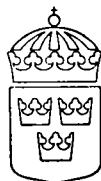


Regeringens proposition

1987/88:158

om ny organisation för statens invandrarverk



Prop.
1987/88:158

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 24 mars 1988 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Georg Andersson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas principer för en ny organisation vid statens invandrarverk.

Invandrarverkets organisation regionaliseras, för att åstadkomma effektivare handläggning av utlänningsärenden och därmed kortare handläggningstider, ett bättre flyktigmottagande och förbättrad samverkan mellan verket, andra berörda myndigheter och kommunerna.

Den nya organisationen skall kunna träda i kraft den 1 juli 1989. Förändringen skall förberedas under budgetåret 1988/89. Riksdagen föreslås därför upphäva sitt nu gällande beslut om organisationen vid invandrarverket.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1988

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Gustafsson, Leijon, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Thalen

Föredragande: statsrådet G. Andersson

Proposition om ny organisation för statens invandrarverk

1 Inledning

Regeringen inledde under år 1987 ett översynsarbete inom invandrar- och flyktingpolitiken. Arbetet syftar till att radikalt förkorta handläggningstiderna i utlänningsärenden och till att därmed minska påfrestningarna för dem som väntar på beslut och att begränsa samhällets kostnader för åtgärder under väntetiden. Ett annat syfte är att få till stånd en effektivare flyktingmottagning. Arbetet är uppdelat i fyra delar:

- En huvudsakligen teknisk översyn av utlänningslagsstiftningen.
- Utredning om nya rutiner för handläggningen av asylärenden.
- Ny ordning för ekonomiskt bistånd åt asylsökande under väntetiden.
- Översyn av organisationen vid statens invandrarverk.

De två förstnämnda utredningarna avslutades omedelbart efter årsskiftet 1987–88 med betänkandena (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen och (SOU 1988:2) Kortare väntan. Det sistnämnda betänkandet från den s. k. asylärendeutredningen hade föregåtts av en delrapport (Ds A 1987:3) Kortare väntetider i asylärenden, som överlämnades till mig i juni 1987. Betänkandena remissbehandlas för närvarande. Regeringen har tidigare i år (prop. 1987/88:80) till riksdagen lämnat förslag om ett nytt system för ekonomiskt bistånd åt asylsökande m. fl.

Regeringen bemyndigade den 22 oktober 1987 mig att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag om en ny organisation vid statens invandrarverk. Enligt direktiven (dir. 1987:44) skulle utredaren den 1 februari 1988 redovisa ett principförslag. Uppdraget skulle vara slutfört senast vid utgången av juni månad 1988. Den särskilda utredaren, numera generaldirektören och chefen för statens invandrarverk, Christina Rogestam, överlämnade nämnda dag sitt principförslag till mig. Ett sammandrag av utredarens rapport bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. En kortfattad redogörelse för invandrarverkets nuvarande organisation och uppgifter bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Det nu överlämnade principförslaget har inte remissbehandlats. Utreda-

ren har emellertid, under arbetets gång, haft överläggningar med företrädare för rikspolisstyrelsen och Svenska Kommunförbundet. Berörda fackliga huvudorganisationer har informerats om hennes överväganden och förslag. Under ärendets beredning i regeringskansliet har jag själv träffat företrädare för nämnda myndighet och organisationer och därvid diskuterat förslagen. Berörda utomstående parter har inte framfört några principiella invändningar emot de föreslagna principerna för verkets organisation.

Jag kommer i det följande att närmare redogöra för motiven bakom organisationsförändringen. Jag vill emellertid redan inledningsvis erinra om att invandrarverkets nuvarande organisation fastställdes år 1975. Riksdagen beslöt då (prop. 1975:26, InU 6, rskr. 160) om den byråindelning som nu gäller. De förändringar som nu planeras bör kunna förberedas under budgetåret 1988/89, så att de kan träda i kraft den 1 juli 1989. Regeringen bör ha fria händer att snabbt komma i gång med dessa förberedelser. Det är därför nödvändigt att riksdagen föreslås upphäva det beslut från år 1975 som nu i detalj reglerar invandrarverkets organisation. Regeringen bör låta riksdagen ta del av de principer som ligger bakom förslaget till ny organisation för invandrarverket och som jag i det följande avser att presentera.

2 Överväganden och förslag

2.1 Allmänna överväganden

2.1.1 Handläggningstider i asylärenden

Det finns fyra starka skäl för att minska väntetiderna i asylärenden.

Det första skälet är humanitärt. För många asylsökande är det påfrestande att under lång tid få vänta på beslut.

Det andra gäller rättssäkerheten. De långa väntetiderna i dag går knapptast att förena med kravet på rättssäkerhet.

Det tredje skälet är ekonomiskt. Med nuvarande antal asylsökande kan kostnaderna för bostäder, ekonomisk hjälp, sjukvård och andra åtgärder för asylsökande under de väntetider som nu gäller uppskattas till mellan 800 och 900 milj. kr. per år. Kortare väntetider minskar dessa kostnader.

Det fjärde skälet är invandrapolitiskt. Långa väntetider motverkar och fördröjer en framgångsrik integration för de asylsökande som får stanna i landet.

För att avsevärt förkorta tiderna krävs såväl organisatoriska och administrativa förändringar som vissa resurstillskott till de handläggande myndigheterna. Det krävs också att även andra medverkande i asylärendeprocessen, främst de sökandes offentliga biträden, bidrar till en förkortning av väntetiderna.

2.1.2 Behovet av en omorganisation. Förväntad invandring

I direktiven för den aktuella organisationsöversynen framhöll jag några särskilt viktiga motiv för att se över invandrarverkets organisation – vid

sidan av önskemålet att förkorta handläggningstiderna. Det kan finnas skäl att nu påminna om dem.

Arbetsvolymen i verket har vuxit dramatiskt i takt med att antalet asylsökande och flyktingar har ökat. En betydelsefull och kraftig stegring inträffade under år 1984. Detta sammanföll i tiden med att invandrarverket tog över huvudmannaskapet på den statliga sidan för flyktingmottagandet och med att det nya systemet med kommunalt omhändertagande började tillämpas. Flera mindre organisationsförändringar har genomförts, för att söka möta de förändrade förutsättningarna. Både permanenta och tillfälliga resursförstärkningar har tillförts verket. Stommen i verkets organisation har emellertid varit i stort sett oförändrad sedan dess tillkomst år 1969.

Efter den stegring i invandringen som inträffade åren 1984–1985 har antalet asylsökande fortsatt att öka år för år. Jag har redogjort för denna utveckling i anslutning till mina förslag till statsbudgeten för budgetåret 1988/89 (prop. 1987/88: 100 bil. 12, sid. 45 f). Under år 1987 kom ungefär 18 000 nya asylsökande hit. Situationen i vår omvärld ger inte underlag för att tro på någon omedelbar minskning härvidlag. Jag bedömer att vi under de närmaste åren måste räkna med att antalet asylsökande kommer att vara av minst samma omfattning som under år 1987.

Riksdagen har bedömt invandrarverkets organisation vid två tillfällen sedan mitten av 1970-talet – dels i samband med 1975 års invandrapolitiska beslut, dels vid behandlingen våren 1986 av regeringens proposition (1985/86: 98, SfU 20, rskr. 301) om invandrapolitiken. Vid det förstnämnda tillfället beslöt riksdagen att den organisation skulle gälla som i allt väsentligt finns kvar än i dag. Riksdagsbehandlingen år 1986 innebar ingen grundläggande förändring härvidlag. Jag menar att denna organisation nu måste anpassas till verkets nuvarande uppgifter. Annars blir det inte möjligt att nå radikalt kortare handläggningstider eller att ge asylsökande och flyktingar ett sådant mottagande som avsågs med 1984 års riksdagsbeslut om formerna för flyktingmottagandet.

2.1.3 Det kommunala flyktingmottagandet

För att ge dem som får stanna här ett bra mottagande krävs ett brett engagemang i samhället. De myndigheter som handlägger tillståndsärendena måste kunna klara sin uppgift inom en rimlig tidsram. Besluten måste fattas med fasthet, konsekvens och bibehållen rättssäkerhet.

Flyktingarna skall så snabbt som möjligt därefter få möjlighet att leva ett normalt liv med arbete eller utbildning, i en egen bostad, ute bland människorna i den svenska vardagen. Just detta är målsättningen bakom det system med kommunalt flyktingomhändertagande, som infördes fr. o. m. år 1985. Systemet har satts på hårda prov, hårdare än någon kunde ana när det planerades.

Detta mottagningssystem förutsätter att kommunerna solidariskt ställer upp på den av riksdagen beslutade flyktingpolitiken. Politiken kan därigenom på ett konkret sätt bli förankrad hos hela det svenska folket. Jag anser att detta system bör kunna fungera också fortsättningsvis, trots att flyktinginvandringen ökat kraftigt sedan det började tillämpas.

Kommunerna har hittills i hög grad infriat riksdagens förhoppningar. Ytterligare, kontinuerliga åtaganden är emellertid nödvändiga. Annars tvingas allt fler flyktingar vänta på sin kommunplats i någon form av tillfälligt boende, mestadels i invandrarverkets förläggningar. Målsättningen när systemet infördes var att väntetiden initialt i en förläggning bara skulle vara några få veckor. Utvecklingen har gjort det svårt att nu uppfylla denna målsättning. Med ett brett och solidariskt kommunalt engagemang bör det vara möjligt att rejält minska förläggningstiderna.

Röster har höjts och hävdats att det skulle vara fel att försöka sprida flyktingarna över hela landet. De borde, enligt denna uppfattning, placeras i ett mer begränsat antal, främst större och medelstora, kommuner som skulle kunna erbjuda bättre möjligheter till arbete. Andra har menat att fri bosättning är det enda riktiga.

Flera av de kommuner, som tidigare fick ta den största delen av ansvaret för mottagandet av flyktingar, ställde då krav på ett ökat statligt ansvarstagande och en geografisk spridning av invandringen. Man ansåg med rätta att det var fel att koncentrera flyktingarna till några få kommuner, som därigenom fick svårigheter att ge en bra social service och utbildning. Regering och riksdag bedömde då att ett vidgat, solidariskt ansvarstagande bland kommunerna skulle förbättra möjligheterna att också i fortsättningen föra en generös flyktingpolitik.

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat tillämpningen av systemet för flyktingmottagande i rapporten Invandrarverket och den lokala flyktingmottagningen. Granskningen har i första hand avsett invandrarverkets ledning, genomförande och uppföljning av flyktingmottagandet. Centrala punkter i granskningen har emellertid också varit statsbidragens administration, användning och effekter, kommunernas insatser i flyktingmottagandet samt resultaten för flyktingarna av myndigheternas insatser. RRV konstaterar vissa brister i samarbetet mellan invandrarverket och kommunerna. Man redovisar också för- och nackdelar med de principer som invandrarverket hittills har tillämpat vid utplacering av flyktingar i kommunerna.

RRV påpekar även brister i invandrarverkets organisation beträffande bl. a. planering, ledning och samordning. RRV föreslår mot denna bakgrund att invandrarverkets verksamhet för flyktingmottagande decentraliseras till regioner och att verksamhetens resurser för bl. a. planering, ledning och uppföljning förstärks.

Jag anser att RRV:s slutsatser och förslag tillsammans med invandrarverkets egna erfarenheter av verksamheten under de senaste åren ger anledning till att pröva och utveckla invandrarverkets samarbete med kommunerna. Förslagen bör ingå i underlaget för det fortsatta organisationsarbetet.

2.1.4 Asylärendeutredningens förslag

Som jag har anfört inledningsvis, består det pågående översynsarbetet av flera delar. Förslagen från asylärendeutredningen i betänkandena (Ds A 1987:3) Kortare väntetider i asylärenden samt (SOU 1988:2) Kortare

väntan och från den särskilde utredare som sett över utlänningslagsstiftningen – betänkandet (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen – är i vissa delar av grundläggande betydelse för hur invandrarverket bör organiseras.

Asylärendeutredningen har – utifrån målsättningen att tiden från en ansökan till ett slutligt beslut från regeringen normalt inte skall behöva överstiga sex månader – föreslagit följande principiella organisation och rutiner för handläggningen:

- Asylsökande hänvisas normalt till en s. k. utredningssluss där asylutredningen görs. Till dessa utredningsslussar, där de sökande alltså bor under utredningen, koncentreras polisens utredningsresurser så att utredningen skall kunna genomföras inom två veckor.
- Personal från invandrarverket bör i direkt anslutning till polisens utredning kunna göra en sortering i klara ärenden och andra ärenden samt fatta beslut i de klara ärendena omgående.
- I ärenden som inte är så klara att det är möjligt att direkt avvisa eller ge tillstånd redan vid utredningsslussarna, skall invandrarverket kunna fatta beslut inom sex veckor från det att polisens utredning är slutförd. Detta förutsätter att det offentliga biträdet utan dröjsmål kommer in med yttrande.
- En asylsökande som inte har en bostad ordnad hos någon nära anhörig bör inkvarteras på förläggning till dess att frågan om han eller hon får stanna i landet är slutgiltigt avgjord.

Dessa principförslag ingick i den delrapport som överlämnades till mig i juni 1987. Delrapporten har sänts till berörda myndigheter och organisationer och till de kommuner som har träffat överenskommelse med invandrarverket om flyktningmottagande. Skriftliga synpunkter på delrapporten har kommit från några centrala myndigheter, ett tjugotal polismyndigheter, ett par rättshjälpsnämnder, ett trettiotal kommuner, vissa frivilligorganisationer samt från ytterligare ett tiotal organisationer och enskilda. Synpunkter på principförslagen i delrapporten har också inhämtats vid ett seminarium som har hållits med personal inom invandrarverket samt vid sammanträffanden med företrädare från frivilligorganisationer och offentliga biträden. De synpunkter som har lämnats på principförslagen är i allt väsentligt positiva.

Jag anser mot denna bakgrund att de principer för handläggningen som utredningen har föreslagit är så väl förankrade att de bör kunna läggas till grund för arbetet med en ny organisation för invandrarverket. Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

Asylärendeutredningens principförslag har vidareutvecklats i utredningens slutbetänkande som för närvarande remissbehandlas. Organisationsutredningen bör i sitt fortsatta arbete ta del av de synpunkter som kommer fram vid remissbehandlingen. Jag räknar med att själv, senare i år, återkomma till regeringen med en bedömning i detalj av de delar i asylärendeutredningens förslag som kräver beslut av riksdagen eller regeringen.

2.1.5 Översynen av utlänningslagstiftningen

I förslaget till ny utlänningslag, som överlämnades till mig i januari 1988, ingår andra element av betydelse för invandrarverkets organisation. Invandrarverket föreslås bl. a. vara första instans i samtliga asylärenden. Verket åläggs vidare, enligt förslaget, att ha muntlig handläggning i väsentligt större utsträckning än som sker i dag. Den muntliga handläggningen bör, enligt utredarens mening, leda till att alla relevanta omständigheter i ett asylärende kommer fram tidigare och att behovet av kompletterande utredningar därmed minskar. Därmed skulle det också bli möjligt att snabbare verkställa fattade utvisningsbeslut.

Förslaget remissbehandlas alltså för närvarande. Jag avser att senare i år återkomma till regeringen i denna del. Jag vill inte nu ta ställning till enskildheter i betänkandet. Jag kan emellertid konstatera att det skulle bli lättare att förverkliga flera av förslagen med en organisationsmodell som bringar sökanden, hans eller hennes rättsliga ombud, utredaren och beslutsfattaren geografiskt nära varandra.

2.1.6 Invandrarverkets uppgifter

Organisationsutredaren har gjort sina överväganden om hur invandrarverkets tillståndsprovning bör organiseras mot den bakgrund som jag nu har beskrivit. Förslagen tar sin utgångspunkt i att handläggare från invandrarverket skall kunna fatta beslut i direkt anslutning till utredningarna vid slussarna. Utredaren har i detta sammanhang också tagit hänsyn till de förslag om ändrad handläggning av asylärenden som lämnats av utredningen för översyn av utlänningslagen. Förslagen utgår från att verkets roll som central utlänningsmyndighet enligt utlänningslagen inte förändras.

Därmed markeras en av invandrarverkets huvuduppgifter, nämligen tillståndsprovningen inkl. medborgarskapsfrågorna. Med det ökande antalet asylsökande har tillståndsprovningen och mottagandet av flyktingar hamnat i förgrunden under senare år. Inte minst hänger detta samman med svårigheterna att finna ett tillräckligt antal kommunplatser för dem som får stanna i landet. Det har i sin tur lett till att verket fått ta ett större ansvar för omhändertagandet under tiden mellan beslut om uppehållstillstånd och utplacering i kommunen än som förutsattes när det kommunala flyktingmottagandet infördes.

Invandrarverket skall självfallet fortsätta att vara huvudman på den statliga sidan för flyktingmottagandet, som därmed blir verkets andra huvuduppgift. Samtidigt förutsätter jag att både utredaren, i sitt fortsatta arbete, och invandrarverket, i sin ordinarie verksamhet, överväger på vilka sätt man kan förkorta tiden i förläggningarna och därmed minska kostnaderna för staten.

Utvecklingen under de senaste åren har på sätt och vis överskuggat verkets samordnings- och bevakningsansvar i frågor rörande åtgärder för invandrare och språkliga minoriteter. Verkets pådrivande roll i dessa frågor har haft stor betydelse för fackansvariga statsmyndigheters och kommuners arbete med att genomföra invandrapolitiken. Det bör, enligt min

mening, absolut vara möjligt att sköta bevakningen och samordningen av statsmyndigheternas verksamhet med andra metoder och med annan inriktning än hittills. Det hindrar inte att bevakning och samordning av frågor om åtgärder för invandrare och språkliga minoriteter bör vara invandrarverkets tredje huvuduppgift.

2.1.7 Invandrarverkets organisation i princip

Utredarens överväganden har lett till ett principförslag som innebär att en del av verkets tillståndsprövning bör ske vid utredningsslussar, samt att ledningen av förläggningsverksamheten och det direkta samarbetet med kommunerna kan ske från regionala kontor som samlokaliseras med utredningsslussar i regioner där sådana skall finnas.

Jag delar de slutsatser och principer som utredaren kommit fram till. En sådan organisation bör leda till ett bättre flyktingmottagande, utvecklade kommunkontakter, effektivare ärendehantering och – inte minst – kortare handläggningstider. Behovet av organisatoriska förändringar är trängande. En ny verksamhetsorganisation bör kunna verka fr. o. m. den 1 juli 1989.

I frågor som rör myndighetsstrukturen har jag samrätt med chefen för civildepartementet.

2.2 Tillståndsprövningen

Min bedömning: Utredningsslussar bör inrättas för utredningar i asylärenden. Vid utredningsslussarna bör finnas personal från invandrarverket för handläggning av och beslut i asylärenden. Asylärenden bör också kunna handläggas inom en huvudenhet för tillstånds- och medborgarskapsärenden vid verkets centrala förvaltning.

Utredarens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Skälen för min bedömning: Jag har i det föregående konstaterat att de principiella rutiner för asylärenden som asylärendeutredningen föreslagit måste anses vara väl förankrade. Dessa rutiner förutsätter att man får en organisation, som gör det möjligt att fatta beslut i åtminstone alla klara ärenden redan i anslutning till utredningen. En sådan utveckling påbörjades redan tidigare i och med inrättandet av utredningsförläggningen i Flen år 1985. Flera steg i den riktningen har tagits sedan dess.

Efter förslag från invandrarverket bemyndigade regeringen våren 1987 verket att fr. o. m. den 1 juli samma år driva en permanent utredningssluss i Carlslund nära Arlanda flygplats och att utöka förläggningen i Flen med en utredningssluss. I augusti 1987 föreslog invandrarverket att en utredningssluss skulle inrättas i Alvesta, där det sedan länge finns en permanent flyktingförläggning. Asylärendeutredningen har beräknat behovet av förläggningskapacitet vid utredningsslussarna. Utredningen har kommit fram

till att invandrarverket bör undersöka om det finns förutsättningar att utvidga platsantalet på de redan planerade slussarna eller, alternativt, överväga inrättandet av ytterligare en utredningssluss.

Organisationsutredaren har för sin del övervägt denna fråga tillsammans med behovet av att utveckla samarbetet med kommunerna och då kommit fram till att det för närvarande bör inrättas ytterligare utredningsslussar i både södra och västra Sverige. Jag delar den bedömning som utredaren gör i dagsläget. Det är dock viktigt att man här så långt möjligt bevarar möjligheterna att anpassa organisation och resurser till förändrade förutsättningar.

Handläggare från invandrarverket bör alltså finnas vid utredningsslussarna. Det finns flera skäl för detta. Asylärendeutredningen har bl. a. pekat på att det ger bättre möjligheter till erfarenhetsutbyte och andra direkta kontakter mellan utredare och beslutsfattare. Möjlighet ges också att i direkt anslutning till asylutredningarna sortera ärendena i klara bifallsärenden och ärenden i vilka offentligt biträde skall förordnas. I klara bifallsärenden kan beslut tas omgående. Personalen bör ha en sådan beslutskompetens att de i lämplig utsträckning även kan fatta beslut om avvisning.

Det är nödvändigt att invandrarverket har en stark administrativ ledningsfunktion för att kunna agera flexibelt och med kraft vid förändringar i tillströmningen av asylsökande. Ledningen av tillståndsprövningen bör ske från en huvudenhet vid invandrarverkets centrala förvaltning. Vid huvudenheten bör de ärenden handläggas som inte lämpligen kan avgöras vid en utredningssluss. Personalen för tillståndsprövning på utredningsslussarna bör organisatoriskt ingå i huvudenheten.

Det är viktigt att invandrarverket upprätthåller en enhetlig praxis och bibehåller en god länderkunskap även då asylärenden handläggs vid utredningsslussar. För att säkerställa detta bör ett kvalificerat sekretariat för bl. a. sådana uppgifter finnas vid huvudenheten för tillståndsprövning.

2.3 Flykting- och invandrarfrågor

Min bedömning: Invandrarverkets funktioner för mottagande av asylsökande och flyktingar bör organiseras i regioner. Inom varje region bör finnas ett kontor som svarar för det direkta samarbetet med kommunerna inkl. utplacering av flyktingar i kommunerna samt för ledningen av förlägningsverksamheten.

Invandrarverket bör också beakta samhällets åtgärder till förmån för invandrare och språkliga minoriteter. Verket bör vidare vidmakthålla och utveckla kontakterna med invandrarernas organisationer, bl. a. genom det särskilda stödet till deras verksamhet. Arbetet bör läggas upp så, att det kan utföras med andra metoder och med annan inriktning än vad som har varit fallet sedan verkets tillkomst. Det fortsatta organisationsarbetet bör belysa hur detta bäst kan ske.

Mitt förslag: Utplacering i en kommun skall normalt endast ske av den som fått uppehållstillstånd.

Gällande beslut beträffande behovet av fast förlägningskapacitet upphävs.

Utredarens förslag: Överensstämmer i huvudsak med min bedömning och med mitt förslag.

Skälen för min bedömning och mitt förslag: Riksdagen preciserade hösten 1984 (prop. 1983/84: 124, Sfu 27, rskr. 295) invandrarverkets ansvar för flyktigmottagandet och de principer som skulle gälla för verkets genomförande av verksamheten. De riktlinjer för verksamheten som gäller sedan dess utgick från en betydligt lägre nivå på asylinvandringen än vad som är fallet i dag.

Mot bakgrund av den aktuella nivån för asylinvandringen och de förhållanden i övrigt som nu råder finns det stor anledning att ompröva på vilket sätt invandrarverket skall utöva sitt ansvar för de operativa funktionerna.

Det är i huvudsak inom två områden som väsentliga förändringar måste ske. Vad jag åsyftar är dels planering och samordning, dels samarbetet mellan verket och kommunerna.

Det är nödvändigt att tidigt bli varse förändringar i antalet asylsökande samt i fråga om de sökandes ursprung. Det är en grundförutsättning för att kunna planera dels för förläggningsplatser under den primära asylutredningen, dels för det kommunala mottagandet av dem som fått uppehållstillstånd i Sverige.

Jag bedömer, i likhet med utredaren, att ett system med utredningsslussar kombinerat med regionala kontor för flyktigmottagandet bör ge stora samordningsvinster. Därigenom uppnås också flexibilitet, större effektivitet och ett bättre samarbete med kommunerna. Jag bedömer att det för närvarande är lämpligt att – som utredaren föreslagit – dela in landet i fem regioner. Det bör ankomma på regeringen att besluta i denna fråga.

Vid invandrarverkets centrala förvaltning bör finnas en huvudenhet som svarar för övergripande planering, styrning, uppföljning och samordning av regionkontorens verksamhet. Huvudenheten skall också svara för samverkan och kontakter med centrala myndigheter och organisationer.

Enligt de riktlinjer för flyktigmottagandet som antagits av riksdagen hösten 1984 är målet att asylsökande skall placeras ut i en kommun efter högst fyra veckors vistelse på en förläggning. Det ökande antalet asylsökande under de senaste åren och svårigheterna att få fram kommunplatser i tillräcklig omfattning har dock lett till väsentligt längre förläggningstider. Den totala genomsnittliga vistelsetiden är för närvarande normalt inemot tio månader, men kan i enskilda fall bli betydligt längre.

Enligt de gällande riktlinjerna skall man erbjuda kommunplats även åt den som fortfarande väntar på beslut. Detta, i kombination med svårigheterna att få fram kommunplatser, har inneburit att även många flyktingar med uppehållstillstånd har fått vänta lång tid innan de har kunnat tas emot i någon kommun. Det är, enligt min mening, av flera skäl nödvändigt att i första hand de som har beviljats uppehållstillstånd får de bostäder som kommunerna kan ställa till förfogande i flyktigmottagningen. Riktlinjerna för flyktigmottagandet bör därför ändras på denna punkt.

De nämnda riktlinjerna från hösten 1984 innefattar också ett antagande om lämplig fast kapacitet för invandrarverkets förläggningar. Utifrån målsättningen att vistelsetiden vid förläggning bara skulle behöva vara några få veckor och utifrån ett antagande om ca 5 000 asylsökande per år.

beräknades behovet av fast förläggningskapacitet till ca 400 platser (avsedda för främst s. k. kvotflyktingar) jämte det antal platser som skulle finnas vid den då aviserade utredningsföreläggningen i Flen. Frågan om behovet av fast förläggningskapacitet behandlades av riksdagen också hösten 1985 (prop. 1985/86:25 bil. 5, StU 7, rskr. 73).

Det är självfallet fortfarande en klar målsättning att den som har fått sina tillstånd snarast möjligt skall få bosätta sig i en kommun. Man får emellertid räkna med att en betydande del av flyktingarna måste tillbringa någon tid vid en föreläggning. Jag bedömer att man under överskådlig tid måste räkna med att det behövs ett betydligt större antal fasta förläggningsplatser än vad man antog år 1984. Av praktiska skäl bör emellertid inte riksdagen fixera antalet fasta förläggningsplatser. Riksdagen bör föreslås upphäva sina beslut från år 1984 och år 1985 i denna del.

Riksdagen beslöt våren 1986 om riktlinjer för den framtida invandrapolitiken. Då slog statsmakterna på nytt fast principen att varje fackmyndighet inom sitt område har samma ansvar för invandrare som för den övriga befolkningen. Det innebär bl. a. att varje myndighet inom sitt sakområde skall se till att erforderliga åtgärder vidtas till förmån för invandrare. Det skall vara naturligt för myndigheterna att i sin planering även beakta invandrarnas särskilda behov. Ansvaret för samordning och bevakning av myndigheternas åtgärder för invandrare skulle ligga kvar på invandrarverket. Rollfördelningen lades fast i regeringens förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m. fl. Denna rollfördelning gäller också myndigheternas information till invandrare och de statliga insatserna för att sprida information om invandrare och invandringen och för att skapa en opinion som leder till ökad tolerans mellan olika befolkningsgrupper.

Kommuner och landsting har en central roll i arbetet med att förverkliga invandrapolitiken. Invandrarverket skall följa utvecklingen och bistå kommunerna och landstingen med råd. Slutligen markerades verkets ansvar för kontakter med invandrarnas organisationer.

Tyngdpunkten i invandrarverkets verksamhet har, som jag nämnde redan inledningsvis, under senare år flyttats mot de rent operativa uppgifterna i samband med tillståndsprövningen och flyktingmottagandet. Det har skett gradvis i takt med det ökande antalet asylsökande. Förändringen i förutsättningarna för verkets arbete har varit dramatisk och omvälvande, men samtidigt nödvändig. Jag bedömer att denna tyngdpunktsförskjutning blir bestående för överskådlig tid. Detta förhållande måste nu också få återverkningar på verkets organisation.

Självfallet kommer det även i framtiden att behövas åtgärder av olika slag och inom skilda sektorer av samhället, i syfte att tillförsäkra invandrarna samma rättigheter och möjligheter som den infödda befolkningen. Behovet kommer t. o. m. att accentueras av den flyktinginvandring som vi nu upplever. Samtidigt har statsmyndigheternas, kommunernas och organisationernas medvetenhet och kompetens vuxit under de drygt tio år som gått sedan riksdagens första invandrapolitiska beslut år 1975. Invandrarverkets pådrivande roll i dessa frågor har här haft stor betydelse.

Jag delar i princip utredarens uppfattning om vikten av att verket i

framtiden arbetar med andra metoder, bl. a. information och utbildning, och med en annan inriktning i sin samverkan med andra myndigheter, med kommuner och med landsting. Särskilt viktigt bör det vara att bevaka flyktingarnas och invandrarnas väg ut i arbetslivet, så att socialbidragsberoendet blir så kortvarigt som det över huvud taget är möjligt.

Det bör ingå i det fortsatta organisationsarbetet att belysa på vilket sätt man kan lägga upp verkets arbete i dessa delar, så att man får ut största möjliga effekt ur de resurser som kan anslås för ändamålet.

2.4 Invandrarverkets organisation i huvuddrag och det fortsatta utredningsarbetet. Genomförande och resursbehov

Min bedömning: Invandrarverkets organisation bör inte längre vara indelad i byråer på det sätt som nu gäller.

Invandrarverket bör även i den nya organisationen ledas av en styrelse. Chef för verket bör vara en generaldirektör.

Utredarens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Skälen för min bedömning: Jag har i det föregående redogjort för de starkt förändrade förutsättningarna för verksamheten vid invandrarverket och för det omedelbara behovet av en omorganisation. Jag har vidare redovisat min syn på vilka uppgifter och verksamhetsgrenar som bör vara de huvudsakliga och på hur verksamheten bör decentraliseras. Nu återstår att sammanfatta de organisatoriska konsekvenserna härav för verkets centrala förvaltning.

Jag bedömer, i likhet med utredaren, att verket lämpligen kan organiseras i huvudenheter för tillståndsprövning och medborgarskapsfrågor samt för invandrar- och flyktingfrågor. Jag räknar med att huvudenheterna kommer att ledas av avdelningschefer.

Den organisationsstruktur som nu redovisas, förutsätter en långtgående delegering av ansvar och befogenheter inom respektive verksamhetsområde. Detta ställer stora krav på den verksövergripande styrningen och verksamhetsuppföljningen samt samordningen och på ett väl utvecklat internt styrnings- och uppföljningssystem. Som utredaren föreslår bör man därför till verkschefen knyta särskilda resurser som kan stärka greppet om verksgemensamma funktioner såsom planering, styrning och kontroll av verksamheten.

Både asylärendeutredningen och RRV – liksom tidigare statskontoret år 1986 i rapporten Planering av verksamheten vid statens invandrarverk – framhåller nämligen att verket måste ha centrala resurser för verksövergripande planering, samordning och uppföljning av verksamheten. Särskilt betonas betydelsen av en utvecklad prognosverksamhet samt långsiktig planering och utvecklingsverksamhet. För att tillgodose dessa krav är, enligt min uppfattning, starka stabsresurser till verkschefens förfogande nödvändiga. I detta sammanhang vill jag också ge mitt stöd åt utredarens

ambitioner när det gäller att kraftigt förbättra verkets olika system för statistik och annan information av betydelse för beslut, resultatanalys och resultatuppföljning.

Tillståndsprovningen kommer att spridas till flera platser. Dessa förhållanden ställer betydande krav på kvalificerad administrativ ledning och beslutskapacitet på olika nivåer. Man kunde ha valt en uppdelning av verksamheten på flera enheter direkt under verkschefen. Kraven på en stabil tillämpning av praxis och behoven av att omfördela resurser och förändra rutiner när det behövs i olika situationer, talar dock för en sammanhållen och integrerad enhet direkt under generaldirektören. Verksamhetens omfattning och spridning kräver emellertid att dess chef förfogar över kvalificerade stabsresurser och får ett utvecklat administrativt stöd. Enligt vad jag har erfarit kommer dessa frågor att behandlas under organisationsutredningens andra etapp.

Huvudenheten för invandrar- och flyktingfrågor bör handlägga centrala frågor om överföring och mottagande av flyktingar och svara för utveckling och samordning av den regionala verksamheten. Denna funktion bör få en central roll för planering, samordning och uppföljning av det operativa arbetet med kommunernas flyktingmottagande.

Utvecklingen av verkets verksamhet och ekonomi under de senaste åren har visat på att personal- och ekonomifrågorna måste ha en framträdande ställning i verkets organisation. I det fortsatta utredningsarbetet bör man närmare överväga vilka utvecklings-, informations- och utbildningsresurser som behövs centralt vid verket och vilka uppgifter som med fördel kan genomföras regionalt vid kontoren och lokalt vid förläggningarna. Detsamma gäller för personal- och ekonomiuppgifterna.

Sådana avvägningar mellan central och regional nivå måste självfallet också göras för förläggningsverksamheten och för planeringen och uppföljningen av det kommunala flyktingmottagandet.

Under organisationsarbetets andra etapp kommer, enligt vad jag har erfarit, kompletterande utredningar att göras om verkets organisation och arbetssätt. En viktig uppgift blir att ge underlag för verkets anslagsframställning för budgetåret 1989/90 samt att föreslå de förändringar som behövs i verkets instruktion.

Invandrarverket skall kunna verka i den nya organisationen fr. o. m. den 1 juli 1989. Förberedelser för och genomförandet av denna reform kommer att ställa stora krav på invandrarverket.

Asylärendeutredningen framhåller att vissa delar av dess förslag bör kunna genomföras successivt fram till den 1 juli 1989. För att det nya systemet skall fungera, är det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att ärendebalanserna har nedbringats så långt möjligt och att det inte finns alltför många flyktingar med uppehållstillstånd på invandrarverkets förläggningar när det nya systemet genomförs. Detta kräver särskilda insatser, samtidigt som den löpande verksamheten måste hanteras.

Regeringen har också, på min föredragning, vid flera tillfällen beslutat om särskilda resurser till invandrarverket för att nedbringa den existerande ärendebalansen. Detta skedde senast i samband med förslaget till statsbudget för budgetåret 1988/89. Det har generellt sett varit svårt att rätt upp-

skatta verkets behov, beroende bl. a. på den hela tiden ökande tillströmningen av nya asylsökande. En viktig orsak härför har också varit att verket successivt tvingats öppna allt fler förläggningar på olika håll i landet med allt vad detta inneburit av nya ansträngningar för verkets administration och arbetsförhållanden i övrigt.

Utredaren har bedömt att det redovisade organisationsförslaget kan komma att leda till större förvaltningskostnader för statens invandrarverk. Några utförliga kostnadsberäkningar har ännu inte kunnat göras. Dessa kommer att redovisas under utredningens andra etapp. Mot den bakgrunden vill jag inte nu ta ställning i frågor som rör resursbehovet på sikt. Jag vill dock bestämt hävda att statens direkta kostnader för åtgärder under väntetiden kan minska avsevärt, om åtgärderna inom det planerade reformprogrammet kan genomföras. Asylärendeutredningen beräknar den möjliga besparingen för staten till mellan 400 och 500 milj. kr. per år, förutsatt att handläggningstiderna kan kortas ned till den nivå som förslagen anses möjliggöra och att flyktingmottagandet i övrigt fungerar effektivt.

Det räcker emellertid inte med att angripa brister i organisation och rutiner. Parallellt härmed måste man uppmärksamma samhällets åtgärder även i andra delar av den integrationsprocess som inleds i och med att en utlänning fått tillstånd att stanna här i landet. Jag tänker först och främst på vikten av att påverka kommunerna till att öka sitt mottagande och att underlätta flyktingarnas väg in i arbetslivet. Ju tidigare flyktingen kommer ut i en kommun, desto bättre förutsättningar har han eller hon att skapa sig en normal livssituation. Ju fortare flyktingen lyckas skaffa sig kunskaper i svenska, ett arbete och en egen inkomst, desto mer gynnsamma är hans eller hennes möjligheter att finna sig till rätta i sitt nya land. Arbetslinjen måste följas – även för flyktingarna.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen
dels föreslår riksdagen att

1. upphäva sitt beslut om invandrarverkets nuvarande organisation (prop. 1975:26, InU 6, rskr. 160),
2. upphäva sina beslut beträffande behovet av fast förläggningskapacitet (prop. 1983/84:124, SfU 27, rskr. 295 och prop. 1985/86:25 bil. 5, SfU 7, rskr. 73) och
3. godkänna att utplacering i en kommun normalt endast bör avse den som fått uppehållstillstånd.

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om principerna för invandrarverkets nya organisation och de riktlinjer för det fortsatta arbetet som jag har förordat.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

Utgångspunkter

Utredningsarbetet har utgått från att invandrarverket även i fortsättningen skall vara central myndighet för invandrar- och medborgarskapsfrågor. Verket skall i likhet med tidigare bl. a. utöva ledningen av utlänningskontrollen enligt utlänningslagen och den kontroll som regleras i medborgarlagstiftningen. Verket skall också ha huvudansvaret för överföring och mottagning av flyktingar och för mottagning av asylsökande. Verket skall slutligen svara för central bevakning och samordning av dels åtgärder för invandrare och språkliga minoriteter, dels informationsinsatser som syftar till att öka allmänhetens kunskaper i invandrarfrågor.

Betydelsefulla underlag för övervägandena och förslagen har varit dels den s. k. asylärendeutredningens betänkanden Kortare väntetider i asylärenden (Ds A 1987:3) och Kortare väntan (SOU 1988:2) med förslag om organisation m. m. för handläggning av asylärenden och mottagande av asylsökande, dels de förslag som utredningen om översyn av utlänningslagen lämnat i betänkandet Översyn av utlänningslagen (SOU 1988:1).

Förslaget

Den särskilda utredaren, generaldirektören Christina Rogestam, föreslår att en del av invandrarverkets tillståndsprövning i asylärenden skall ske vid fyra utredningsslussar. Samarbetet med kommunerna och ledningen av förläggningsverksamheten skall ske från fem regionkontor. Centralt för verket föreslår utredaren en avdelningsorganisation med starka ledningsfunktioner.

Tillståndsprövningen

Fyra utredningsslussar skall ta hand om utredningarna av merparten av de asylsökande som kommer till Sverige.

Det skall finnas en sluss i Carlslund utanför Stockholm, en i Flen samt en i södra och en i västra Sverige. Förutom utredande poliser skall där finnas tjänstemän från invandrarverket med beslutskompetens. Detta väntas resultera i effektiva utredningar, i lämplig utsträckning med muntlig förhandling, som leder till snabba beslut i de enklare fallen.

Vid den centrala förvaltningen i Norrköping skall tillståndsbyrån slå samman med registerenheten och medborgarskapsbyrån till en huvudenhet för tillstånds- och medborgarskapsfrågor. Därigenom skall hanteringen av utlänningsärenden kunna ske integrerat. Huvudenheten skall inrymma ett kvalificerat sekreteriat som gör det möjligt att hålla samman och utveckla praxis för tillståndsärenden inom hela verket, inkl. utredningsslussarna. Sekreteriatet skall också upprätthålla aktuell länderkunskap.

Invandrarverkets personal för tillståndsprövning vid utredningsslussar-

na skall organisatoriskt ingå i huvudenheten vid verkets centrala förvaltning.

Prop. 1987/88:158
Bilaga I

Flyktingmottagandet

Flyktingmottagandet skall organiseras i fem regioner. I varje region skall finnas ett regionkontor, varav fyra skall vara samlokaliserade med utredningsslussarna i Carlslund. Flen samt slussarna i södra och västra regionen. Vid regionkontoren administreras driften av förläggningar. Därifrån skall också det direkta samarbetet ske med kommunerna i fråga om förlägningsplatser och samordningen av utplaceringen av flyktingar i kommunerna.

Endast sådana sökande som beviljats tillstånd att stanna som flykting, eller därmed jämställd person, skall placeras ut i kommuner. Detta bör emellertid ske så snart som möjligt när tillståndet är klart.

Vid den centrala förvaltningen skall finnas en huvudenhet för invandrar- och flyktingfrågor som ansvarar för övergripande planering, ledning och samordning av regionkontorens verksamhet. Härifrån skall också samverkan ske med andra centrala myndigheter och organisationer vad gäller flyktingmottagande.

Personalen vid regionkontoren skall organisatoriskt ingå i huvudenheten.

En viktig uppgift för invandrarverket är att främja invandrarnas och minoriteternas intressen i Sverige. Ansvar för samordning och bevakning av andra myndigheters åtgärder kan delvis lösas genom utbildning och information till dessa. Därutöver borde ett direkt samarbete kunna ske i olika råd som knyts till verket.

Invandrarverkets centrala organisation

Den centrala förvaltningen skall organiseras i tre huvudenheter.

Invandrarverket skall som nu ledas av en styrelse. Chef för verket skall oförändrat vara en generaldirektör.

Resurserna för planering, analys och uppföljning av verksamheten måste förstärkas. Generaldirektören skall därför ha en verksstab till sitt förfogande som kan medverka i verksövergripande frågor.

Till verkschefens förfogande skall även finnas en rådgivande direktion. Härei skall ingå cheferna för huvudenheterna och verksstaben.

En huvudenhet skall svara för tillståndsprovning inkl. medborgarskapsfrågor. Enheten kommer att bli mycket stor, med verksamheten spridd på flera platser, vilket ställer stora krav på kvalificerad administrativ ledning. Till enhetschefens förfogande skall därför finnas särskilda stabsresurser.

En annan huvudenhet skall svara för invandrar- och flyktingfrågor. En huvuduppgift skall vara att svara för flyktingmottagandet. Denna enhet skall också ansvara för stödet till invandrarnas organisationer samt för central bevakning och samordning av invandrarfrågor.

I en tredje huvudenhet för vissa verksgemensamma frågor skall finnas ekonomi-, personal- och utbildningsfunktionerna. Huvudenheten skall

Det fortsatta utredningsarbetet

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast vid utgången av juni månad 1988 och avser att i utredningens avslutande etapp ytterligare överväga några viktiga frågor:

- Utredningsslussarnas organisation och dimensionering i stort samt lokaliseringen av utredningsslussarna i södra och västra Sverige.
- Principer för organisation och arbetsformer för tillståndsprövningen vid utredningsslussarna.
- Organisationsprinciper för tillståndsprövningen och riktlinjer för ärendehantering i övrigt inom huvudenheten för tillståndsprövning.
- Avvägningen mellan olika funktioner inom huvudenheterna samt de olika funktionernas verksamhetsinriktning.
- Regionernas omfattning och uppgiftsfördelning mellan de centrala funktionerna inom huvudenheterna och de regionala kontoren samt mellan regionkontoren och förläggningarna inom respektive region.
- Riktlinjer för samarbetet med kommunerna, bl. a. beträffande planering och samordning vid utplacering av flyktingar.
- Förläggningsorganisationens struktur och den fasta förläggningsorganisationens omfattning samt inriktningen i stort för förläggningsverksamheten.
- Principer för ledning och samordning inom verket samt riktlinjer för utvecklingen av planerings-, lednings- och informationssystem.

Organisationen i stort

Statens invandrarverk är central förvaltningsmyndighet för utlänningsflykting-, invandrar- och medborgarskapsfrågor. Verket leds av en parlamentariskt sammansatt styrelse med generaldirektören som ordförande. Inom verket finns fem byråer. Dessa är tillståndsbyrån, medborgarskapsbyrån, samordningsbyrån, informationsbyrån samt administrativa byrån. Dessutom finns en registerenhet. Till samordningsbyrån finns knutna ett antal permanenta och tillfälliga förläggningar.

Verksamhetsområden

Invandrarverkets verksamhet kan indelas i sex huvudområden. Dessa är:

- Mottagning av flyktingar.
- Tillståndsprövning.
- Medborgarskapsprövning.
- Åtgärder för invandrare.
- Informationsverksamhet.
- Administration.

Mottagning av flyktingar

Sedan 1985 har invandrarverket det statliga ansvaret för överföring och mottagning av organiserat uttagna flyktingar, s. k. kvotflyktingar, samt för mottagning av asylsökande. För detta ändamål skall invandrarverket driva förläggningar och träffa avtal med kommuner om mottagning av flyktingar/asylsökande. Verket skall ge råd och stöd rörande flyktingarnas anpassning och situation i kommunerna samt följa upp flyktingmottagningen. Målsättningen är att flyktingen efter en förläggningvistelse på 2–4 veckor skall flytta ut i en kommun.

Under de senaste åren har den s. k. flyktingkvoten uppgått till 1 250 personer. Under år 1984 inträffade en betydlig ökning av antalet asylsökande och asylinvandringen har därefter legat på en nivå av ca 15 000 personer per år. Under år 1987 kom ca 18 000 asylsökande till Sverige. Antalet avtalade platser i kommuner har under de senaste åren uppgått till ca 14 000. Detta har fått till följd att förläggningssystemet fått byggas ut kraftigt från ca 900 platser i fyra permanenta förläggningar, till ca 10 000 platser i fyra permanenta och tjugooåta tillfälliga förläggningar samt tretton slussförläggningar. Vistelsetiden på slussar och förläggningar har ökat till inemot tio månader. De långa vistelsetiderna har medfört att förläggningssyksamheten successivt byggts ut till att omfatta fritidsverksamhet, samhällsinformation, svenskundervisning och kurativ verksamhet. Vid slussförläggningar förekommer som regel ingen polisutredning. Denna sker först när den asylsökande anvisats förläggningsplats. Viss fritidsverksamhet samt akut hälso- och sjukvård finns på slussförläggningar.

Frågor som rör överföring och mottagning av flyktingar handläggs i

huvudsak vid samordningsbyråns förläggings- och kommunsektioner, som har 17 respektive 20 personer anställda. För ledning och drift av de olika förläggningarna fanns den 1 januari 1988 ca 1 000 anställda. Antalet utredare vid förläggningarna, som svarar för den direkta kontakten med kommunerna för utplacering av flyktingar, var ca 90 personer.

Till stöd för verksamheten finns ett datorbaserat system för flyktingadministration. I detta system hanteras uppgifter om flyktingar/asylsökande som tagits emot på förläggningar och i kommuner. Ur systemet hämtas även underlag för utbetalning av statliga ersättningar till kommunerna för flyktingmottagning.

Den 1 januari 1988 var ca 8 300 personer inkvarterade på invandrarverkets slussar och förläggningar. Kostnaderna för förläggningsverksamheten uppgick för budgetåret 1986/87 till 540 milj. kr. År 1987 tecknades avtal med 241 kommuner om mottagning av ca 14 300 personer.

Tillståndsprovning

Verksamheten regleras av utlänningslagstiftningen, vissa internationella överenskommelser samt den praxis som utvecklats bl. a. genom regeringens ställningstaganden i ärenden som överklagats.

Handläggningen av tillståndsärenden sker i huvudsak vid tillståndsbyrån. Byrån består av ca 90 anställda och är uppdelad på byråledning, sekretariat samt nio sektioner som handlägger ärenden efter en viss länderindelning. Tillståndsverksamheten omfattar även registerenheten, som ansvarar för verkets datorbaserade diarium för utlänningsärenden, tar fram underlag för handläggning av ärenden samt fattar beslut i ärenden som delegeras från tillståndsbyrån. Enheten består av ca 140 anställda uppdelade på sekretariat, pass- och telexexpedition samt ländergrupper. Sedan den 1 juli år 1987 genomförs en integration mellan tillståndsbyrån och registerenheten i syfte att åstadkomma ökad delegering och bättre arbetsrutiner.

Till tillståndsbyrån inkom under år 1987 ca 165 000 ärenden rörande visering, arbets- och uppehållstillstånd samt avlägsnandeärenden. Av dessa var ca 25 000 s. k. specialärenden (asylärenden, verkställighet av utvisningsbeslut, överklagande av beslut om avvisning av lokal polismyndighet, yttrande över överklagade ärenden).

Antalet icke avgjorda ärenden vid verket var vid utgången av år 1987 ca 22 000. Av dessa var ca 7 400 specialärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden för specialärenden var ca tre och en halv månad. Variationerna var dock stora. Ungefär hälften av ärendena avgjordes inom en månad, medan handläggningstiden för en fjärdedel av ärendena var sex månader eller längre.

Tillståndsverksamheten har präglats av en kraftig ökning av antalet ärenden sedan år 1984. Särskilt stor har ökningen av antalet specialärenden varit. Trots utökade resurser och trots att antalet fattade beslut ligger på en betydligt högre nivå än tidigare, har balanserna successivt ökat och handläggningstiderna blivit längre. Fr. o. m. april 1987 finns en särskild

arbetsstyrka som under begränsad tid skall hjälpa till att arbeta av ärendebalanserna.

Prop. 1987/88:158
Bilaga 2

Medborgarskapsprövningen

Medborgarskapsprövningen handläggs inom verkets medborgarskapsbyrå. Verksamheten regleras av medborgarlagstiftningen och avser ärenden rörande erhållande av och befrielse från svenskt medborgarskap. Medborgarskapsbyrån har ca 30 anställda uppdelade på byråledning, sekretariat och två sektioner. Ärendemängden är i första hand beroende av invandringens omfattning, men även av olika nationaliteters benägenhet att söka svenskt medborgarskap. Antalet inkommande ärenden under de senaste åren har varit 15 000–16 000. För närvarande är balansen på icke avgjorda ärenden ca 4 700 och den genomsnittliga handläggningstiden 4 till 5 månader. Målet är att beslut i medborgarskapsärenden skall föreligga inom tre månader efter det att en ansökan kommit in till verket.

Åtgärder för invandrare

Till invandrarverkets uppgifter hör att bevaka invandrarnas förhållanden i Sverige, att föreslå åtgärder i samråd med berörda fackmyndigheter samt att samordna planerade och vidtagna åtgärder. Detta arbete bedrivs bl. a. på utvecklingssektionen vid samordningsbyrån. Arbetet har i huvudsak kommit att inriktas på flyktinginvandringen och därmed sammanhängande frågor. Det gäller bl. a. utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor, barn-, ungdoms- och familjefrågor, bostäder, tolkverksamhet samt hälso- och sjukvård. I övrigt bedrivs minoritetsinriktat arbete ofta i projektform. Zigenarfrågor ägnas särskild uppmärksamhet. Utvecklingssektionen har 16 anställda.

Folkrörelsesektionen ger stöd till invandrarnas organisationer och tidningar och svarar för verkets kontakter gentemot dessa. Till prioriterade uppgifter hör folkrörelsernas medverkan i flyktingmottagandet. Folkrörelsesektionen har sju anställda.

Arbetsgruppen för etniska relationer bevakar utvecklingen av de etniska relationerna i Sverige. Gruppen skall utveckla och förmedla kunskap om metoder att påverka etniska relationer. Arbetet inriktas främst på att ge ungdomar en tolerant syn på invandrare samt att förmedla kunskap till personal som arbetar med invandrare.

Informationsverksamhet

Informationsbyrån ansvarar för information om och till invandrare och flyktingar samt för information om svensk invandrar- och flyktingpolitik. Målet är att verksamheten ska bidra till opinionsbildningen. Den ökade asyl- och flyktinginvandringen har gjort det nödvändigt att i första hand förse nya flyktingmottagande kommuner med informationsmaterial samt att lämna grundläggande samhällsinformation till flyktingar. Information till massmedia utgör också ett prioriterat område. Byrån svarar även för

Administration

Administrativa byrån, med 106 anställda, ansvarar för verkets personal-, ekonomi- och intendenturfunktioner, bedriver övergripande planering och verksamhetsplanering samt har hand om AU/ADB-verksamheten och vissa förvaltningsrättsliga frågor. Byrån svarar för verkets anslagsframställningar samt förbereder ärenden till verksstyrelsen. Inom byrån finns även en språksektion för intern och extern översättningsverksamhet. Arbetet inom byrån inriktas bl. a. på att decentralisera administrativa funktioner till huvudförläggningarna.

Byråns arbetsvolym har påverkats starkt av den omfattande förläggningssutbyggnad som skett under de senaste tre åren.

