här sammanhanget ska framhållas att enligt uppgift från Migrationsverket är kostnaden 14 184 kronor exklusive kostnaden för offentligt biträde, att jämföras med motsvarande uppgift i Migrationsverkets årsredovisning för 2016, cirka 16 000 kronor. Kostnaden för Migrationsverkets handläggning av de 500 ärendena torde därmed i vart fall inte överstiga 10 miljoner kronor. Majoriteten av dem som efter screening erhållit inresetillstånd för att söka asyl kan förväntas få bifall på sin asylansökan. Kostnaderna för efterkommande process i domstol blir då inte framträdande.

9.6.2 Migrationsverkets övriga kostnader för asylsökande

Under tiden som en asylansökan handläggs omfattas den asylsökande av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det betyder att dagersättning och andra kostnader förknippade med den dagliga livsföringen betalas av Migrationsverket.

Dagersättningen enligt LMA uppgår som mest till 24 kronor/dag för ensamstående om personen bor i anläggningsboende med fri mat och till 71 kronor/dag om personen bor i eget hushåll. Migrationsverket ska se till att de asylsökande som inte kan ordna sitt boende har någonstans att bo. Hyran betalas då av Migrationsverket. Många bosätter sig emellertid på egen hand (EBO).⁸ Här görs i beräkningssyfte ett antagande om att den andelen är 50 procent.⁹ I realiteten är den troligtvis större än så, vilket ger lägre kostnader.

Migrationsverkets kostnader för boende och dagersättning för perioden från ansökan till kommunbosättning alternativt utresa är enligt uppgift från Migrationsverket 325 kronor/dygn per inskriven. För den som bosatt sig på egen hand uppskattas den genomsnittliga kostnaden till 203 kronor/dygn.¹⁰

På grund av ett mycket stort antal asylansökningar under 2015 har Migrationsverkets handläggningstider i asylärenden under en tid varit påtagligt långa. Från och med 2019 beräknas handlägg-

⁸ Rätt till bistånd föreligger inte för bostadskostnader (1 § LMA).

⁹ Drygt hälften bosätter sig på egen hand, se Migrationsverkets årsredovisning 2016 s. 39.

¹⁰ Migrationsverkets årsredovisning för 2016 s. 42 (figur 40).

ningstiderna enligt Migrationsverkets oktoberprognos¹¹ att vara nere i 3–4 månader. Vid en mer normal handläggningstid på 120 dagar skulle 250 ytterligare individer i anläggningsboende motsvara en kostnad om 9 750 000 kronor ($325 \times 120 \times 250$). Kostnaden för dem som bosätter sig på egen hand uppskattas till 6 900 000 kronor ($203 \times 120 \times 250$). Den totala kostnaden i denna del uppgår då till uppskattningsvis 15 840 000 kronor.

9.6.3 Statliga ersättningar till kommunerna för asylsökande

Den 1 juli 2017 trädde förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande i kraft.¹² Den reglerar bl.a. placering av ensamkommande barn och unga, socialtjänstens utredningskostnader, kostnader för god man och kostnader för förskola, grundskola och gymnasieskola för asylsökande barn.

Schablonersättning enligt 3 § ska betalas ut med

- 62 000 kronor per år för ett barn i förskola,
- 50 700 kronor per år för en elev i förskoleklass,
- 99 500 kronor per år för en elev i bl.a. grundskola,
- 113 100 kronor per år för en elev i bl.a. gymnasieskola.

För en elev som inte genomgår en utbildning under ett helt år betalas ersättning ut med ett belopp som för varje påbörjad fyra-veckorsperiod uppgår till en tiondel av beloppen i första stycket.

Antagande har gjorts att av de 500 asylsökande är 150 barn. Ersättningen för skolgången under asytiden skulle lite förenklat kunna uppskattas till 100 000 kronor per år. Handläggningstiden för asylansökan har uppskattats till 3 månader. Ersättningen till kommunen skulle därmed kunna uppskattas till 30 000 kronor per barn ($1/10 \times 100\,000$ kronor \times 3 månader), dvs. 4 500 000 kronor för 150 barn.

I fråga om hälso- och sjukvård gäller förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Landstingen erhöll 3,2 miljarder kronor i ersättning för dessa ända-

¹¹ 2017.

¹² Förordningen ersatte förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.m.

mål år 2016. Hälso- och sjukvård enligt förordningens 2 och 4 §§ ersätts enligt 5 § i form av en schablonersättning som lämnas med ett visst belopp per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget eller kommunen och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet. Schablonersättningen som ges för barn är 3 580 kronor för barn till och med 18 år. För vuxna ges schablonersättning med 4 245 kronor för personer från och med 19 år till och med 60 år och med 5 390 kronor för personer som är 61 år eller äldre.

Under förutsättning att handläggningstiden hos Migrationsverket inte överstiger ett kvartal, kommer ersättningen – som bara gäller asylsökande – bara att utgå en gång. För ytterligare 350 vuxna personer skulle schablonersättningen öka med 1 485 750 kronor totalt per år (350 x 4 245 kronor). För ytterligare 150 barn skulle kostnaden uppgå till 537 000 kronor (150 x 3 580). Den totala kostnaden för ett kvartal skulle då vara cirka 2 miljoner kronor.¹³

Kostnaderna för skolgång och vård för de 500 personerna skulle därmed förenklat kunna uppskattas till 6 500 000 kronor.

9.7 Etablering i Sverige

9.7.1 Allmänt

Nyanlända som beviljats uppehållstillstånd flyttar till en kommun och påbörjar sin etablering där. Kommunerna ansvarar för mottagande och bostadsförsörjning. Före detta asylsökande med uppehållstillstånd i anläggningsboende (ABO) och vidarebosatta (kvotflyktingar) har rätt till stöd med anvisad bosättning i en kommun. Personer som bott i eget boende (EBO) under asyltiden förutsätts ordna fortsatt boende efter beviljat uppehållstillstånd.

Sedan den 1 mars 2016 är alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända efter anvisning från Migrationsverket. I kommunens ansvar ingår bland annat svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering, skola, förskola och andra insatser för barn och unga, liksom försörjning för dem som inte har rätt till etableringsplan.

¹³ Vårdgivaren kan under vissa förhållanden göra anspråk på ytterligare ersättning.

Flera myndigheter samverkar kring bosättning och etablering av nyanlända. Arbetsförmedlingen har ett samordningsansvar för etableringsinsatser medan länsstyrelserna ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av bosättningslagen, samt för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser.

Vuxna som erhållit uppehållstillstånd får en etableringsplan upprättad tillsammans med Arbetsförmedlingen och kommunen, där SFI normalt ingår i ett par terminer. Etableringen omfattar oftast de första två åren. Personen har då i regel sin försörjning genom statlig etableringsersättning från Försäkringskassan, som liknar lön. Den som har etableringsersättning kan under vissa förutsättningar också få etableringstillägg och bostadsersättning. Det är Försäkringskassan som beslutar om och betalar ut etableringstillägg och bostadsersättning. Det går också att låna pengar från CSN för att köpa möbler, husgeråd och hemutrustning, s.k. hemutrustningslån.

Den 1 januari 2018 träder lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft och ersätter lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt förarbetena (prop. 2016/17:175) bedömde regeringen att materiella bestämmelser om etableringsinsatser och individersättningar för nyanlända i större uträkning bör regleras på förordningsnivå i stället för i lag, att den s.k. rättigheten till etableringsplan bör tas bort och ersättas med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, att ett proportionerligt åtgärdssystem ska införas för nyanlända motsvarande det som i dag gäller för övriga arbetssökande samt att handläggningen av etableringsersättningen ska flyttas från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

9.7.2 Etableringsersättning

Förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare upphör att gälla den 1 januari 2018 och ersätts av förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Enligt 2 kap. 12 § i den kommande förordningen får etableringsersättning lämnas till den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyan-

lända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Etableringsersättning ska i regel lämnas med 308 kronor per dag, enligt 2 kap. 13 § i den kommande förordningen. Etableringsersättning är skattefri. Förutsättningarna för etableringstillägg och bostadsersättning framgår av förordningens 3 kap. 10–16 §§.

I det föregående har vi antagit att 350 av de 500 är vuxna. Alla kommer inte delta på heltid under hela etableringstiden. Enligt uppgifter från Arbetsmarknadsdepartementet kan styckkostnaden, inklusive etableringstillägg och bostadsersättning beräknas till i genomsnitt 6 200 kronor/mån. Kostnaden för 350 personers etablering under två års tid kan sålunda uppskattas till cirka 52 miljoner kronor (350 x 6 200 kronor/månad x 24 månader).

9.7.3 Kostnader för Arbetsförmedlingen

Utöver etableringsersättning tillkommer kostnader för Arbetsförmedlingens handläggning, insatser och förvaltning (anslag 1:3 respektive 1:1 på utgiftsområde 14). Enligt uppgift från Finansdepartementet kan styckkostnaden uppskattas till 4 700 kronor per månad, dvs. 112 800 kronor för två år. För 350 personer innebär det således 39 480 000 kronor fördelat på två år.

Det är rimligt att förvänta sig att inte alla kommer ha funnit ett arbete efter etableringstidens slut, vilket medför fortsatta kostnader för Arbetsförmedlingen.

9.7.4 Statliga ersättningar till kommunerna för nyanlända

I takt med att de senaste årens många asylsökande beviljas uppehållstillstånd och tas emot i kommunerna väntas statens utgifter för kommunersättningar för nyanlända öka kraftigt åren 2017–2018 (cirka 40 miljarder kronor år 2017), samtidigt som Migrationsverkets kostnader minskar, för att därefter minska beroende på utvecklingen, bl.a. antalet nya asylsökande.¹⁴

¹⁴ Riksrevisionen. *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system* (RIR 2017:10) s. 5 och 8.

Under 2016 betalade Migrationsverket ut 12,2 miljarder kronor till kommunerna i ersättning för nyanlända (utgiftsområde 13). Det gäller dels grundersättning, dels schablonersättning för nyanlända personer med stöd av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar. Den ojämförligt största posten för nyanlända (ej ensamkommande barn och unga) är schablonersättningen för nyanlända personer,¹⁵ som 2016 uppgick till 5,3 miljarder kronor.¹⁶ Ersättningen utgår utan ansökan.

Grundersättningen¹⁷ är fast och påverkas inte av storleken på mottagandet. Den berörs därför inte vidare här. Regler om *schablonersättning* finns i 10–14 §§. Schablonersättning för personer som har tagits emot från och med den 1 januari 2016 ska vara

- 126 400 kronor för en person som inte har fyllt 65 år, och
- 79 100 kronor för en person som har fyllt 65 år.

Enligt 11 § avser schablonersättning till en kommun kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800), kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen, samhällsorientering, tolkning, och andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

Ersättningen betalas ut med delbelopp under en tvåårsperiod. Om man antar att ytterligare 500 personer som är under 65 år skulle anvisas till kommuner, kan statens merkostnad uppskattas till 63 200 000 kronor fördelat på två år (500 x 126 400 kronor).

Om personerna fortsatt är arbetssökande efter att de slutfört etableringsprogrammet, kan de behöva söka ekonomiskt bistånd från kommunen för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det är inte ovanligt att etableringstiden är betydligt längre än två år.

En kommun som tar emot personer som bott i EBO under tiden då de sökt asyl får en schablonersättning vid ett tillfälle för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd med 4 000 kronor för

¹⁵ 10–14 §§ förordningen (2010:122).

¹⁶ Se RIR 2017:10 s. 60.

¹⁷ För 2017 är det 224 000 kronor motsvarande fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, jfr 9 § i förordningen.

vuxna 20–65 år. En kommun som tar emot kvotflyktingar eller personer som bott i ABO får 7 500 kronor för vuxna 20–65 år (jfr 15–17 §§ förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar). Enligt uppgift från Finansdepartementet kan en genomsnittlig kostnad beräknas till 4 500 kronor. För 500 individer uppkommer kostnader om 2 250 000 kronor (4 500 x 500).

9.8 Följdinvandring

Som nämnts ovan i avsnitt 9.4 utgår beräkningarna från förutgången att det är hela kärnfamiljer som ansöker och kommer hit. Någon större följdinvandring borde med den utgångspunkten inte bli aktuell. Det går inte helt att utesluta eftersom det inte är ovanligt med familjesplittring under en flykt.

Kostnaden för de två förfarandena som diskuterats ovan i avsnitt 9.5 och 9.6 uteblir, för att ersättas av styckkostnaden för anknytningsärenden, dvs. cirka 5 000 kronor. Det uppstår inga kostnader inom ramen för de statliga ersättningarna för asylsökande. En *vuxen* person som följdinvandrar skulle därmed ge upphov till kostnader i form av statlig schablonersättning för nyanlända med 130 900 kronor (126 400 kronor + 4 500 kronor), etableringsersättning på heltid under två år med 148 800 kronor (24 månader x 6 200 kronor/månad), genomsnittliga kostnader för Arbetsförmedlingen under två år med 112 800 kronor (4 700 kronor/månad x 24 månader) samt 5 000 kronor för handläggning av ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning, cirka 400 000 kronor (397 500 kronor). Om man antar att 50 av de 500 individerna skulle återförenas med en vuxen familjemedlem, skulle det ge en totalkostnad på cirka 20 miljoner kronor (400 000 kronor x 50). Om det vore följdinvandring av barn skulle inga kostnader för etableringsersättning m.m. uppstå.

9.9 Bostäder

En viktig fråga är hur fler asylsökande och nyanlända påverkar kommunerna. Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) är det särskilt problematiskt att finna bostäder.

Kommunerna har sedan länge på frivillig grund ordnat bostäder till personer som fått uppehållstillstånd. Vissa kommuner har tagit emot fler än andra och eftersom de flesta invandrare bosätter sig själva, utan kommunernas bistånd, har mottagandet blivit skevt fördelat över landet. Sedan den 1 mars 2016 är alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning, jfr 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen)¹⁸. Alla kommuner måste således ta emot flyktingar på anvisning, vilket bl.a. annat innebär att ordna bostäder. De personer som enligt bosättningslagen ska erbjudas hjälp att ordna boende är nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen samt anhöriga till dessa personer om de har ett beviljat uppehållstillstånd och ingår i samma hushåll. Anvisningar till kommunerna omfattar i nuläget nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar. Hur många nyanlända varje kommun ska ta emot beror på kommunens storlek, arbetsmarknadsläge, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen.

Vid normala nivåer nyanlända och om 8 av 10 fortsatt väljer att bosätta sig själva, kan kommunernas bosättningsuppdrag räknas i några tusen.¹⁹ Här ska framhållas att i en del kommuner har det funnits gott om lediga lägenheter i såväl allmännyttan som hos privata värdar. Nu är situationen en annan, delvis men inte enbart till följd av det stora antal som fått eller väntas få uppehållstillstånd.

Även om nyproduktionen ökat, kan konstateras att nyproducerade bostäder sällan är tillgängliga för dem med lägst inkomster.

Om kommunen, utan att tränga undan annan bostadssökande, skulle kunna ordna en bostad som annars hade stått tom, uppstår egentligen bara fördelar. Enligt uppgift från SKL uppstår dock numera i regel alltid undanträngning av en annan bostadsbehövande, som oftast inte kan gå till kommunen och be om motsvarande service. Kostnaden för undanträngningen blir såväl individuell som samhällsekonomisk, men är i praktiken omöjlig att uppskatta. Här

¹⁸ Se också förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹⁹ Uppgifter till utredningen från SKL.

ska framhållas att ett ökat byggande och en ökande befolkning också ger positiva effekter på samhällsekonomin.

I Migrationsverkets prognos från oktober 2017 anges följande (s. 45 f.).

Enligt länsstyrelsernas lägesbild är situationen i landets kommuner avseende bosättning fortsatt ansträngd. I oktober anger cirka hälften av kommunerna att de helt eller i hög grad anvisat nyanlända till permanenta bostäder. För att klara mottagandet är många kommuner idag beroende av tillfälliga bostadslösningar. Kommuner uppger sig även ha svårt att planera för gruppen självbosatta, vilket leder till trångboddhet, ökad segregation och fler tillfälliga lösningar. Enligt länsstyrelserna kan skillnaderna mellan olika delar av landet avseende kapacitet att ta emot enligt läns och kommunal eventuellt bli större under 2018 jämfört med idag. En del kommuner uppger stabilisering, framför allt i norra Sverige finns på flera håll önskemål och kapacitet att öka mottagandet. Andra kommuner bedömer att situationen riskerar att bli ännu svårare under 2018. I kommuner med stor bostadsbrist och många tidigare nyanlända i osäkra boendeformer ökar dels risken att tillfälliga lösningar blir permanenta, dels att mottagande på anvisning fortsätter att vara en utmaning nästa år.

Enligt prognosen minskar kommunmottagandet något, men behovet är fortsatt stort åren 2017–2018. Sammanlagt omkring 72 000 nyanlända ska tas emot i kommunerna i år och strax under 50 000 under nästa år (se s. 3).

9.10 Migrationsverket

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2016 framgår bl.a. följande. Antalet asylansökningar var 28 939 stycken under året. Antalet avgjorda ärenden var dock drygt 111 000 stycken, vilket beror på avarbetning av de höga balanserna. Bifallsfrekvensen var 60 procent. Under 2016 ökade vistelsetiden i mottagningsssystemet markant.²⁰ Det beror dels på att tiden från ansökan till beslut har ökat (på grund av den stora mängden ärenden), dels på att kommunerna inte hunnit ta emot asylsökande i samma takt som uppehållstillstånd beviljas. Vid årets slut väntade var fjärde person i

²⁰ Vistelsetiden är en kostnadsdrivande faktor med betydande inverkan på myndighetens kostnadseffektivitet.

mottagningssystemet på en kommunplacering, vilket ytterligare ökade den genomsnittliga vistelsetiden.²¹

I Migrationsverkets oktoberprognos (2017) anges att prognosen för antalet asylsökande sänks både för 2017 och 2018. För 2018 justeras prognosen ned till mellan 19 000 och 33 000 asylsökande, med ett planeringsantagande på 24 000 (27 000 i föregående prognos). Mellan 1 100 till 2 500 beräknas vara ensamkommande barn. Beredskapsscenarioet för 2018 kvarstår, men sänks från 60 000 till 48 000. Det scenarioet ligger utanför det ordinarie prognosspannet och bygger i huvudsak på att samarbetet i enlighet med EU:s och Turkiets gemensamma uttalande upphör, vilket antas leda till ökad asylmigration till Sverige (se s. 4 i oktoberprognosen).

Sammanfattningsvis bedöms arbetsbördan för Migrationsverket vad gäller asylsökande nu ha minskat jämfört med 2015–2016. Sett från denna synpunkt borde det därför vara möjligt för myndigheten att hantera en ny ärendekategori med företrädesvis elektronisk ansökan samt ytterligare 500 asylprocesser per år. Förändringar i omvärlden skulle dock kunna komma att föranleda en ändrad bedömning.

Migrationsverket har i detta sammanhang framhållit att minskningen av antalet asylärenden på senare tid inte medför att Migrationsverket utan vidare kan frigöra resurser för att hantera en helt ny ärendekategori. Migrationsverket genomgår för närvarande en omställning som bl.a. innebär minskade medel redan under 2018 med cirka 700 miljoner kronor, liksom neddragningar i personal (med cirka 1 200 personer fram till våren 2019). Enligt Migrationsverket är det således inte möjligt att handlägga en ny ärendekategori utan att myndigheten tillförs ytterligare resurser.

9.11 Utlandsmyndigheterna

Om någon form av inresetillstånd för asyländamål skulle bli verklighet, skulle medlemsländernas utlandsmyndigheter av allt att döma få utökade arbetsuppgifter, bl.a. eftersom vissa arbetsmoment inte kan ske digitalt. Arbetsuppgifter som skulle öka i om-

²¹ Samtidigt bör nämnas att kommunerna har tagit emot betydligt fler personer under 2016. Då mottogs nästan 51 000 personer jämfört med 32 000 under 2015.

fattning är att boka besök, genomföra intervjuer, ta upp biometri och besvara förfrågningar från sökande och allmänheten.

För Sveriges del handläggs migrationsärenden vid ett 60-tal utlandsmyndigheter och tar i anspråk drygt 200 årsarbetskrafter.²² Av dessa är uppskattningsvis en femtedel utsända av Utrikesdepartementet medan övriga 80 procent är lokalanställda. De lokalt anställda har i uppdrag att registrera ansökan, göra en inledande utredning, ta upp biometri och sköta intervjuer.²³ Den vidare utredningen och beslutsfattandet görs därefter av Migrationsverket, som kan återkomma och be om kompletterande uppgifter. De lokalt anställda får utbildning internt på utlandsmyndigheterna och vid regionala konferenser med Migrationsverket.²⁴ Migrationsverket har dessutom ett tiotal migrationssambandsmän utsända för att ge stöd åt handläggningen på utlandsmyndigheterna.²⁵

Om en extern tjänsteleverantör anlitas med stöd av viseringskodexen kan sådan personal registrera ansökan, ta upp biometri, överföra ansökan till konsulatet och ta emot viseringsavgiften.²⁶ Beslutsfattandet i viseringsärendena kan dock aldrig delegeras till extern tjänsteleverantör. Hur EU eller Sverige skulle ställa sig till användningen av tjänsteleverantörer i asylrelaterade ärenden är ovisst. Utredningen ställer sig dock som tidigare nämnts negativ till detta, mot bakgrund av de integritetskänsliga uppgifter som förekommer i asylärenden.

Migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna omfattar för det första cirka 225 000 viseringsärenden per år, där beslut huvudsakligen fattas av utlandsmyndigheten. Vidare medverkar utlandsmyndigheterna i Migrationsverkets handläggning av cirka 80 000 anknytningsärenden, studerandeärenden och arbetstillståndsärenden. Handläggningen kan bl.a. bestå i intervjuer²⁷ med personer som söker uppehållstillstånd (i vilka ärenden Migrationsverket är beslutande myndighet).

²² Se SOU 2017:14 s. 41

²³ Se SOU 2017:14 s. 75.

²⁴ Se SOU 2017:14 s. 75.

²⁵ Därtill finns av Migrationsverket utsända återvändandesambandsmän.

²⁶ I dagsläget har Sverige ett sådant samarbete med VFS Global i mer än 20 länder och på cirka 75 orter, se SOU 2017:14 s. 75.

²⁷ Intervjuerna sker enligt mall som tillhandahålls av Migrationsverket, se SOU 2017:14 s. 88. I de fall som ansökan sker elektroniskt till Migrationsverket utformar i stället Migrationsverket de frågor som ska ställas till sökanden i det enskilda fallet.

Migrationsverksamhetens karaktär varierar mellan olika utlandsmyndigheter. Hur resurskrävande migrationsverksamheten vid en utlandsmyndighet är beror på mängden ärenden, men också på vilken sorts ärenden det är fråga om. Ofta hanterar en myndighet såväl viseringar som ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, men tonvikten ligger på den ena eller andra ärendetypen. Vidare skiljer sig antalet ärenden kraftigt åt mellan olika utlandsmyndigheter. Vissa ärendetyper kräver i större utsträckning personlig inställelse och är då mer resurskrävande. Allmänt kräver därför anknytningsärenden mer utredning och resurser än viseringsärenden. Det förekommer också att de identitetshandlingar som sökanden presenterar är falska eller manipulerade, vilket kan föranleda ytterligare utredning.²⁸ Språkkunskaper och tillgång till tolk kan vara mer eller mindre begränsade. I fallet med anknytningsärenden är huvudregeln att sökanden hänvisas till det land där personen är medborgare eller stadigvarande bosatt, vilket normalt innebär att de lokalanställda har de språkkunskaper som krävs.

De senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande till Sverige, varav en hög andel har beviljats uppehållstillstånd, har lett till och fortsätter att leda till många ärenden om familjeåterförening. År 2015 var utlandsmyndigheterna i Mellanöstern och Nordafrika särskilt ansträngda. Handläggningstiderna i anknytningsärenden ökade och uppgick till 314 dagar år 2015 (jämfört med 244 dagar år 2014).²⁹ De långa handläggningstiderna 2015 berodde på att Migrationsverkets prövningskapacitet inte motsvarade behovet och på att kapaciteten på utlandsmyndigheterna inte var tillräcklig. Regeringen har därför tillfört medel i flera omgångar.

Det är en betydande utmaning för utlandsmyndigheternas utformning och dimensionering vid starka fluktuationer i söktrycket, såväl geografiskt som över tid (se SOU 2017:14 s. 42). När den administrativa kapaciteten inte matchar antalet ansökningar uppstår ärendebalanser och väntetider som tidvis kan bli betydande (vilket i sin tur ökar antalet förfrågningar). Skiftningarna i antalet ansökningar påverkar behovet av lokaler, bemanning, logistik och service (s. 46). Utlandsmyndigheterna svarar också för ett omfattande arbete med kontakter och personliga besök från sökande. Till

²⁸ SOU 2017:14 s. 44.

²⁹ a. bet. s. 127.

de krävande inslagen i handläggningen hör att ge sökande information om avslagsbeslut. På flera utlandsmyndigheter är arbetsbelastningen mycket hög och leder till ökade vänte- och handläggningstider, framför allt i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. I fråga om behovet av större/anpassade lokaler för att matcha ett högre söktryck kan konstateras att det måste finnas arbetsplatser för dem som nyanställs och behovet av större lokaler för verksamheten fordrar resurser för bygglov och ombyggnation. Om- och tillbyggnader i anledning av en växande migrationsverksamhet har till exempel gjorts i Ankara och sker i Kairo, vilket har medfört ökade fastighetskostnader. Problem med lokaldimensionering har även uppkommit på andra ställen som i Addis Abeba, Istanbul, Kampala och Teheran. I vissa fall har myndigheterna inte kunnat byggas ut eftersom man inte har fått bygglov eller processen har dragit ut på tiden av olika skäl. I några fall har man valt att tillfälligt använda anpassade containrar som utredningsrum. Vidare måste utlandsmyndigheterna kunna hantera de ordnings- och säkerhetsproblem som följer med ett stort antal sökande till besökslokaler med otillräckliga ytor och mottagningskapacitet i övrigt (se SOU 2017:4 s. 133).

Personer från Syrien som vill ansöka om uppehållstillstånd i Sverige hänvisas till utlandsmyndigheterna i Amman, Ankara, Istanbul, Abu Dhabi, Riyadh, Kairo och Khartoum. Statslösa palestinier från Syrien kan vända sig till utlandsmyndigheterna i Abu Dhabi, Amman, Ankara, Istanbul, Kairo och Riyadh samt honorärkonsulatet i Beirut för åtgärder i ärende om uppehållstillstånd. Ärendemängden har på flera av ovanstående myndigheter under senare år nått en nivå som varken lokaler eller andra resurser varit anpassade för (ibidem).

I betänkandet SOU 2017:14 uppskattades den totala kostnaden för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna 2015 till 230–300 miljoner kronor. Personalkostnader för migrationsarbete som kärnverksamhet uppskattades då till 100–130 miljoner kronor (fördelat på sammanlagt cirka 47 årsarbetskrafter utsänd personal och cirka 167 lokalt anställd personal).

Det ska framhållas att de sökande inte nödvändigtvis skulle vara jämnt fördelade utan mycket väl kan vara koncentrerade till några få utlandsmyndigheter. Utfallet för utlandsmyndigheternas del kan variera stort beroende på det tänkta förslagets utformning, t.ex. om sökande själva får välja vilken utlandsmyndighet de ska uppsöka.

Bedömningen kan heller inte göras med utgångspunkt i att handläggningen kommer att begränsas till att ta emot 500 individer på besök för biometri. Det kan förväntas att många kommer att vända sig till vissa utlandsmyndigheter med en pappersansökan – även när den årliga kvoten är fylld - oavsett vilka formella förutsättningar som gäller för förfarandet. I sammanhanget har Utrikesdepartementet pekat på att erfarenheten visar på svårigheter att faktiskt nå ut med korrekt information i dessa sammanhang. Utlandsmyndigheterna har tidigare fått ta emot besökare i stora antal vid olika praxisbildande beslut eller ryktesspridning, vilket påverkar ordning och säkerhet.³⁰ Detta och andra faktorer kan påverka de bilaterala relationerna, vilket måste beaktas (jfr vad som anges i bilaga 2). Många kommer också att vända sig till myndigheten med frågor. Det är mycket svårt att bedöma hur stora problemen skulle bli, bl.a. mot bakgrund av att vissa aktörer kan sprida desinformation. Agenter kan erbjuda sig att mot betalning skriva en ansökan om inresetillstånd trots att de är medvetna om att ansökan saknar utsikter till framgång.

Sammanfattningsvis är det inte enkelt att bedöma konsekvenserna, som dessutom kan antas variera över tid beroende på läget i omvärlden. Här ska också framhållas Utrikesdepartementets bedömning att utlandsmyndigheterna skulle behöva tillföras mer resurser, eftersom ytterligare verksamhet inte kan utföras inom givna budgetramar.

Avslutningsvis kan nämnas att Utredningen om ansvar för migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna har föreslagit att Migrationsverket ska ansvara för att bemanna migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (se SOU 2017:14). Migrationsverket skulle då få ansvaret för resurserna och fördelningen (i dag är Utrikesdepartementet huvudman för all verksamhet vid utlandsmyndigheterna). Utlandsmyndigheten skulle även fortsättningsvis handlägga och fatta beslut i viseringsärenden om förslaget blir verklighet.

³⁰ Ett exempel är ökningen i samband med Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående permanenta uppehållstillstånd till sökande från Syrien i september 2013.

9.12 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens mål är lika möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för (jfr prop. 1997/98:16). Förslag som kan påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen är framför allt förslag som rör den ekonomiska politiken, sysselsättningen, förhållandena inom arbetslivet, den sociala välfärden samt utbildningen.

En reglering av den typ som här skisserats bör inte påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen i denna mening.

9.13 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Den tänkta regleringen skulle inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män i egentlig mening. Möjligen skulle en högre andel kvinnor kunna komma i åtnjutande av möjligheten att *söka* asyl, eftersom det inte kommer att krävas en farlig och osäker resa till Sverige för att kunna lämna in en asylansökan. I dag är de flesta asylsökande (unga) män. Det framstår som odelat positivt om könsfördelningen blir jämnare. Här ska dock framhållas att inget talar för att fler kvinnor än män skulle söka, utan detta önskemål måste i så fall tillgodoses i urvalsprocessen. Däremot skulle kvinnors möjligheter att självständigt söka asyl förbättras, vilket får ses som ett värde i sig och som positivt för jämställdheten.

9.14 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den tänkta regleringen påverkar inte uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. Den innebär heller ingen utökad kontroll, tillsyn eller regelstyrning från statens sida. En sådan reglering påverkar således inte den kommunala självstyrelsen i egentlig mening. Det kan dock inte uteslutas att en del kommuner, som av olika skäl önskar en minskad invandring, skulle se negativt på om staten skulle införa nya regler som (marginellt) ökar antalet ny-

anlända med anspråk på kommunal service av olika slag. Samtidigt bör det viktigaste för kommunerna vara en jämn fördelning av ny-anlända, liksom en god framförhållning.

9.15 Konsekvenser för brottsligheten

Den tänkta regleringen ger möjlighet att kontrollera identiteten på personer innan de anländer till Sverige, till skillnad från när personer anländer genom irreguljär inresa. Ett av syftena med regleringen är också att uppmuntra till laglig resa i stället för anlåtande av flyktingsmugglare. I den meningen kan en reglering om inresetillstånd sägas motverka brott och uppmuntra till laglig vistelse.

Det vore bra om Migrationsverket kunde följa upp personerna när de anlärt till Sverige, så att tillstånden inte går ut utan att personen sökt asyl, något som annars skulle kunna leda till att antalet människor som uppehåller sig här illegalt ökar (visserligen marginellt om den årliga kvoten är liten). En sådan utveckling vore inte önskvärd från någon synpunkt. Det är inte självklart att den som anser sig vara i behov av internationellt skydd ser det som naturligt att upprätthålla kontakt med de myndigheter som har att bedöma rätten till skydd, även om avvikanderisken för dessa personer, som inrest på laglig väg, bedöms som liten. Migrationsverket har i detta sammanhang framhållit att det inte finns något sådant övervakningssystem för närvarande och att uppgiften är svår, då asylsökande kan komma med tåg, buss, båt, flyg etc. Många kan tänkas använda sig av ett billigare transportsätt än direktflyg.

Handel med och användande av förfalskade dokument förekommer redan, men skulle möjligen kunna öka som en följd av en sådan här reglering, där innehålllet i skriftliga dokument torde få en helt avgörande betydelse för om man ska få bifall eller ej. Detta förhållande talar för att intervjuer bör ingå i utredningen.

9.16 Konsekvenser för den personliga integriteten

I asylärenden förekommer mycket känsliga personuppgifter vilka inte bör få spridning av flera skäl. På utlänningsrättens område gäller utlänningsdatalagen (2016:27) i stället för personuppgifts-

lagen (1998:204), jfr 7 § utlänningsdatalagen. Denna lag gäller enligt 2 § vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör bl.a. utlänningars inresa i Sverige, i en stat som ingår i EU, i en stat som är ansluten till EES eller i Schweiz, utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige, mottagande av asylsökande och andra utlänningar, samt utfärdande av resehandlingar. De tänkta ärendena torde således kunna omfattas av utlänningsdatalagen.³¹

Den ärendetyp som utredningen skisserat förutsätter att enskilda tredjelandsmedborgare vilka befinner sig i utlandet lämnar känsliga uppgifter digitalt till Migrationsverket. Behandlingen av känsliga personuppgifter skulle ske inom Migrationsverket, av dess egna anställda. Härigenom skulle svenska regler om offentlighet och sekretess komma att gälla i dessa ärenden.

Sammantaget framstår det därför som att skyddet för den personliga integriteten skulle vara tillräckligt tillgodosett och i vart fall inte sämre än i andra liknande ärenden. Migrationsverket anser dock att frågan skulle behöva analyseras ytterligare, bl.a. då hanteringen kommer att ge upphov till ökade informationssäkerhetsrisker. I sammanhanget har pekats på att säkerhetskraven vid insamling av känsliga personuppgifter, som denna ärendetyp skulle beröra, är att sökanden ska använda sig av s.k. stark autentisering. Informationsklassningen för exempelvis ett asylärende medför krav på stark autentisering. Denna sökandegrupp har dock inte alltid tillgång till sådan teknik. Samma sak gäller i dag vid elektroniska ansökningar i familjeåterföreningsärenden.

9.17 Sammanfattande bedömning

Kostnaderna för förfarandet med inresetillstånd, asyl och mottagande av 500 individer varav 150 barn skulle sålunda kunna uppskattas till cirka 200 miljoner kronor för 2 år (se tabell). Dessutom tillkommer kostnadstäckning för utlandsmyndigheterna.

³¹ Utlänningsdatalagen kompletteras dessutom av utlänningsdataförordningen (2016:30).

Tabell 9.1 Sammanställning kostnader för förfarande och mottagande i kommun under 2 års tid (mnkr)

Inresetillstånd (Migrationsverket)	10,5	Se avsnitt 9.5
Inresetillstånd (utlandsmyndigheter)	Ej uppgift	Se avsnitt 9.5
Asylprocess	10	Se avsnitt 9.6.1
Boende och bistånd till asylsökande	16	Se avsnitt 9.6.2
Vård och skola till asylsökande	6,5	Se avsnitt 9.6.3
Etableringsersättning	52	Se avsnitt 9.7.2
Arbetsförmedlingen	40	Se avsnitt 9.7.3
Schablonersättning nyanlända	63	Se avsnitt 9.7.4
Schablon initialt bistånd	2,25	Se avsnitt 9.7.4
Summa:	200,25	

Vid eventuell följdinvandring skulle ytterligare kostnader tillkomma för berörda svenska myndigheter, jfr avsnitt 9.8.

I förevarande kapitel har utredningen pekat på vissa kostnader som är förknippade med Sveriges flyktingmottagande. I sammanhanget ska dock framhållas att frågan om hur många flyktingar EU och Sverige bör ta emot inte låter sig avgöras enbart utifrån ekonomiska överväganden. Mot de ekonomiska argumenten ska ställas värdet av upprätthållandet av mänskliga rättigheter och önskemål om att avvärja akuta hot mot nödställdas liv eller hälsa, vilket inte lika enkelt låter sig värderas i pengar.

I det här sammanhanget noteras att EU visat sig vara berett att betala 10 000 euro per vidarebosatt person. Det är inte otänkbart att en ny rättsakt också skulle kunna kopplas till någon form av ersättning på EU-nivå. Statens kostnader skulle då kunna bli lägre.

Snittkostnaden per person exklusive utlandsmyndigheternas kostnader uppgår således till 400 000 kronor (200 000 000/500). Som en jämförelse kostar mottagande av en ”genomsnittlig” kvotflykting cirka 620 000 kronor;

1. 223 781 kronor avseende Migrationsverkets kostnader,
2. kostnader för etableringsersättning med 148 800 kronor (dvs. 6 200 kronor/mån x 24 månader),
3. statlig ersättning till kommunen med 133 900 kronor (schablonersättning med 126 400 kronor + 7 500 kronor i initialt bistånd för kvotflykting), och

4. kostnader hos Arbetsförmedlingen om 112 800 kronor (dvs. 24 månader x 4700 kronor/månad).

Konsekvenserna av ett EU-gemensamt förfarande för inrese-tillstånd, med en årlig tilldelning på cirka 500 individer, bedöms inte medföra några större konsekvenser för Migrationsverket, domstolsväsendet, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen skulle dock behöva tillföras ytterligare medel. Konsekvenserna för kommunerna handlar framför allt om den redan i dag påtagliga bristen på boende för låginkomsttagare. För utlandsmyndigheterna är konsekvenserna svåröverblickbara och därmed svåra att kvantifiera. Detta hade gällt även om de närmare förutsättningarna för förfarandet hade varit kända, eftersom det företrädesvis handlar om omständigheter som ligger utanför utlandsmyndigheternas kontroll. Bedömningen är emellertid att utlandsmyndigheterna skulle behöva tillföras mer resurser, eftersom ytterligare verksamhet inte kan utföras inom givna budgetramar.

Här ska på nytt framhållas att resonemanget rör ett eventuellt lagstiftningsförslag från *EU-kommissionen*. Innan kommissionen lägger fram något förslag ska göras en s.k. *impact assessment*, liknande den konsekvensanalys som en svensk statlig utredning ska göra (se närmare om innehållet i den typen av analyser i *Better Regulation Toolbox*³²). I samband med att EU-kommissionen tar fram lagstiftningsförslag har Sverige dessutom alla möjligheter att komma med synpunkter på rättsaktens utformning. I det sammanhanget bör särskilt lyftas fram vikten av förutsebara villkor för utlandsmyndigheternas verksamhet, bl.a. då det är i den delen som konsekvenserna är mest svårbedömda.

³² Riktlinjer för kommissionens konsekvensanalys finns publicerade på dess hemsida, se https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnige Lars Davidsson

Av utredningens direktiv (dir. 2016:8) framgår bl.a. att utredaren utifrån ett brett angreppssätt ska analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet för stater att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att söka asyl i EU. Vidare sägs att utredaren, om det bedöms lämpligt, ska föreslå hur ett regelverk som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att ansöka om asyl kan utformas.

I en bilaga har utredaren trots detta valt att lämna ett förslag till svensk nationell reglering om en ny laglig asylväg. Utredaren noterar att ett sådant förslag kan anses ligga vid sidan av utredningens direktiv. Jag delar bedömningen att förslaget i bilagan inte är förenligt med direktiven.

I direktiven sägs vidare att utredaren ska analysera hur en ordning som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att söka asyl kan utformas för att bidra till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU. Jag menar att förslaget i bilagan om en svensk, nationell reglering inte heller i detta avseende är förenligt med direktiven, då analysen inte genomförts och förslaget kan bedömas bidra till en mindre jämn fördelning av asylsökande inom EU.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att bilagan inte borde inkluderas i kommitténs betänkande, då innehållet inte är förenligt med direktiven. Jag står bakom kommitténs betänkande i övriga delar.

Särskilt yttrande av experten Alexandra Segenstedt

Av utredningens direktiv (dir. 2016:8) framgår bl.a. att utredaren utifrån ett brett angreppssätt ska analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet för stater att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att söka asyl i EU. Vidare sägs att utredaren om det bedöms lämpligt, ska föreslå hur ett regelverk som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att ansöka om asyl kan utformas. Utredningen ska också beskriva och analysera praktiska aspekter av att införa en sådan ordning och redogöra för säkerhetsaspekter av ett eventuellt förslag.

Under utredningens arbete med att beskriva och analysera de praktiska aspekterna av en eventuell ordning som skulle innebära möjligheter att utfärda viseringar eller andra typer av inresetillstånd för personer som har för avsikt att söka asyl identifierades svårigheter med att göra detta utan att ta utgångspunkt i ett nationellt förslag. Detta då varje nationell rättsordning i denna del skiljer sig åt. Mot den bakgrunden arbetade utredningen fram ett nationellt förslag som nu finns som bilaga till utredningen.

Under tiden som utredningen arbetat har rättsläget på europeisk nivå klarlagts i och med EU-domstolens dom¹ som rör visering på grund av humanitära skäl i enlighet med viseringskodexen, i syfte att vid ankomst till medlemsstat med hjälp av sådant visum lämna in ansökan om internationellt skydd. Domstolen slår fast att ett sådant förfarande inte regleras av nämnda kodex utan, på unionsrättens nuvarande stadium, endast av nationell rätt. Slutsatsen blir således att eventuell utveckling på området i dagsläget måste regleras nationellt innan EU-rätten har förändrats, bland annat i enlighet med det förslag som utredningen lämnar i denna del.

Som utredningen också redogör för, befinner sig idag över 65 miljoner människor på flykt. Antalet flyktingar, asylsökande och andra migranter som idag förolyckas och exploateras på vägen till trygghet är historiskt högt. Familjer splittras och tusentals försvinner vars öden förblir ouppklarade.

¹ Europeiska unionens domstol, Dom i mål C-638/16 PPU, X och X/ Belgiska staten, 7 mars 2017.

Dessa akuta brister när det gäller staters faktiska förmåga att skydda liv, hälsa och värdighet för människor som tvingas fly eller andra migranter som riskerar extrem utsatthet kräver innovativa åtgärder och mod av såväl det internationella samfundet som enskilda stater. Sverige har tagit ett stort ansvar och har varit en förebild både på europeisk nivå likväl som internationellt och det goda exemplets kraft ska inte underskattas.

Konsekvenserna av bristen på lagliga asyl- och migrationsvägar har uppmärksamrats även på global nivå och det pågår ett intensivt arbete med att identifiera de problem som uppstår och komma med konkreta lösningar. Men arbetet går för långsamt och människor fortsätter att förolyckas, exploateras och utnyttjas då bristen på lagliga vägar saknas.

I och med tillsättandet av den nu aktuella utredningen har Sverige tagit ett viktigt initiativ och identifierat goda exempel på lagliga vägar som kan inspirera både det europeiska såväl som det globala arbetet. Jag är medveten om att det krävs både globala och regionala lösningar och fler stater som är beredda på att införa olika former av legala vägar i syfte att på allvar bereda skydd för de individer som är i behov av det. Dock borde utredningens arbete med att analysera och ta fram ett förslag på nationell nivå vara en del av det förslag som utredningen lämnar, detta i syfte att möjliggöra att förslaget på nationell nivå ska kunna realiseras och prövas. Enligt min mening vore det önskvärt att på så vis pröva en modell som efter en tid kan utvärderas och därigenom bidra till konkreta lösningar på global såväl som europeisk nivå. Förslaget i bilagan möjliggör inrättandet av en laglig väg att söka asyl som värnar rätten att söka asyl, upprätthåller en kontrollerad invandring och bidrar till att rädda liv för de mest utsatta.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att bilagan borde inkluderas som ett konkret förslag i kommitténs betänkande i syfte att kunna bereda och behandla frågan vidare på nationell nivå.

Jag står bakom kommitténs betänkande i övriga delar.

Kommittédirektiv 2016:8

Lagliga vägar för att söka asyl i EU

Beslut vid regeringssammanträde den 28 januari 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att ansöka om asyl i EU. Om det bedöms lämpligt ska utredaren föreslå hur ett sådant regelverk skulle kunna utformas med utgångspunkt i EU-rätten och övriga internationella åtaganden samt bedöma vilka ekonomiska och andra konsekvenser detta skulle kunna medföra.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017.

Bakgrund

Överenskommelsen mellan regeringen och allianspartierna om insatser med anledning av flyktingkrisen

Den 23 oktober 2015 enades regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. Genomförandet av de åtgärder som överenskommit ska gemensamt följas upp. En av dessa åtgärder handlar om att tillsätta en utredning om lagliga vägar för att söka asyl i EU.

Ett exempel på en fråga som utredningen ska se närmare på är, enligt överenskommelsen, frågan om humanitära viseringar.

Lagliga vägar

Situationen på Medelhavet har eskalerat under senare år, där migranter, bland dem även asylsökande, beger sig över havet. De lagliga vägarna till Europa för asylsökande är få och antalet asylsökande är väldigt ojämnt fördelat inom EU. Detta trots att unionen har en gemensam yttre gräns och en harmoniserad asylrätt.

Nuvarande ordning inom EU

En grundläggande princip inom asylrätten är att en person ska befinna sig utanför det land där han eller hon är medborgare för att vara berättigad till skydd. Ansökningar om asyl i EU kan i allt väsentligt endast göras inom eller vid EU:s gränser. En person som avser att söka asyl i EU måste därför först ta sig till EU:s gräns för att där göra sitt skyddsbehov gällande.

För att en tredjelandsmedborgare ska tillåtas att resa in i Schengenområdet krävs att inresevillkoren i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) är uppfyllda. Några av kraven som anges där är att personen i fråga ska ha en giltig resehandling och en giltig visering om en sådan krävs för inresa. Syftet med resan ska också kunna styrkas och personen i fråga måste ha tillräckliga medel för sitt uppehälle och för sin återresa. Vidare får personen inte utgöra en risk för allmän ordning eller inre säkerhet. Det görs dock undantag från inresevillkoren för personer som ansöker om asyl.

EU, med undantag av Storbritannien och Irland, samt övriga Schengenländer har en gemensam viseringspolitik. Det gemensamma regelverket utgörs framför allt av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (viseringsförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG)

nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

En Schengenvisering utfärdas för tillfälliga vistelser på upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod. En utgångspunkt i viseringskodexen är dock att en visering inte kan beviljas om det finns rimliga tvivel i fråga om sökandens avsikter att lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång. Det saknas således enligt gällande regelverk möjlighet att utfärda Schengenviseringar i syfte att personer ska kunna resa in i EU och övriga Schengenländer för att ansöka om asyl. Viseringskodexen medger visserligen vissa lättnader i prövningen om en visering är särskilt brådskande eller angelägen av humanitära skäl, exempelvis för att besöka en svårt sjuk nära anhörig eller närvara vid begravningen av en närstående. En sådan visering blir då territoriellt begränsad till den utfärdande medlemsstaten. För att en sådan visering ska kunna utfärdas krävs det dock fortfarande att personen har en avsikt att återvända till sitt hemland när tiden för viseringen har löpt ut.

Den rättsliga grunden för EU:s viseringspolitik finns i artikel 77.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), där det framgår att EU ska besluta om gemensamma åtgärder för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid. Den rättsliga grunden för EU:s asylpolitik finns i artikel 78 i EUF-fördraget.

EU-kommissionen har betonat EU:s skyldighet att ge skydd åt dem som har skyddsbehov och vikten av att skapa fler lagliga vägar in i EU, bl.a. som en åtgärd mot människosmuggling och för att hantera de migrationsströmmar som EU för närvarande ser på bland annat Medelhavet. I kommissionens arbetsprogram för 2016 aviserar ett förslag om ett strukturerat EU-vidarebosättningssystem i syfte att ge skyddsbehövande en säker och laglig väg in i EU. Förslaget förväntas bli presenterat under våren 2016.

Uppdraget

Utredaren ska mot ovanstående bakgrund:

- analysera konsekvensen av bristen på lagliga vägar för att söka asyl i EU,

- utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet för stater att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att söka asyl i EU,
- om det bedöms lämpligt, föreslå hur ett regelverk som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att ansöka om asyl kan utformas,
- beskriva och analysera praktiska aspekter av att införa en sådan ordning, såväl för den enskilda sökanden som för de myndigheter eller organisationer som har att hantera och pröva ansökningar samt de EU-medlemsstater som slutligen ska ta emot och pröva asylansökan,
- analysera om en preliminär bedömning (screening) av skyddsbehovet ska genomföras och i så fall vem som ska vara ansvarig för att genomföra denna prövning,
- analysera och redogöra för säkerhetsaspekter av ett eventuellt förslag,
- analysera hur en ordning som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att söka asyl kan utformas för att bidra till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU,
- redovisa hur några andra jämförbara länder inom EU, såväl som ett antal länder utanför unionen, valt att hantera frågan om lagliga vägar för asylsökande,
- analysera förutsättningarna för att bland EU:s medlemsstater och EU:s institutioner få gehör för att skapa fler lagliga vägar för att söka asyl i EU.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redogörelse för ekonomiska och andra konsekvenser som eventuella förslag kan medföra för svenska myndigheter (däribland Migrationsverket, tilltänkta beslutsmyndigheter och Polismyndigheten) och för enskilda. Utredaren ska dessutom analysera om antalet asylsökande kan påverkas av sådana förslag. Om förslag kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska

utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska redovisas enligt bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från Migrationsverket, utrikesförvaltningen och Polismyndigheten samt, i den utsträckning som utredaren finner det behövligt, andra organisationer och myndigheter, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska också hålla sig informerad om aktuellt EU-förhandlingsarbete. Vidare ska utredaren följa och förhålla sig till utredningen Medverkan av tjänsteleverantörer vid hantering av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd (UD 2015:01),

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017.

(Justitiedepartementet)

Tidsbegränsade uppehållstillstånd för att söka asyl i en medlemsstat

Inledning

Den gemensamma asylpolitiken inom EU syftar bl.a. till en jämnare fördelning av de asylsökande mellan medlemsländerna och att upprätthålla grundläggande rättigheter, såsom rätten att söka asyl. Utredningen har haft i uppgift att analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att ansöka om asyl i EU. Ett förslag till svensk nationell reglering om en ny laglig asylväg kan således anses ligga vid sidan av utredningens direktiv.

Eftersom utredningen fått i uppdrag att grundligt analysera hur ett förslag om en laglig asylväg kan se ut, kommer här beskrivas hur en reglering med tidsbegränsade uppehållstillstånd för inresa och asylansökan skulle kunna fungera, med utgångspunkt i svenska förhållanden. Som framgått i tidigare kapitel är det för närvarande inget som hindrar en medlemsstat från att införa nationella regler om inresa för asylansökan om det vid en samlad bedömning skulle framstå som lämpligt med sådana. Om en eller flera medlemsstater skulle införa egna regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd för att söka asyl och modellen skulle visa sig fungera väl i praktiken, kan det i förlängningen bereda väg för liknande, gemensamma regler inom EU. Kommissionens förslag till förordning om en unionsram för vidarebosättning fyller, som framhållits i kapitel 8, inte samma behov som ett ansökningsförfarande för asylsökande.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylansökan

Bedömning: I 5 kap. utlänningslagen kan införas en möjlighet för Migrationsverket att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige i syfte att möjliggöra inresa till Sverige. För att beviljas uppehållstillstånd ska sökanden i sin ansökan ha åberopat sådana omständigheter som kan antas utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen om en sådan prövning skulle göras i Sverige, dvs. uppehållstillstånd som flyktning, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande.¹

Kortfattad beskrivning av modellen

Upphållstillstånd på denna grund bör inte utformas som en rättighet för den enskilde. I stället bör det ankomma på regeringen att besluta om den närmare omfattningen (förslagsvis en årlig kvot), liksom om hur ansökan ska göras och vilka utlandsmyndigheter som ska ta upp biometri (ansiktsbild och fingeravtryck)² och kontrollera identitet. För att möjliggöra snabb anpassning till ändrade förhållanden och god flexibilitet bör så lite som möjligt regleras i lagtext utan i stället i förordning. Möjligheten till inresa för att söka asyl bör inte vara avgränsad till några särskilda grupper, men detta vore principiellt möjligt. Syftet är dock inte att skapa en variant på vidarebosättning, utan just ett ansökningsförfarande.

Ansökan bör gälla för ett kalenderår och ske elektroniskt. I förordning kan införas regler om hur ansökan ska göras, förenat med en regel om att en ansökan som inte gjorts på rätt sätt får avvisas.³ Det bör vara Migrationsverket som ska fatta beslut i ärendena. Ett årligt urval bland de sökande kan ske antingen genom

¹ I nuläget kan uppehållstillstånd inte meddelas för övrig skyddsbehövande på grund av den tillfälliga lagen, som dock upphör att gälla i juli 2019.

² Termen biometri används för tekniker som finns tillgängliga för att mäta delar av kroppen elektroniskt, och på så sätt identifiera personer. Här avses ansiktsbild och fingeravtryck.

³ I praktiken hindrar det självfallet inte pappersansökningar, varom mera nedan. Man får överväga hur man bäst kan uppmuntra människor till att söka elektroniskt, t.ex. genom att avgiftsbelägga pappersansökan eller en bestämmelse om att en ansökan som inte gjorts på föreskrivet sätt inte ska tas upp till prövning (avvisning i ett icke-överklagbart beslut). Ett visst mått av administration för utlandsmyndigheten, såsom tidsbokning, besvarande av förfrågningar, diarieföring eller överlämnande till rätt myndighet, är svårt att undgå.

ett slumpvis urval eller med utgångspunkt i när ansökan inkom. Sökande som tas ut efter en preliminär screening måste infinna sig på utlandsmyndighet, som förväntas bistå vid handläggningen, för att lämna biometri m.m. Sökande som inte tagits ut bör erhålla ett enkelt utformat avslagsbeslut per e-post, vilket inte får överklagas och inte heller utgör hinder för att söka på nytt. Sökande som meddelats uppehållstillstånd, får ta sig till Sverige med anlitande av egna medel. För att legalisera sin vistelse efter ankomsten hit måste asylansökan göras, varigenom personen får rätt att uppehålla sig här även efter att det tidsbegränsade uppehållstillståndet upphört att gälla. Denna asylansökan ska handläggas på vanligt sätt. Om den inledande screeningen av sökanden är någorlunda tillförlitlig, bör dessa senare asylansökningar i regel resultera i bifallsbeslut.

Utkast till ny bestämmelse i utlänningslagen

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra inresa till Sverige för att söka asyl får beviljas en utlännings som åberopar sådana omständigheter som kan antas utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § om en sådan prövning skulle göras i Sverige.

Bestämmelsen skulle kunna införas efter övriga bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd, som en ny 5 kap. 15 e §. Uttrycket ”får” innebär att Migrationsverket inte har någon skyldighet att bevilja uppehållstillstånd i angivet syfte, dvs. en fakultativ bestämmelse. Det är således inte fråga om en rättighetslagstiftning utan de närmare förutsättningar som ska gälla för prövningen av denna typ av ärenden måste preciseras i förordning eller beslut från regeringen (såsom det totala antalet tillstånd på denna grund som Migrationsverket får besluta om per år). Om utredningen som sökanden presterat m.m. ger vid handen att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § inte torde kunna komma i fråga – oavsett om det beror på brister i skyddsbehovet, möjligheter till internflykt eller omständigheter som anges i 4 kap. 2 b–c §§ utlänningslagen, ska uppehållstillstånd inte meddelas. Även 5 kap. 1 b § utlänningslagen, som anger vissa situationer då en asylansökan ska avvisas, måste tas i beaktande.

Begreppen flykting respektive alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande definieras i 4 kap. 1–2a §§ utlänningslagen, varför rekvisiten inte behöver anges direkt i paragrafen.

Möjligheten att söka måste förses med begränsningar

Bedömning: Regeringen bör bemyndigas att lämna närmare föreskrifter om förfarandet i förordning. Bemyndigandet bör uttryckligen omfatta det antal tillstånd som får meddelas per år.

Det är sannolikt så att det skulle finnas ett stort intresse utomlands för att söka uppehållstillstånd för att söka asyl i Sverige. En helt fri tillgång till uppehållstillstånd för att komma till Sverige och söka asyl skulle därför kunna få stora och svåröverblickbara konsekvenser av ekonomisk och praktisk art för utlandsmyndigheterna, Migrationsverket och kommunerna.

Således behöver möjligheten begränsas på något sätt. Ett sätt vore att börja med en tidsbegränsad försöksverksamhet, följt av utvärdering och eventuella justeringar i regelverket. Om en permanent reglering införs, kan andra typer av begränsningar tillämpas.

För det första bör den föreslagna regleringen inte utformas som en rättighetslagstiftning. Sverige har inga folkrättsliga förpliktelser att tillåta inresa till territoriet för att söka asyl. Härigenom kan dessutom administrationen förenklas väsentligt, varom mera nedan. För det andra bör antalet beviljade uppehållstillstånd av denna typ uttryckligen begränsas, förslagsvis på årsbasis.

Hur många som kan komma i fråga för tidsbegränsat tillstånd för att söka asyl varje år och vilka utlandsmyndigheter som ska biträda Migrationsverket i handläggningen bör inte regleras i lag utan ankomma på regeringen att besluta om, precis som i dag sker vad gäller beslut om vidarebosättning. Orsaken till detta är att förhållandena på en plats kan skifta snabbt, vilket medför ett behov av flexibilitet och snabb anpassning.

Redan i dag framgår det i utlänningsförordningen (2006:97), i 4 kap. 20 §, var ansökan om uppehållstillstånd ska ges in: En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars

är stadigvarande bosatt. En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket.⁴ Det framstår även av denna anledning som naturligt att vilka utlandsmyndigheter som ska bistå Migrationsverket i handläggningen av nu aktuella ärenden inte bestäms i lag utan i förordning. För att möjligheten till uppehållstillstånd inte ska bli helt illusorisk, måste dock vissa utlandsmyndigheter anses ligga närmare till hands än andra. En avvägning måste göras mellan önskemålet om att hjälpa framtida asylsökande till en säker överfart och önskemålen om en hanterbar arbetsbörda, god säkerhet och en effektiv handläggning.

Regleringen i utlänningslagen bör således inskränka sig till en möjlighet för Migrationsverket att meddela uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra inresa då en utlänning återropar sådana omständigheter som kan antas utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § om en sådan prövning skulle göras i Sverige. Därtill behövs en bestämmelse med bemyndigande till regeringen.⁵

En särskild fråga är om regeringen kan inskränka tillämpningsområdet för den tänkta, i och för sig fakultativa, bestämmelsen i utlänningslagen genom kvoter och liknande, eller om det behöver framgå direkt i lagtexten i vilka avseenden regeringen får besluta om begränsningar i förhållande till lagtexten. Om inte annat så av tydlighetsskäl bör det framgå i bemyndigandet till regeringen att detta avser just begränsningar i antalet tillstånd.

Visering eller uppehållstillstånd

Bedömning: Eftersom EU:s regelverk om visering inte lämnar mycket utrymme för nationella regler, bör en modell med tidsbegränsat uppehållstillstånd väljas för en nationell svensk reglering. Migrationsverket bör fatta beslutet.

Utredningen har övervägt om tillståndet till inresa i Sverige bör utformas som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eller en variant av

⁴ Regeringskansliet har utfärdat föreskrifter om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd från en utlänning i vars hemland eller bosättningsland det saknas en svensk utlandsmyndighet som handlägger sådana ärenden får ges in och utredas, se UF 2016:3 om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd ges in och utreds i vissa fall.

⁵ Som framgår i det följande behövs även en bestämmelse som begränsar rätten att överklaga.

nationell visering (en s.k. D-visering). Enligt utredningens mening vore ett viseringsförfarande förenat med ett antal komplikationer. EU:s medlemsstater har en gemensam inre marknad och viseringspolitik. På grund av unionsrätten har Sverige inte fria händer när det gäller att lagstifta om viseringar, även om viseringar i syfte att söka asyl ansetts falla utanför unionsrättens område. En sådan visering skulle således teoretiskt kunna utformas i form av en nationell visering. I begreppet visering ligger dock implicit en återvändandeavsikt hos sökanden. Den som ansöker om en visering för att söka asyl i ett annat land, har inte någon återvändandeavsikt (på så kort sikt som viseringsförfarandet normalt förutsätter). Inresa för att söka asyl passar därför inte riktigt in i viseringssammanhang. Syftena med viseringspolitiken är heller inte att skapa lagliga vägar för asylsökande. Samtidigt är EU:s regelverk mycket detaljerat. Risken för en konflikt med nuvarande EU-regler är påfallande.

Vidare är Migrationsverket bättre lämpat än utlandsmyndigheterna att bedöma sannolikheten för att en sökande ska få asyl. Då framstår det som en nackdel om viseringsförfarandet väljs. Ansökningar om Schengenvisering handläggs – till skillnad från ansökningar om uppehållstillstånd – i normalfallet av konsulat, jfr artikel 4 i viseringskodexen^{6,7} Av 3 kap. 9 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen framgår sålunda att beskickningar och konsulat ska handlägga migrationsärenden enligt EU:s förordningar. Migrationsverket är visserligen beslutande i ärenden om nationell visering (se 3 kap. 5 § utlänningslagen), men med stöd av 3 kap. 12 § utlänningsförordningen har Migrationsverket bemyndigat de utlandsmyndigheter som Utrikesdepartementet bestämmer att handlägga och fatta beslut i ärenden om nationell visering (MIGRFS 05/2011).⁸ Viseringsärenden i allmänhet handläggs alltså av utlandsmyndigheterna och inte Migrationsverket, medan kompetensen att göra asylbedömningar av naturliga skäl finns hos Migrationsverket.

De svenska reglerna om uppehållstillstånd är till skillnad från reglerna om Schengenviseringar inte omgärdade av unionsrättsliga

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

⁷ Här kan också nämnas Wienkonventionen om konsulära förbindelser, där anges att utfärdandet av viseringar och andra motsvarande handlingar till personer som vill bege sig till den sändande staten är en del av de konsulära uppgifterna.

⁸ Se SOU 2017:14 s. 64. I föreskrifterna anges att om utlandsmyndigheten är osäker på bedömningen av ansökan, får ärendet lämnas över till Migrationsverket.

regler av olika slag, t.ex. gällande rätten att överklaga. En modell med tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka asyl ger lagstiftaren friare händer och torde därför vara att föredra för svenskt vidkommande.

I detta sammanhang ska också framhållas de praktiska problem som kan uppstå på utlandsmyndigheterna vid en ökning av antalet ärenden där, se vidare i bl.a. avsnitt 9.11 i kapitlet om konsekvensanalys. Mot bakgrund av de komplikationer som uppstår vid ett högt och/eller svårförutsägbart söktryck vid enskilda utlandsmyndigheter, framstår det inte som en framkomlig väg att låta utlandsmyndigheterna sköta hela handläggningen utan deras roll bör tonas ned i möjligaste mån. Tonvikten bör vara på att ansökan ska ske elektroniskt och handläggas av Migrationsverket.

Ärendenas handläggning

Bedömning: Ansökan bör ske elektroniskt. Ansökan bör vara avgiftsfri. Endast i de fall då en ansökan ska bifallas, behöver personen inställa sig på utlandsmyndigheten för biometri m.m. Avslagsbesluten ska meddelas vid ett och samma tillfälle och först när den årliga kvoten är fylld. Avslagsbesluten ska inte innehålla individuella skäl eller känsliga personuppgifter.

Ansökan

Ett sätt att förenkla administration och därigenom hålla nere kostnaderna är att föreskriva att ansökan ska ske elektroniskt (via ett särskilt webbaserat formulär). Det bedöms dock inte vara förenligt med gällande (svensk) rätt att vägra att handlägga skrivelser som inkommit på annat sätt än elektroniskt, varom mera nedan.

I asylärenden förekommer mycket känsliga personuppgifter vilka inte bör få spridning av flera skäl. På utlänningsrättsområdet gäller utlänningsdatalagen (2016:27) i stället för personuppgiftslagen (1998:204), jfr 7 § utlänningsdatalagen. Denna lag gäller enligt 2 § vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör bl.a. utlänningars inresa i Sverige, i en stat som ingår i EU, i en stat som är ansluten

till EES eller i Schweiz, utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige, mottagande av asylsökande och andra utlänningar, samt utfärdande av resehandlingar. Ärendena torde således kunna omfattas av utlänningsdatalagen.⁹

Den ärendetyp som utredningen skisserar förutsätter att enskilda tredjelandsmedborgare vilka befinner sig i utlandet lämnar känsliga uppgifter digitalt till Migrationsverket. Behandlingen av känsliga personuppgifter skulle ske inom Migrationsverket, av dess egen, anställda personal. Härigenom skulle svenska regler om offentlighet och sekretess komma att gälla i dessa ärenden. I det här sammanhanget har Migrationsverket påpekat att informationsklassningen för ett asylärende medför krav på stark autentisering (det uppfyller då Datainspektionens krav på autentisering utifrån informationens känslighet). Informationsklassningen borde vara densamma för den ifrågavarande ärendetypen. Det är antagligt att inte alla sökande kommer att ha tillgång till sådan. Samma sak gäller dock för elektroniska ansökningar om familjeåterförening.

Hos Migrationsverket pågår redan ett arbete med digitalisering innebärande ökade möjligheter att lämna in ansökningar via webben, vilket ger möjligheter till ett effektivare resursutnyttjande.

För att kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd på webben måste sökanden ha en giltig e-postadress, registrera sig som användare på Migrationsverkets webbplats, kunna betala ansökningsavgiften med Visa eller Mastercard/Eurocard via bank vid samma tillfälle som han eller hon ansöker, använda en dator som uppfyller vissa tekniska krav, ha tillgång till obligatoriska dokument som ska skannas in eller fotograferas av och bifogas ansökan (se SOU 2016:36 s. 75 för närmare beskrivning). Den sökande måste svara på alla obligatoriska frågor för att gå vidare. Till ansökan om uppehållstillstånd ska sökande bifoga kopior på relevanta sidor i passet.

Utredningen föreställer sig en modell där en webbaserad ansökan är öppen för envar och gäller för ett angivet år. Det ska således inte vara avgörande att man kan ta sig till en viss utlandsmyndighet (detta får dock betydelse om man senare blir uttagen). I det här sammanhanget inställer sig frågan om huruvida personer som inte lämnat sitt hemland, och således inte omfattas av dagens flyktingdefinition, ska kunna söka eller ej. Bedömningen är att det

⁹ Utlänningsdatalagen kompletteras av utlänningsdataförordningen (2016:30).

inte bör ses som principiellt uteslutet för sådana personer att söka, något som dessutom skulle vara svårt att förhindra i praktiken.¹⁰ Ansökan ska inte vara förenad med en avgift, i linje med vad som gäller för asylansökningar.

Med ett så öppet förfarande finns en risk att antalet ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka asyl kan bli mycket stort. De största grupperna asylsökande i Sverige under 2016 var syrier, irakier, eritreaner, statslösa, somalier och afghaner. Flera miljoner människor från dessa grupper befinner sig på flykt i tredje land (t.ex. i Etiopien, Kenya, Iran, Pakistan, Turkiet och Jordanien – alla länder där Sverige har beskickningar). En stor del av dessa skulle troligen kunna erhålla uppehållstillstånd om de lämnade in en asylansökan i Sverige. Redan på denna grund framgår således att ansökningsförfarandet behöver vara digitalt med ett webbaserat ansökningsformulär som stängs ned efter det att den årliga kvoten är fylld, för att begränsa antalet sökande som ändå kommer att få avslagsbeslut.

Med tanke på att människor – trots föreskrifter om i vilken ordning ansökan ska ske och webbaserade formulär – kan tänkas inkomma med ansökningar på annat sätt än elektroniskt, ska här beröras frågan om myndigheters skyldighet att ta emot ansökningshandlingar. Justitieombudsmannen (JO) framhöll i ett beslut den 15 februari 2000 (dnr 3145–1999) att en utlandsmyndighet alltid är skyldig att ta emot en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd och att detta gäller vare sig begäran sker genom personligt besök hos myndigheten eller skriftligen. Eftersom ambassaden i fråga inte hade behandlat den inkomna skrivelsen på rätt sätt varigenom sökanden inte fick något beslut att överklaga, ådrog sig ambassaden kritik från JO. Därefter fick Sveriges ambassad i Islamabad vidkännas en stark ökning av asylansökningar från afghaner, vilket gav upphov till ett svårt balansläge. Här noteras att ambassaden uppenbarligen delade ut ansökningsblanketter och tog upp avgifter för ansökan, vilket helt naturligt bör ha ingett sökandena falska förhoppningar. Frågan togs upp igen av JO i dnr 2169–2001 (beslut den 30 januari 2003). Migrationsverket yttrade sig i ärendet och anförde att ”det inte råder någon som helst tveksamhet om att en svensk myndighet i Sverige

¹⁰ Frågan är dock inte enkel, bl.a. eftersom det skulle kunna påverka de bilaterala relationerna, varom mera nedan.

eller utomlands alltid är skyldig att ta emot en ansökan som inges till myndigheten vare sig den är ingiven på formell ansökningsblankett eller i brev. (...) Likaså har den sökande rätt till ett motiverat beslut. (...) Det kan dock konstateras att den tid och omsorg som läggs ned på dessa ärenden inte är rimlig med tanke på dels de resurser som Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har till sitt förfogande, dels att en ansökan om asyl som inges till en svensk utlandsmyndighet, enligt nu gällande rättsordning, inte kan bifallas.” I det senare beslutet gjorde JO ingen annan bedömning än i det förra i fråga om skyldigheten att ta emot tydliga ansökningar. Inget tyder på att rättsläget ändrats sedan dess.

Utgångspunkten är därför att utlandsmyndigheterna skulle vara tvungna att ta emot pappersansökningar om sådana skulle komma in till dem, trots föreskrifter om att ansökan ska ske digitalt. Å ena sidan torde det vara enklare att söka på webben än att ta sig till en utlandsmyndighet, som inte ens behöver ligga i samma land som där personen vistas. Å andra sidan talar erfarenheten för att många likväl skulle välja att söka på papper. Pappersansökningar dominerar i dag på några av utlandsmyndigheterna, som t.ex. i Addis Abeba och Kampala.¹¹ Antalet pappersansökningar skulle i själva verket kunna öka när kvoten är fylld och det webbaserade ansökningsformuläret stängts ned. I sammanhanget förtjänar kanske påpekas att det kan skapas en marknad för ”agenter” som erbjuder sig att skriva ansökningar mot ersättning. Det är tydligt att utlandsmyndigheterna skulle behöva ha en beredskap för att hantera ett ökat antal inkomna skrivelser som en följd av sådan reglering som här är ifråga.

Handläggningen från utlandsmyndigheternas sida borde annars kunna inskränka sig till att överlämna handlingen till rätt instans, Migrationsverket, antingen genom scanning eller rent fysiskt genom kurir (vanlig post ses inte som ett alternativ). Utöver denna administration tillkommer också hantering av förfrågningar och tidsbokning. För att förebygga att många människor lämnar in ansökningar rent fysiskt till utlandsmyndigheterna och att detta skulle föranleda exempelvis ordningsproblem eller en kraftigt ökad administration där, skulle en avgift kunna införas för att få lämna in en sådan ansökan, men däremot inte för elektroniska ansökningar

¹¹ Jfr Migrationsverkets månadsrapport för oktober 2017 s. 44.

(en styrning med ekonomiska medel). Ännu en möjlighet vore att införa en lagregel som möjliggör avvisning av ansökningar som inte gjorts på föreskrivet sätt. Administrationen kan då hållas nere samtidigt som man sänder en tydlig signal till potentiella sökande att det är meningslöst att ansöka på detta sätt.

En ordning där ansökan kan/ska lämnas in rent fysiskt vid en utlandsmyndighet, torde kunna medföra ordnings- och säkerhetsrisker i samband med många besökare till myndighetens lokaler. Sådant medför inte bara behov av säkerhetsarrangemang av olika slag utan kan också antas inverka menligt på den mottagande statens inställning till Sverige och utlandsmyndigheten ifråga.

Här ska också framhållas vikten av att man beaktar de bilaterala relationerna ifall sökande skulle få komma direkt från sitt hemland. Den frågan behöver övervägas särskilt vid eventuellt införande av en sådan här lagstiftning. Enligt nu gällande rätt anses sådana personer inte som flyktingar, eftersom det är ett krav att man befinner sig utanför sitt hemland. Det torde få avgörande betydelse var de utlandsmyndigheter som får uppgiften att bistå Migrationsverket är belägna rent geografiskt och vilka visumkrav staterna har.

Det har framförts farhågor om att datasystemet skulle kunna tillfälligt haverera vid stort söktryck. I sammanhanget har pekats på att anhöriga som i dag ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan antas skicka in en ansökan om uppehållstillstånd även på denna grund, dvs. dubbla ansökningar. Även om webbsidan stängs ned när kvoten är fylld skulle då finnas en risk att antalet ansökningar redan innan dess blir så högt att systemet tillfälligt slutar fungera. Enligt uppgift från Migrationsverket utgör dock inte tekniken något hinder för att ta emot ett visst antal ansökningar per tidsenhet. Om det skulle visa sig vara problematiskt att genomföra en stor mängd ansökningar vid ett visst tillfälle, är det tekniskt möjligt att öka kapaciteten för att ta hand om anstormningen (under förutsättning att den är planerad).

När den årliga kvoten är fylld, måste detta tydligt kommuniceras utåt för att hålla nere antalet ansökningar som kommer in därefter (då dessa enligt gällande rätt måste tillställas ett avslagsbeslut), förslagsvis genom att det webbaserade ansökningsformu-

läret stängs ned.¹² Detta hindrar som sagt inte att utlandsmyndigheterna kan få administrera pappersansökningar även därefter.

Utredningen i ärendena

Vilken utredning behöver göras

När det gäller uttagningen till årets kvot av asylsökande, har övervägts om en modell av typen ”först till kvarn” skulle fungera. Av flera skäl¹³ bedöms det nödvändigt att Migrationsverket diarieför alla ansökningar, vilket ger en bild av i vilken ordning ansökningarna kommit in (eller i vart fall registrerats). Om antalet tillstånd begränsats till t.ex. 2 000 stycken är de som lämnat in de första 2 000 ansökningarna vilka kan leda till bifall de personer som kan komma ifråga för uppehållstillstånd och de enda ärenden som behöver utredas ingående. Om de som plockats fram inte visar sig kunna leda till bifall, får nya ärenden plockas fram för vidare utredning. De som preliminärt bedöms som avslag, kan läggas åt sidan så länge, för att senare kunna avslås ”i klump” (varom mera nedan). Denna handläggning bör ske så skyndsamt som möjligt av flera skäl. En särskild fråga som behöver övervägas är hur familjer ska hanteras i systemet för att undvika familjesplittring.

I kapitel 8 har utredningen gjort bedömningen att man inte bör driva frågan inom EU att människor ska kunna få hela sin asylansökan behandlad vid utlandsmyndigheter. De vanliga rättssäkerhetsgarantierna finns inte tillgängliga vid en process i utlandet och man kan ha invändningar mot ”externalisering” av asylprocessen även av andra skäl. Externalisering av asylprocessen riskerar att leda till långa väntetider i länder med mycket dåliga levnadsvillkor och ett svårt säkerhetsläge. För övrigt är det inte möjligt för Migrationsverket att öppna ”egna” migrationskontor i utlandet utan verksamhet måste bedrivas där Sverige har en beskickning.¹⁴

¹² En alternativ uttagningsmekanism skulle kunna vara att uppehållstillstånd fördelas genom lotning (jfr Diversity Immigrant Visa, ett lotteri där man kan vinna ett permanent uppehållstillstånd, green card, vilket berättigar till att jobba och leva i USA).

¹³ Jfr t.ex. 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

¹⁴ Detta sammanhänger med den s.k. Wienkonventionen, vars skydd för bl.a. personal och handlingar får ses som en förutsättning för att verksamhet i utlandet ska kunna bedrivas.

Någon mer ingående utredning av sökandens asylskäl kan heller inte komma i fråga enligt den nu skisserade regleringen. Endast de ansökningar som tagits ut bör bli föremål för en närmare granskning. Sökanden bör, för att kunna komma ifråga för uppehållstillstånd, redan i sin ansökan lägga fram sådana omständigheter som kan bedömas utgöra grund för uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Utredningsskyldigheten ska inte jämföras med den som föreligger i vanliga asylärenden och det finns heller inga möjligheter att utreda förhållandena närmare innan personen kommit till Sverige (t.ex. genom muntlig handläggning). Det är dock svårt att komma ifrån behovet av bedömningar redan i utlandet i fråga om identitet, nationalitet, sökandes och familjemedlemmars ålder och olika typer av äktenskap (t.ex. skenäktenskap och ställföreträdaräktenskap). Migrationsverket framhåller att den inledande screeningen är avgörande för hur stor risken är för att man beviljar inresetillstånd till personer som senare visar sig inte ha skyddsbehov, ska exkluderas eller utgör säkerhetsrisker. Den inledande screeningen av personen bör enligt Migrationsverket i vart fall vara så omfattande att man kan fånga upp exempelvis säkerhetsfrågor.

Här kan jämföras med handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd på grund av *anknytning*. Här sker normalt en intervju med sökanden vid ett personligt besök på utlandsmyndigheten. I samband med intervjun kontrolleras sökandens identitet, dvs. namn, födelseid och medborgarskap. Det ankommer på sökanden att bevisa sin identitet, vilket som huvudregel innebär att visa upp hemlandspass eller annan av Sverige godkänd resehandling i original. Vid sitt besök ska sökanden ta med sitt pass i original. För att en sökande som beviljats uppehållstillstånd ska slippa uppsöka utlandsmyndigheten endast i syfte att lämna biometri för uppehållstillståndskortet, lämnas biometrin normalt i samband med att sökanden inställer sig på utlandsmyndigheten för intervju och verifiering av dokument. I vissa fall måste sökanden emellertid uppsöka en utlandsmyndighet enbart i syfte att lämna biometri. I de fall sökanden inte behöver en visering för att resa till Sverige, kan denne resa utan uppehållstillståndskort, varför sökanden i dessa fall inte lämnar någon biometri före resan till Sverige.¹⁵

¹⁵ SOU 2016:36 s. 78.

Det är uppenbart att bevisningen i ett ärende om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka asyl måste ha viss styrka för att det ska anses meningsfullt att ge möjlighet till inresa för att söka asyl. Det är inte önskvärt att en stor andel asylsökande som får tillfälligt uppehållstillstånd för att ansöka om asyl sedan får avslag vid ankomst till Sverige. Tanken är att denna "lagliga asylväg" ska komma personer till godo där det är relativt säkert att deras asylansökningar kommer att beviljas. Utredningen har därför övervägt om en intervju bör hållas med sökandena. Det råder ingen tvekan om att utredningsunderlaget blir bättre med en intervju. Migrationsverket har framhållit att identiteten måste göras sannolik för att en bedömning av skyddsskäl ska kunna göras, något som blir svårt utan en utredning på utlandsmyndigheten. Sökande som har en personlig grund för att erhålla skydd, t.ex. HBTQ-personer, kan antas hamna i ett sämre läge utan muntlig utredning. De sökande måste i vilket fall besöka utlandsmyndigheten vid någon tidpunkt, för att lämna biometri. Samtidigt kan konstateras att utlandsmyndighetens personal för närvarande inte har utbildning för att göra bedömningar av skyddsskäl. Bedömningen blir därför med viss tvekan att intervju inte bör förekomma i normalfallet. Hur utredningen ska bedrivas är dock snarast en fråga för Migrationsverket. Avsikten är att den enda tillkommande utredning som Migrationsverket ska behöva göra utöver att ta del av ansökan med bilagor är att, med biträde av utlandsmyndigheten, undersöka personens identitet och kontrollera spärllistor, som en del i att sökanden alls ska kunna besöka Schengenområdet och som en del av den preliminära bedömningen i asylfrågan. Den egentliga prövningen av rätten till asyl ska göras därefter, inom ramen för den ordinarie processen i Sverige.

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha pass (jfr 2 kap. 1 § utlänningslagen).¹⁶ Vidare gäller att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte kan beviljas om utlänningen inte innehar ett giltigt pass (jfr MIG 2007:30). I fall då utlänningen inte kan ordna ett hemlandspass finns en möjlighet för Migrationsverket att under vissa förhållanden utfärda främlingspass, om det finns särskilda skäl (2 kap. 1 a § utlänningslagen). Så sker till exempel i samband med uttagning inom ramen för flyktingkvoten, även om främlingspasset

¹⁶ Regeringen kan dock föreskriva undantag, se 2 kap. 9 §, jfr 2 kap. utlänningsförordningen.

då utfärdas till personer som redan utanför Sverige bedömts vara skyddsbehövande. För att Migrationsverket ska utfärda ett främlingspass till en utlänning utanför Sverige krävs normalt att identiteten är styrkt. Enligt 2 kap. 13 § andra stycket utlänningsförordningen får ett främlingspass emellertid, då det utfärdas, förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt.

Flyktingar och statslösa har oftast inte möjlighet att vända sig till sitt hemlands myndigheter för att få en passhandling. Om en sökande inte kan uppvisa pass är det ett problem både vid bedömningen av personens skyddsskäl och rent praktiskt mot bakgrund av gällande rätt. Här kan jämföras med vad som gäller för att Migrationsverket ska kunna utfärda ett främlingspass. Om inte förutsättningar för att utfärda främlingspass föreligger, kan svårigheter uppstå i relation till andra Schengenländer. Här ska dock understrykas att avsikten inte är att utesluta sökande som inte kan styrka sin identitet i egentlig mening. Inom ramen för den ordinarie asylprocessen i Sverige räcker det att göra sin identitet sannolik och samma svårigheter uppkommer vid vidarebosättning.

I detta sammanhang ska också nämnas det s.k. transportörsansvaret. Enligt 9 kap. 3 § utlänningslagen ska en transportör kontrollera att en utlänning, som transportören transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för resa in i landet. Enligt 9 kap. 3 a § ska en transportör, som luftvägen ska transportera passagerare till Sverige direkt från en stat som inte tillhör EU och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, på begäran av Polismyndigheten överföra uppgifter om passagerarna så snart incheckningen avslutats. Det gäller bl.a. nummer på och typ av resehandling som används, medborgarskap, fullständigt namn och födelsedatum.¹⁷

¹⁷ Paragrafen grundas på rådets direktiv 2004/82/EG, som syftar till att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring. Detta sker genom att transportörerna översänder förhandsuppgifter om passagerare till nationella myndigheter med ansvar för personkontrollen vid gränsen. Dessa ska därigenom få tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare. Förhandsinformationen ger ökade möjligheter att motverka organiserade smugglingsaktioner och att hindra, att människor utan skyddsbehov luras att till smugglare betala stora belopp för att sedan bli avvisade. Vidare ökar möjligheterna att tidigt identifiera eventuella terrorister och att avvärja nya terroråd (se prop. 2005/06:129 s. 35). Uppgiftsskyldigheten enligt detta direktiv gäller endast fysiska eller juridiska personer som bedriver yrkesmässig persontrafik luftvägen.

Den praktiska hanteringen underlättas avsevärt om sökanden har ett hemlandspass. För att möjliggöra även för personer utan pass att erhålla uppehållstillstånd, måste troligen införas en bestämmelse i utlänningsförordningen om undantag från passkravet för dessa fall. Svenska myndigheter måste vara beredda att utfärda resehandlingar (främlingspass) som godtas av transportörerna om även de som saknar pass ska kunna komma hit, precis som vid vidarebosättning av kvotflyktingar. Vidare är det nödvändigt att utlänningen rent fysiskt besöker en utlandsmyndighet för att lämna biometri om ett uppehållskort ska kunna göras. Om det inte går att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till någon som inte kan uppvisa pass, är det en betydande svaghet med tanke på att många skyddsbehövande har svårt att skaffa sig ett pass av olika skäl.

Genom förordning (EG) nr 380/2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land har införts regler om biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort. Syftet med att införa biometriska kännetecken i bevis om uppehållstillstånd var att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och tillståndsbrevet. Detta ska i sin tur bidra till att skydda bevisen om uppehållstillstånd mot bedräglig användning och att förebygga och beivra olaglig invandring och bosättning (prop. 2010/11:123 s. 13).

Enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen är en utlänningsansökan om uppehållstillstånd skyldig att låta Migrationsverket eller en utlandsmyndighet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte om utlänningsansökan är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningsansökan att lämna fingeravtryck.

En utlänningsansökan som har fått uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige måste som huvudregel lämna de biometriska uppgifterna som ska infogas i kortet vid en utlandsmyndighet före inresan till Sverige. Det gäller även om personen t.ex. ansökt elektroniskt och tillståndsärendet som sådant inte i övrigt kräver ett personligt besök på en utlandsmyndighet. Om uppehållstillstånd beviljats den sökande produceras kortet i Sverige och skickas därefter med diplomatpost till utlandsmyndigheten. Det medför inte sällan att ytterligare en resa till utlandsmyndigheten kan krävas för att hämta ut kortet och att resan till Sverige först kan ske flera veckor efter beslutet om uppehållstillstånd. I vissa fall kan dock den utlands-

myndighet som tagit emot uppehållstillståndskortet skicka det vidare till den som har beviljats uppehållstillstånd eller till ett honorärkonsulat närmare hans eller hennes hemort.¹⁸ Ett fotografi (härmed avses ansiktsbild) och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet.¹⁹

I detta sammanhang har påpekats att man borde överväga att föreslå att de biometriska uppgifterna som lämnas i den nu diskuterade ärendetypen ska bli föremål för *lagring*. I annat fall kan varken Sverige eller andra medlemsstater kontrollera personen. Om korten är läsbara för biometrisk utrustning i andra EU-länders gränskontroller, kan de konstatera att de har rätt person framför sig. En ansökan om den här typen av tillstånd bör föranleda en registrering i Eurodac.

Det är uppenbart att kostnaderna ökar väldigt om alla sökande måste lämna biometri. Avsikten är dock att endast sökande med presumtiva bifallsbeslut ska kallas till att lämna biometri och för kontroll av sin identitet. Därefter kan ännu ett antal sökande falla ifrån (de kommer inte eller har ”fel” identitet), i vilket fall ytterligare sökande kan plockas ut tills man uppnått kvoten.

Svenska myndigheters handläggning av utlänningsärenden regleras bl.a. i förvaltningslagen (1986:223), FL, där det finns regler om bl.a. partsinsyn. Om beslutsmyndigheten skulle vara tvungen att följa reglerna om kommunicering och partsinsyn även i ett sådant ärende som här diskuteras, skulle det innebära såväl praktiska problem som omfattande administration. FL är dock subsidiär, vilket innebär om att det om det i en annan lag eller förordning finns en bestämmelse som avviker från FL så ska den bestämmelsen gälla (3 § 1 FL). En sådan bestämmelse finns i 13 kap. 9 § utlänningslagen. Av denna följer att föreskrifterna om partsinsyn och kommuniceringsskyldighet i 17 § FL i ärenden om bl.a. tidsbegränsat uppehållstillstånd endast gäller när utläningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. Om den sökande i ett sådant ärende varken är bosatt eller vistas i Sverige finns det följaktligen inte någon – enligt gällande nationell lagstiftning – rättighet för honom eller henne att underrättas om de uppgifter som tillförs ärendet eller yttra sig innan ärendet avgörs.²⁰

¹⁸ SOU 2016:36 s. 88.

¹⁹ Det är sålunda inte tillräckligt att sökanden tillhandahåller ett eget fotografi.

²⁰ SOU 2016:36 s. 141.

Beviskravet

Enligt formuleringen i den tänkta lagtexten ska utlänningen åberopa sådana omständigheter som *kan antas* utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen om en sådan prövning skulle göras i Sverige. Beviskravet kan tyckas lågt ställt, men formuleringen är densamma som i 12 kap. 19 § utlänningslagen. Uttrycket innebär att det inte ska vara fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att personen har rätt till asyl. Det som avses är att *asylskäl ska kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet*, jfr vad som anges i författningskommentaren till 12 kap. 19 § utlänningslagen (se prop. 2004/05:170 s. 300). Andra bestämmelser i 5 kap. utlänningslagen om när uppehållstillstånd får meddelas anger inget särskilt beviskrav. Kraven på utredning preciseras dock i dessa fall genom prejudikatbildning i och med att besluten får överklagas. Beviskraven i olika avseenden kan också sägas framgå av andra bestämmelser (såsom i 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen).

När det gäller vilken bevisning som måste presteras kan följande sägas. I normalfallet kommer det att räcka med att göra sannolikt från vilket land man kommer, vilket även av andra skäl i praktiken troligen innebär uppvisande av pass. Det kan sägas vara en svaghet i förslaget att den sökandes nationalitet av uppenbara skäl kommer att vara av avgörande betydelse om prövningen i detta skede ska kunna hållas på den summariska nivå som det är tänkt. Den helt avgörande vikt som skulle fästas vid skriftlig bevisning skulle dessutom kunna medföra ökad risk för förfalskade dokument.

Om utredningen ger vid handen att det i det enskilda fallet borde finnas möjligheter till internflykt eller föreligger s.k. exklusionsgrunder²¹, är inte beviskravet uppfyllt eftersom sådana omständigheter kan förhindra att uppehållstillstånd meddelas med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen. Det är viktigt att en ordentlig bedömning görs av om en person som verkar kunna få bifall på sin ansökan kan antas utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet, både av säkerhetsskäl och för att det inte ska framstå internationellt

²¹ Exempelvis gäller enligt 4 kap. 2 b § att en utlänning är utesluten från att anses som flykting om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit, eller gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i FN:s stadga.

som om Sverige inte tar säkerhetsfrågorna på allvar. Återigen behöver inte utredning av alla ansökningar äga rum utan bara i förväntade bifallsärenden upp till kvoten. Om en person förefaller kunna utgöra ett hot mot allmän säkerhet bör man kunna lägga det ärendet åt sidan tills vidare (se vidare nedan om handläggningen av avslagsbeslut) och titta på andra ansökningar i stället. I praktiken är det inte ovanligt att förvaltningsmyndigheter försöker dela upp ärenden i kategorier och ”snabbspår”, i synnerhet bifallsbeslut.

Möjligheten att lägga ut förvaltningsuppgifter externt

Utlandsmyndigheterna är i allmänhet inte lokalmässigt eller personellt utrustade för ett stort antal sökande. Omvärldsfaktorer gör dessutom att behoven förändras över tid. Det är kostsamt för utrikesförvaltningen att möta dessa fluktuationer och ibland är det inte ens möjligt (t.ex. lokalerna kan utgöra en begränsning). Med stöd av viseringskodexen kan externa tjänsteleverantörer ges i uppgift att bl.a. ta emot ansökningar och ta upp biometri, men däremot inte att fatta beslut. För enskilda kan en s.k. utläggning (outsourcing) av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehållstillstånd innebära en ökad service- och tillgänglighetsnivå, t.ex. generösare öppettider, välbelägna lokaler, en annan geografisk spridning och kortare väntetider. Färre besök bidrar också till en bättre säkerhet för personal och andra på utlandsmyndigheten. Våra nordiska grannländer använder sig redan av externa tjänsteleverantörer även i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.²² I Sverige har en statlig utredning, den s.k. Tjänsteleverantörsutredningen, nyligen undersökt om inte även Sverige borde kunna göra på det sättet (SOU 2016:36).

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut, gynnande eller missgynnande, eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.²³ Att fatta beslut om uppehållstillstånd är uppenbart en form av myndighetsutövning, vilket inte får överlämnas till

²² Se kap. 10 i SOU 2016:36.

²³ Se förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:290) och förarbetena till den äldre förvaltningslagen (prop. 1971:30). Jfr vad som anges om begreppet i förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen (prop. 1985/86:80).

t.ex. ett bolag utan stöd i lag (12 kap. 4 § regeringsformen, RF). Huruvida myndighetsutövning kan avgränsas till enbart själva beslutsfattandet eller om handläggningen i ett ärende som innefattar myndighetsutövning också ska anses utgöra en del av myndighetsutövningen framgår inte av förarbetena till RF eller av juridisk doktrin. JO har emellertid i ett beslut den 4 april 2001 (se JO 2001/02 s.250) – som rörde anlåtande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten – tagit ställning i denna fråga. I sitt beslut slog JO fast att bestämmelsen som nu återfinns i 12 kap. 4 § andra stycket RF inte kan ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende och att beredningen av och beslutet i ärendet således i princip måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Enligt JO innebär detta att om en förvaltningsuppgift innefattar myndighetsutövning hos en myndighet kan myndigheten inte lägga ut handläggningen av uppgifter till ett privaträttsligt subjekt utan lagstöd. Mot bakgrund av att det i det aktuella ärendet saknades ett sådant lagstöd konstaterade JO att det därför inte heller var möjligt för en kommun att överlämna ett sådant utredningsuppdrag som var aktuellt till ett bolag eller ett annat privaträttsligt subjekt, alldeles oavsett om kommunen behöll huvudansvaret för att uppgiften utförs eller inte.

JO har i senare beslut vidhållit ovanstående ställningstagande, bl.a. i ett beslut den 6 november 2009 (JO 2010/11 s. 288) som rörde en ambassad som hade låtit ett privat serviceföretag ta emot, kontrollera och vidarebefordra viseringsansökningar. I beslutet konstaterade JO att beslutsfattandet i viseringsärenden är myndighetsutövning. Den handläggning som i det aktuella fallet hade skett hos serviceföretaget hade föregått ambassadens viseringsbeslut och bl.a. syftat till att få fram ett komplett beslutsunderlag. Handläggningen hade vidare inneburit att ingivna handlingar granskats och att kompletteringar begärts från den enskilde. Den handläggning som skett hos serviceföretaget hade således inte inskränkt sig till att besvara allmänna frågor, lämna upplysningar per telefon och tillhandahålla blanketter m.m. JO gjorde därför bedömningen att serviceföretagets åtgärder fick anses innefatta myndighetsutövning. Eftersom förfarandet vid denna tid saknade författningsstöd, konstaterade JO att förfarandet var rättsstridigt.

Tjänsteleverantörsutredningens sammanfattande bedömning är följande. En ordning som tillåter en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kräver lagstöd. Det finns i dag inte några sådana bestämmelser. Eftersom de företag som för närvarande kan bli aktuella vid en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är utländska utgår utredningen ifrån att en lag som möjliggör en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd måste antas av riksdagen med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Utredningens förslag innebär att de grundläggande principerna för en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd regleras i utlänningslagen, varvid det även slås fast vilka uppgifter som inte får läggas ut. De uppgifter som utredningen bedömt inte bör läggas ut på en extern tjänsteleverantör är dels att utreda ärenden, dels att fatta beslut i ärenden. De närmare förutsättningarna för en utläggning av verksamheten är av detaljkaraktär och ska enligt utredningens förslag tas in i en förordning som närmare reglerar utläggningen. Av förordningen framgår det vilka uppgifter som kan läggas ut på en tjänsteleverantör. Bland de uppgifter som ska kunna läggas ut nämns att kontrollera sökandes identitet och att ta och överföra de biometriska kännetecken som krävs i ärendet. Om en sådan utläggning är lämplig eller inte i det enskilda fallet får avgöras efter en avvägning utifrån omständigheter som t.ex. ansökningsvolym, fluktuationer i antalet sökande, lokala och geografiska förutsättningar och olika säkerhetsaspekter (se s. 18 f.). Hur man ser på risken för korruption i ett visst land bör utgöra en viktig faktor när myndigheterna överväger att lägga ut vissa arbetsuppgifter på en extern tjänsteleverantör och skulle kunna leda till att man avstår från detta i vissa länder (s. 148).

Av betänkandet framgår att varken offentlighetsprincipen eller sekretesslagstiftningen är tillämplig vid utläggning till extern tjänsteleverantör, eftersom tjänsteleverantören är ett privaträttsligt subjekt. För att åstadkomma sekretess måste man avtala om tystnadsplikt för personalen på företaget. Något straffrättsligt ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten finns dock inte.

Förslaget har remissbehandlats varvid flera remissinstanser framfört kritik. Sälunda har Datainspektionen (DI) inte kunnat tillstyrka förslaget eftersom ”det saknas en integritetsanalys för den

personuppgiftsbehandling som blir aktuell vid en utläggning”.²⁴ Det ifrågasätts om det finns rättsligt stöd för att låta en extern tjänsteleverantör hantera personuppgifter som kan vara sekretessbelagda, t.ex. uppgifter om hälsa, etnisk bakgrund, sexuell läggning och biometriska uppgifter. DI hänvisade bl.a. till att JO riktat allvarlig kritik mot att en vårdgivare²⁵ träffat avtal som innebar att patientuppgifter lämnas ut för journalföring av ett företag. Läkarsekreterarna i det fallet hade bara avtalsreglerad tystnadsplikt.

I det här sammanhanget bör noteras att Tjänsteleverantörsutredningen av naturliga skäl inte undersökt förutsättningarna för ”outsourcing” av handläggningen i asylärenden. Man kan fundera över om inte omsorgen om de asylsökandes säkerhet talar emot att lägga ut uppgifter på utländska företag. Som framgått ovan gäller inte den svenska sekretesslagstiftningen vid en utläggning till ett privaträttsligt subjekt. Innan en myndighet lägger ut vissa uppgifter på en privat utförare måste myndigheten bl.a. noga överväga de säkerhetsrisker som en sådan utläggning kan innebära. Vid en utläggning till ett utländskt företag måste beaktas att svensk sekretesslagstiftning inte gäller utomlands och att möjligheterna till en fullgod säkerhetsprövning av företagets personal är begränsade. Även möjligheterna till tillsyn och kontroller begränsas.

Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Även om förslaget genomförs, kan det komma att dröja. Till detta kommer tveksamheten när det gäller säkerheten för just asylsökande och det faktum att deras personuppgifter regelmässigt får anses känsliga. Utgångspunkten är därför att utlandsmyndigheterna själva skulle behöva bistå Migrationsverket när det gäller att kontrollera sökandenas identitet och ta upp biometriska kännetecken. Handläggningen av dylika ärenden bör inte läggas ut.

Ankomsten till Sverige

Det är rimligt att den sökande själv bekostar resan till Sverige, liksom vid familjeåterförening. Kostnaden för en reguljär flygbiljett kan jämföras med vad det kostar att betala en flyktingsmugglare.

²⁴ Datainspektionens diarienummer 932-2016 (yttrande 2016-09-06).

²⁵ JO:s dnr 3032-2011.

Det finns en risk för att personer som precis anlant hit inte förstår vikten av att genast kontakta svenska myndigheter och ge in sin asylansökan. Rent praktiskt vore det ändamålsenligt om Migrationsverkets personal (som finns på Arlanda) kunde möta de inresande på flygplatsen för att slussa dem vidare till registrering av asylansökan och även i övrigt hjälpa dem till rätta vid ankomsten till Sverige. I det här sammanhanget ska framhållas att det finns en teoretisk risk för avhopp vid transitering om inte alla kommer med direktflyg till Sverige. Många kan tänkas välja de billigare alternativen med mellanlandningar i övriga Europa.²⁶ Noteras bör att en sådan person skulle överföras till Sverige om denne sökte asyl i ett annat EU-land, i enlighet med Dublinförordningen.

Så fort personen anlant till Sverige förutsätts denne söka asyl, eftersom detta är själva grunden för meddelat uppehållstillstånd. Enligt 7 kap. 1 § utlänningslagen får uppehållstillstånd återkallas för en utlännings som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Det förefaller inte sannolikt, men om det skulle inträffa att personen inte vill söka asyl efter ankomsten till Sverige, föreligger således grund för återkallelse av uppehållstillståndet och personen ska avvisas.

Den som har ett uppehållstillstånd kan dock inte beviljas ännu ett uppehållstillstånd (men ansöka om status som flykting eller alternativt skyddsbehövande). Vidare gäller att personer med ett giltigt uppehållstillstånd inte kan erhålla bistånd enligt (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det finns således goda skäl för att föreskriva att det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska upphöra att gälla senast i samband med att personen söker asyl. Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att i det tidsbegränsade uppehållstillståndet föreskriva att uppehållstillståndet gäller till ett visst angivet datum, dock längst till och med den tidpunkt då personen söker asyl, dvs. en sorts förfalloklausul.

²⁶ Personer som fått någon form av inresetillstånd till Sverige kan resa runt inom Schengenområdet under i vart fall 90 dagar under en 180-dagarsperiod (jfr artikel 6 i kodexen om Schengenreglerna). Problemet kan kanske motverkas med hjälp av särskilda märken för denna typ av uppehållstillstånd i uppehållstillståndskortet, som signalerar till andra länders flygplatspersonal att personen inte bör få avvika på vägen. Noteras bör att en sådan person skulle överföras till Sverige om denne sökte asyl i ett annat EU-land, i enlighet med Dublinförordningen.

En annan variant är att Migrationsverket återkallar uppehållstillståndet i samband med att personen söker asyl. Detta skulle förhoppningsvis kunna ske förhållandevis enkelt när det sker i samförstånd med den enskilde. Icke desto mindre skulle en särskild bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd i den här situationen behöva införas i 7 kap. utlänningslagen. Detta förfarande framstår som sämre från administrativ synpunkt och rent principiellt avviker en sådan grund från andra återkallelsegrunder i lagen.

När det gäller tiden på det beviljade uppehållstillståndet för inresa, finns flera faktorer att ta i beaktande. Självfallet bör ansökan om asyl lämnas in så snart det kan ske efter ankomsten till Sverige. Väntetiden från det att man fått uppehållstillstånd till dess att man får uppehållstillståndskort och således kan resa till Sverige sägs uppgå till 4–5 veckor²⁷. Det framstår inte som realistiskt att de sökande kommer ha möjlighet att flyga till Sverige samma dag som uppehållstillstånd meddelats, utan mer tid behövs för att ordna med praktiska arrangemang, kanske till och med upp till ett halvår. Tillståndets längd behöver dock inte framgå av lagen.

Särskilt om avslagsbeslut

Bedömning: Avslag på ansökan kan beslutas med hänvisning till att den årliga kvoten är fylld, varigenom alla beslut kan utformas på samma sätt, avidentifierat och utan att känsliga uppgifter röjs. Beslut bör expedieras per e-post eller via informationsanslag på webbplatsen, utan uppgift om vilka som varit sökande.

Sökande som inte kommit ifråga för tidsbegränsat uppehållstillstånd har enligt svenska regler rimligen rätt att få ett motiverat besked om detta, dvs. någon form av avslagsbeslut. Enligt 20 § FL ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I bestämmelsens andra stycke finns vissa undantag, vilka inte är tillämpliga här. Enligt 21 § FL ska sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det

²⁷ Se SOU 2016:36 s. 21.

beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Det finns inget stöd i FL för att utlänningars ansökningar generellt skulle kunna handläggas på annat sätt än andras, men FL är subsidiär till andra lagregler. I 13 kap. 9 § utlänningslagen finns som nämnts en regel innebärande att reglerna om partsinsyn och kommunikering i 17 § FL inte gäller för dem som inte är bosatta eller annars vistas i Sverige. Det finns således möjlighet att genom lagstiftning begränsa tillämpligheten av FL i den ärendetyp som här är i fråga, om det skulle anses lämpligt. I det följande lämnas dock den möjligheten därhän och den fortsatta utgångspunkten är att alla sökande har rätt till ett motiverat beslut. Om ansökan är öppen för envar, torde detta förhållande medföra behov av att fatta ett stort antal avslagsbeslut efter varje års uttagning.

För att hålla nere administrationen och därmed kostnaderna är det angeläget att ett sådant avslagsbeslut är så enkelt utformat som möjligt, förslagsvis ett massutskick per e-post till dem som inte kom ifråga (där diarienummer men inget annat kopplat till individen framgår). Om avslagsgrunden är densamma för alla och inga personuppgifter behöver framgå, framstår detta som fullt möjligt. Mer individualiserade avslagsbeslut är inte bara krångligare från administrativ synpunkt utan också en uppenbar säkerhetsrisk för de sökande, vars korrespondens skulle kunna vara föremål för övervakning (i synnerhet om personen ännu befinner sig i sitt hemland). Ett sätt att åstadkomma denna förenklade hantering vore att avvakta med att fatta beslut i preliminära avslagsärenden till dess att man fattat det antal bifallsbeslut som kvoten uppgår till. Därefter kan övriga sökande erhålla ett enkelt utformat avslagsbeslut på den grunden att den årliga kvoten är full. Ärendena sorteras sålunda i två ”högar” beroende på utsikterna till framgång. Någon sakprövning behöver inte framgå av avslagsbesluten om grunden för avslag består i att kvoten är full (det räcker med att pröva en avslagsgrund; att ansökan *även* skulle kunna avslås på grund av brister i de åberopade skyddsskälerna eller förekomsten av exklusionsgrunder behöver inte anges). Detta borde ha flera säkerhetsmässiga fördelar för de sökande – man kan annars ha invändningar mot att expediera

beslut med känsliga personuppgifter och preliminär bedömning av asylskäl till en e-postadress i utlandet. Personerna befinner sig dessutom inte i Sverige utan löper fortsatt risk för förföljelse. Här kan nämnas att i andra ärenden om uppehållstillstånd är den normala proceduren att besluten får hämtas ut på utlandsmyndigheten, efter att sökanden meddelats per e-post att det finns ett beslut att hämta (se SOU 2016:36 s. 81). Vissa ambassader och konsulat skickar i stället beslutet och uppehållstillståndskortet per post till den adress som sökanden uppgett under handläggningen. En sådan ordning vore alltför omständlig om det rör sig om hundratusentals avslagsbeslut (vilket inte kan uteslutas). Det framstår inte heller som motiverat när det inte utgör ett beslut i själva asylfrågan och, som framgår i nästa avsnitt, bör besluten heller inte kunna prövas i domstol. Detta förhållande har stor betydelse för hur omfattande skälen för besluten måste vara.

Av det ovan anförda framgår att handläggningen i bifallsbesluten behöver vara skyndsam (cirka två månader). I annat fall kan det knappast anses försvarbart från förvaltningsrättslig synpunkt att lägga potentiella avslag åt sidan bara för att kunna avslå dem på formell grund snarare än på saklig grund.

Överklagande

Bedömning: Avslagsbeslut bör inte kunna överklagas.

I artikel 6 Europakonventionen, som rör rätten till domstolsprövning och rättssäker process, föreskrivs att ”var och en skall, vid prövningen av hans *civila rättigheter* och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.” I artikel 13, som har rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel” anges att var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Begreppet ”civil rättighet” ska, liksom andra begrepp i konventionen, ges en autonom tolkning. Det är alltså inte avgörande om

en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt, utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Vid tillämpning av dessa allmänna principer har Europadomstolen för mänskliga rättigheter i och för sig funnit att artikel 6:1 reglerar inte bara förfaranden som allmänt anses gälla privaträtten utan också en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig snarare än civilrättslig natur.

Vissa rättsområden har likväl ansetts falla utanför artikelns tillämpningsområde, bl.a. förfaranden som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor.²⁸

Här ska också framhållas att för att artikel 6 Europakonventionen ska kunna äga tillämpning, måste tvisten gälla ett anspråk på något som är eller påstås vara en *rättighet* enligt inhemsk rätt. Enligt Danelius är det svårt att i Europadomstolens praxis dra gränsen mellan en rättighet och en förmån som beviljas på rent skönsmässiga grunder.²⁹ Ofta har det ansetts vara fråga om en rättighet även i fall då en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning avgöra om ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag skulle beviljas. Europadomstolen har i flera sådana fall framhållit att avgöranden som grundar sig på ett stort mått av skönsmässig bedömning ändå innefattar en tillämpning av vissa övergripande rättsliga regler eller principer och att detta är tillräckligt för att artikel 6:1 ska vara tillämplig. Danelius hänvisar därvid till ett antal mål som rört främst trafikstillstånd och byggnadstillstånd. Inget av fallen rör utlänningslagstiftning, vilket som nämnts i regel faller utanför artikel 6 i Europakonventionen.

Den 1 januari 1997 infördes i svensk rätt möjlighet att överklaga alla beslut av Migrationsverket i fråga om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av ett sådant tillstånd.³⁰ Fram till dess fanns en rätt att överklaga ett sådant beslut endast om Migrationsverket samtidigt fattat ett beslut om avvisning eller utvisning. Inte heller kunde den som får avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som görs före inresan överklaga detta beslut.³¹ I sam-

²⁸ Danelius, H. (2015) Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (femte upplagan), s. 171. Ett principavgörande i denna fråga är *Maaouia mot Frankrike* (stor kammare) från oktober 2000.

²⁹ Danelius, H. (2015) Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (femte upplagan), s. 164.

³⁰ Prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80.

³¹ Prop. 1996/97:25 s. 186.

band med att rätten infördes att överklaga beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som görs före inresan anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1996/97:25 s. 212).

Regeringen föreslår alltså en utvidgad rätt att överklaga beslut om uppehållstillstånd för medborgare inom EES-kretsen. Den första frågan som inställer sig är vilken betydelse det förhållandet att reglerna föreslås ändrade för denna krets ska ha vid överväganden om rätten att överklaga beslut om uppehållstillstånd i stort. Regeringen delar Asylprocessutredningens uppfattning att det i och för sig inte kan anses stötande att ha olika regler för EES-kretsen och personer som kommer från andra delar av världen. Att Sverige gentemot EU har förbundit oss att iaktta t.ex. särskilda överklaganderegler för beslut om uppehållstillstånd för vissa staters medborgare behöver således inte ha någon inverkan på de bestämmelser som vi tillämpar mot medborgare från andra länder. Att medborgare i EES-staterna nu föreslås få rätt att överklaga alla avslagsbeslut såvitt gäller uppehållstillstånd talar dock med viss styrka för att införa en sådan rätt även för medborgare från andra stater. Utöver detta finns det en rad andra principiella skäl som talar för att en överklaganderätt bör införas beträffande avslagsbeslut där ansökan om uppehållstillstånd görs före inresan oberoende av medborgarskap. (...) Givetvis förbättras rättssäkerheten avsevärt om besluten går att överklaga. Rätten att överklaga har även betydelse för praxisbildningen. (...) En eninstansprövning av frågor om uppehållstillstånd kan riskera att komma i konflikt med föreskrifterna om ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen. Även om konventionen normalt inte påverkar konventionsstaternas rätt att bestämma vilka utlänningar som får vistas på dess territorium kan i undantagsfall åtgärder på immigrationsområdet påverka denna rätt. (...) Artikel 13 innebär att den vars rätt enligt konventionen har kränkts ska tillförsäkras en effektiv möjlighet att föra talan om detta inför en inhemsk myndighet. (...) Regeringen anser att en bred säkerhetsmarginal bör upprätthållas såvitt gäller utlänningslagens förhållande till Europakonventionen som inte bara inkorporerats i den svenska lagstiftningen utan också givits särskild status (jfr 2 kap. 23 § regeringsformen). Det är mot den bakgrunden svårt att inta någon annan ståndpunkt än att en överklagandemöjlighet bör införas för den nu aktuella besluts kategorin.

Behovet av praxisbildning kan inte anses väga särskilt tungt vid beslutsfattande enligt den nu diskuterade regleringen. Merparten kommer att få avslag för att kvoten är fylld, inte för att de inte skulle kunna få asyl. Behovet av praxis på asylområdet är dessutom redan tillgodosett genom den ordinarie asylprocessen. Enligt utredningens mening går det heller inte att åstadkomma en lika rätts-säker prövning av sökandens asylskäl utomlands som vid den ordi-

narie asylprövningen när den sökande befinner sig i Sverige, t.ex. vad gäller muntlig förhandling, offentligt biträde m.m. Det är bl.a. därför som sökanden måste ta sig till Sverige för en regelrätt prövning av asylskälen. Om besluten skulle gå att överklaga, skulle det höja sökandenas förväntningar på utredning, beslutsmotivering och enhetliga (rättssäkra) bedömningar m.m. på ett sätt som inte är motiverat. Den tänkta bestämmelsen är inte utformad som en rättighet till uppehållstillstånd för den som uppfyller vissa förutsättningar och uppnår ett visst beviskrav. Syftet med den föreslagna regleringen är inte att ta utförlig ställning till asylskälen utan att ge möjlighet till säker transport för en person som förefaller ha rätt till asyl vid en summarisk prövning (screening).

I sammanhanget noteras att förarbetsuttalandet ovan rörde beslut om uppehållstillstånd på grund av *anknytning*, som aktualiserar en annan artikel i Europakonventionen, artikel 8, vilket särskilt framhölls av regeringen. Regeringen ansåg däremot inte att det fanns skäl att införa en rätt att överklaga beslut om *arbets-tillstånd* (a. prop. s. 214).

Sammanfattningsvis kan det inte gärna komma i konflikt med artikel 6 Europakonventionen att tredjelandsmedborgare inte får överklaga ett i grunden icke-juridiskt, skönsmässigt och icke individualiserat beslut varigenom en tredjelandsmedborgare utan anknytning till Sverige nekats tillträde till landets territorium.

Det finns också uppenbara praktiska argument mot att beslut av ifrågavarande art ska kunna överklagas. Benägenheten att överklaga negativa beslut torde vara en funktion av hur stort intresset är av att få en ändring till stånd och vad man har att förlora på att överklaga. I den svenska asylprocessen är andelen som överklagar ett avslagsbeslut hög (samtidigt är ändringsprocenten påfallande låg), vilket torde sammanhålla med att man inte behöver lämna Sverige innan beslutet vunnit laga kraft samtidigt som det inte kostar något att överklaga (avgifter kan antas ha en dämpande effekt). Det är inte självklart att samma dynamik skulle uppstå i de ärenden varom nu är ifråga, eftersom personerna inte kan skjuta upp en utvisning genom att överklaga. Det som talar för att en stor andel likväl skulle överklaga är att de inte har något att förlora på det.

Här kan dras en parallell till viseringsärenden. Eftersom viseringsbesluten inte hindrar en ny ansökan för en senare period, är det troligtvis lättare att söka på nytt i stället för att överklaga.

I samband med införandet i Sverige av viseringskodexens regler om överklagande (prop. 2010/11:121 s. 50 f.) uppskattades överklagandefrekvensen till 20 procent, vilket skulle ge ett inflöde av nya viseringsmål till domstolarna om cirka 3 600 per år.

Av årsredovisningen 2016 för domstolsväsendet framgår att antalet migrationsmål i första instans ökat i antal från cirka 27 000 år 2014 till knappt 40 000 år 2016 (vilket beror på den stora ökningen asylsökande 2015). De inkomna asylmålen ökade från 5 869 till 13 478 stycken. Inkomna mål av alla andra kategorier uppgår till drygt 100 000 stycken. Om nu aktuella beslut skulle kunna överklagas, skulle det kunna leda till – beroende på hur många som söker via webben – ett påfallande stort antal avslagsbeslut, vilka alla rent principiellt skulle kunna överklagas även om orsaken till avslaget är att den årliga kvoten är fylld. Det skulle mycket väl kunna bli den största målkategorin i förvaltningsdomstol, vilket framstår som uppenbart orimligt med tanke på beslutens art. Om besluten ska kunna överklagas, borde man därför i syfte att dämpa efterfrågan överväga att införa en avgift för överklagande, vilket i nuläget inte förekommer i förvaltningsprocess, men väl i allmän domstol.

Den samlade bedömningen av vad som anförts ovan är att besluten inte bör kunna överklagas. Eftersom beslutet inte är en visering, föreligger ingen konflikt med unionsrättens regler om rätt att överklaga. Huvudregeln enligt 14 kap. 1 § utlänningslagen är att en förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen får överklagas endast i de fall där det är särskilt angivet, i 14 kap. utlänningslagen. I 14 kap. 3 § utlänningslagen finns dock en regel om att beslut om uppehållstillstånd får överklagas, varför ändring skulle behöva ske i den bestämmelsen, förslagsvis genom ett nytt sista stycke som reglerar vad som ska gälla för den nya besluts kategorin.

Asylansökan och process i Sverige

Den asylansökan som ges in efter att personen anlärt till Sverige ska handläggas i enlighet med gällande regler för asylprocessen här, bl.a. innebärande rätt till offentligt biträde³² och rätt att överklaga. För det fall man får avslag på sin asylansökan har migranten, efter att beslutet vunnit laga kraft, inte längre rätt att vistas i landet.

Beroende på hur många tillstånd som får meddelas per år, kan Migrationsverkets och rättsväsendets kostnader komma att öka mer eller mindre. Avslagsbeslut överklagas i stor utsträckning. Här ska dock framhållas att andelen bifallsbeslut för denna grupp bör vara högre än annars, eftersom de sökande redan vid en preliminär screening bedömts ha rätt till asyl. Detta innebär i sin tur att antalet domstolsprocesser borde bli få. Samtidigt kan inte uteslutas att det först i Sverige framkommer att uppgifter i ansökan inte stämmer eller att förfalskade handlingar åberopats till stöd för ansökan. Dessutom kan tänkas att personerna inte erhåller flyktingstatus och överklagar i den frågan (en måltyp som har ökat i omfattning).

Konsekvenser av en tänkt nationell reglering

Allmänt

När det gäller Sveriges förväntade kostnader för handläggning av ärenden om inresetillstånd, asylärenden och för kommunernas del hänvisas i allt väsentligt till vad som anförts i kapitel 9 med konsekvensanalys. Här ska bara kort beröras sådana konsekvenser som är specifika för scenariot att Sverige ensidigt skulle införa en dylik reglering. En effekt är att fördelningen av asylsökande mellan EU-länderna på kort sikt skulle kunna bli mindre jämn (eftersom inte alla medlemsländer inför samma regler). De närmare konsekvenserna är helt avhängiga faktorer som hur många uppehållstillstånd som får meddelas per år, om handläggningen ska ske elektroniskt, vilka utlandsmyndigheter som ska biträda Migrationsverket etc. Samtliga

³² I 18 kap. 1 § utlänningslagen första stycket föreskrivs att offentligt biträde ska förordnas i vissa mål eller ärenden enligt utlänningslagen, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det föreligger således en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas i de utlänningsärenden som anges i bestämmelsen under punkterna 1–5. Det gäller bl.a. i mål eller ärenden om utvisning (punkt 2).

dessa förhållanden kommer regeringen att kunna förfoga över genom föreskrifter i förordning, något som skapar bättre förutsättningar för överblick och kontroll än när det anländer många asylsökande spontant. Icke desto mindre finns det osäkerhetsfaktorer som behöver tas i beaktande, dels när det gäller utlandsmyndigheternas situation och hur regleringen kan påverka de bilaterala relationerna med andra länder, dels när det gäller hur regleringen skulle påverka asylsökandes uppfattning om Sverige som asylland.³³

I fråga om finansiering har övervägts om ansökan om inresetillstånd kan förenas med en avgift, men möjligheten avvisas bl.a. med hänvisning till att en asylansökan inte är förenad med avgift.

Utlandsmyndigheterna

För enskilda har det stor betydelse vilka utlandsmyndigheter som skulle väljas ut för att bistå Migrationsverket (om inte alla ska göra det), eftersom förutsättningarna för att ta sig till en viss utlandsmyndighet kan variera. Det allmänna säkerhetsläget kan utgöra ett hinder, gränser kan vara stängda och det kan vara svårt att få besöksvisum till det land där utlandsmyndigheten ligger. Utlandsmyndigheterna kommer att behöva hjälpa till med att ta emot pappersansökningar, kontrollera identitet, granska handlingar, ta upp biometri, i förekommande fall genomföra intervju, lämna ut handlingar till sökande som fått bifallsbeslut samt eventuellt bistå vid passhantering. Arbetsuppgifter som tillkommer är att boka besök med de sökande och besvara förfrågningar från sökande men också från allmänheten, företrädesvis per telefon och post/e-post.

Vilka de närmare konsekvenserna för utlandsmyndigheterna blir är beroende av dels hur många sådana tillstånd som får meddelas per år, dels vilka utlandsmyndigheter som ska biträda Migrationsverket, dvs. förhållanden som regeringen kommer att förfoga över om bemyndigande om begränsningar skulle ges till regeringen. När det gäller konsekvenserna för utlandsmyndigheterna av införandet av regler om inresetillstånd, hänvisas till avsnitt 9.11 i kapitlet om konsekvensanalys. Det som förtjänar att tilläggas här är att problematiken med inkomna skrivelser och besök på utlandsmyndig-

³³ Det som Migrationsverket ofta benämner attraktionskraft.

heterna även under tid då kvoten är fylld skulle kunna accentueras mer i ett system där bara Sverige ska ta emot ansökningar om inresetillstånd. Även om de problemen skulle visa sig hanterbara, torde en ensidigt svensk reglering innebära högre kostnader för utlandsmyndigheterna än en EU-gemensam.

Migrationsverket

Migrationsverket skulle få ansvaret för att ta emot och handlägga webbaserade ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra inresa till Sverige för att söka asyl. Efter att personerna anlant till Sverige och ansökt om asyl, skulle dessa ansökningar handläggas i enlighet med gängse regler. Detta skulle medföra en ökad arbetsbörda och ökade kostnader.

Migrationsverket har ansvar för funktionsspecifikt it-stöd för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.³⁴ W2 är ett ärendehanteringssystem som används vid handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och visering. Sedan våren 2015 är det möjligt att i de allra flesta fall ansöka elektroniskt om uppehålls- och arbetstillstånd genom att använda Migrationsverkets webbplats. I dag görs 30–40 procent av ansökningarna i anknytningsärenden elektroniskt.³⁵ I fråga om arbetstillstånd görs hela 65 procent av ansökningarna elektroniskt.³⁶ Viseringspliktiga arbetstagare, personer som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning och studenter måste dock besöka en utlandsmyndighet för att lämna biometri och få uppehållstillståndskort före avresan.³⁷ Vidare har Migrationsverket utarbetat en förenklad digital handläggningsprocess för skyddsprocessen. Effekten förväntas bli synlig 2018.³⁸

Migrationsverket har framfört bl.a. följande till utredningen. Det går inte att utifrån förslagets nuvarande utformning svara på vilken typ och hur omfattande it-utveckling som behövs eller om Migrationsverket skulle kunna använda befintliga it-system. Däremot krävs ingen ny plattform, utan det skulle bli frågan om en

³⁴ Se närmare i SOU 2017:14 s. 97 och 104.

³⁵ SOU 2017:14 s. 84 f.

³⁶ SOU 2017:14 s. 92.

³⁷ SOU 2017:14 s. 47

³⁸ Se Migrationsverkets årsredovisning 2016, s. 26.

elektronisk ansökan bland andra. Införandet av ett nytt ärendeslag innebär att det skulle behöva tas fram ett nytt handlägningsstöd för att handlägga ärendena digitalt. Kostnaden för att ta fram en ny e-tjänst och ett handlägningsstöd kan grovt och ungefärligt uppskattas till 5–8 miljoner kronor och ta 6–8 månader att ta fram utifrån de förutsättningar som nu gäller för nya utvecklingsinsatser inom myndigheten. För tillfället har Migrationsverket begränsade it-resurser för utveckling varför s.k. utvecklingsresurser redan i dag prioriteras hårt. Således skulle Migrationsverket behöva tillföras ytterligare ekonomiska medel för att genomföra en reform som denna.

Kostnader för att utbilda personal torde kunna hållas på en rimlig nivå, eftersom det är Migrationsverkets egen personal, inte utlandsmyndighetens personal, som ska fatta besluten och man borde kunna använda sig av handläggare med erfarenhet av asyl-ärenden, som relativt enkelt kan urskilja ett ärende där chanserna för att personen ska få asyl vid en senare prövning framstår som goda. Migrationsverket har dock pekat på att dessa behövs i den ordinarie verksamheten och att ny personal kan behöva rekryteras.

Utredningen har försökt att uppskatta en tänkt kostnad per ärende, i linje med hur Migrationsverket gör för andra ärendetyper. Här ska dock framhållas att det inte finns någon ärendetyp som riktigt liknar den aktuella ärendetypen. De speciella förhållanden som talar för relativt låga kostnader när det gäller förfarandet då personen befinner sig i utlandet är följande:

1. All handläggning utom kontroll av identitet och upptagande av biometri är webbaserad.
2. Prövningen och utredningsskyldigheten är kraftigt begränsad jämfört med vanlig asylprocess, t.ex. ska intervjuer inte hållas.
3. Rätt till offentligt biträde föreligger ej.
4. Avslagsbeslut kommer inte vara individualiserade.
5. Avslagsbeslut kommer att expedieras digitalt enbart, i form av ett massutskick.
6. Rätt till domstolsprövning föreligger ej.

7. Efter att webbformuläret för ett visst år stängts ned, kommer inga ytterligare ansökningar att kunna göras (men pappersansökningar kan likväl komma in till utlandsmyndigheterna).

Här har alltså inte beaktats administration som kan tänkas uppstå för utlandsmyndigheternas del. Eventuella pappersansökningar skulle behöva scannas in eller skickas till Sverige med kurir, även om utlandsmyndigheterna inte ska handlägga dem i sak.

I avsnitt 9.5 har utredningen uppskattat kostnaden för att handlägga inresetillstånd för att söka asyl i ett EU-gemensamt förfarande till cirka 10 500 000 kronor per år, vid en årlig kvot om 500 bifall. Handläggningskostnaden per ärende har därvid uppskattats till 1 000 kronor per ärende, i linje med vad som gäller för förstagångsansökningar gällande arbetstillstånd. Den stora kostnaden i sammanhanget avsåg handläggningen av uppskattningsvis 10 000 avslagsärenden i sak. Om det är möjligt att göra som här skisserats, att avslå alla ansökningar som inte fått bifall i klump och på rent formella grunder, skulle kostnaden således bli avsevärt lägre än 10 500 000 kronor per år. Handläggningen av 1 000 bifallsbeslut uppskattas kosta cirka 1 miljon kronor. Handläggningen av avslagsbeslut och tillkommande administration (diarieföring, besvarande av frågor, kurirkostnad m.m.) skulle försiktigtvis kunna beräknas till ännu en miljon kronor för Migrationsverkets del.

Nästa fråga är vilka kostnader som kan tillkomma efter att personerna anlant till Sverige. Migrationsverkets styckkostnad per asylansökan exklusive kostnader för offentligt biträde uppgick till 16 780 kronor för år 2016. När personerna anlant till Sverige och här sökt asyl finns en presumtion för rätt till offentligt biträde, i vilket fall styckkostnaden totalt uppgår till 21 445 kronor.³⁹ Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (18 kap. 1 § utlänningslagen). Man skulle kunna hävda att om personen säkert kommer att få bifall till sin asylansökan, behöver inte offentligt biträde utses för personen.⁴⁰ Det förefaller därför inte alldeles

³⁹ Denna styckkostnad förefaller inte inkludera kostnader för "rättshjälp" som går på anslaget 1:6. Styckkostnaden för asylärenden inklusive kostnader för offentligt biträde torde vara 21 445 kr (se s. 24 respektive s. 38 i Migrationsverkets årsredovisning för 2016).

⁴⁰ Samtliga som beviljats det tidsbegränsade uppehållstillståndet kommer emellertid knappast att kunna avvara detta.

adekvat att jämföra med styckkostnaden i ett asylärende. Det ligger närmare till hands att jämföra med styckkostnaden för ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, cirka 5 000 kronor. Kostnaden för att handlägga dessa tillkommande asylärenden skulle då vid en årlig kvot på 1 000 tillstånd kunna uppskattas till 5 miljoner kronor, vilket torde vara högt räknat.

Sammanfattningsvis skulle Migrationsverket vid en årlig kvot om 1 000 tillståndsärenden behöva tillföras 7 miljoner kronor, för handläggningen av såväl den nya ärendetypen (2 miljoner kronor) som de därpå följande asylärendena (5 miljoner kronor). Till detta kommer oavsett kvotens storlek kostnader för bl.a. it-utveckling, utbildning och underhåll.

Konsekvenser för övriga statliga myndigheter samt kommuner

En reglering som den skisserade bör inte kunna få några stora konsekvenser för andra statliga myndigheter än Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. För *förvaltningsdomstolarnas* del kan dock tillkomma ett mindre antal asylprocesser (avlägsnandemål), för det fall att de sökande som fått tillstånd att komma hit mot förmodan skulle visa sig inte ha rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Vissa som inte erhåller flyktingstatus kan tänkas komma att överklaga detta. Detta bedöms dock inte påverka förvaltningsdomstolarna annat än marginellt. På samma sätt skulle *Polismyndigheten* i teorin kunna få fler verkställighetsärenden när människor med lagakraftvunnet utvisningsbeslut inte lämnar landet frivilligt, men det bör röra sig om endast ett fåtal. De tillhör ju ett urval som fått tillstånd att komma till Sverige just för att de förefaller ha rätt till asyl. Dessutom är den årliga kvoten begränsad.

I fråga om konsekvenser för kommuner och Arbetsförmedlingen hänvisas till vad som anförts i dessa delar i kapitel 9.

Konsekvenser på EU-nivå

Den gemensamma asylpolitiken utgår från en ökad harmonisering där ländernas regler och tillämpning blir alltmer lika och ska resultera bl.a. i en jämnare fördelning av asylsökande. EU-domstolen har dock varit tydlig med att viseringar i asylsyfte inte omfattas av

viseringskodexens område och att det för närvarande inte finns några gemensamma regler om inresetillstånd för asylsökande. Området omfattas således av medlemsstaternas exklusiva kompetens. Flera EU-länder har också egna regler på området. Mot denna bakgrund kan det knappast påverka relationen till EU eller dess medlemsstater i negativ riktning om Sverige skulle gå före med ett förslag som syftar till att tillskapa en laglig asylväg, något som EU:s egna institutioner ofta ställt sig positiva till. Sverige kan göra nyttiga erfarenheter att användas i ett europeiskt sammanhang.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatlag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.
102. Skatt på kadmiium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. Fi.
103. Lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]
- Skatt på kadmuim i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. [102]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraravgifter i brottbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Hyran vid nyproduktion
– en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalogring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning
– ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan
– ett regelverk för dagens behov. [100]

Lagliga vägar för att söka asyl i EU. [103]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism
och växande besöksnäring. [95]
Effektivare energianvändning. [99]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]
Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]
Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]
Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]
För dig och för alla. [40]
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]
Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]
God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]
Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]
Dataskydd inom Socialdepartementets
verksamhetsområde – en anpassning
till EU:s dataskyddsförordning. [66]
Enhetliga priser på receptbelagda
läkemedel. [76]
Finansiering, subvention och prissättning
av läkemedel – en balansakt. [87]
Jämställt föräldraskap och
goda uppväxtvillkor för barn
– en ny modell för föräldraförsäk-
ringen. [101]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enkla system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]
Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]
Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]
EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]
Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]
Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]
Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]
Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till
undervisning och revitalisering. [91]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]
Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]