

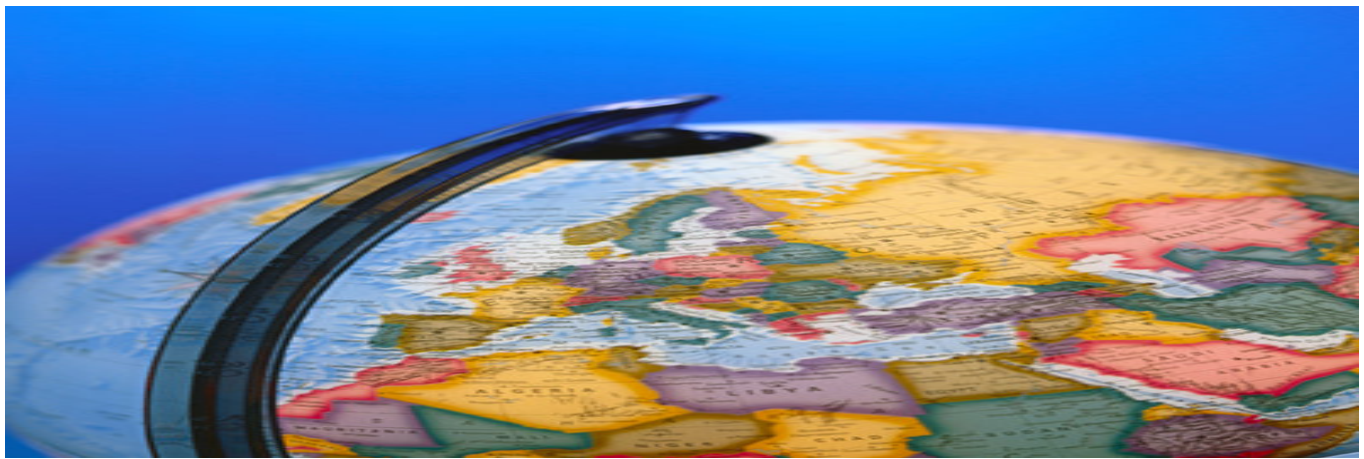
# Migrationsverkets internationella strategi



# Innehåll

---

Sammanfattning – strategiska prioriteringar inom det internationella samarbetet .....	3
Varför en internationell strategi?.....	5
Uppdraget	5
Metod	5
Detta dokument	5
Verkets EU-engagemang.....	6
Grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet	6
Ökade möjligheter till legal migration och global utveckling	7
De viktigaste frågorna i EU-samarbetet de närmaste åren	7
Prioriteringar under det svenska ordförandeskapet	9
Bemanning av rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer förstärks	9
Ny organisation – utvidgad bevakning	9
Lissabonfördraget, EG-rätten och processer i EG-domstolen	10
EU-kompetens	10
Samarbetet med andra medlemsstater, deras myndigheter samt EU:s institutioner	11
Europeiska flyktingfonden och Europeiska återvändandefonden	11
Projektverksamhet finansierad genom EU:s budget	11
Internationellt utvecklingssamarbete – migration och utveckling .....	13
Sveriges politik för global utveckling	13
Global Forum on Migration and Development	15
Verkets fortsatta arbete med internationellt utvecklingssamarbete	15
Samarbetet med UNHCR, IOM och IGC.....	16
Utökad samverkan och bevakning	17
Generaldirektörernas europeiska samarbete – GDISC.....	18
GDISC:s konferenser	18
Projektverksamhet inom ramen för GDISC	18
Utvecklingen av GDISC	18
Det nordiska samarbetet .....	19
Verkets fortsatta deltagande i det nordiska samarbetet	19
Samverkan med andra internationella organisationer.....	20
ICMPD	20
A8	20
Östersjösamarbetet	20
Budapestprocessen	21
ENARO	21
AGEF	21
Frivilligorganisationer	21
Internationella kontakter i det operativa arbetet – verkets organisation och rutiner.....	22
Operativt arbete	22
Internationella strategigruppen möts regelbundet	22
Fastställd rutin för deltagande i internationella konferenser, seminarier etc.	22
Resursutnyttjande – resekostnader	23
Internationella besök	23
Lista över förkortningar.....	24



## Sammanfattning – strategiska prioriteringar inom det internationella samarbetet

---

### **EU och Sveriges ordförandeskap**

#### *Harmonisering och praktiskt samarbete i fokus*

Arbetet med det framtida gemensamma europeiska asylsystemet kommer att vara i fokus under flera år framöver. Migrationsverket, bl.a. genom sitt arbete med att utveckla ett europeiskt utbildningsprogram på asylområdet, intar en framskjuten position i förverkligandet av det gemensamma asylsystemet.

Samarbetet inom Europeiska unionen (EU) har redan idag stor betydelse för verkets dagliga verksamhet då det påverkar asylprocessen, bl.a. genom Dublinarbetet och landinformations-samarbetet, men än mer i framtiden då det gemensamma europeiska asylsystemet tar form. EU-samarbetet reglerar också viseringsarbetet och anhöriginvandringen samt kommer att reglera arbetskraftsinvandringen både praktiskt och innehållsmässigt. Nya former för praktiskt samarbete är under utvecklande, bl.a. ett europeiskt stödkontor för asyl- och migrationsfrågor. Arbetet avseende migration och utveckling håller också på att utvecklas på EU-nivå.

Migrationsverket behöver därför ha en tydlig bevakning och samordning av EU-samarbetet för att säkerställa verkets effektiva, enhetliga och aktiva medverkan. Särskilda insatser kommer att krävas inför och under Sveriges EU-ordförandeskap hösten 2009. Detta sker på uppdrag av och i nära samråd med Justitiedepartementet.

### **Migration och utveckling**

#### *Insatser med förankring i verksamheten*

Med utgångspunkt i Sveriges politik för global utveckling (skrivelse 2007/08:89), som fastslogs under våren 2008, ska verket engagera sig i det internationella utvecklingssamarbetet. Beslut kring insatser ska utgå från ett fokus på nytta/mervärde,

specifika länder, ämnen och kompetens/resurser. Denna strategi innehåller ett antal kriterier som på olika sätt behöver vara uppfyllda för att Migrationsverket ska åta sig att genomföra eller delta i framtida projekt. Den internationella strategigruppen (ISG) har en central roll i beredningen av nya eller fortsatta insatser.

Ett förstärkt samarbete med Sida behöver etableras. Sidas och Migrationsverkets generaldirektörer kommer att leda detta arbete.

### **UNHCR, IOM, IGC och GDISC**

#### *Viktiga organisationer i det dagliga arbetet*

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Organisation for Migration (IOM), Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC) och General Directors' Immigration Services Conference (GDISC) är prioriterade samarbetsorganisationer. Verket ska förstärka sin dialog med UNHCR och IOM vad avser det tekniska samarbetet genom årliga bilaterala samtal mellan verkets och de två organisationernas ledning. Dessa diskussioner ska också behandla verkets kostnader för olika projekt och de tjänster verket har avtalat om.

Nya åtaganden mellan organisationerna och verket ska alltid beredas i ISG. Verket ska delta mer direkt i arbetet med UNHCR:s slutsatser från exekutivkommittén (EXCOM). IGC och GDISC ska användas i större utsträckning för analys och praktiskt samarbete.

### **Organisation och samordning**

#### *Enhetlighet och verksnytta säkerställs*

Verksamhetsområdet europeiskt och internationellt samarbete (VO EIS) ansvarar för att enhetlighet och verksnytta säkerställs. Detta sker bl.a. genom

fastställande av tydliga rutiner för EU-samarbetet och övrigt internationellt arbete, månatliga möten och stående avstämningpunkter i ISG samt framtagandet av en internationell handbok för publicering på verketsnätet.

## Övergripande prioriteringar

Deltagande i det internationella arbetet ska prioriteras enligt följande:

### Internationella förhandlingar och möten

1. EU-samarbetet
2. GDISC
3. IGC
4. Nordiska utlänningsutskottet (NU)
5. Styrelsen för International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
6. Övrigt internationellt samarbete

UNHCR och IOM är prioriterade samarbetsorganisationer, bl.a. i det löpande operativa arbetet. Verket ska förstärka sin dialog med UNHCR och IOM vad avser det tekniska samarbetet (se vidare i avsnittet om samarbetet med UNHCR, IOM och IGC).

### Internationellt utvecklingssamarbete

Det internationella utvecklingssamarbetet kommer att ha en betydande roll för verket åtminstone under de närmaste tre åren i enlighet med Sveriges politik för global utveckling. Beslut kring insatser ska utgå från ett nytto- och mervärdes-, land-, ämnes-, samt ett kompetens och resursfokus. ISG har en central roll i beredningen av nya eller fortsatta insatser.

# Varför en internationell strategi?

---

## Uppdraget

I Migrationsverkets verksamhetsplanering för 2008 har verksamhetsområdet europeiskt och internationellt samarbete (VO EIS) fått i uppdrag att

- kartlägga verkets nuvarande EU-engagemang på alla nivåer samt lägga förslag till åtgärder för att säkerställa verkets effektiva, enhetliga och aktiva medverkan i EU-samarbetet med särskilt fokus på EU-ordförandeskapet 2009,
- ta fram en övergripande verkstäckande internationell strategi för beslut av generaldirektören (GD), och
- successivt lägga förslag till förändringar på det internationella området med fokus på resurseffektivitet och verksnytta.

Uppdraget har sin utgångspunkt i att regeringen i regleringsbrevet för 2008 uppmanar Migrationsverket att förstärka sitt arbete inom Europeiska unionen (EU) och internationellt i syfte att bidra till uppfyllelsen av regeringens mål för migrationspolitiken.

Migrationsverket ska till regeringen redovisa arbetet inom EU samt övrigt internationellt arbete. Redovisningen ska innefatta de strategiska målen för verkets deltagande i internationella fora.

Av redovisningen ska särskilt framgå hur verket

- deltar i och samarbetar med andra myndigheter inom ramen för Sveriges löpande arbete i rådet och Europeiska kommissionens (kommissionen) expertgrupper och kommittéer,
- samarbetar med andra EU-länder och deras myndigheter, kommissionen, länder utanför EU samt relevanta internationella och nationella organisationer,
- arbetar inom ramen för EU:s övergripande strategi för migration och dess genomförande,
- arbetar med migration och utveckling.
- utvecklar projektverksamhet finansierad genom EU:s budget i prioriterade länder, och
- sprider information om tillgängliga budgetmedel för internationella projekt till myndigheter, organisationer och företag.

För att uppnå målen för arbetet inom Europeiska unionen och övrigt internationellt arbete ska Migrationsverket, i enlighet med regleringsbrevet, säkerställa att myndigheten har kompetens, kapacitet och organisation att bereda underlag inför förhandlingar på EU-nivå (inklusive i lagstiftnings-

ärenden) och internationellt. Migrationsverket ska också säkerställa att myndigheten har kompetens och övriga organisatoriska förutsättningar för att bidra till genomförandet av det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd under andra halvåret 2009.

## Metod

Under första halvåret 2008 har Migrationsverket genomfört en genomlysning och kartläggning av all internationell verksamhet. Det är en omfattande verksamhet som involverar flera delar av verket. Parallellt har olika delar av arbetet analyserats och förslag till åtgärder successivt behandlats i ISG, bestående av samtliga verksamhets- och ansvarsområdeschefer. I vissa fall har även separata beslut fattats av generaldirektören. Det arbetet har utgjort byggstenar för denna strategi. Tanken är att strategidokumentet, detta år, även ska utgöra den rapportering till regeringen som efterfrågas enligt ovan.

I början av 2008 fick VO EIS sin nya organisation på plats. Ett antal resursförstärknings har gjorts i enlighet med den plan som beslutats av generaldirektören (se mer om organisationen under avsnittet Ny organisation – utvidgad bevakning och analys).

## Detta dokument

Utgångspunkten är att strategidokumentet ska ses som en helhet där prioriteringar görs i förhållande till olika huvudområden såsom t.ex. EU-samarbetet och det internationella utvecklingssamarbetet. Samtidigt innehåller varje huvudområde särskilda riktlinjer som successivt kan vara i behov av revidering beroende på utvecklingen på asyl- och migrationsområdet. Dokumentet innehåller därför också verktyg och rutiner för att verket ska kunna fatta strategiska beslut. Kapitelindelningen följer huvudområdena, och det är därmed möjligt att revidera ett huvudområde, t.ex. samarbetet med IOM, utan att behöva revidera hela strategidokumentet.

I inledning av varje kapitel återfinns en ruta i vilken verkets strategi på respektive huvudområde sammanfattas. Därefter följer en kortare beskrivning av nuläget och en analys av olika viktigare komponenter. Förslag till åtgärder presenteras och dessa utgör underlag till respektive strategiruta.

VO EIS, i samråd med ISG, ansvarar för att detta dokument hålls uppdaterat.



# Verkets EU-engagemang

## Strategi för verkets EU-arbete

- En samlad bevakning och samordning av EU-samarbetet ska säkerställa verkets effektiva, enhetliga och aktiva medverkan. VO EIS ansvarar för detta i samverkan med övriga områden på verket. Verkets linje och positioner i förhandlingsarbetet ska vara enhetliga och beredda med berörda områden.
- Verket ska vara ett kompetent stöd till Justitiedepartementet i EU-arbetet.
- Bemanning av rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer ska ses över vid behov och åtminstone en gång per år (efter ordförandeskapet). Fastställd kravprofil används.
- Rapporter om viktiga EU-frågor presenteras för GD och verkets lednings- och chefsgrupp samt publiceras på verksnätet. Rapporterna tas fram i samband med prognosarbetet.
- VO EIS ska kontinuerligt utveckla metoder och stöd för ett effektivare EU-arbete. Särskilda satsningar ska göras inför och under EU-ordförandeskapet, bl.a. vad gäller kompetenshöjande åtgärder (fokus på förhandlingsarbetet) och en förstärkt organisation.
- Behovet av resurser under ordförandeskapet behöver fastställas under hösten 2008.
- Verket ska utvidga de bilaterala kontakterna med EU:s medlemsstater inför EU-ordförandeskapet.
- Verket ska medverka aktivt till att det praktiska samarbetet utvecklas inom ramen för EU.
- Europeiska flyktingfonden och Europeiska återvändandefonden (EU-fonderna) ska utnyttjas optimalt i verkets utvecklingsarbete och en effektiv fondförvaltning ska säkerställas.
- Verkets arbete vad gäller EG-domstolsprocessen behöver stärkas. Bevaknings- och beredningsrutiner behöver utarbetas och fastställas.

## Bakgrund och nuläge

Det kan konstateras att verkets EU-engagemang under 2007 till största del fokuserat på deltagande på expertnivå i olika rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Totalt var verket engagerat i Bryssel under 149 dagar och 171 dagar användes för förberedelsearbete. I dessa siffror är inte VO EIS löpande arbete inräknat. Det kan dock anses som förhållandevis begränsat jämfört med det totala

förhandlingsarbetet på migrationsområdet i Bryssel och relaterat EU-samarbete.

Bemanning har funnits för samtliga arbetsgrupper i form av en eller två experter som fått uppdraget vid olika tillfällen och ej genom någon särskilt fastställd rutin.

Verkets medverkan i rådsarbetsgrupperna har främst bestått i expert- och administrativt stöd (minnesanteckningar) till Regeringskansliet före och under mötena.

Flödet av information om och kring EU:s rådsarbetsgrupper har inte varit samordnat utan många gånger skötts av respektive expert utan gemensamma rutiner för rapportering. Inte heller har verket haft en rutin för hur verket ska bidra till förhandlingsinstruktioner och hur verket håller en enhetlig och gemensamberedd linje i olika frågor. Under våren 2008 har en EU-samordningsfunktion etablerats inom VO EIS som har det operativa ansvaret för flera av dessa frågor.

Förvaltningen av EU-fonderna har utvecklats under våren 2008 (se separat avsnitt nedan).

En sammanställning av projektverksamhet delvis finansierad av EU:s budget återfinns i ett separat avsnitt nedan.

## Grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet

Verket har i sitt yttrande över Grönboken sagt att det är en utmaning att uppnå ett gemensamt asylförfarande inom EU. Vi har redan sett att arbetet med att hitta en gemensam lägstanivå för asylförfarandet och mottagningsförhållanden är svårt. Många av problemen har sin grund i det faktum att medlemsstaterna har olika förvaltningskulturer där den svenska förvaltningen utmärker sig med en självständighet, offentlighetsprincip och serviceskyldighet som går längre än motsvarande principer och bestämmelser i andra medlemsländer.

Länderna har även olika rättstraditioner. Målet måste vara en gemensam lagstiftning, som inte bara är direkt tillämplig, utan också tillämpas enhetligt i alla medlemsstater.

För att lyckas med denna utmaning måste även organisation och arbetsätt i asylsystemet övervägas. Att exempelvis få tjänstemännen att tänka lika och tillämpa lagen på samma sätt är en förutsättning för att uppnå harmonisering. Det är därför angeläget att arbeta aktivt och konstruktivt både med utbildningsverktyg och fortbildning av tjänstemännen samt med erfarenhetsutbyte av olika slag. För att uppnå målsättningarna med ett gemensamt asylförfarande är det väsentligt att utveckla och underlätta

förutsättningarna för en enhetlig och gemensam utbildning för europeiska tjänstemän involverade i asylprocessen (jmf. det av Migrationsverket ledda projektet European Asylum Curriculum - EAC - nedan). Det är också viktigt att på olika sätt möjliggöra erfarenhets- och praxisutbyte liksom att underlätta praktiskt samarbete myndigheterna emellan.

Det är angeläget att förbättra villkoren för personer som söker skydd i EU, att effektivt lägga fram och göra sina anspråk gällande och få ett svar som är avpassat till deras individuella behov. Samtidigt är det viktigt att stärka kapaciteten hos alla aktörer i asylprocessen så att de kan fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. För att effektivt hantera asylströmmar och förhindra bedrägeri och missbruk, och därigenom bevara asylsystemets integritet och trovärdighet, är det för svenskt vidkommande främst en fråga om att säkerställa väl fungerande asylsystem och mottagningsförhållanden. Tillträdet till asylsystemet är i princip obegränsat under förutsättning att utläningen nått svenskt territorium. En grundläggande förutsättning för ett gemensamt asylsystem är gemensamma regler för tillträde till och juridiskt biträde i asylprocessen samt hur tillkommande skäl för uppehållstillstånd hanteras inom processen.

Det är en prioritering för den svenska regeringen att ytterligare harmonisering av både lagstiftning och praxis sker. Det är en förutsättning för ett fungerande asylsystem inom EU och skapar förutsättningar för ett delvis gemensamt ansvarstagande inom EU.

## Ökade möjligheter till legal migration och global utveckling

Under senare tid har Sverige haft ett politiskt fokus på frågor rörande arbetskraftsinvandring och kommer under slutet av 2008 att få ett mycket generöst system även på detta område. Detta ligger väl i linje med vad som händer på EU-nivå, där direktiven om arbetskraftsinvandring kommer få en central roll. Det är viktigt för verket att även internationellt arbeta med frågor rörande arbetskraftsinvandring och andra sätt att stärka den legala migrationen till landet. Frågor rörande migration och arbetskraftsinvandring hänger nära samman med frågeställningar kring global utveckling. Även på detta område finns en stor aktivitet på EU-nivå. Det är viktigt också för verkets del att den globala migrationens möjligheter tillvaratas.

## De viktigaste frågorna i EU-samarbetet de närmaste åren

### Rådsarbetsgruppen för asyl

Verket förväntar sig ett tungt arbete på asylområdet de närmaste åren eftersom det ska gå från ett område med miniminormer till harmoniserad lagstiftning. Under senare delen av 2008 förväntas kommissionen lägga förslag till ett mottagandedirektiv samt ett europeiskt stödkontor. En politisk överenskommelse förväntas kunna nås vad gäller

- ändring av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd.

### Rådsarbetsgruppen för migration och återsändande (expulsion)

För närvarande pågår förhandlingar om ett

- direktiv om sanktioner för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU:s medlemsstater, och ett
- direktiv om gemensamma standarder för återsändande av personer som vistas olagligt i medlemsstaterna - det sk. återvändandedirektivet. En politisk överenskommelse har uppnåtts i juni 2008.

### Rådsarbetsgruppen för migration; inresa och vistelse (admission)

Förhandlingar pågår om ett

- direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, och ett
- direktiv om rättigheter och enhetliga uppehålls- och arbetstillstånd för arbetstagare från tredjeland.

### Rådsarbetsgruppen för viseringar

Viseringsfrågorna kommer att fortsätta att vara aktuella och det handlar främst om förhandlingar om en

- förordning om informationssystemet för viseringar (VIS). Det finns en politisk överenskommelse inom EU om den legala grunden för VIS (Visa Information System). VIS-förordningen är slutförhandlad men har ännu inte antagits. Europaparlamentet, som är medbeslutande, har krävt att rådsbeslutet för brottsbekämpande myndigheters tillgång till VIS ska antas samtidigt som VIS-förordningen,
- förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar för kortare vistelse, och en
- förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna.

### Dublinförordningen

Dublinförordningen har en viktig funktion i det successiva inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem. En utvärdering av Dublinförordningen är att vänta, med syftet att effektivisera hanteringen av Dublinärenden enligt första asyllandsprincipen. Förhoppningen att Dublinförordningen skulle minska "asylum shopping" har inte infriats. De prioriterade problem- och frågeställningarna är bl.a. att tydligare definiera grunderna för när en medlemsstats ansvar upphör och att se över tidsfristen för när ansvaret övergår till den andra medlemsstaten. Dessutom behövs bestämmelserna för familjesammanhållning/ återförening ses över då dessa tillämpas olika av

medlemsstaterna. Kommissionen beräknar att kunna lägga fram ett utkast till ny Dublinförordning i september/oktober 2008.

### **Eurodac**

Det europeiska fingeravtryckssystemet (Eurodac) har till syfte att bistå med fastställandet av vilken medlemsstat som enligt Dublinförordningen är ansvarig för att pröva en ansökan om asyl och att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen. Då det för närvarande finns problem med medlemsstater som är mycket sena med att lägga in fingeravtryck i systemet, vilket får till följd att en annan medlemsstat orätt får påta sig ansvaret för prövning av asylansökan, har kommissionen för avsikt att föreslå en tydlig tidsfrist för översändande av data till Eurodac. I takt med att antalet fingeravtryck ökar i systemet ökar även antalet träffar med följd att det kan uppstå svårigheter att avgöra ansvarig medlemsstat för asylprövningen. Kommissionen avser därför att även föreslå tekniska tillägg för att möjliggöra ytterligare information (i kodad form) rörande en asylsökandes status för att underlätta ansvarsförhållandena men även att använda systemet för en utökning av informationsflödet. Verket måste finna en lösning på hur verket ska ta fram den utökade informationen för inmatning i Eurodac-systemet och beräkna det ökade resursbehovet.

### **Visa Information System (VIS)**

Kommissionens VIS-projekt samarbetar med medlemsstaterna i utformning av det gemensamma viseringssystemet (VIS). Kommissionen ansvarar för det centrala VIS-systemet och medlemsstaterna för att anpassa och utveckla nationella system. Arbetet kretsar för närvarande kring utveckling och tester. Omfattande tester mellan det centrala och de nationella systemen planeras att genomföras från hösten 2008 till våren 2009.

Enligt kommissionens tidsplan beräknas VIS-systemet vara klart i maj 2009. För närvarande fokuserar VIS på biometri. Det kommer att innebära stora konsekvenser för utlandsmyndigheterna där personlig inställelse kommer att krävas vid viseringsansökan och biometri av den sökande ska tas i form av tio fingeravtryck samt fotografi. Det ska även genomföras sökning mot VIS-databasen vid samtliga viseringsärenden. VIS kommer att underlätta för Migrationsverket vid asylärenden då sökmöjligheter ges i VIS för att identifiera asylsökande och för att avgöra vilket land som är ansvarigt enligt Dublinförordningen.

### **Europeiska Migrationsnätverket (EMN)**

Europeiska Migrationsnätverkets (EMN) mål är att tillgodose gemenskapsinstitutionernas och medlemsstaternas myndigheters och institutioners behov av information i frågor som rör migration och asyl. Detta görs genom att tillhandahålla uppdaterad, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om

migration och asyl i syfte att stödja utformningen av Europeiska unionens politik på dessa områden. EMN ska också ha till uppgift att förse allmänheten med information om dessa frågor.

EMN ska bl.a.

- samla in och utbyta uppdaterade och tillförlitliga data och uppdaterad och tillförlitlig information från ett brett urval av olika källor,
- analysera data och information och presentera dem i lättillgänglig form,
- bidra till, i samarbete med andra berörda EU-organ, utarbetandet av indikatorer och kriterier som gör informationen enhetligare,
- utarbeta och offentliggöra återkommande rapporter om migrations- och asylsituationen i gemenskapen och medlemsstaterna,
- inrätta och underhålla ett Internetbaserat system för informationsutbyte, och
- öka medvetenheten om migrationsnätverket genom att ge tillgång till den information det samlar in och sprida migrationsnätverkets resultat.

Beslut om att formellt inrätta EMN fattades av ministerrådet den 6 maj 2008. Migrationsverket, genom verksamhetsområdet planering och styrning, (VO PoS) ansvarar för den svenska kontaktpunkten. Detta är ny uppgift för verket. Det är viktigt att arbetet med EMN blir väl känt inom verket och att det skapas förutsättningar för verksamheten att dra så stor nytta av nätverket som möjligt. Justitiedepartementet utser den svenska ledamoten i styrelsen. Verket, genom VO EIS, ansvarar för Sveriges deltagande i systemet för ömsesidigt informationsutbyte om medlemsstaternas åtgärder rörande asyl och invandring – Mutual Information Mechanism (MIM). Arbetet ska bedrivas i nära samråd med kontaktpunkten för EMN.

### **Praktiskt samarbete**

Frågan om det praktiska samarbete ligger högt på dagordningen och kommer att vara en viktig fråga under det svenska ordförandeskapet. Kommissionen genomför för närvarande en studie om praktiskt asylsamarbete. 10 medlemsstater, bl.a. Sverige (Justitiedepartementet och Migrationsverket) samt vissa andra aktörer (t.ex. GDISC) har valts ut att delta i studien.

RIF-rådet har under våren 2008 antagit rådsslutsatser om det praktiska samarbetet. Dessa rådsslutsatser kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet med att bl.a. inrätta ett sk. europeiskt stödkontor, genomförande av EAC-projektet m.m.

Ovan nämnda arbete i enlighet med Dublinförordningen, inom ramen för EMN och arbetet med VIS är också praktiskt samarbete och bör tas med i diskussionerna kring vilka uppgifter ett stödkontor ska ha.



## **EU:s globala ansats för migration (EU Global Approach to Migration)**

Inom ramen för EU:s globala ansats för migration upprättas sk. samarbetsplattformar för migration och utveckling med relevanta ursprungs- och transitländer. Samarbetsplattformerna har till syfte att fördjupa och operationalisera dialogen på migrationsområdet och ska drivas genom lokalt deltagande. De ska sammanföra partnerlandets myndigheter, särskilt intresserade medlemsstater, kommissionen, internationella och regionala organisationer och relevanta frivilligorganisationer på plats. Tanken är att man ska diskutera den migrationspolitiska dagordningen i landet, både i ett nationellt och internationellt perspektiv med fokus på hur ökat samarbete kan leda till bättre hantering av migrationens positiva och negativa sidor.

Inom EU:s High Level Working Group for Asylum and Migration (HLWG) har beslut fattats om att två ”pilot-plattformar” ska upprättas med Etiopien och Kap Verde. Sverige har inlett diskussioner, under Justitiedepartementets ledning, om att bidra till plattformen med Etiopien.

## **Prioriteringar under det svenska ordförandeskapet – praktiska frågor kring genomförandet**

Det svenska ordförandeskapsprogrammet kommer att fastställas tidigast under hösten 2008. Man kan dock redan nu utgå från att följande frågor kommer att vara prioriterade under ordförandeskapet 2009:

- Det gemensamma europeiska asylsystemet, som enligt det sk. Haagprogrammet, ska vara klart 2010.
- EU:s globala ansats för migration - Migration och utveckling.
- Laglig migration och inresa (arbetskraftsdirektiven och viseringsförordningen).
- Uppföljning av Haagprogrammet.

Behovet av resurser under ordförandeskapet behöver fastställas under hösten 2008.

## **Bemanning av rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer förstärks**

Under våren 2008 har en ny rutin för bemanningen av rådsarbetsgrupperna och genomförandekommittéerna inrättats. Antalet personer kring respektive grupp har utökats dels för att bredda resursbasen, dels för att säkerställa en bra bemanning inför och under det svenska EU-ordförandeskapet. I arbetet med bemanningen har också vägts in vilka behov verksamheten har av att delta i EU-arbetet. Detta har säkerställts genom att ansvariga verksamhets- och ansvarsområdeschefer har fått ange vilka arbetsgrupper/genomförandekommittéer som de tycker är relevanta att bevaka för respektive område.

Genom detta arbetssätt har också beredningsgrupper kring varje arbetsgrupp-/genomförandekommitté bildats. Idag finns det *51 personer* som är utsedda till att representera verket i de *7 rådsarbetsgrupperna* och de *13 genomförandekommittéerna*. En del personer deltar i mer än en grupp. Tanken är att bemanningen under hösten 2008 ska säkerställas genom formella förordnanden som sträcker sig fram över ordförandeskapet. Nuvarande bemanning och förteckning över relevanta rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer återfinns på verksnätet.

Det har också utarbetats en kravprofil som används sedan början av 2008. Migrationsverkets representanter i EU-arbetsgrupper och kommittéer ska så långt möjligt ha följande kvalifikationer:

- Goda (expert)kunskaper i frågorna som förhandlas.
- Förhandlingsvana eller god förmåga att kunna föra fram synpunkter till externa intressenter.
- Tala och skriva engelska obehindrat (ytterligare språkkunskaper är meriterande).
- Vara analytisk.
- Vara en duktig skribent.
- Erfarenhet av internationellt arbete och EG-rätt är meriterande.

## **Ny organisation – utvidgad bevakning och analys**

En samordningsfunktion för allt EU-samarbete som verket behöver bevaka har under våren 2008 inrättats på den internationella strategienheten inom VO EIS. Under hösten 2008 ska den vara väl integrerad i det löpande arbetet och vara navet i verkets dagliga EU-arbete.

I den statliga utredningen Styrning av staten (SOU 2007:75) konstateras att EU har medfört ett ökat behov av samordning till följd av ambitionen att tala med en röst i EU-sammanhang. Kontakterna är nödvändiga och en konsekvens av att expertis och sakkunskap till stor del finns hos myndigheterna.

Utredningen konstaterar vidare att inom vissa områden har de formella organisatoriska gränserna mellan Regeringskansliet och myndigheter i praktiken suddats ut. Vissa tjänstemän hos myndigheterna har mer samarbete med delar av Regeringskansliet och EU än med den egna organisationen. Även om utredningen ännu inte har behandlats av regeringen så anser Migrationsverket att utredningens överväganden är rimliga.

Migrationsverkets EU-samordning ska därför framför allt

- ha god kännedom om de viktigaste förhandlingsfrågorna och hur arbetet framskrider,
- med kort varsel kunna avge lägesrapporter och ta fram underlag om specifika frågor,
- ansvara för att deltagandet i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer fungerar i enlighet med

- de beslut om bemanning, förberedelser, beredning och rapportering som har fattats,
- till GD och ledningsgruppen ta fram rapporter om det löpande EU-samarbetet med fokus på viktigare rättsinstrument och beslut i rådet. Rapporten, som tas fram i samband med att prognosunderlag utarbetas, ska innehålla en analys av framtida utveckling och vid behov förslag till åtgärder,
  - skapa rutiner för en väl fungerande EU-samordning (inkl. rutiner kring deltagande och rapportering från EU-möten) inte minst för att kunna ha en central roll under EU-ordförandeskapet hösten 2009 (dessa rutiner ska bli en del av en internationell handbok), och
  - hålla löpande kontakt med Regeringskansliet vad gäller förhandlingsarbetet.

## Lissabonfördraget, EG-rätten och processer i EG-domstolen

Det nya fördraget är ett naturligt steg i utvecklingen av EU som ett instrument för EU:s medlemsstater att möta dagens och morgondagens transnationella utmaningar. Fördraget kommer att bli ett viktigt instrument för en förstärkt europeisk integration. Genom fördraget skapas bl.a. bättre förutsättningar för ett gemensamt ansvarstagande på de asyl- och migrationspolitiska områdena. Förändringarna i fördraget är en naturlig konsekvens av den ökade betydelse asyl- och migrationsfrågorna fått i det europeiska samarbetet. Antagandet av Lissabonfördraget kommer sannolikt att medföra ett ökat tryck på en harmoniserad lagstiftning på asyl- och migrationsområdet, vilket främjar ett solidariskt ansvarstagande för asylsökande inom EU. EG-domstolens nya roll kan komma att innebära längre handläggningstider vilket kan påverka verkets genomströmning. Det är därför positivt att ett snabbförfarande kommer att genomföras. Det är även positivt att EU:s stadga om de mänskliga rättigheterna blir rättsligt bindande.

Lite beroende på när Lissabonfördraget träder i kraft kan det påverka både planering och genomförande av det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009. Det handlar då främst om att det kan bli förändringar i strukturen vad gäller rådsarbetsgrupperna.

Under 2008 har det första förhandsavgörandet inletts där Migrationsverket är part i EG-domstolen. Rutinerna för hur EG-domstolsfrågorna bevakas och bereds i verket behöver utarbetas och fastställas. Det är strategiskt viktigt att verket kan processa i EG-domstolen på ett effektivt och professionellt sätt, eftersom det påverkar tillämpningen av nationell rätt.

## EU-kompetens

Som nämnts har Migrationsverket idag flera tjänstemän som dagligen jobbar med olika EU-frågor. Det handlar förutom experter i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer också om nationella projekt för genomförande av beslut fattade inom EU (t.ex. rörande

Schengen och viseringsarbetet). Verket har också flera kontaktpunkter i olika EU-nätverk samt experter/projektledare i EU-finansierade projekt. Det innebär att det redan finns en omfattande kunskap om det löpande EU-samarbetet inom verket. Det finns också ett antal personer som var med under det första svenska EU-ordförandeskapet 2001. VO EIS arrangerar återkommande möten med nätverk för personal som deltar i EU-samarbetet respektive projekt.

## Stärkande av kompetensen inför EU-ordförandeskapet

Med tanke på att det redan finns en omfattande kunskap inom verket finns det anledning att överväga hur vi bäst tar tillvara den kunskapen vid planeringen och genomförandet av en central kompetensutvecklingsinsats inför EU-ordförandeskapet. Utgångspunkten bör vara att så mycket som möjligt skräddarsy insatserna efter de faktiska behov som finns på verket snarare än att köpa in externa och generella kurser om EU-förhandlingar etc. Fokus ska ligga på EU-ordförandeskapet och de frågor som kan förväntas behandlas liksom de praktiska/organisatoriska förändringar som kommer att krävas.

## Pågående och planerade kompetensutvecklingsinsatser

För att möjliggöra att kompetensutvecklingen inför EU-ordförandeskapet blir riktad och effektiv - samt att så många av berörda tjänstemän som möjligt ska kunna ha tid och möjlighet att delta i olika insatser - arbetar verket med tre former av åtgärder:

- Interna seminarier och utbildningar
- Externa kurser (t.ex. Verva)
- EU-praktik

Som ovan nämnts arbetar VO EIS redan idag med nätverksträffar. Detta koncept kommer att vidareutvecklas till interna seminarier.

Ett första internt seminarium kommer att hållas i september 2008 och relevanta externa kurser identifieras successivt. Deltagande i de externa kurserna ska behövsprövas av berört VO i samråd med VO EIS. En kartläggning av vilka kurser som deltagarna i rådsarbetsgruppsnätverket redan har deltagit i har genomförts i samverkan med personalenheten. Det är viktigt att de som går på externa kurser återför specifik kunskap till verket t.ex. vid de interna utbildningstillfällena.

De interna seminarierna kommer att vara en kombination av erfarenhetsutbyte mellan tjänstemän på verket och inlånad extern kompetens i specifika frågor såsom genomförande av ordförandeskap, förhandlingskunskap och riktad EU-kunskap. Tjänstemän från VO EIS eller andra tjänstemän på verket som har specialkunskap fungerar också som föredragshållare. De svenska ordförandeskapsprioriteringarna kommer,

när de fastlagts, att vara vägledande för insatserna under hösten 2008/våren 2009.

EU-praktiken är en skraddarsydd insats som verket genom VO EIS erbjuder nya representanter i rådsarbetsgrupper och andra tjänstemän som kommer att vara involverade EU-ordförandeskapet. Det kan handla om att få möjlighet att delta som extra bisittare vid en förhandling i Bryssel, få en genomgång av EU-representationens roll och funktion i Bryssel, riktade möten med experter och tjänstemän på EU:s institutioner etc.

Medel för utbildningsinsatserna har avsatts centralt och VO EIS ansvarar för förvaltningen och genomförandet. Ett utbildningsprogram kommer att presenteras i början av hösten 2008.

## **Samarbetet med andra medlemsstater och deras myndigheter samt EU:s institutioner**

I olika sammanhang har verket kontakter med andra medlemsstater och deras myndigheter. Det kan röra sig om löpande verksamhet, t.ex. i enlighet med Dublin-förordningen och relaterade Eurodacslagningar, eller samverkan inom ramen för ett visst projekt, t.ex. EAC. Det är naturligt att kontakterna sker direkt mellan de som ansvarar för verksamheten, men när det uppstår mer omfattande frågetecken eller problem ska VO EIS involveras. VO EIS kan då bistå med råd och vid behov använda sig av upparbetade kontakter på lämplig nivå. VO EIS ansvarar, på uppdrag av och i samråd med andra verksamhets- och ansvarsområden, för olika bilaterala förhandlingar med andra medlemsstater och svårare projektförhandlingar med kommissionen.

VO EIS ska inrätta en rutin som säkerställer att verket i början av varje halvår har god kännedom om aktuellt EU-ordförandeskap och dess prioriteringar, samt att lämpliga kontakter har uppdaterats. EU-representationen i Bryssel kan också bistå i dessa sammanhang.

Om det i det löpande samarbetet uppstår situationer där verket behöver inta en särskild position, och det inte hanteras inom ramen för den löpande EU-samordningen, ska beredning alltid ske med VO EIS och övriga berörda områden.

## **Europeiska flyktingfonden och Europeiska återvändandefonden**

Migrationsverket har av regeringen utsetts till ansvarig myndighet för Europeiska flyktingfonden och Europeiska återvändandefonden (EU-fonderna). Myndigheten fungerar även som tilldelande myndighet vid genomförandet av EU-fondernas åtgärder. EU-fonderna förvaltas av fondenheten, en sedan januari 2008 särskilt inrättad enhet inom VO EIS. Fondenheten har en oberoende ställning i förhållande till de områden inom myndigheten som kan komma att ansöka om projektbidrag. Beslut om tilldelning av fondmedel fattas av chefen för VO EIS.

Enligt rådsbesluten om inrättandet av EU-fonderna ska ett så kallat partnerskap upprättas. I partnerskapet ska de myndigheter och organ som deltar i genomförandet av det fleråriga programmet eller som kan ge värdefulla bidrag till dess utveckling ingå. Den ansvariga myndigheten ska samråda med dessa parter. Verket har inrättat ett samråd i två nivåer som består av dels en nationell samrådskommitté, dels en expertgrupp. Genom samrådet säkerställs parternas insyn och möjligheter att påverka Migrationsverkets arbete med de båda EU-fonderna.

Den nationella samrådskommittén består av företrädare på hög nivå från de myndigheter och organisationer som utgör EU-fondernas intressenter. Kommittén ska ta ställning till och ge synpunkter på EU-fondernas fleråriga program, de årliga programmen samt slutrapporterna innan dessa sänds till kommissionen.

Samrådskommittén ska även delges information om de projekt som beviljats stöd från EU-fonderna. Verkets generaldirektör är kommitténs ordförande.

Expertgruppen består av sakkunniga som en del av partnerskapets intressenter ställt till förfogande i arbetet med EU-fonderna. I gruppen ingår även verksamhetsexperter från Migrationsverket.

Experterna har bland annat till uppgift att bidra med underlag till de fleråriga och årliga programmen för EU-fonderna. Vidare ska experterna delta i urvals- och beredningsprocessen och bedöma projektansökningarnas relevans i förhållande till målen som anges i det fleråriga programmet respektive åtgärderna som framgår i det årliga programmet för EU-fonderna. Experterna ska även följa projektens utvecklingsprocess och säkerställa att resultaten från avslutade projekt utvärderas och sprids.

Kommissionen ska tillsammans med medlemsstaterna utvärdera EU-fonderna med avseende på hur relevanta, effektiva och verkningsfulla åtgärderna har varit i förhållande till EU-fondernas allmänna mål.

Genom den nya fondenheten har förvaltningen av de båda EU-fonderna fått en lämplig organisatorisk lösning och förstärkts med ett antal personella resurser.

## **Projektverksamhet finansierad genom EU:s budget**

Verket är engagerat i fyra större projekt som är delfinansierade med medel från EU:s olika programbudgetar.

### **European Asylum Curriculum (EAC)**

Migrationsverket är projektledare för ett av de mer långsiktiga och största nu pågående asylprojekten i Europa. Verket driver projektet med projektparterna Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tjeckien tillsammans med det s.k. Odysseusnätverket. Projektet bedrivs inom ramen för GDISC.

Projektet syftar till att höja kompetensen och kapaciteten bland de europeiska ländernas tjänstemän inom asylprocessen. För att uppnå denna målsättning

tas ett komplett utbildningskoncept fram inom ramarna för projektet, innehållande material och metoder samt förslag för hur EAC kan implementeras på nationell nivå. Delar av materialet utvecklas i ”e-learningformat” för en webbaserad del av utbildningen

EAC-projektet lyfts fram som ett viktigt projekt med stor potential i flera sammanhang, bl.a. i Grönboken och i de nyligen antagna rådsslutsatserna om praktiskt samarbete. Då finansieringsformerna, via de s.k. EU Community Actions, för projektet är begränsade, har arbetet med att söka andra former av finansiering tagit mycket tid och kraft i anspråk. VO EIS och andra till projektet knutna aktörer, har såväl internt som externt (bl.a. med Justitiedepartementet, EU, GDISC och IGC), drivit frågan om projektets långsiktiga finansiering. Det finns ett utbrett nationellt och internationellt gehör för den nytta projektet kan komma att medföra, givet att dess fortlevnad och slutförande kan garanteras. VO EIS kommer därför att fortsätta sitt arbete med att marknadsföra projektet och att hålla frågan om dess långsiktiga finansiering aktuell.

En pågående förstudie som genomförs av EU-kommissionen förväntas ge nödvändiga riktlinjer för den långsiktiga strukturella hanteringen och finansieringen av bl.a. EAC. Till dess att en sådan struktur finns på plats bör möjligheterna undersökas för inrättande av en tillfällig organisationsstruktur för att göra det möjligt att påbörja utbildningar på nationell nivå snarast möjligt. GDISC-länderna har kommit överens om att GDISC ska ansöka om medel för inrättande av ett projekt avseende förvaltning av EAC.

### **Söderköpingsprocessen**

Det övergripande syftet med Söderköpingsprocessen är att genom samarbete i migrations- och gränsfrågor stärka mottagarländernas kapacitet att skapa ett rättssäkert och effektivt asylsystem, som stämmer överens med internationella och europeiska normer. Mottagarländerna är Vitryssland, Moldavien och Ukraina. Även Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern deltar.

Söderköpingsprocessen inleddes 2001 under det första svenska EU-ordförandeskapet och projektet har sedan löpt i olika faser och med olika finansiering. Nuvarande projektperiod pågår under mars 2006 - februari 2009 och finansieras i huvudsak av det EU-finansierade AENEAS-programmet. Övrig finansiering sker genom samarbetsparterna IOM, UNHCR samt Sida som står för den svenska finansieringen.

Projektet planerar för ytterligare en treårsperiod som sträcker sig fram till 2012 där projektet har lämnat in ett konceptpapper till kommissionen och har nu fått en inbjudan från kommissionen om att inkomma med en fullt utvecklad projektansökan. Verket har även vänt sig till externa finansiärer, bl.a. Sida, med förfrågningar om medfinansiering av den förlängda projektperioden (avseende den svenska delen av finansieringen). En förlängning av projektperioden skulle framförallt syfta till att konsolidera resultaten från innevarande

projektfas, där frågan om ägandeskap är den mest centrala. Det handlar om överförandet av ansvar för Söderköpingsprocessen från projektledningen till mottagarländerna för att säkerställa fortlevnaden och vidareutvecklandet av de hittills uppnådda resultaten. Samtliga samarbetsländer har ställt sig mycket positiva till en förlängning fram till 2012.

### **AMV Västra Balkan**

Strong Institutions and a Unified Approach in the Asylum, Migration and Visa Management (Västra Balkan AMV) är ett migrationspolitiskt utvecklingsprojekt som finansieras genom kommissionens AENEAS-program. Projektets övergripande målsättning är att bidra till en utveckling av en effektivare hantering av asyl-, migrations och visumfrågor på Västra Balkan (Albanien, Bosnien och Hercegovina, Makedonien, Montenegro och Serbien). Projektets experter arbetar på plats i mottagarländerna tillsammans med nationella experter under tvåveckorsperioder. Förutom denna expertverksamhet anordnas även nationella och regionala seminarier samt studiebesök i Sverige och Danmark.

Migrationsverket är projektledare och projektpartners är danska utlänningsstyrelsen, norska utlänningsdirektoratet samt ICMPD. Sverige, Norge och Danmark bidrar med egenfinansiering med 20 procent. Västra Balkan-projektet avslutas under hösten och ska slutrapporteras i december 2008.

### **Alternative Initial Handling of Iraqi Asylum-Seekers (AIHIAS)**

Projektet syftar till att handlägga asylansökningar för personer från Irak med nya metoder och med ett ökat bestående operativt samarbete med andra intressenter, exempelvis rättsvårdande myndigheter och frivilligorganisationer under rättssäkra former.

Inom ramen för projektet genomförs också delprojektet Joint Iraqi Migration Movements Strategy and Analysis (JIMMSA). Delprojektet syftar till att samordna och utveckla analysförmågan mellan myndigheter som på olika sätt hanterar och gör bedömningar av migrationsrörelser från Irak och konsekvenser därav. Projektet löper på ett år från januari 2008.

Verksamhetsområdet asylprövning (VO AP) är operativt ansvarigt för AIHIAS, och VO EIS bistår i förhandlingarna med kommissionen. För närvarande pågår en förhandling med kommissionen om förändrad projektinriktning p.g.a. att förutsättningarna har förändrats.



# Internationellt utvecklingssamarbete – migration och utveckling

## Strategi för verkets arbete med internationellt utvecklingssamarbete

- ISG ska ha en central roll i beredningen av verkets nya eller fortsatta projekt och insatser inom det internationella utvecklingssamarbetet. Styrgrupper för pågående projekt ska rapportera till ISG om det finns särskilda frågor som inte kan lösas inom respektive styrgrupp.

### Det fortsatta utvecklingssamarbetet ska utgå från följande kriterier:

- **Nytto- och mervärdesfokus:** Verket prioriterar samarbete med länder och internationella organisationer där kapacitetsutvecklingsinsatser kan skapa goda förutsättningar för en utveckling av verkets verksamhet och där verkets arbete kan komplettera andra insatser, t.ex. avseende alternativa vidarebosättningsprogram, utökad landinformation, effektivare eller harmoniserad asylprocess, goda mottagningsförhållanden samt incitament att återvända.
- **Landfokus:** Verket prioriterar samarbete med de fem länder från vilka flest asylsökande kommer, eller om det är mer ändamålsenligt, de fem länder till vilka flest personer ska återvända. Insatser i länder som gränsar till EU kan övervägas men ska genomföras i samarbete med andra medlemsstater eller GDISC. Även kända transitländer kan vara av intresse i relation till stora migrationsströmmar.
- **Ämnesfokus:** Verket prioriterar insatser som innehåller element med tydlig koppling till återvändande, vidarebosättning, arbetskraftsinvandring, cirkulär migration och frivillig återvandring. Verket prioriterar också insatser som rör utbildning där konceptet EAC kan användas samt insatser som förstärker verkets lednings- och styrningsfunktioner.
- **Kompetens- och resursfokus:** Verket prioriterar insatser där verket besitter speciell kompetens och expertis eller där ett deltagande kan leda till ökad kompetens och kunskap för verket. Deltagande i internationellt utvecklingssamarbete räknas normalt som kompetenshöjande för verkets personal och ingår som en möjlig aktivitet i verkets kompetensutvecklingsprogram.

- Ett förstärkt samarbete med Sida behöver etableras. Sidas och Migrationsverkets generaldirektörer kommer att leda detta arbete. Verket ska aktivt verka för att ha en grundorganisation för internationell projektverksamhet som finansieras med medel som särskilt avsatts för internationellt utvecklingssamarbete antingen via Sida eller direkt från regeringen.
- Verket ska vara en aktiv deltagare i centrala sammanhang då migration och utveckling behandlas både nationellt och internationellt.

## Bakgrund och nuläge

Migrationsverket har engagerat sig i internationellt utvecklingssamarbete och internationella utvecklingsprojekt under många år. Olika satsningar har gjorts för att få till stånd en mer fokuserad verksamhet. Det har dock saknats en strategi för hur verket ska prioritera mellan olika insatser. Många av projekten som verket medverkat i har uppstått som en direkt följd av en tidigare insats eller på basis av personliga kontakter. Det har inte heller funnits en modell för att kunna ta ett samlat grepp för det internationella utvecklingssamarbetet. Det mest samlade greppet togs i samband med stöd under 90-talet till våra baltiska grannländer och övrig samverkan i Östersjöområdet. Det arbetet har avslutats och inte ersatts med en mer direkt praktisk samverkan, vilket kunde ha varit av särskilt intresse avseende kontakterna med Ryssland.

Förutom de pågående projekt, som delvis finansieras med EU-medel och som redovisats i detalj ovan (se Söderköpingsprocessen och AMV Västra Balkan), medverkar verket i den sk. Clusterprocessen som leds av IOM. Sverige har där ett särskilt ansvar för Armenien. Verket har också nyligen avslutat sin medverkan med expertis i insatser i Moldavien.

## Sveriges politik för global utveckling

Regeringen överlämnade skrivelsen (2007/08:89) Sveriges politik för global utveckling (PGU) till riksdagen den 17 mars 2008. I skrivelsen redogör regeringen för hur ”Sverige på ett effektivt sätt ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling som innebär att fattiga människor mer framgångsrikt kan dra nytta av globaliseringen”.

Regeringen redogör för sina utgångspunkter och motiv för ett *förnyat fokus på genomförandet av*



politiken för global utveckling och talar om en "nystart" för Sveriges politik på området men behåller det övergripande målet "att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling". Utvecklingspolitiken ska inbegripa både ett effektivt bistånd av hög kvalitet och en sk. samstämmighetspolitik som omfattar samtliga politikområden. Regeringen konstaterar att många andra politikområden har tillgång till instrument som kan ha större effekt på fattigdomens utbredning och djup, än de instrument som finns inom biståndet. Inrikespolitiska beslut i Sverige kan få konsekvenser för fattiga människor i utvecklingsländer. Regeringen anser att alla politikområden och policyinstrument som står till regeringens förfogande måste användas på ett samlat och samstämmigt sätt för att Sveriges bidrag till global utveckling ska bli så effektivt som möjligt.

Utgångspunkten för genomförandet är ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv - med fokus på den enskilda individen - något som också funnits med i tidigare PGU. Nedan redogörs för de för verket centrala delarna av PGU:n.

### Globala utmaningar

Regeringen konstaterar att globaliseringen innebär ett fördjupat ömsesidigt beroende och därmed ett ökat behov av politisk samverkan över gränser. Det finns gemensamma utmaningar som berör människor både i höginkomstländer och utvecklingsländer och utgör hinder för en rättvis och global utveckling. Man exemplifierar det med klimatförändringar, stora migrationsströmmar och risken för pandemier och konflikter.

För att på allvar omsätta politiken i praktiken konkretiserar regeringen nu arbetet under mandatperioden till sex globala utmaningar som identifierats som centrala för att nå målet om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, och där Sverige har möjlighet att bidra på ett effektivt sätt. Dessa är:

- Förtryck.
- Ekonomiskt utanförskap.
- Klimatförändringar och miljöpåverkan.
- **Migrationsströmmar.**
- Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot.
- Konflikter och sviktande situationer.

Regeringen anser att Sverige ska bidra till ett rättvis och hållbar global utveckling på områden där behoven och utmaningarna är stora och där vi har specifik kunskap och kompetens samt där det finns ett särskilt svenskt intresse.

### Migrationsströmmar som global utmaning

Den globala utmaningen migrationsströmmar delas i likhet med övriga globala utmaningar in i tre fokusområden. Vad gäller migrationsströmmar handlar det om följande:

### Arbetskraftsinvandring till Sverige och EU

Den övergripande målsättningen är att öka utvecklingseffekterna av arbetskraftsinvandring till Sverige och EU. Begreppet cirkulär migration är en viktig komponent i det arbetet.

För att bidra till målet avser regeringen bl.a. att

- verka för att den svenska arbetskraftsinvandringsreformen, bl.a. genom åtgärder för att främja cirkulär migration, bidrar till att öka utvecklingseffekterna av migration i utvecklingsländer,
- delta aktivt i EU:s arbete rörande arbetskraftsinvandring, och verka för att reformer för arbetskraftsinvandring till EU beaktar förhållanden och behov i utvecklingsländer,
- genom utvecklingssamarbetet verka för produktiv sysselsättning, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter samt bärkraftiga system och institutioner,
- bidra till genomförandet av EU:s handlingsplan för att hantera den kritiska bristen på hälsovårdspersonal i vissa utvecklingsländer, inklusive etisk hänsyn vid rekrytering av hälsopersonal från dessa länder, och
- verka för internationellt utbyte av studenter, lärare och forskare.

### Skydd och varaktiga lösningar för flyktingar

Den övergripande målsättningen är varaktiga lösningar på skyddsbehövandes situation.

För att bidra till målet avser regeringen bl.a. att

- stödja stadigvarande och tillfällig återvandring samt återvändande från Sverige, bl.a. genom samverkande insatser av berörda myndigheter (Sverige ska arbeta aktivt för att underlätta återvändande, bl.a. genom insatser av Migrationsverket och Sida),
- aktivt verka för ett större engagemang inom EU och FN-systemet för medverkan till lösningar på utdragna flykting- och internflyktingsituationer,
- främja varaktiga lösningar för flyktingar och internflyktingar, genom att synliggöra och beakta deras specifika situation och behov inom det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet,
- verka för en harmoniserad asyl- och migrationspolitik inom EU som kan öka Europas kapacitet att ge skydd åt behövande,
- genom bistånds-, utrikes-, handels- och säkerhetspolitiken bidra till utveckling och därmed bekämpa fattigdom och förtryck samt förebygga kriser och konflikter som leder till att människor tvingas fly.

### Remitteringar och återföring av kunskap till utvecklingsländer

Den övergripande målsättningen är en ökad återföring av kapital, kunskap och erfarenheter från migranter till

utvecklingsländer.

### **Hur ska PGU:n genomföras?**

Utgångspunkten är att genomförandet förutsätter ett resultatorienterat arbete inom regeringen, Regeringskansliet och berörda myndigheter, inklusive utlandsmyndigheter. Regeringen trycker mycket på resultatstyrning och avser att vidta åtgärder för att stödja samverkan mellan bl.a. Regeringskansliet och berörda myndigheter. Regeringskansliet kommer därför att inrätta ett PGU-forum med syfte att ”främja samstämmighet och synergier samt tydliggöra målkonflikter”.

Regeringen konstaterar vidare att kunskap och analys om global utveckling och dess drivkrafter måste integreras med olika politikområdets specifika sakkunskap. Det förutsätter en nära samverkan mellan departement och berörda myndigheter.

### **Global Forum on Migration and Development**

Dialogen mellan mottagar- och ursprungsländer om hur utvecklingseffekterna av migrationsströmmar kan stärkas är viktig. Ett viktigt forum är det globala forumet för migration och utveckling (GFMD) där över 150 stater från hela världen årligen möts och diskuterar hur de positiva sambanden mellan olika politikområden bäst kan tas tillvara för att främja migrationens utvecklingseffekter.

Sverige har, genom Justitiedepartementet, en aktiv roll i forumets arbete. I fokus för det svenska engagemanget står att stimulera dialog om och identifiera konkreta arbetsmetoder för att säkra ett samstämmigt agerande mellan olika delar av ett lands styre och förvaltning som främjar migrationens utvecklingseffekter. Den svenska prioriteringen att samstämmighet ska vara central på agendan har fått brett stöd bland andra länder.

### **Verkets fortsatta arbete med internationellt utvecklingssamarbete**

Migrationsfrågorna har inte tidigare varit så specifikt prioriterade som de är i den nya PGU:n. Det gör att det finns många oklarheter vad det innebär i praktiken. Det står dock helt klart att det internationella utvecklingssamarbetet kommer att ha en betydande roll för verket under de närmaste tre åren och det ställer särskilda krav på Migrationsverket.

Att arbetskraftsinvandring (inklusive cirkulär migration) och remitteringar/återföring av kunskap till utvecklingsländer prioriteras så högt är en tydlig förändring i utvecklingssamarbetet. Det är också av särskild vikt att harmoniseringsarbetet inom EU lyfts fram även inom ramen för PGU:n.

Verket måste ha tillräckliga resurser för att kunna arbeta med det internationella utvecklingssamarbetet och ett särskilt anslag för detta arbete bör övervägas.

Utgångspunkten är att verksamheten inte ska finansieras med medel från anslaget 12:1.

### **Inriktning på och kriterier för verkets insatser**

För att kunna skapa större tydlighet i det fortsatta utvecklingssamarbetet ska arbetet utgå från följande kriterier med koppling till verkets huvuduppgifter. I strategirutan ovan listas de mer specifika kriterierna. Avsikten är att kriterierna ska användas i verkets beslutsprocess avseende nya eller fortsatta insatser.

#### ➤ **Nytto- och mervärdesfokus**

Verket prioriterar samarbete med länder och internationella organisationer där kapacitetsutvecklingsinsatser kan skapa goda förutsättningar för en utveckling av verkets verksamhet. Samtidigt bör verkets engagemang vägas mot andra organisationers eventuellt redan pågående arbete. Finns det ett mervärde att även Sverige deltar eller skapar ett eget projekt? Det är viktigt att undvika konkurrerande dubbelarbete.

#### ➤ **Landfokus**

Det är naturligt att fokusera på ett antal länder. För att kunna göra det krävs det att kriterierna för urval är tillräckligt flexibla så att de kan förändras i enlighet med migrationsströmmar och oroshärdar som leder till större flyktingströmmar.

#### ➤ **Ämnesfokus**

Prioriterade ämnen kan över tid förändras, dels beroende på verkets verksamhet, dels beroende på internationella förändringar. Utgångspunkten är dock att projekt ska falla inom gällande ämnesfokus.

#### ➤ **Kompetens- och resursfokus**

Det är naturligt att verket prioriterar insatser där verket besitter speciell kompetens och expertis eller där ett deltagande kan leda till ökad kompetens och kunskap för verket. ISG bör medverka i större utsträckning i bemanningen av internationella projekt, dels för att ge fler personer möjlighet att delta, dels för att göra deltagande i internationellt utvecklingssamarbete en del av den löpande kompetensutvecklingen för verkets personal.

Att arbeta internationellt ska anses vara meriterande, särskilt i en organisation som Migrationsverket med omfattande internationell verksamhet. Det ska inte behöva vara ett problem för verket att en medarbetare engagerar sig i internationellt utvecklingssamarbete. Det är däremot av värde att det sker en avstämning när resurspersoner ska användas och hur den resursen bäst ersätts.

Det bör samtidigt tydliggöras att projektledarskap och deltagande som expert i ofta komplexa internationella projekt kräver särskild kompetens. Uppdragen är inte mindre viktiga för att de inte är en del av verkets normala verksamhet – tvärtom kan de ofta vara mer känsliga och svåra.

# Samarbetet med UNHCR, IOM och IGC

## Strategi för samarbetet med IOM, UNHCR och IGC

- UNHCR, IOM och IGC är, i likhet med GDISC, prioriterade samarbetsorganisationer.
- Verket ska förstärka sin dialog med UNHCR och IOM vad avser det tekniska samarbetet. Detta ska ske genom årliga bilaterala samtal mellan verkets och de två organisationernas ledning. Dessa diskussioner ska också behandla verkets kostnader för olika projekt och de tjänster verket har avtalat om.
- Nya åtaganden mellan organisationerna och verket ska alltid beredas i ISG.
- Verket ska delta mer direkt i arbetet med UNHCR:s slutsatser från exekutivkommittén (EXCOM).
- Verket bör överväga att öka sin samverkan med IOM genom ett ramavtal. Behovet av resurser på verket ska ställas i relation till att köpa tjänsten från IOM.
- Verket bör delta mer aktivt och strukturerat i IGC-samarbetet. VO EIS ska samordna arbetet. Justitiedepartementet och verket behöver ha ett mer utvecklat samråd om medverkan och en tydligare ansvarsfördelning.
- IGC ska utnyttjas i större utsträckning för analys och praktiskt samarbete. Möten inom IGC ska prioriteras.

## Bakgrund och nuläge

### UNHCR

Det kan konstateras att UNHCR är den organisation som verket har näst mest kontakt med på årsbasis. Enbart IOM har verket fler kontakter med. UNHCR är en mycket viktig partner för verket och då särskilt vad gäller vidarebosättningsfrågorna, men också vad gäller arbetet kring olika skyddsfrågor och internationella rekommendationer på migrationsområdet.

UNHCR grundades av FN:s generalförsamling 1950. Organisationens uppgift är att leda och samordna internationella ansträngningar för att ge skydd till flyktingar och att lösa flyktingproblem världen över. Först och främst ska UNHCR försäkra sig om flyktingars välbefinnande och att deras rättigheter beaktas. Organisationen arbetar för rätten att söka asyl och att få en fristad i ett annat land, med möjlighet att återvända hem frivilligt, att integreras lokalt i det första asyllandet eller att omplaceras till ett tredje land. Under mer än fem decennier har UNHCR hjälpt närmare 50 miljoner människor att börja ett nytt liv. För

närvarande arbetar drygt 6 200 människor för UNHCR i 115 länder för att hjälpa uppskattningsvis 20,6 miljoner människor.

Sverige har tidigare framfört synpunkter på hur UNHCR arbetar operativt med kvotuttagningarna och vidarebosättningsfrågorna. Migrationsverket har under senare tid kunnat konstatera att arbetet fungerar bra och är generellt sett nöjt med det underlag som UNHCR presenterat. Berörd personal konstaterar också att den får bra stöd och hjälp ute på fältet.

### IOM

IOM är den internationella organisation som verket har mest löpande kontakter med enligt den interna kartläggning som genomförts.

IOM har under de senaste åren kraftigt expanderat, både avseende organisationens medlemskap, aktiviteter och personalstyrka. IOM har i dagsläget 120 medlemsländer. 5400 personer arbetar för IOM på de 290 olika platser runt om i världen som IOM har kontor/verksamhet. I IOM:s konstitution från 1951 anges dess mandat, som är brett och flexibelt. Organisationen genomför ett brett spektrum av aktiviteter, bl.a. transporter av återvändande flyktingar och migranter, konfliktförebyggande åtgärder, program mot människohandel och rent humanitära insatser. IOM har också ett särskilt program för kompensation till offer för förintelsen och tyska krigsförbrytelser under andra världskriget, samt ett Iraq Property Claims Programme, som dock är helt separat från övrig verksamhet.

IOM:s medlemsländer betalar ett mindre uttaxerat bidrag till dess administrativa budget. I övrigt är IOM:s verksamhet helt och hållet frivillig-finansierad på projektbasis. IOM:s flexibilitet, som också bidrar till en relativ effektivitet, uppskattas av många av IOM:s givare.

Baksidan med denna flexibilitet är att det är svårt för medlemsländerna att påverka inriktningen på IOM:s verksamhet. Styrformerna är svaga och mandatet vagt, vilket gör att givarnas vilja att bidra till det ena eller andra projektet styr verksamheten. Utöver operativ verksamhet har IOM på senare år i allt större utsträckning börjat engagera sig i policy- och normativt arbete. Detta har skett utan tydligt stöd eller mandat från vare sig medlemsländer eller konstitution.

IOM har tagit fram en ny strategi som mer tydligt definierar organisationens roll och funktion i det internationella systemet. Den nya strategin antogs av IOM:s råd vid ett extraordinärt möte i juni 2007 och innefattar 12 aktiviteter som organisationen ska fokusera på under de närmaste åren.

Migrationsverkets samarbete med IOM fungerar på många sätt tillfredsställande. Under 2007 fanns dock

problem med fakturahantering och under 2008 har problem funnits i vissa delar av projektverksamheten.

## **IGC**

IGC är en migrationsinriktad sammanslutning bestående av sexton länder: Belgien, Danmark, Finland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland, Grekland, Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Sekretariatet har sitt säte i Genève.

IGC är ett informellt forum som tillkommit i syfte att ge de stater som deltar i konsultationerna möjlighet att på tjänstemannanivå diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC kan ses som ett serviceorgan för de deltagande staterna.

Organisationen producerar bl.a. regelbundet statistiska uppgifter över t.ex. antalet personer som sökt asyl i de deltagande staterna. IGC publicerar även för medlemsländerna annan information, såsom uppgifter om de deltagande staternas lagstiftning och praxis när det gäller t.ex. asylprocedurer och familjeåterförening. IGC har sex arbetsgrupper som sammanträder två gånger per år. Grupperna behandlar asyl och flyktingar, inresa och återvändande, invandring och integration, landdokumentation, statistik samt tekniska frågor. Utöver arbetet i arbetsgrupperna anordnas även seminarier i särskilda ämnen. Två möten på högre tjänstemannanivå äger rum varje år, Mini Full Round i december och Full Round i maj.

Ordförandeskapet inom IGC roterar mellan medlemsländerna. Sverige var ordförande 2007-2008 och valde cirkulär migration som tema. Ordförandeskapet innebar bl.a. att Sverige ledde Full Round i Stockholm i maj 2008 samt en workshop på det valda temat i Genève i april 2008.

## **Utökad samverkan och bevakning**

### **UNHCR**

Verket konstaterar att det finns skillnader i hur UNHCR agerar centralt och regionalt. Det är därför viktigt att förstärka dialogen med UNHCR för att skapa bättre samförstånd i frågor av gemensamt intresse och undvika eventuella missförstånd.

Migrationsverket får ofta förfrågningar om att sidofinansiera olika insatser, t.ex. arbete i förhållande till ingångna återtagandeaftal. En diskussion om vad verket ska behöva betala för och vad som borde kunna anses ingå i den finansiering som redan ges bör föras löpande. Sverige bidrar totalt med över 500 MSEK på årsbasis till UNHCR:s verksamhet.

De slutsatser som antas på EXCOM har betydelse för verkets löpande operativa arbete och kan ofta påverka rutiner och praxis, t.ex. vad gäller barn, förvar och återvändande. Migrationsverket bör därför delta mer aktivt i arbetet med dessa frågor och få möjlighet att medverka i beredningen av de utkast till slutsatser som processas i EXCOM. Rutiner för detta behöver fastslås med Regeringskansliet.

### **IOM**

Verket har nyligen reviderat avtalet med IOM avseende arbete med återetableringsstöd med främst Afghanistan. Avtalet har nu öppnats upp så att det även kan användas för andra mottagarländer. IOM har en osedvanligt bred representation i världen (290 platser), och det gör att de har stora chanser att bistå med stöd och olika genomförandeåtgärder i princip över hela världen.

Det kan dock finnas anledning att överväga om det finns andra mer resurseffektiva lösningar, men då behöver ett brett anbudsförfarande äga rum.

IOM har i bilaterala konsultationer signalerat att man är intresserad av att bredda samarbetet med verket. Vidare finns det redan en informell överenskommelse om att inleda årliga bilaterala samtal mellan verket och IOM. Samtidigt bör det beaktas att det funnits vissa problem i samarbetet med IOM under åren.

### **IGC**

IGC har stor potential att stödja de deltagande medlemsstaterna med olika utredningar och förfrågningar. Redan idag utnyttjar Sverige möjligheten, dock enbart av Justitiedepartementet, att ställa olika frågor avseende asylpolitik etc. Under 2007 skickade Sverige 5 förfrågningar. Verket bör utnyttja denna möjlighet mer frekvent. Det finns ett väl utvecklat system för hur sådana förfrågningar ska hanteras och resultatet publiceras alltid på IGC:s hemsida.

IGC:s hemsida är en effektiv mötesplats och informationskälla för medlemsländerna som borde utnyttjas mer av verket. Landinformationsenheten utnyttjar regelbundet möjligheten till snabbt utbyte av information. Det statistiska materialet som tas fram, inte minst inför Full Round, håller en hög standard och är sammanfattat och klart av sekretariatet.

Under hösten 2008 kommer t.ex. asylarbetsgruppen att fokusera på handläggarnas arbete i asylprocessen. Det borde vara av stort intresse för verket.

Verket behöver samråda med Justitiedepartementet om hur vi gemensamt bäst samarbetar med IGC. En tydligare ansvarsfördelning behöver diskuteras

# Generaldirektörernas europeiska samarbete - GDISC

---

## Strategi för verkets arbete med GDISC

- Finansieringen av GDISC har lösts för den närmaste treårsperioden. Verket ska vara aktivt i diskussionen kring GDISC:s budget och årsprogram.
- En mer ingående diskussion om GDISC:s huvudsyfte och verksamhet måste påbörjas med övriga medlemmar i styrgruppen.
- Huvudsyftet med verkets deltagande i GDISC är möjligheten till ett utökat praktiskt samarbete. Fokus ska vara på praktiska åtgärder, inte nödvändigtvis mellan samtliga GDISC-länder samtidigt.
- En diskussion om roterande ordförandeskap har påbörjats och Sverige, genom Migrationsverket, bör vara berett att ta över ordförandeskapet, om GDISC:s nuvarande ordförande ej fortsätter.
- Möten i GDISC ska prioriteras för att verket på ett aktivt sätt ska kunna vara med och påverka utvecklingen av samarbetet.

## Bakgrund och nuläge

Av stor vikt för det praktiska samarbetet är verkets engagemang i GDISC. Idag ingår EU:s samtliga 27 medlemsstater samt Kroatien, Turkiet, Republiken Makedonien, Island, Norge och Schweiz i GDISC. Arbetet inom GDISC leds av styrgruppen, som för närvarande består av generaldirektörer från Tjeckien, Tyskland, Polen, Storbritannien, Nederländerna och Sverige. Den sammankallas ett par gånger per år och då deltar även kommissionen. Vid styrgruppsmötet, som hölls i Sigtuna i november 2007, diskuterades bland annat GDISC:s framtida juridiska status och samarbetet med kommissionen.

Den 21 maj 2008 hölls styrgruppsmötet i Rom då man framför allt diskuterade den framtida finansieringen av GDISC.

## GDISC:s konferenser

Den årliga konferensen är GDISC:s enskilt viktigaste aktivitet. Vid konferensen 2008 behandlades bland annat sk. särskilda påfrestningar (particular pressures), begreppet modern migrationspolitik och framtida harmonisering av asyl- och mottagningspolitiken. Beslut om framtida finansieringen av GDISC fattades vilket innebär att länderna i styrgruppen, däribland

Sverige, tar ett större finansiellt ansvar, men att alla deltagande länder ska bidra. Årsmötet för 2008 hölls på den italienska ön Lampedusa där deltagarna fick tillfälle att besöka en transitenhet som drivs i samarbete med flera frivilligorganisationer, däribland UNHCR. I april 2008 diskuterade GDISC det praktiska samarbetet på migrationsområdet med kommissionen vid de årligt återkommande konsultationerna i Bryssel. Den 27-28 maj 2008 hölls en konferens om laglig migration på Irland, och den 19-20 juni 2008 står Bulgarien värd för en konferens om migration och brott. Under hösten 2008 kommer en kombinerad asyl- och EAC-konferens att hållas i Nederländerna.

## Projektverksamheten inom ramen för GDISC

EAC, för vilket verket är projektledare, har tidigare beskrivits under avsnittet om verkets EU-engagemang.

**Interpreters pool** jobbar med utbyte avseende tolkresurser och är, i likhet med EAC, ett praktiskt verktyg i det dagliga arbetet.

**Ukraina ERIT-projektet** syftar till att stärka dialogen mellan Ukraina och de europeiska immigrationsmyndigheterna, representerade av GDISC. Sex av GDISC:s medlemsländer är medfinansierare i projektet.

## Utvecklingen av GDISC

GDISC är inte en formell internationell organisation med egen juridisk person utan snarare ett nätverk. Det innebär en del begränsningar vad gäller GDISC:s utveckling som formell organisation.

Även om det nu finns en enighet om att de länder som representeras i styrgruppen ska ta ett större ansvar för finansieringen av GDISC:s verksamhet behöver en mer ingående diskussion om GDISC:s huvudsyfte och verksamhet påbörjas. Huvudsyftet med verkets deltagande i GDISC är möjligheten till ett utökat praktiskt samarbete. Fokus ska vara på praktiska åtgärder, inte nödvändigtvis mellan samtliga GDISC-länder samtidigt. En diskussion om roterande ordförandeskap har påbörjats och Sverige, genom Migrationsverket, bör vara berett att ta över ordförandeskapet, om GDISC:s nuvarande ordförande ej fortsätter. Det är positivt om GDISC ägnar mer resurser åt analys och jämförande studier av medlemsstaternas arbete, vilket diskuterades både på styrgruppsmötet och den årliga konferensen 2008.



# Det nordiska samarbetet

## Strategi för verkets nordiska samarbete

- VO EIS samordnar det nordiska samarbetet.
- Dubbelarbete i förhållande till det som görs i andra fora såsom EU och GDISC ska undvikas.
- Verket ska verka för att det nordiska samarbetet får en bättre styrning av NU och att tydliga mandat fastslås på ett samlat sätt.
- Verket ska fortsatt vara drivande i förhandlingarna kring ett nytt mandat för arbetet inom ramen för NU. Beslut ska fattas av NU i november 2008.
- Det nordiska samarbetet ska fokusera på frågor som inte behandlas i övriga internationella fora och där det finns en särskild nordisk aspekt.
- Samråd inför viktigare möten inom EU och GDISC bör, då det är lämpligt, ske inom ramen för NU.
- Verkets engagemang i Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för migrations- och flyktingfrågor (NSHF) behöver tydliggöras och riktlinjer behöver fastställas i samråd med Justitiedepartementet.
- Bilateral nordiska kontakter uppmuntras men samråd ska ske med VO EIS.

## Bakgrund och nuläge

Verket deltar på olika sätt i två nordiska samarbetsforum, nämligen NU och NSHF. I den statistiska kartläggningen kan konstateras att verkets tjänstemän anser sig ha mer kontakter med NSHF än med NU.

Inom ramen för NU har det påbörjats en översyn av behovet/syftet med ett antal underställda arbetsgrupper. Norge och Sverige samverkar i detta arbete.

Följande NU-arbetsgrupper finns i dagsläget. Sammanfattande land inom parentes.

- Arbetsgruppen för EU/Schengenfrågor (Sverige).
- Arbetsgruppen för viseringspraxis (Sverige).
- Arbetsgruppen för statistik (Danmark).
- Nätverksforum för asylcheferna (Norge)
- Nätverksforum för besök och bosättningschefer (Danmark).
- Kontaktgruppen för mottagningsfrågor (Sverige).
- Arbetsgruppen för kommunikation och service (Norge).

Verket deltar även i NSHF och där finns det 5 olika arbetsgrupper i tillägg till tjänstemannamöten på hög

nivå och det årliga ministermötet. Danmark är ordförande fram till nästa ministermöte i juni 2008. Följande arbetsgrupper finns under NSHF.

- Vidarebosättning
- Återvändande/Återvandring
- Projektarbete (Verket har hittills inte deltagit under 2008 i det arbetet)
- EU/Schengen och Arbetskraftsinvandringsgruppen (ej aktiva enligt Justitiedepartementet)

## Verkets fortsatta deltagande i det nordiska samarbetet

Det är viktigt att säkerställa att det nordiska samarbetet fokuserar på frågor som kan vara av mervärde för det dagliga arbetet i verket och inte går in och överlappar frågor som behandlas i EU eller andra viktiga samarbetsfora som GDISC och IGC. Det nordiska samarbetet ska vara ett komplement.

Samråd om viktiga nordiska frågor som är av betydelse i EU och Schengenarbetet kan med fördel ske i anslutning till olika EU/Schengen-möten då det finns ett faktiskt behov. Det kan konstateras att nordiskt samråd i det löpande EU/Schengen-arbetet i dag sker förhållandevis sparsamt. ISG har inte heller sett något behov av att utnyttja NU-strukturen för det löpande EU-arbetet.

VO EIS har det löpande samordningsansvaret även för det nordiska samarbetet och ska säkerställa en enhetlig linje i förhållande till EU-samarbetet och övrigt internationellt samarbete. I dagsläget har VO EIS mycket begränsade resurser att kunna följa det nordiska samarbetet. Det handlar bl.a. om att deltagandet i de olika grupperna, dagordningar, sakfrågor som ska behandlas etc. behöver beredas.

Ur ett strategiskt nyttoperspektiv bör verkets deltagande i NU ställas mot vårt prioriterade engagemang i GDISC och IGC. Dessutom kan det konstateras att samtliga nordiska länder även deltar i dessa fora, med undantag för Island i IGC.

Vid Nordiska utlänningsutskottets möte i maj 2008 beslutades, på basis av ett norsk-svenskt underlag, att samtliga mandat för underställda arbetsgrupper och chefsnätverk ska ses över. Ett heltäckande förslag ska tas fram av Norge, i samråd med övriga nordiska länder, och vara färdigt för beslut vid nästa NU-möte i november 2008.

Arbetskraftsinvandring ska vara en fast punkt på dagordningen från och med NU-mötet i maj 2008. Förutsättningarna för gemensamma nordiska ansökningskontor för viseringar ska utredas vidare.

# Samverkan med andra internationella organisationer

## Strategi för verkets samverkan med andra internationella organisationer

- ICMPD: Pågående gemensamma projekt ska utvärderas noga innan ytterligare åtaganden görs. Verket företräder numera Sverige i ICMPD:s styrelse på uppdrag av Justitiedepartementet.
- Samråd med Justitiedepartementet bör ske om Sveriges synpunkter på ICMPD:s fortsatta arbete.
- A8: Sverige bör, i likhet med vad Nederländerna indikerar, inte delta längre i denna informella samman-slutning. Om verket ska fortsätta delta ska gruppen inordnas under GDISC och deltagandet ska inte vara personligt.
- Östersjösamarbetet: VO EIS ansvarar för att hålla kontakten med relevanta fora.
- Budapest: Verket ska fortsättningsvis inte delta i Budapestprocessen.
- ENARO: ISG ska under hösten 2008 diskutera formerna för verkets medverkan i ENARO.
- AGEF: Verket ska fortsätta samverka med AGEF i återvändandearbetet, men samtidigt bör det ske en översyn av andra möjliga partners avseende återvändande.

## Bakgrund och nuläge

Kartläggningen visade som nämnts ovan att verket har mest kontakter med IOM. ICMPD kommer trea på listan över de organisationer som verket har kontakt med. IGC, AGEF, A8 och ENARO ligger på ungefär samma nivå. Det kan dock konstateras att förhållandevis få anser sig ha någon form av samverkan med GDISC, förutom de personer som bevakar GDISC inom ramen för VO EIS löpande arbete. Budapest-samarbetet ligger på ungefär samma nivå.

## ICMPD

ICMPD grundades 1993 och är ett forskningsinstitut med europeiskt fokus och med inriktning på utveckling och policy relaterad till migration. Dess första chef var svensken Jonas Widgren. ICMPD är tänkt att stödja regeringar och institutioner med policyexpertis, forskning, information, dialog och nätverk. De senaste åren har dock organisationen blivit alltmer en

organisation med fokus på att genomföra olika internationella projekt på migrationsområdet.

Enligt uppgift stöds ICMPD aktivt av ett 30-tal länder, men det är enbart 11 länder som är medlemmar (Bulgarien, Kroatien, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Sverige, Tjeckien, Ungern, Österrike). Ytterligare länder har aviserat intresse av att bli medlemmar, bl.a. Finland och Nederländerna. Medlemsavgiften betalas av regeringen, men sedan våren 2008 är det verket som företräder Sverige i ICMPD:s styrelse.

Det tidigare redovisade projektet på Västra Balkan drivs i samverkan med ICMPD. Verket har nyligen beslutat att aktivt delta i processen kring utvecklingen av ett webbaserat system för migrationsströmmar (I-map).

## A8

A8 kom till på initiativ av Sverige och Nederländerna 1995 och bestod först av ett samarbete mellan fyra länder. Tre länder har tillkommit och gruppen består nu av Nederländerna, Belgien, Tyskland, Schweiz, Storbritannien, Frankrike och Sverige. Två permanenta representanter för vart och ett av dessa länder träffas två gånger om året och man turas om med värdskapet. I övrigt har man frekvent e-post- och telefonkontakt.

Syftet med A8 är att vara ett informellt forum för samarbete och bördefördelning inom asyl- och landinformationsområdena.

VO EIS har på policynivå samrått med en majoritet av A8-länderna och samtliga har dålig kännedom om vad A8 arbetar med, trots att man officiellt deltar. Flera uttryckte också att man hade svårt att få insyn i arbetet och att det inte behandlades i normala beredningsgångar såsom sker t.ex. med GDISC eller IGC.

Nederländerna överväger att inte delta längre i nätverket. Andra länder ser över behovet av ett ev. fortsatt deltagande. Den strategiska nyttan med nätverket kan ifrågasättas, bl.a. eftersom liknande arbete genomförs inom ramen för Eurasil, GDISC, IGC, det nordiska samarbetet m.m.

## Östersjösamarbetet

VO EIS har återetablerat kontakten med Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet och då särskilt med den svenska koordinatören för den operativa kommittén. Verket bör fortsatt bevaka arbetet och i undantagsfall delta i möten – särskilt om initiativ angående illegal migration och människosmuggling behandlas.

## **Budapestprocessen**

Redan under våren 2008 har VO EIS haft hållningen att verket inte ska engagera sig ytterligare i Budapestprocessen. Vid ICMPD:s senaste styrgruppsmöte i maj 2008 noterades det att ett antal länder prioriterar ned nivån på deltagandet.

## **ENARO**

ENARO är ett uppskattat nätverk för utbytes-tjänstgöring kring mottagningsfrågor för 12 europeiska länder. (Belgien, Finland, Storbritannien, Irland, Italien, Malta, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, och Tjeckien). Nätverket har funnits i 10 år och vid 10-årskonferensen i mars 2008 enades delegaterna att ENARO ska fortsätta vara ett informellt och opolitiskt nätverk av praktiker.

## **AGEF**

Migrationsverket ingick i december 2006 ett avtal med den tyska organisationen AGEF. Avtalet rör integreringsinsatser i norra Irak. Avtalet är giltigt under 24 månader, till och med februari 2009. VO EIS har under våren 2008 bistått verksamhetsområdet asylmottagning (VO AM) i förhandlingarna om ett reviderat avtal.

## **Frivilligorganisationer**

Flera frivilligorganisationer har nationella förgreningar eller är aktiva på olika sätt inom ramen för verkets internationella engagemang. Det handlar om organisationer som Röda Korset, Rädda Barnen, Swera, ECRE, Marri m.fl. Denna internationella strategi anger inga särskilda riktlinjer utan hänvisar i stället till verkets temagrupp för samverkan med frivilligorganisationer som Rättslig styrning ansvarar för. När det gäller deltagande i internationella möten m.m. i dessa organisationer gäller dock de riktlinjer som anges i detta strategidokument.

# Internationella kontakter i det operativa arbetet – verkets organisation och rutiner

## Strategi för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av verkets samlade resurser i det internationella arbetet

- Rutiner behöver inrättas för att bättre dra nytta av alla internationella kontakter som etableras i det löpande operativa arbetet. Det bör utredas om effektivitetsvinster kan göras.
- ISG är verkets centrala beredningsorgan för internationella frågor och sammanträder normalt första veckan i varje månad.
- Verket ska använda sig av rutiner (bl.a. i bokföringen) för att få en verkstäckande kunskap om kostnaderna för det internationella arbetet.
- Beräkningsmodeller för resursutnyttjande ska utvecklas i linje med nedanstående förslag.
- Deltagande i internationella konferenser, seminarier etc. utanför EU-arbetet ska handläggas enligt nedanstående rutiner.
- Besöksrutiner för inkommande och utgående besök ska utarbetas av VO EIS tillsammans med ISG.
- En internationell handbok ska tas fram under hösten 2008 av VO EIS tillsammans med ISG. Handboken ska publiceras på verksnätet.

## Operativt arbete

Under kartläggningsarbetet, som utgjort en grund för detta strategidokument, har det framkommit att flera verksamheter i det löpande operativa arbetet, utanför VO EIS ansvarsområde, har en nära koppling till och särskild betydelse för utvecklingen av verkets internationella arbete och relationer. Det handlar främst om följande verksamheter

- Landinformation.
- Operativa stöd och Ambassadsamordningen/Resesamordningen.
- Vidarebosättningsarbetet.
- Återvändandearbetet.
- Viseringsarbetet.
- Hanteringen av Dublinärenden.
- Frivillig återvandring.
- Projektet e-migration.

Rutiner behöver inrättas för att bättre dra nytta av alla kontakter som etableras och den kompetens som finns i ovanstående sammanhang. Det bör utredas om effektivitetsvinster kan göras.

## Internationella strategigruppen (ISG) möts regelbundet

ISG är verkets centrala beredningsorgan för internationella frågor. I ISG ingår samtliga verksamhets- och ansvarsområdeschefer och sammanträder normalt första veckan i varje månad. Vid behov kan ytterligare möten genomföras. VO-chefen EIS är sammankallande och ordförande för ISG.

ISG ska särskilt behandla:

- Nya och fortsatta projekt inom det internationella utvecklingsarbetet.
- Viktigare EU-frågor av betydelse för verkets löpande verksamhet.
- Förberedelse och genomförandet av EU-ordförandeskapet.
- Frågor i det löpande operativa arbetet som har en nära koppling till och särskild betydelse för utvecklingen av verkets internationella arbete och relationer.
- Verkstäckande rutiner för den internationella verksamheten samt upprättandet av en internationell handbok.
- Uppdatering och revidering av denna internationella strategi.

## Fastställd rutin för deltagande i internationella konferenser, seminarier etc. (utanför det löpande EU-arbetet)

När en förfrågan om deltagande kommer ska verksamhetsområdes- eller ansvarsområdeschef använda sig av följande kontrollfrågor för att fatta ett positivt eller negativt beslut. (Kontrollfrågorna kan även användas när VO EIS frågar en verksamhetsområdes- eller ansvarsområdeschef om området är intresserat av att delta).

- Har den anställde och/eller verket direkt användning/nytta av att delta i mötet/konferensen?
- Hur har behovet att delta uppstått?
- Deltar den anställde som representant för Migrationsverket i liknande fora?
- Finns det andra som borde delta också/i stället?
- Kostnad i relation till behovet av att delta?

Dessa kontrollfrågor ska användas innan man går vidare. VO EIS (internationella strategienheten i detta fall) bör sedan få anmälan med en rekommendation från berörd VO-chef. Strategienhetens ansvar är att se till

- att inte någon annan egentligen borde åka (som dagligen arbetar med frågan eller har löpande kontakt med organisationen etc.) och i sådant fall ställa frågan till berörda verksamhets- och ansvarsområden om de vill delta, och
- att det inte går emot redan fattade beslut om deltagande (t.ex. att verket beslutat att dra ned på samarbetet med en viss organisation) eller i övrigt är i strid med strategier som antagits av generaldirektören.

För det fall förfrågan om deltagande först inkommit till VO EIS ska strategienheten, före den skickar ut förfrågningar till andra verksamhets- och ansvarsområden, se till att ovanstående två punkter iakttagits.

VO EIS godkänner eller avslår deltagandet.

Förordnandet behövs för att få en överblick över verkets löpande internationella engagemang. Samtliga beslutade resor, möten etc. läggs in i kalendarier på verksnätet med uppgift om vem som deltar från verket (och ev. externa deltagare).

Den som utsetts att delta ansvarar för att skriva minnesanteckningar. Dessa ska normalt översändas till strategienheten senast två veckor efter hemkomsten. VO EIS tillser att informationsenheten får kännedom om intressanta möten så att kunskap om mötet kan spridas på verksnätet.

## Resursutnyttjande - resekostnader

Det är viktigt att det löpande finns en kontroll av de resurser som läggs ned för internationellt arbete. ISG beslutade i mars 2008 att en konteringsmodell för mätning och uppföljning av verkets resekostnader i samband med det europeiska och internationella arbetet skulle tas fram. Detta då det är viktigt att verket har en rättvisande och aktuell bild av vad det internationella samarbetet kostar, och för att identifiera eventuellt för höga alternativt för låga kostnader.

En verkstäckande modell för resekontering med aktivitetsnummer håller på att tas fram och ska tas i bruk så snart det är praktiskt möjligt.

## Beräkningsmodell för deltagande i EU-arbetet och övrigt internationellt samarbete

Verket ska utgå från följande beräkningsmodeller vad gäller resursutnyttjande inom EU-samarbetet och övriga internationellt samarbete. De internationella projekten som verket genomför eller medverkar i ingår inte i denna modell. Detta eftersom de normalt har en separat budget där bl.a. resursanvändning och tidsåtgång är specificerad.

## Deltagande i rådsarbetsgrupp eller genomförande-kommitté i Bryssel

I genomsnitt behövs det 1 ½ förberedelsedag (i detta inkluderas samråd med EU-samordningen på strategienheten, Justitiedepartementet, inläsning, intern beredning, reseplanering och dokumenthantering). Till detta kommer ½-1 resdag och de faktiska mötesdagarna. Det är viktigt att resultatet kommuniceras med berörda, och för det arbetet krävs 1 dag för utarbetande av rapport och uppföljande kontakter (ska normalt sett ske inom 24 timmar).

## Deltagande i internationell konferens, möte eller seminarium

I genomsnitt behövs det 1 förberedelsedag (i detta inkluderas inläsning, intern beredning, reseplanering och dokumenthantering). Till detta kommer ½ -1 resdag och de faktiska mötesdagarna. Utarbetade av rapport och uppföljande kontakter beräknas kunna ske på en arbetsdag (ska normalt sett vara klart inom 2 veckor).

Om verkets tjänsteman har en särskild uppgift vid det internationella mötet (t.ex. som rapportör eller expert för en viss fråga) tillkommer ytterligare förberedelsedagar. För EU-samordningen av förhandlingspositioner inför olika EU-möten räknar VO EIS i genomsnitt med ½ arbetsdag per möte. I vissa fall kan det vara betydligt mer, t.ex. avseende förberedelser inför förhandlingar i Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA). Arbetsinsatsen är normalt större i inledning av förhandlingsarbetet än i ett senare skede. Till detta kommer VO EIS arbete med att fortlöpande informera GD och verkets lednings- och chefsgrupp om viktiga EU-frågor.

## Internationella besök

Det behöver utarbetas rutiner för inkommande och utgående internationella besök. Dessa ska utgöra en del av den internationella handboken. Utgångspunkten är att VO EIS samordnar alla internationella besök och samråd ska ske med VO EIS. En särskild besökshandläggare finns på den internationella strategienheten.



## Lista över förkortningar

AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entw.zusammenarbeit
AIHIAS	Alternative Initial Handling of Iraqi Asylum Seekers
A8	Informellt samarbete kring migrationsfrågor mellan 6 europeiska länder
EAC	European Asylum Curriculum
EMN	European Migration Network
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ENARO	European Network of Asylum Reception Organisations
EU	Europeiska unionen
Eurodac	Det europeiska fingeravtryckssystemet
GDISC	General Directors' Immigration Services Conference
GFMD	Global Forum on Migration and Development
HLWG	High Level Working Group for Asylum and Migration
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IGC	Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Issues
IOM	International Organisation for Migration
ISG	Internationella strategigruppen
JIMMSA	Joint Iraqi Migration Movements Strategy and Analysis
Marri	Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (Västra Balkan)
MIM	Mutual Information Mechanism
NSHF	Nordiska Samarbetsgruppen på Hög Nivå för Flyktingfrågor
NU	Nordiska Utlänningsutskottet
PGU	Politik för global utveckling
SCIFA	Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl
Swera	Swedish Refugee Aid – Svensk flyktinghjälp
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VIS	Visa Information System
VO	Verksamhetsområde
VO AM	Verksamhetsområde för asylmottagning
VO AP	Verksamhetsområde för asylprövning
VO EIS	Verksamhetsområde för europeiskt och internationellt samarbete
VO PoS	Verksamhetsområde för planering och styrning