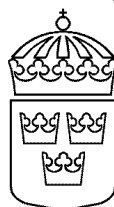


Riksdagens revisorers förslag angående
uppehållstillstånd för asylsökande



2001/02
RR16

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av uppehållstillstånd för asylsökande.

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat tidsåtgången i asylprocessen och härmed sammanhängande frågor. Det centrala i granskningen är den administrativa hanteringen av ärenden om uppehållstillstånd för asylsökande. Juridiska frågor behandlas inte.

Rapporten *Upphållstillstånd för asylsökande – tidsåtgång, kostnader, reformarbete* publicerades i oktober 2001 (se bilaga 1 till denna skrivelse). Rapporten innehåller bland annat en systematisk beskrivning av asylprocessen, en statistisk analys av tidsåtgången i asylprocessen och ett antal fallstudier. Vidare behandlas kostnader, budgetfrågor och anslagsstruktur samt de åtgärder som under senare år har vidtagits i syfte att förkorta handläggnings-tiderna.

Rapporten har remissbehandlats. Tolv remissinstanser har yttrat sig och åtta har avstått från att svara. Remissinstanserna är i stort positiva till revisionsrapporten och till de förslag som där läggs fram. Såväl rapporten som en sammanfattning av remissinstansernas synpunkter återges som bilagor till denna skrivelse.

Närmast återges några sammanfattande iakttagelser från revisionsrapporten samt vissa övergripande synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen. Därpå redovisas revisorernas överväganden och förslag, som grundas på det samlade resultatet av rapporten och remissbehandlingen.

Syftet med granskningen var att beskriva och förklara asylprocessen, att mäta tidsåtgången i denna process samt att söka förstå orsakerna till fördröjningar av handläggningen och finna möjliga åtgärder som kan förbättra situationen.

Långa handläggningstider bör undvikas

Långa handläggningstider bör undvikas i all offentlig verksamhet. Fördröjningar innebär vanligen att ärendena blir svårare att handlägga samtidigt som de direkt berörda personerna drabbas av långa väntetider. Detta gäller även asylärenden. Här tillkommer dessutom den omständigheten att de asylsökande står utanför arbetsmarknaden och att deras uppehälle under väntetiden bekostas av staten. Den statsfinansiella och samhällsekonomiska innebörden av långa väntetider i asylprocessen kan liknas vid vårdköer där de som befinner sig i kön får sin försörjning av staten och dessutom blir sjukare under väntetiden.

Handläggningstiderna i asylprocessen är ett långvarigt problem som har uppmärksamats i flera tidigare granskningar. Problemet är dock inte löst. Granskningen visar att tidsåtgången inte har minskat för de årgångar av asylsökande som kom till Sverige under åren 1996–2000. Någon anmärkningsvärd ökning av tidsåtgången har heller inte ägt rum.

Tidsåtgången är fortfarande långt från målet

Tidsåtgången är långt ifrån de mål som gäller för de berörda myndigheterna. Det av regeringen fastlagda målet är sex månaders handläggningstid för asylprövning, både i första instans (Migrationsverket) och i andra instans (Utlänningsnämnden). Av dem som sökt asyl under 1999 var det endast ca 40 % som fick beslut av Migrationsverket inom sex månader, medan 25 % fick beslut först efter tolv månader eller mer. Tiderna i Utlänningsnämnden var ännu längre. Av dem som sökt asyl under 1999 och fått avslag i första instans och överklagat var det endast ca 30 % som fick beslut av Utlänningsnämnden inom sex månader, räknat från den tidpunkt då ärendet inkom till nämnden. Hälften fick vänta i mer än tolv månader på beslut av nämnden.

Variationen i tidsåtgång är betydande inom var och en av de grupper som har analyserats. Det är stor skillnad mellan den fjärdedel av en viss grupp asylsökande som har de längsta tiderna och den fjärdedel som har de kortaste tiderna. De prioriteringar som görs mellan olika ärenden har också betydelse. Då vissa ärenden behandlas särskilt snabbt kan det medföra att andra ärenden får vänta längre.

Varför har handläggningstiderna inte minskat?

Hela det migrationspolitiska området är komplext och föränderligt. Vissa faktorer har medfört ökade svårigheter och andra har medfört ökad effektivitet i hanteringen av asylärenden. Utvecklingen i stora drag har präglats av följande omständigheter:

1. Antalet asylsökande har ökat kraftigt under perioden 1996–2000, från ca 5 500 till ca 16 000. Detta har ökat påfrestningarna på både asylprövningen och mottagningssystemet. Svårighetsgraden i ärendena har snarare ökat än minskat.
2. Resurstillskotten till asylprövningen har varit mindre än ökningen av antalet asylsökande.
3. Förändringar i det internationella regelverket har haft komplicerade effekter på handläggningen. Möjligheterna till snabba avvísningar ökade (tillfälligt) genom avtalen med Danmark och Tyskland, medan tillämpningen av Dublinkonventionen i övrigt kan ha medfört fördröjningar. (Schengeninträdet anses ha medfört ett ökat inflöde av asylsökande till Sverige under 2001, men det påverkar inte utvecklingen under vår analysperiod.)
4. Omorganisationer och utvecklingsarbete i Migrationsverket har verkat för ökad effektivitet i handläggningen. Den ökade produktiviteten har dock inte varit tillräcklig för att både uppväga de ökade svårigheterna och uppnå en förkortning av handläggningstiderna.

Tidsåtgångens orsaker

Orsakerna till tidsåtgången i asylprocessen kan analyseras på flera sätt. Då man studerar enskilda fall kan man se vissa faktorer, som t.ex. oklara identiteter och trovärdighetsproblem, långa svarstider från ambassader och från andra länders myndigheter, osäker landinformation och politisk oklarhet. Då man studerar de berörda myndigheterna ser man främst organisationsanknutna faktorer i form av förändringar av regelsystem, arbetssätt och arbetsförhållanden i de berörda myndigheterna.

Dessa faktorer kan dock inte förklara hela tidsåtgången. Man måste också beakta det som i analyser av ärendehandläggning brukar kallas för passiv tid eller kötid. Den totala tidsåtgången i ett asylärende kan betraktas som bestående av tre olika delar: för det första *tid för aktiv handläggning* hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden, för det andra *tid för korrespondens och kommunikation* med andra myndigheter och med den sökandes juridiska ombud, och för det tredje *passiv tid* som inte kan förklaras av någon särskild aktivitet i ärendet.

Den aktiva tid (arbetstid omräknad till koncentrerat heltidsarbete) som krävs för att handlägga ett asylärende är några få arbetsdagar. Tiden för kommunikation är betydligt längre men kan i de flesta fall klaras på tre–fyra månader. Om tidsåtgången är längre än så finns det antingen mycket speciella ärendenanknutna förklaringar eller också är det fråga om passiv tid (kötid) som beror på att ingen haft tid att arbeta med ärendet eller att det haft låg prioritet. De analyser som gjorts i granskningen tyder på att den passiva tiden var den helt dominerande orsaken till lång handläggningstid i första instans. För att minska den passiva tiden behövs åtgärder som ökar myndigheternas arbetskapacitet. Arbetskapaciteten bestäms i sin tur av myndigheternas resurser, kompetens och arbetsrutiner.

Tolv remissinstanser har yttrat sig över revisorernas rapport. En sammanfattning av dessa yttranden finns i bilaga 2. Ett urval av de allmänna synpunkter som framförts återges nedan. De synpunkter som gäller förslagen i rapporten redovisas i anslutning till revisorernas överväganden i avsnitt 4.

Remissinstanserna bekräftar överlag revisorernas iakttagelser om de alltför långa handläggningstiderna i asylärenden och tillstyrker åtgärder som kan minska tidsåtgången.

Vårdkonsumtionen för de asylsökande kommenteras av *Landstingsförbundet*. En uppföljning visar att de asylsökandes vårdbehov har underskattats och att den statliga ersättningen väsentligt understiger landstingens kostnader för vården. Ju längre tid som förflyter mellan en asylsökandes ankomst till Sverige och beslut, desto svårare är det att neka de asylsökande nödvändig vård. Förbundet erinrar om att vårdkapaciteten är begränsad och att återkommande och långvariga akuta vårdinsatser för asylsökande kan ge upphov till besvärande vårdköer.

Integrationsverket framhåller i sitt yttrande att långa väntetider även har betydelse ur integrationssynpunkt. Verket bekräftar antagandet att en kortare asylprocess förbättrar individens förutsättningar att finna arbete och att finna sig till rätta i det svenska samhället.

Utlänningslagen och regeringens roll har kommenterats av ett par remissinstanser. *Utlänningsnämnden* framhåller att problemen på området inte endast är organisatoriska och hanteringsmässiga utan att de även har att göra med att delar av utlänningslagen har en låg trovärdighet i vida kretsar. Det medför att de beslut som fattas av berörda myndigheter i enlighet med regelverket och praxis i stor utsträckning ifrågasätts. Speciellt framhåller nämnden att begreppen "humanitära skäl" och "humanitetens krav" i utlänningslagens mening är betydligt mera rigorösa än den innebörd som i allmänhet läggs i dessa begrepp. Grunden för en ökad acceptans för myndigheternas beslut måste därför enligt Utlänningsnämnden läggas, inte bara genom processuella förändringar, utan kanske framför allt genom att ramarna för tillståndsgivningen på nytt diskuteras och fastställs i ett utrednings- och lagstiftningsarbete.

Sveriges advokatsamfund konstaterar i sitt remissvar att regeringen sedan Utlänningsnämndens tillkomst år 1992 i huvudsak synes ha koncentrerat sin verksamhet på internationellt samarbete. Naturligtvis är detta arbete av högsta prioritet, men samfundet menar också att regeringen därigenom synes ha försummat åtgärder för vägledning av de inhemska myndigheterna, Utlänningsnämnden och Migrationsverket. Advokatsamfundet anser också att de förändringar som skett i lagstiftningen under senare år har präglats av alltför vaga anvisningar i förarbetena till de genomförda ändringarna. Inga övergångsbestämmelser har heller meddelats.

4.1 Tidsåtgång och reformaktiviteter

Rapporten

Den analys som gjordes i rapporten tyder på att regeringens åtgärder när det gäller att möjliggöra kortare handläggningstider varit otillräckliga. Många frågor som rör asylhandläggningen har kopplats samman med de långvariga diskussionerna kring instans- och processordningen i utlänningsärenden. Denna fråga bereds fortfarande i Regeringskansliet. Regeringens övriga arbete med migrationsfrågor är i hög grad knutet till EU-samarbetet och har en långsiktig inriktning.

I rapporten gav revisorerna uttryck för uppfattningen att regeringen borde ägna de förvaltningspolitiska problemen betydligt större uppmärksamhet. En del av dessa problem borde vara möjliga att hantera fristående från den kommande reformen av instans- och processordningen. Det kan vara en nackdel att så många olikartade frågor har knutits samman i ett enda reformpaket. Det är heller inte givet att en ny instans- och processordning kommer att kunna lösa problemen med de långa handläggningstiderna. De iakttagelser som gjorts i tidigare granskningar tyder snarare på att det är *inledningsskedet* av asylprocessen som måste förstärkas om handläggningstiderna ska kunna kortas.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot ovanstående synpunkter. *Utlänningsnämnden* bekräftar revisorernas synsätt att inledningsskedet av asylprocessen måste förstärkas. Nämnden tar i sitt remissvar också upp det faktum att en stor del av utlänningsmyndigheternas arbete tas i anspråk för att hantera frågor som väckts efter det att beslut om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft. Nya ansökningar omfattar för närvarande ca 25 % av alla ärenden vid nämnden. Dessa ärenden ska tas med förtur vilket leder till att handläggningen av överklagandeärenden fördröjs. Ett snabbt avgörande av en ny ansökan leder även till en upprepad ny ansökan vilken måste hanteras med förtur etc.

En arbetsgrupp inom nämnden utreder för närvarande vilka för- och nackdelar en lägre prioritering av dessa ärenden kan innebära och i vilken utsträckning en sådan kan göras med hänsyn till lagstiftning och direktiv i regleringsbrev.

Utlänningsnämnden pekar även på de svårigheter som i många fall föreligger när det gäller att verkställa ett beslut om avlägsnande. En effektivisering av asylprocessen måste därför, enligt Utlänningsnämnden, inriktas inte bara på den ordinarie proceduren utan även på hanteringen av de frågor som aktualiseras efter det att lagakraftvunna beslut har fattats. Givetvis bör detta ske med beaktande av rättssäkerhetens och humanitetens krav.

Revisorerna anser att regeringen bör försöka lösa frågan om handläggningstiderna i asylprocessen på ett mera aktivt sätt än hittills. Utan särskilda åtgärder från regeringens sida är det inte sannolikt att målen för handläggningstiderna kommer att kunna nås.

Revisorerna har under granskningen erfarit att systemet med nya ansökningar i utlänningsärenden infördes i syfte att förenkla asylprocessen, men att det mycket snart efter införandet stod klart att reformen hade förfelat sitt syfte. Systemet med nya ansökningar har ännu inte reformerats.

Revisorerna ser positivt på Utlänningsnämndens ansträngningar att ändra prioriteringarna för handläggning av nya ansökningar för att därmed rationalisera den egna verksamheten. Det är dock oklart varför nämnden inte långt tidigare påbörjat denna typ av analys.

Med anledning av Utlänningsnämndens remissvar vill revisorerna också peka på en motsägelse eller dubbelhet som förefaller präglade den svenska utlänningslagstiftningen: Å ena sidan finns bestämmelser som innebär att begreppet "humanitära skäl" ska ges en mycket restriktiv tolkning – men å andra sidan är antalet möjliga nya ansökningar inte begränsat. Systemet medför i sig en tendens till utdragna förlopp med många prövningar av samma ärende. Denna tendens är knappast beroende av vilken myndighet som fattar besluten och kan därför inte väntas försvinna genom att Utlänningsnämndens befogenheter övergår till länsrätterna. Revisorerna utgår från att denna fråga uppmärksammas av regeringen i det nu pågående beredningsarbetet rörande ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

En annan svår fråga gäller hinder för verkställighet av beslut om avvisning. Snabbare verkställighet är i vissa fall en förutsättning för att asylprocessen ska kunna avslutas inom rimlig tid. Hinder för verkställighet kan samtidigt vara en grund för uppehållstillstånd. Denna fråga har både hantlingsmässiga och juridiska aspekter och rör flera olika myndigheter. För att få ytterligare upplysningar om dessa frågor har revisorerna gjort informationsbesök som kommer att avrapporteras inom kort i form av en s.k. informationsrapport. Detta material bekräftar att det finns möjligheter att förenkla och förbättra nuvarande handläggningsrutiner. Även lagstiftningen kan behöva ses över. Ändringar kan vara befogade för de asylsökande som inte kan återvända hem därför att hemlandet inte tar emot sina egna medborgare. Revisorerna anser att dessa frågor bör utredas av regeringen.

Revisorerna anser att regeringen bör genomföra konkreta åtgärder för att lösa frågan om handläggningstiderna i asylprocessen. En del av de åtgärder som är möjliga framgår av följande avsnitt i denna skrivelse. Till detta kommer den ovan diskuterade frågan om verkställighet av beslut om avvisning. Mot denna bakgrund föreslår revisorerna

- att regeringen utreder frågan om hur hinder för verkställighet av avvisningsbeslut hanteras av de berörda myndigheterna i syfte att klarlägga om och hur denna hantering kan förenklas och infogas i asylprocessen på ett bättre sätt än hittills.

Rapporten

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen anlägger ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken. Extra insatser till asylprövning kan motiveras om de ses som en investering i en bättre fungerande asylprocess. Detta gäller även om vinsterna av en sådan investering inte kan hämtas hem förrän något år senare. Vidare föreslogs att anslagsstrukturen till migrationspolitiken skulle ändras för att uppnå större flexibilitet.

Revisorerna framhöll i rapporten att en ändrad anslagsstruktur kan se ut på flera olika sätt. En möjlighet är att sammanföra Migrationsverkets s.k. förvaltningsanslag – som bl.a. innehåller medel för prövning av asylansökningar – med anslaget till mottagande av asylsökande. En annan möjlighet är att införa ett särskilt anslag för asylprövning. Detta skulle kunna motiveras med att extra tillskott till just denna verksamhet kan vara en nyckel till större effektivitet totalt sett, men att just denna verksamhet också måste kunna krympa i ett framtida läge då antalet ej avgjorda asylansökningar minskat. Ett särskilt anslag för asylprövning borde således betraktas som ett sakanslag, inte som ett förvaltningsanslag.

Ökade resurser för asylprövning inom ramen för en ändrad anslagsstruktur kan enligt rapporten ge bättre förutsättningar för en effektivt fungerande asylprocess. Men med tanke på de stora variationerna i inflödet av nya asylsökande behövs naturligtvis även en beredskap att tillföra medel via tilläggsbudget. I rapporten framhölls samtidigt att uppbyggnaden av nya enheter för asylprövning kräver en betydande specialistkompetens och knappast kan improviseras fram på kort tid. Det är därför svårt att finansiera asylprövning med tillfälliga resurstillskott.

Remissinstansernas synpunkter

Flera remissinstanser är positiva till tanken på en ändrad resursfördelning till migrationspolitiken. Det gäller *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Migrationsverket* och *Utlänningsnämnden*. Några kritiska synpunkter framförs av *Statskontoret* som saknar statsfinansiella analyser av förslaget.

Utrikesdepartementet (UD) noterar att det inte råder någon tvekan om att behovet av flexibilitet i anslagskonstruktionen är stort i Migrationsverket. Inom ramen för den nuvarande konstruktionen finns enligt UD stora möjligheter till flexibilitet. Eftersom verket inte självt kan förfoga över dessa möjligheter krävs dock mer tid från det att behovet uppmärksammas till dess detta ger effekt. De svårigheter att prognostisera förändringar inom verkets ansvarsområde som finns bidrar enligt UD till att minska nyttan av de i dag existerande möjligheterna till flexibilitet.

De generella synpunkterna på förhållandet mellan förvaltningsanslag och sakanslag gäller enligt UD även på det migrationspolitiska området. Kontrollaspekten har stor betydelse för såväl regering som riksdag i deras roller som övervakare av att statsförvaltningen hanterar anslagna medel på ett effektivt

sätt. Denna principiella inställning till anslagskonstruktionen äger sin giltighet även om det i viss verksamhet kan vara svårt att särskilja de båda anslagstyperna.

De förhållanden som talar för en ny anslagskonstruktion är enligt UD väl värda att ta fasta på. En ytterligare förbättring av omvärldsbevakningen och prognosverksamheten skulle, enligt UD, kunna resultera i delvis bättre möjligheter att i tid utnyttja de möjligheter till flexibilitet som finns redan i dag. Erfarenheterna från tidigare år har dock visat att de politiska och ekonomiska förändringarna i en rad av världens länder är svåra att förutse även på förhållandevis kort sikt.

Ekonomistyrningsverket (ESV) framhåller att ett långsiktigt tänkande är en kärnfråga om man vill främja en effektiv hushållning med statliga medel. När det gäller att skapa större flexibilitet i anslagsstrukturen instämmer ESV i principerna för revisorernas förslag. ESV anser dock inte att anslaget för mottagande av asylsökande och Migrationsverkets s.k. förvaltningsanslag kan slås samman. Som huvudregel anser ESV att sakanslag inte ska användas för en myndighets förvaltningsutgifter. Med sakanslag menar ESV de utgifter som Migrationsverket har för mottagandet men inte verkets egna utgifter för administration. Förvaltningsanslaget bör enligt ESV renodlas till att avse förvaltningsutgifter inkl. verkets totala administration.

Migrationsverket anser att en förändrad anslagsstruktur är ett sätt att öka flexibiliteten inom asylprocessen. Att tillämpa ett flerårigt synsätt på fördelning av resurser för asylprövning och asylmottagande är en viktig förutsättning. Grunden är tillräckliga resurser för asylprövning. Variationerna i antalet asylsökande över tiden gör att det i vissa lägen uppstår resursbrist vilket ger upphov till tidsutdräkt. Att snabbt kunna tillföra resurser för utredningar, handläggning och beslutsfattande ger besparingar på kostnaderna för mottagning av asylsökande. Besparingarna kan dock inte tydliggöras inom ett och samma budgetår.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna vill först framhålla att det inom migrationspolitikens område finns behov av två olika slags flexibilitet. Det ena gäller *flexibilitet över tiden*, dvs. möjlighet att föra över pengar mellan olika år. Det andra gäller *flexibilitet mellan olika anslag* under samma år, dvs. möjlighet att föra över pengar mellan anslag. Det är endast det sistnämnda önskemålet – men inte det förstnämnda – som är möjligt att uppnå genom att man slår samman olika anslag på det sätt som skett inom kriminalvårdens område.

Enligt revisorernas uppfattning är det mycket som tyder på att det största problemet vad gäller resurstilldelningen till migrationspolitiken är kortsiktigheten. Begränsningar i anslagstilldelningen till asylprövning – som är en nyckelfunktion inom Migrationsverkets område – får kostnadsdrivande effekter på flera andra anslag under flera år framåt. En ökad satsning på asylprövning kan därför ses som en investering i den meningen att den kan spara resurser längre fram i tiden.

Utlänningsnämndens verksamhet har liknande funktioner som Migrationsverkets asylprövning när det gäller effekterna på systemet för asylmottagning. Fördröjningar i Utlänningsnämndens handläggning medför att de asylsökande blir kvar längre i mottagningssystemet än nödvändigt.

Revisorernas anser att varken anslagskonstruktionen eller anslagstilldelningen bör tillåtas utgöra hinder för ett långsiktigt effektivt resursutnyttjande i statsförvaltningen. Revisorerna noterar att även Ekonomistyrningsverket betonar betydelsen av långsiktigt tänkande som grund för en effektiv resurshushållning. De kontrollaspekter som tas upp i Utrikesdepartementets remissyttrande bör därför ses i ett flerårigt perspektiv. Revisorerna anser att statsmakernas kontroll bör utformas så att kontrollen blir ett stöd för långsiktig effektivitet. Denna principiella utgångspunkt borde självfallet vägleda budgetpolitiken även på migrationspolitikens område.

Revisorerna är kritiska till att begreppen förvaltningsanslag och sakanslag används på ett missvisande sätt. De principiella argument om statsmakernas kontrollbehov som framförs av UD är enligt revisorernas uppfattning helt enkelt inte tillämpliga på Migrationsverkets nuvarande anslag 12.1 respektive 12.2. Orsakerna till detta har utretts i revisionsrapportens kapitel 9.

I likhet med Ekonomistyrningsverket anser revisorerna att begreppet förvaltningsanslag bör renodlas till att avse administrativa uppgifter. ESV ger dock ingen uttömmande förklaring till vad man menar med administrativa uppgifter och ger inget tydligt svar på det som i detta sammanhang är den centrala frågan, nämligen huruvida verksamheten *asylprövning* (dvs. asylenheternas arbete) ska betraktas som "administration" eller ej. Enligt revisorernas mening kan asylprövning inte sägas utgöra "administration" och borde därför inte finansieras över förvaltningsanslaget.

Med hänsyn till de mångfasetterade problem som föreligger vill revisorerna rekommendera följande lösning. Ett nytt sakanslag för asylprövning införs för Migrationsverket. Detta sakanslag ska användas uteslutande för de s.k. asylenheterna. Medelstilldelningen utökas så att en nödvändig förstärkning av asylenheternas verksamhet kan äga rum. En motsvarande lösning – dvs. införande av ett nytt sakanslag – kan övervägas för Utlänningsnämnden, men är där mindre naturlig eftersom en så stor del av nämndens nuvarande verksamhet ägnas åt just asylärenden.

En formell invändning mot den skisserade lösningen är att den innebär en återgång till ett äldre system med ett större inslag av öronmärkta anslag. Revisorerna anser dock att en sådan återgång i detta fall är befogad mot bakgrund av att de mångåriga försök som gjorts att lösa problemet på annat sätt har misslyckats. Orsaken till misslyckandet förefaller ligga i det behov av kontroll från regeringens sida som beskrivs i remissyttrandet från UD.

En huvudpång med att införa ett särskilt anslag för asylprövning är att möjliggöra så god kontroll att en tillräcklig ökning av anslaget kan bli möjlig. Syftet är att nedbringa handläggningstiderna för asylärenden och därmed den tid de asylsökande tillbringar i mottagningssystemet. Vid en senare tidpunkt, då antalet ej avgjorda asylärenden minskat tillräckligt, kan anslaget

till asylprövning åter minska. Genom särredovisning kan verksamhetens omfattning styras i bägge riktningarna.

Förslaget ska ses mot bakgrund av att asylprövningen som verksamhet är nyckeln till en effektivare asylprocess trots att den tar mindre än 15 % av Migrationsverkets resurser i anspråk.

Revisorerna anser också att ett nytt sakanslag till asylprövning kan vara till fördel för riksdagens möjligheter att följa utgiftsutvecklingen inom migrationsområdet.

Revisorerna föreslår

- att regeringen överväger att inrätta ett nytt sakanslag för asylprövning för Migrationsverket
- att verksamheten med asylprövning utökas så att de asylsökandes vistelsetider i mottagningssystemet kan nedbringas.

4.3 En förbättrad asylprocess

I rapporten föreslog revisorerna ett antal åtgärder för att förbättra hanteringen av asylärenden så att denna hantering blir mindre tidskrävande och mera ändamålsenlig. Redan i dag görs betydande ansträngningar för att åstadkomma sådana förbättringar men det finns också svaga punkter där systemet borde stärkas.

4.3.1 Asylprocessens beroende av flera myndigheter

Revisionsrapporten

Migrationsverket är den centrala utlänningsmyndigheten och har som sådan ett sammanhållande ansvar för asylprocessen. Migrationsverket har dock inte någon bestämmanderätt över andra myndigheters resursanvändning. Vissa av de åtgärder som skulle behövas för att göra processen snabbare och mera effektiv kan därför vara svåra att genomföra. Det gäller dels åtgärder inom polismyndigheterna, främst inresekontrollen, dels åtgärder inom de svenska utlandsmyndigheterna.

Revisorerna framhöll i rapporten att man inte kan bortse från regeringens roll när det gäller att underlätta samarbetet mellan myndigheterna för att göra asylprocessen mera effektiv. Revisorerna ansåg att regeringen på denna punkt borde vara mera aktiv än hittills.

När det gäller *inresekontrollerna* är det ett välkänt problem att många asylsökande gör sig av med sina resehandlingar innan de söker asyl. Eftersom den sökandes identitet och resväg måste klarläggas är det viktigt att inresekontrollerna rent fysiskt placeras så att man kan se varifrån den asylsökande kommer (gatekontroller på flygplatserna). På denna punkt har Migrationsverket tidigare framfört klagomål mot polisen. En granskning som gjorts av

RRV har dessutom visat att polisens resurser för inresekontroll varit mycket ojämnt fördelade mellan olika flygplatser.

Revisorerna föreslog i rapporten att regeringen skulle undersöka möjligheterna att öka effektiviteten i polisens inresekontroller i syfte att underlätta de inledande asylutredningarna.

Ett annan fråga gäller Migrationsverkets beroende av *upplysningar från utlandsmyndigheterna*, dvs. svenska ambassader och konsulat i utlandet. Granskningen visade att sena svar från svenska utlandsmyndigheter efter förfrågningar från Migrationsverket och Utlänningsnämnden i vissa fall hade orsakat mycket långa fördröjningar i handläggningen av asylärenden.

Migrationsverket och Utlänningsnämnden har numera samordnat sina ambassadförfrågningar. Vidare har det numera införts ett system med särskilda migrationstjänstemän placerade vid de svenska utlandsmyndigheterna. Omfattningen av detta system är dock mycket begränsad.

Revisorerna föreslog i rapporten att Utrikesdepartementet och/eller Migrationsverket skulle utvärdera systemet med samordnade ambassadförfrågningar, speciellt med hänsyn till handläggningstiderna, respektive systemet med särskilda migrationstjänstemän placerade vid svenska utlandsmyndigheter. Utvärderingarna borde följas av de åtgärder som visade sig motiverade.

Remissinstansernas synpunkter

Utrikesdepartementet (UD) påpekar att ett antal förändringar av inresekontrollen vidtogs i samband med Sveriges inträde som operativ medlem i Schengensamarbetet. Effekten av Schengeninträdet kommer att utvärderas under första delen av år 2002. UD framhåller även att ett intensivt arbete sedan 1998 har pågått med målet att förbättra och utveckla samarbetet mellan samtliga de myndigheter som är inblandade i asylprocessen ("Hjalmar"). Regeringen har för avsikt att utvärdera resultatet av detta arbete. Utvärderingen kommer att genomföras under första hälften av år 2002 med hjälp av bl.a. Statskontoret.

Enligt *Migrationsverket* har den svenska anslutningen till Schengensamarbetet medfört förändringar i flera avseenden. Flertalet av de asylsökande reser numera till Sverige via en annan Schengenstat. Schengenreglerna tillåter inte kontroller av passagerare inom Schengenområdet. Migrationsverket anser att alternativa lösningar måste övervägas för att komma till rätta med inreseproblematiken. Samverkan med olika myndigheter behövs, både nationellt och internationellt.

Revisorernas slutsatser

Revisorerna konstaterar att såväl UD som Migrationsverket är medvetna om de problem som föreligger och att utvärderingar på området planeras. Revisorerna vill betona betydelsen av att dessa utvärderingar genomförs så snart som möjligt och att de följs av de åtgärder som visar sig motiverade.

Revisionsrapporten

Inledningsskedet av asylprocessen har stor betydelse. Det är viktigt att utredningssamtalen mellan den sökande och de berörda tjänstemännen har en sådan karaktär att kommunikationen underlättas. Informationen till den asylsökande måste vara sådan att rättssäkerheten tillgodoses. En god kommunikation kan också vara avgörande för att all relevant information kommer fram, liksom för de trovärdighetsbedömningar som är aktuella i detta sammanhang. Dessa förhållanden har en direkt betydelse för handläggningstiden.

En utvärdering som gjordes av Invandrarverket efter övertagandet av de inledande asylutredningarna från polisen tyder på att det vid detta tillfälle (1997) fanns brister i handläggarnas sätt att genomföra samtalen. Någon ytterligare utvärdering var inte känd vid tidpunkten för granskningen.

I rapporten noterades den snabba personalomsättningen inom verket samt den ändrade organisation av de inledande asylutredningarna som nyligen införts. Med tanke på svårigheterna att åstadkomma varaktiga förbättringar i något så personberoende som kvaliteten i utredningssamtalen ansåg revisorerna att dessa frågor måste ägnas kontinuerlig uppmärksamhet.

I rapporten diskuterades också kvaliteten i de fördjupade asylutredningarna. Av granskningen framgick att asylenheternas arbete är mycket självständigt. Det är enheterna själva som besitter de bästa kunskaperna om de svårigheter som finns i asylutredning och asylprövning. Migrationsverkets huvudkontor genomför inga särskilda kontroller av hur asylenheterna arbetar. Inom huvudkontoret (praxisenheten) anser man att man får en viss garanti för utredningarnas kvalitet genom den prövning som görs av Utlänningsnämnden i överklagade ärenden. Utlänningsnämnden gör emellertid ingen egen asylutredning utan utgår från den utredning som gjorts av Migrationsverket, kompletterad med aktuella uppgifter och landinformation. Det som överprövas av nämnden är det beslut som fattats av verket (dvs. den lagtolkning som gjorts) inte den utredning som ligger till grund för beslutet.

En viss form av egenkontroll finns inom varje asylenhet genom att en asylutredning alltid föredras för en beslutsfattare inom enheten som fattar beslut i ärendet. Många asylsökande har också ett juridiskt ombud som tar del av utredningen och har möjlighet att komma med kompletteringar.

Eftersom frågan är så betydelsefull ansåg revisorerna att man borde överväga att införa ett system för kvalitetssäkring av de fördjupade asylutredningar som görs av Migrationsverket. Ett sådant system skulle kunna öka förtroendet för verksamheten och samtidigt vara ett stöd i yrkesrollen för asylhandläggare. Detta bedömdes vara särskilt viktigt med tanke på den stora personalrörligheten bland handläggarna. Vidare framfördes att Migrationsverket borde överväga att förstärka sin centrala kompetens på det juridiska området. I syfte att utveckla ett system för kvalitetssäkring borde man inledningsvis genomföra en oberoende granskning av kvaliteten i ett mindre antal asylutredningar.

I rapporten föreslogs att regeringen skulle ge Migrationsverket i uppdrag att genomföra en förnyad utvärdering av kvaliteten och bemötandet i utredningssamtalen. Vidare föreslogs att regeringen skulle ge verket i uppdrag att genomföra oberoende kvalitetskontroller av ett antal fördjupade asylutredningar samt utforma ett system för kvalitetssäkring av sådana utredningar.

Remissinstansernas synpunkter

Utlänningsnämnden delar revisorernas synsätt att det är viktigt att ytterligare förstärka hanteringen i början av asylprocessen, och *Sveriges advokatsamfund* anser att förslagen om utvärdering av kvaliteten och bemötandet i utredningssamtalen är utmärkta. Även *Barnombudsmannen (BO)* stöder revisorernas förslag. BO ser det som särskilt angeläget att samtalen med barn omgärdas av särskilda kvalitetskriterier. När det gäller barn och unga och deras berättelser behövs en särskild kompetens hos handläggarna om barn och barns sätt att kommunicera. BO noterar att Migrationsverket för närvarande genomför ett mycket ambitiöst utbildningsprogram för att stärka just denna kompetens.

Utrikesdepartementet framhåller att regeringens uppdrag till Migrationsverket innefattar uppgiften att kvalitetssäkra arbetsinsatserna. Ändå kan det enligt UD vara av värde att i regleringsbrevet till verket närmare precisera hur detta ska genomföras. UD framhåller också att regeringen fortlöpande verkar för att rättssäkerheten i myndigheternas beslutsfattande förstärks. Särskilt vad avser barn, kvinnor, traumatiserade och andra personer med särskilda behov kommer regeringen att fortsätta sitt reformarbete i både asyl- och mottagandeprocessen.

Migrationsverket framhåller att ett fortlöpande arbete pågår med att förbättra kvaliteten i asylutredningarna. Detta kommer enligt verket att vara ett prioriterat område under 2002. Utveckling pågår inom bl.a. områdena bevisvärdering och kognitiv intervjumetodik. Kompetens utvecklas för att tillgodose barns och kvinnors situation liksom för tortyrsutsatta samt personer som åberopar förföljelse på grund av sexuell läggning. Inom huvudkontoret finns juridisk kompetens som väl tillgodoser verkets behov. I syfte att kvalitetssäkra utredningarna sker genomgångar av vägledande beslut, genomförande av praxisdagar, kontinuerlig uppdatering av landinformationssystemet Lifos samt vissa utvärderingar. Att även genomföra kvalitetskontroller av utredningar anser verket vara ändamålsenligt och utgör ett område som verket avser att utveckla ytterligare.

Revisorernas överväganden

Revisorerna har erfarit att en utvärdering av asylutredningar utifrån kognitiv intervjumetodik nyligen har gjorts av en forskare vid psykologiska institutionen vid Stockholms universitet. Utvärderingen, som avsåg ett mindre antal asylutredningar, har gjorts på uppdrag av Migrationsverket och Rådet för asylsökande och flyktingar. Resultaten har redovisats i en uppsats som inne-

håller allvarlig kritik. Kritiken bekräftar i hög grad de farhågor som fanns i revisorernas rapport.

Själva utvärderingsuppdraget är samtidigt ett uttryck för att det hos Migrationsverket finns en medvetenhet om frågans betydelse. Revisorerna noterar också att remissyttrandet från verket ger uttryck för en klar vilja till kvalitetsförbättring vad gäller såväl utredningssamtalen som andra aspekter av asylutredningarna.

Revisorerna vill understryka vikten av att sådana kvalitetsförbättringar kommer till stånd, att de underhålls genom fortsatta utbildnings- och utvecklingsinsatser och stöds av återkommande utvärderingar. Att så sker har stor betydelse för att asylensheternas personal ska kunna utvecklas i sitt arbete och sin yrkesroll. Asylensheternas möjligheter att fungera väl är beroende av att personalen vid enheterna vill stanna på sin arbetsplats och där få möjligheter att göra ett bra arbete. Revisorerna anser att den höga personalomsättningen vid asylensheterna är starkt oroande och att den måste motverkas.

Kvaliteten i Migrationsverkets asylutredningar bör också ses som en rättssäkerhetsfråga. Brister i utredningskvaliteten kan knappast kompenseras genom att samma ärende blir föremål för prövning vid flera tillfällen, åtminstone inte utan betydande kostnader. Välgjorda asylutredningar är enligt revisorernas bedömning en grundläggande förutsättning för en väl fungerande asylprocess.

Asylhandläggarnas kompetens och utbildning är det centrala, men även tekniska aspekter och resursfrågor spelar in. Revisorerna anser inte att det är tillfredsställande att Migrationsverkets asylutredare arbetar vid datorn för att dokumentera intervjun med en asylsökande samtidigt som intervjun pågår. Detta förfarande var regel vid de utredningssamtal som undersöktes i den ovan nämnda utvärderingen.

Revisorerna noterar att de förslag som framfördes i rapporten – att regeringen skulle ge Migrationsverket vissa uppdrag – redan har genomförts genom att Utrikesdepartementet formulerat sådana uppdrag i regleringsbrevet till Migrationsverket. Revisorerna utgår från att regeringen noga följer den fortsatta utvecklingen på området och ger Migrationsverket de medel och det stöd som behövs för kvalitetsutveckling på området.

4.3.4 Analysbehov inom Migrationsverket

Revisionsrapporten

Under granskningen noterade revisorerna att det fanns ett behov av ökade analysresurser inom Migrationsverket. De databaser som finns inom verket var bristfälligt dokumenterade och användes inte på det sätt som vore motiverat. Revisorerna ansåg att Migrationsverket borde genomföra och redovisa analyser av detta material på ett sådant sätt att resultatet kan förstås och användas av personer utanför verket. Granskningen visade även att det fanns ett behov av uppföljningar och utvärderingar för att stödja verkets eget utvecklingsarbete. I rapporten föreslogs därför att Migrationsverket skulle in-

Remissinstansernas synpunkter

Utrikesdepartementet framhåller att det inom Migrationsverket pågår arbete med att utveckla omvärldsbevakning, analyser och prognoser. I regleringsbrevet till verket understryker regeringen vikten av detta arbete samt betydelsen av att det samordnas med de övriga myndigheter som deltar i asylprocessen. Företrädare för Regeringskansliet har i skilda sammanhang ytterligare framhållit vikten av detta arbete. Det bör således inte råda någon tvekan om regeringens förväntningar på Migrationsverket. Någon anledning att föreskriva för verket hur detta arbete ska bedrivas finns dock inte, enligt UD, eftersom detta är en fråga som ligger inom verkschefens kompetensområde.

Migrationsverket anser det vara önskvärt att utveckla analysarbetet. Med befintliga resurser för uppföljning och utvärdering pågår ett fortlöpande förbättringsarbete för att tydliggöra rapporteringen av verksamheten. En kärna av resurser finns för att tillgodose de statistiska bearbetningarna. Beträffande analysarbetet finns en samverkan med personer som representerar olika verksamhetsområden. Denna samverkan kommer att utvecklas för att få fram en mer ändamålsenlig rapportering. Verket anser att den organisation som i dag finns för analyser och rapportering kan möta de krav på rapportering som revisorernas föreslår ska hanteras av en särskild analysgrupp.

Sveriges advokatsamfund anser att förslaget om en särskild analysgrupp med uppgift att göra uppföljningar och utvärderingar inom Migrationsverket är utmärkt.

Revisorernas överväganden

Revisorerna noterar att UD:s remissvar framför allt handlar om omvärldsbevakning och prognoser. Revisorerna inser självfallet den stora betydelsen av detta, men vill betona att de analysbehov som konstaterats i granskningen inte i första hand gäller dessa frågor. Revisorerna anser inte att de problem som behandlas i granskningen kan lösas genom bättre prognoser.

Migrationsverkets sätt att organisera sitt arbete ligger inom verkets eget kompetensområde. Riksdagens revisorer noterar att Migrationsverket har en ambition att förbättra sitt analysarbete. Revisorerna vill betona värdet av att så sker. Detta är inte minst viktigt för att Migrationsverkets verksamhet ska kunna förstås av personer utanför verket. Förbättrade analyser och förklaringar av verksamheten kan enligt revisorernas mening underlätta såväl verkets eget kvalitetsarbete som förståelsen för verkets arbete från Regeringskansliet, riksdagen och allmänheten.

Ett behov av förbättrade analyser aktualiseras även av det förslag till årlig rapport om asylfrågorna som revisorerna lägger fram i det följande. Revisorerna vill framhålla värdet av att det inom verket finns en tillräckligt stor

4.3.5 En årlig rapport om asylfrågorna

Revisionsrapporten

Asylfrågorna har en stor och sannolikt ökande politisk betydelse i Sverige liksom i övriga Europa. Regeringens återrapportering till riksdagen bör därför förstärkas på detta område. Som grund för detta behövs ett underlag från Migrationsverket. I sin rapport föreslog revisorerna att regeringen begär en årlig rapport från Migrationsverket med en samlad femårsanalys av frågor rörande asylprocessen. Revisorerne föreslog också att regeringen redovisar en fördjupad analys av asylfrågorna i samband med sin årliga skrivelse till riksdagen om migration och asylnpolitik.

Remissinstansernas synpunkter

Utrikesdepartementet skriver i sitt remissyttrande att riksdagen har ett rimligt behov av att få information om Migrationsverkets förmåga att fylla sina uppdrag. En sådan redovisning lämnas årligen i budgetpropositionen och i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om migrationspolitiken. Rapporteringen kan enligt UD utvecklas i den resultatskrivelse för utgiftsområdet som enligt riksdagens beslut (2000/01:KU23) ska lämnas årligen till riksdagen. UD anser detta vara ett bättre alternativ än att belasta den årliga skrivelsen till riksdagen om migrationspolitiken med statistiska redogörelser.

Migrationsverket delar revisorernas uppfattning om att det behövs en fördjupad analys av tidsåtgången i asylprocessen. En sådan analys bör dock enligt verkets uppfattning ingå i den ordinarie verksamheten och rapporteringen.

Migrationsverket har sedan ett antal år tillbaka bedrivit ett utvecklingsarbete för att kunna mäta tidsåtgång m.m. i form av årliga kohorter. Den kohortbaserade informationen har fungerat som analysunderlag i rapporten. Verket instämmer i att detta arbete bör fortsätta att utvecklas i överensstämmelse med revisorernas förslag.

Ekonomistyrningsverket noterar att revisorerne ser ett behov av ökad resultatinformation till riksdagen när det gäller asylfrågor. ESV betraktar detta som ytterligare ett tecken på riksdagens ökande intresse för resultaten av den verksamhet som bedrivs i myndigheterna. ESV vill dock peka på vikten av tydliga roller för de olika aktörerna. Riksdagen ställer regeringen till svars för den verksamhet som bedrivs i myndigheterna, och regeringen är skyldig att förse riksdagen med den information den behöver. Detta innebär enligt ESV att riksdagen beställer information av regeringen men överlämnar till regeringen att bestämma hur denna information ska tas fram.

Revisorerna vill först kommentera Ekonomistyrningsverkets synpunkter på rollfördelningen mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna. Revisorerna noterar att ESV:s synpunkter framför allt gäller fördelningen av beslutsbefogenheter. Riksdagens kontrollmakt är emellertid betydligt mera vittgående och detaljerad än dess beslutsmakt. Vidare gäller att även om regeringen har rätt att avgöra en viss fråga så har riksdagen och Riksdagens revisorer rätt att ge uttryck för önskemål och synpunkter på frågan. Detta gäller i synnerhet när frågan har direkt betydelse för utövandet av kontrollmakten, så som är fallet i detta sammanhang.

Riksdagens revisorer har, utifrån sina erfarenheter av tidigare granskningar, den uppfattningen att Regeringskansliet har svårt att avsätta tillräckliga resurser för att utföra problemorienterade analyser. Detta sammanhänger med det hårda arbetstempot och den höga personalomsättningen i Regeringskansliet. Såväl arbetsmöjligheter som specialkunskaper är vanligen bättre i förvaltningsmyndigheterna än i Regeringskansliet. Revisorernas förslag att regeringen ska begära en årlig rapport om asylfrågor från Migrationsverket bör ses mot denna bakgrund.

Utrikesdepartementet anser att regeringens återrapportering till riksdagen hellre bör ske i form av en resultatskrivelse för utgiftsområdet än infogas i regeringens årliga skrivelse om migration och asylopolitik. Revisorerna har förståelse för denna synpunkt.

Av Migrationsverkets remissyttrande framgår att verket inte vill utforma någon samlad analys av asylfrågorna utan föredrar att bygga ut sin normala rapportering till regeringen. Riksdagens revisorer anser inte att en sådan lösning är godtagbar. Erfarenheten visar att en samlad rapport utgör en mycket bättre form för kvalificerad analys än en över året utspridd rapportering. En årlig rapport ger även möjligheter till synlig ambitionshöjning. Om en samlad, årlig rapport om asylfrågorna inte görs är det, enligt revisorernas bedömning, mindre troligt att den i remissvaret utlovade ambitionshöjningen verkligen kommer till stånd.

Revisorerna anser att en samlad, årlig rapport om asylfrågorna från Migrationsverket av mycket stor betydelse, både för asylfrågornas behandling i Regeringskansliet och för riksdagens möjligheter att följa och bedöma dessa frågor. Regeringens rapportering till riksdagen är beroende av det underlag som tillhandahålls av verket. Migrationsverket har därför ett mycket stort ansvar för att genomföra, förklara och presentera kvalificerade analyser på sitt verksamhetsområde på ett sätt som kan förstås av utomstående.

Revisorerna anser således fortfarande att Migrationsverket bör lämna en årlig rapport om asylfrågor till regeringen. Tidsperspektivet i denna rapport bör omfatta flera år bakåt i tiden. Det fleråriga perspektivet är viktigt, bl.a. på grund av de utdragna förlopp det är fråga om och de komplicerade tidsmässiga sambanden. Antalet asylsökande per årgång bör redovisas, liksom tidsåtgången i olika delar av asylprocessen per årgång asylsökande med fördelning på kvartiler. Den statistik som presenteras bör förklaras och kommenteras på ett sätt som är både korrekt och lätt att förstå. En analys av orsakerna till

fördröjningar och en redovisning av arbetet för effektivisering av handläggningen är också angelägen. Arbetet med kvalitetsutveckling av asylutredningarna bör också beskrivas i detta sammanhang.

Revisorerna föreslår

- att regeringen begär en årlig rapport från Migrationsverket med en samlad femårsanalys av frågor rörande asylprocessen.
- att regeringen för riksdagen redovisar en fördjupad analys av asylfrågorna i samband med sin årliga resultatskrivelse till riksdagen för det aktuella utgiftsområdet.

4.4 Förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Tidsåtgång och reformaktiviteter

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under avsnitt 4.1 Tidsåtgång och reformaktiviteter.

Resursfrågor och anslagsstruktur

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under avsnitt 4.2 Resursfrågor och anslagsstruktur.

En årlig rapport om asylfrågorna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under avsnitt 4.3.5 En årlig rapport om asylfrågorna.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Marie Engström (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg och revisionsdirektören Karin Rudberg (föredragande).

Stockholm den 21 februari 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Karin Rudberg



Rapport 2001/02:6

Uppehållstillstånd för asylsökande

– tidsåtgång, kostnader, reformarbete

Förord

2001-10-16

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat tidsåtgången i asylprocessen och härmed sammanhängande frågor. Det centrala i granskningen är den administrativa hanteringen av ärenden om uppehållstillstånd för asylsökande. Juridiska frågor behandlas inte.

Granskningen har beretts i revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), ordf., Karl-Gösta Svenson (m), v. ordf., Agneta Lundberg (s), samt suppleanterna Björn Kaaling (s), Sten Lundström (v), Gunilla Tjernberg (kd), Patrik Norinder (m) och Ronny Korsberg (mp).

Arbetet med granskningen vid revisorernas kansli har i första hand utförts av Karin Rudberg, revisionsdirektör. En statistisk studie av genomströmningstider i asylprocessen har gjorts av Mats Forsberg vid konsultfirman Statisticon Statistics & Research AB. Inom kansliet har Bo Henriksson medverkat med en genomgång och analys av ett antal personakter. Anders Widholm har medverkat med intervjuarbete. En intern referensgrupp har bidragit med synpunkter. Utredningschefen Stig Tegle och kanslichefen Åke Dahlberg har också medverkat i granskningen.

Denna rapport offentliggörs genom beslut av revisorerna i plenum den 16 oktober 2001. Rapporten sänds sedan på remiss till berörda myndigheter och andra organisationer. Efter remissbehandlingen avser revisorerna att utarbeta en skrivelse till riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

• Bilaga 1

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att beskriva och förklara asylprocessen, att mäta tidsåtgången i denna process samt att söka förstå orsakerna till fördröjningar av handläggningen och finna möjliga åtgärder som kan förbättra situationen.

Långa handläggningstider bör undvikas i all offentlig verksamhet. Fördröjningar innebär vanligen att ärendena blir svårare att handlägga samtidigt som de direkt berörda personerna drabbas av långa väntetider. Detta gäller även asylärenden. Här tillkommer dessutom den omständigheten att de asylsökande står utanför arbetsmarknaden och att deras uppehålle under väntetiden bekostas av staten. Den statsfinansiella och samhällsekonomiska inbörden av långa väntetider i asylprocessen kan liknas vid vårdköer där de som befinner sig i kön får sin försörjning av staten och dessutom blir sjukare under väntetiden.

Handläggningstiderna i asylprocessen är ett långvarigt problem som även har uppmärksammats i tidigare granskningar. Problemet är dock inte löst. Granskningen visar att tidsåtgången inte har minskat för de årgångar av asylsökande som kom till Sverige under åren 1996–2000. Någon anmärkningsvärd ökning av tidsåtgången har heller inte ägt rum.

Tidsåtgången är fortfarande långt från målet

Tidsåtgången är långt ifrån de mål som gäller för de berörda myndigheterna. Det av regeringen fastlagda målet är 6 månaders handläggningstid för asylprövning, både i första instans (Migrationsverket) och i andra instans (Utlänningsnämnden). Av de som sökt asyl under 1999 var det endast ca 40 % som fick beslut av Migrationsverket inom 6 månader medan 25 % fick beslut först efter 12 månader eller mer. Tiderna i Utlänningsnämnden var ännu längre. Av de som sökt asyl under 1999 och fått avslag i första instans och överklagat var det endast ca 30 % som fick beslut av Utlänningsnämnden inom 6 månader, räknat från den tidpunkt då ärendet inkom till nämnden. Hälften fick vänta i mer än 12 månader på beslut av nämnden.

Varför problemet är olöst

Antalet asylsökande har ökat kraftigt under perioden 1996–2000, från ca 5 500 till ca 16 000. Svårighetsgraden i ärendena har snarare ökat än minskat. Resurserna för asylprövning har dock inte ökat i samma takt som antalet ärenden. Förändringar i det internationella regelverket har haft komplicerade effekter. Omorganisationer och utvecklingsarbete i Migrationsverket har verkat för ökad effektivitet i handläggningen, men detta har inte varit tillräckligt för att både uppväga de ökade svårigheterna och uppnå en förkortning av handläggningstiderna.

Tidsåtgångens orsaker

Orsakerna till tidsåtgången i asylprocessen kan analyseras på flera sätt. Då man studerar enskilda fall kan man se vissa faktorer, som t.ex. oklara identiteter och trovärdighetsproblem, långa svarstider från ambassader och från

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

andra länders myndigheter, osäker landinformation och politisk oklarhet m.m. Då man studerar de berörda myndigheterna ser man främst organisationsanknutna faktorer i form av förändringar av regelsystem, arbetssätt och arbetsförhållanden i de berörda myndigheterna.

Dessa faktorer kan dock inte förklara hela tidsåtgången. Man måste också beakta det som i analyser av ärendehandläggning brukar kallas för passiv tid eller kötid. Den totala tidsåtgången i ett asylärende kan betraktas som bestående av tre olika delar: för det första *tid för aktiv handläggning* hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden, för det andra *tid för korrespondens och kommunikation* med andra myndigheter och med den sökandes juridiska ombud, och för det tredje *passiv tid* som inte kan förklaras av någon särskild aktivitet i ärendet.

Den aktiva tid (arbetstid omräknad till koncentrerat heltidsarbete) som krävs för att handlägga ett asylärende är några få arbetsdagar. Tiden för kommunikation är betydligt längre men kan i de flesta fall klaras på 3–4 månader. Om tidsåtgången är längre än så finns det antingen mycket speciella ärendeanknutna förklaringar eller också är det fråga om passiv tid (kötid) som beror på att ingen haft tid att arbeta med ärendet eller att det haft låg prioritet. De analyser som gjorts i granskningen tyder på att den passiva tiden var den helt dominerande orsaken till lång handläggningstid i första instans. För att minska den passiva tiden behövs åtgärder som ökar myndigheternas arbetskapacitet.

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att regeringen anlägger ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken. Extra insatser till asylprövning kan motiveras om de ses som en investering i en bättre fungerande asylprocess. Detta gäller även om vinsterna av en sådan investering inte kan hämtas hem förrän något år senare. Vidare föreslås att anslagsstrukturen till migrationspolitiken ändras för att uppnå större flexibilitet.

Revisorerna föreslår också ett antal åtgärder för att förbättra hanteringen av asylärenden så att denna hantering blir mindre tidskrävande och mera ändamålsenlig. Flera av förslagen betonar regeringens roll. Bland annat föreslås att regeringen undersöker möjligheterna att öka effektiviteten i polisens inresekontroller i syfte att underlätta de inledande asylutredningarna, samt att Utrikesdepartementet och Migrationsverket utvärderar systemet med särskilda migrationstjänstemän placerade vid svenska utlandsmyndigheter. Vidare föreslås att regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att utveckla ett system för kvalitetssäkring av asylutredningar samt att Migrationsverket inrättar en särskild analysgrupp med uppgift att göra uppföljningar och utvärderingar inom verkets ansvarsområde.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Asylfrågorna har en stor och sannolikt ökande politisk betydelse i Sverige liksom i övriga Europa. Revisorerna anser att regeringens återrapportering till riksdagen bör förstärkas på detta område. Som grund för detta behövs ett underlag från Migrationsverket. Revisorerna föreslår att regeringen begär en årlig rapport från Migrationsverket med en samlad femårsanalys av frågor rörande asylprocessen. Revisorerna föreslår också att regeringen redovisar en fördjupad analys av asylfrågorna i samband med sin årliga skrivelse till riksdagen om migration och asylpolitik.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

1 Granskningens karaktär och uppläggning

Ämnesområde och huvudfrågor

Denna granskning handlar om systemet för att ge uppehållstillstånd åt asylsökande, som i sin tur är en del av invandrings- och flyktingpolitiken. Det centrala är asylprocessen så som den för närvarande fungerar och tidsåtgången i denna process. Handläggningstiderna i de berörda myndigheterna, budgetfrågor och anslagsstruktur samt åtgärder för att förkorta handläggningstiderna är de viktigaste frågorna i granskningen.

Bakgrunden till granskningen

Granskningen har tillkommit på revisorernas eget initiativ och baseras på en förstudie som beslutades av revisorerna hösten 2000. Motiven var följande.

Utlänningsnämndens roll i invandrings- och flyktingpolitiken hade granskats av Riksdagens revisorer några år tidigare (förslag 1994/95:RR12). Revisorerna konstaterade då att det för en bra asylhandläggning är centralt med en kort handläggningstid. Många problem uppstår till följd av den långa handläggningstiden. Flyktingmottagandet borde därför organiseras så att större resurser sätts in när asylansökan görs.

I augusti 1999 – över fyra år efter revisorernas skrivelse till riksdagen – publicerades på DN Debatt en gemensam artikel av generaldirektörerna för Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden ("Tragedier systemets fel", Lena Häll Eriksson och Göran Håkansson, DN 17/8 1999.) Artikelns svar på en tidigare artikel av två läkare som slagit larm om att psykiatri "översvämmas av självmordsbenägna asylsökande". De två generaldirektörerna betonade betydelsen av en snabb och rättssäker asylprocess där resurserna sätts in i början genom satsningar på gränsnära arbete, tidig asylutredning och snabba beslut. Systemet gör det dock svårt att rikta resurserna rätt: "... på grund av en föråldrad anslagsstruktur kan vi i dag inte sätta in resurserna där de skulle göra bäst nytta. I stället för att våra resurser satsas på tidig och snabb handläggning rinner de ut i kostnader för boende, sjukvård m.m. beroende på långa väntetider."

Mot denna bakgrund är det befogat att åter ställa frågor om hur systemet för prövning av asylansökningar fungerar i praktiken. Har ingen förbättring skett sedan revisorernas granskning och vad beror det i så fall på?

Avgränsningar

Integrationsfrågor tas inte upp i granskningen. Vi gör heller inga försök att bedöma om de berörda myndigheterna fattar "rätt" beslut i asylfrågor eller ej. Granskningen berör inte juridiska frågor annat än indirekt. Huvudfrågorna har förvaltningspolitisk natur – det gäller handläggningstider, resursåtgång och styrningsfrågor.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Underlagsmaterialet

Underlaget för granskningen består av statistiska analyser, fallstudier, dokumentstudier och intervjuer.

Ett viktigt underlag för att mäta och förstå tidsåtgången i asylprocessen är statistiska analyser av genomströmningstiderna, dvs. tidsåtgången från asylansökan till beslut. Tidsåtgången beräknas per individ och innefattar både handläggningstider och väntetider i olika instanser. Analyserna baseras på data hämtade från Migrationsverkets statistikdatabas. Denna del av arbetet har gjorts av statistikfirman Statisticon Statistics & Research AB.

En annan väsentlig del av arbetet utgörs av fallstudier, dvs. genomgång av personakter för ett antal asylsökande. Valet av fall har till större delen gjorts med hjälp av ett slumpmässigt urval av personer som sökt asyl under något av åren 1996, 1997 och 1998. Därutöver har några fall valts därför att de varit särskilt komplicerade och väntetiderna särskilt långa. Sammantaget har vi gått igenom närmare 30 fall. Syftet är framför allt att få exempel på vilken typ av problem som kan orsaka fördröjningar i asylprocessen.

En särskild del av granskningen handlar om budgetprocessen och anslagsstrukturen. Denna del av arbetet baseras på aktuell dokumentation samt intervjuer med berörda tjänstemän i Migrationsverket och Regeringskansliet.

I rapporten ingår också översiktliga beskrivningar av asylprocessen och av de berörda myndigheterna. Även dessa avsnitt bygger på en kombination av dokumentstudier och intervjuer.

Rapportens uppläggning

Rapporten inleds med en bakgrund som handlar om olika slag av invandring och om migrationspolitiken i stort (kap. 2). Därefter beskrivs asylprocessen i stora drag och de närmast berörda myndigheterna (kap. 3, 4 och 5).

Den statistiska analysen av tidsåtgången i asylprocessen presenteras i kapitel 6 och fallstudierna i kapitel 7. En särskild analys av hur resurserna för asylprövning påverkar tidsåtgången finns i kapitel 8. Kostnader, budgetfrågor och anslagsstruktur behandlas i kapitel 9. I kapitel 10 finns en redogörelse för de åtgärder som under senare år har vidtagits för att förkorta handläggningstiderna.

Revisorernas överväganden och förslag presenteras i kapitel 11.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

2 Invandring och migrationspolitik

2.1 Invandringen till Sverige

Under de senaste 50 åren har nära 2 miljoner människor invandrat till Sverige och nära 1,2 miljoner har utvandrat. Invandringsöverskottet under detta halvsekel var omkring 800 000. Antalet personer som bor i Sverige men är födda i ett annat land har under denna tid flerdubblats. Antalet utrikes födda ökade från knappt 200 000 år 1950 till 980 000 år 1999. Över 11 % av dagens svenska befolkning är född i utlandet. Andelen utrikes födda är särskilt hög i Stockholms län (17 % år 1999) samt län i närheten av storstäderna. Västra Götaland, Skåne, Västmanlands, Uppsala och Sörmlands län har en andel på 12–13 %. I glesare befolkade landsdelar är andelen utrikes födda mycket lägre (4–6 %).

Tabell 2.1 In- och utvandring av utländska medborgare

	1996	1997	1998	1999	2000
Invandring	29 300	33 400	35 700	34 600	41 700
Utvandring	14 500	15 300	14 100	13 600	12 100
Invandringsnetto	14 800	18 100	21 600	21 000	29 600

Källor: SCB Statistisk årsbok 2001 samt skr. 2001/02:5

Under de senaste åren har invandringen av utländska medborgare varierat mellan 30 000 och 42 000 personer per år medan utvandringen varit något lägre och mera stabil (12 000–15 000 per år). Invandringsöverskottet har varierat mellan 15 000 och 30 000 per år.

Statistiken över invandringen bygger på folkbokföringen och är inte helt jämförbar med statistiken över beviljade uppehållstillstånd.

Vilka får invandra?

I dag råder i stort sett fri invandring för nordiska medborgare och EU-medborgare. Nordiska medborgare har sedan länge rätt att bo och arbeta i Sverige utan uppehålls- och arbetstillstånd. Medborgare i de nordiska länderna har haft fri rörlighet inom Norden ända sedan 1954. För övriga EU-medborgare gäller andra generösa regler sedan 1994, då Sverige anslöt sig till EES-avtalet. Medborgare i EU-länderna har rätt att ta anställning i Sverige och då erhålla uppehållstillstånd. Studerande från EU-länderna har rätt att studera i Sverige och pensionärer har rätt att bosätta sig här under förutsättning att de kan försörja sig. Den fria rörligheten inom EU omfattar även nära anhöriga.

Behovet att reglera invandringen av arbetsmarknadsskäl har i övrigt präglat den svenska politiken sedan slutet av 1960-talet (prop. 1968:142, s. 96 f.). Medlemmar av kärnfamiljen samt skyddsbehövande har dock rätt att invandra bortsett från förhållandena på arbetsmarknaden.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

En utlänning som vill bosätta sig i Sverige ska normalt ha erhållit uppehållstillstånd före inresan. Detta gäller dock inte personer som söker asyl. Den som söker asyl har rätt att ansöka om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. Det är inte möjligt att söka asyl i Sverige om man inte befinner sig i landet.

En särskild kategori utgörs av flyktingar som överförs till Sverige från internationella flyktingläger i enlighet med överenskommelser mellan den svenska regeringen och FN:s flyktingkommissariat (UNHCR). Dessa s.k. kvotflyktingar brukar få uppehållstillstånd före ankomsten till Sverige. Denna grupp, som utgör några hundra personer per år, är således flyktingar utan att först ha varit asylsökande i Sverige.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Grunder för uppehållstillstånd i Sverige

Flyktingskäl enligt Genèvekonventionen

omfattar personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning – oavsett om det är staten eller någon annan aktör som förföljer – och som inte får skydd i hemlandet och inte heller har kunnat få skydd i ett annat säkert första asylland.

Övriga skyddsskäl

omfattar personer som (1) riskerar dödsstraff, tortyr eller omänsklig behandling, (2) flyr undan väpnade konflikter eller miljökatastrofer, (3) förföljs på grund av sitt kön eller sin homosexualitet.

Humanitära skäl

är främst knutna till individen, t.ex. svår sjukdom eller omständigheter i samband med lång vistelsetid i Sverige, eller barn vars hälsa och utveckling kan störas allvarligt om de skulle sändas tillbaka.

Övriga, ej skyddsrelaterade grunder till uppehållstillstånd

omfattar anhöriga till någon som bor i Sverige, medborgare i andra EU-länder, vissa personer med arbetsmarknadsskäl (bl.a. specialister, säsongarbetare, artister), studenter och forskare, adoptivbarn.

Källa: Regeringskansliet, UD-info nr 4, maj 2000

Invandring och asyl

En viss del av invandringen till Sverige består av personer som kommit hit som asylsökande. En asylsökande är emellertid inte "invandrare" förrän han eller hon har erhållit uppehållstillstånd och införlivats i den svenska folkbokföringen. Sambandet mellan asylansökningar och invandring är indirekt – det är endast en del av de asylsökande som får uppehållstillstånd, och det finns ibland betydande tidsfördröjningar mellan asylansökan och uppehållstillstånd. Dessa frågor utreds närmare i kapitel 6. Det finns också registertek-

niska orsaker till skillnader mellan beviljade uppehållstillstånd och folkbokföringens uppgifter om invandring.

Förändringar av antalet asylsökande

Antalet asylsökande ökade under 1980-talet från ca 3 000 år 1982 till omkring 30 000 per år under åren 1989–1991. Det största antalet kom år 1992 då 84 000 personer sökte asyl i Sverige beroende på kriget i f.d. Jugoslavien. Därefter har antalet asylsökande minskat.

Under de senaste fem åren har antalet asylsökande dock åter ökat – från ca 6 000 år 1996 till nära tre gånger så många under år 2000. Antalet ”nya” asylsökande år 2000 var ca 16 300 enligt Migrationsverkets beräkning. Då har man undantagit dem som sökte asyl men redan befann sig i landet med stöd av tidsbegränsade uppehållstillstånd. Om den sistnämnda gruppen inkluderas blir antalet asylsökande över 20 000 under år 2000.

Under år 2001 har antalet asylsökande fortsatt att öka. Statistiken från Migrationsverket visar på 8 760 asylsökande under första halvåret 2001. Den aktuella prognosen för hela 2001 tyder enligt verket på omkring 20 000 asylsökande. Det huvudalternativ för 2001 som regeringen angett i den senaste budgetpropositionen är 18 000 asylsökande (prop. 2001/02:1, utg.omr. 8).

Den största delen av de asylsökande kommer från ett litet antal länder som präglas av olika slag av kriser och etniska konflikter – främst Irak, Jugoslavien och Bosnien-Hercegovina. 40 % av dem som sökte asyl i Sverige under åren 1984–2000 kom från f.d. Jugoslavien.

Det totala antalet människor som söker asyl i Väst- och Centraleuropa är mycket stort. Under år 1999 var det 431 000 personer. Av dessa var det 2,6 % som sökte sig till Sverige. Som andel av befolkningen i Sverige var detta något mer än motsvarande andel i t.ex. Tyskland eller Frankrike (UD-info nr 4, maj 2000).

Olika slag av invandring

En stor del av den totala invandringen är flyktingrelaterad, direkt eller indirekt. Av de över 680 000 uppehållstillstånd som getts under de senaste 20 åren är det omkring hälften som kan sägas vara direkt relaterade till invandring av flyktingar och andra asylsökande. Med ”direkt relaterad” avses att de anhöriga sökt uppehållstillstånd mindre än två år efter det att referenspersonen med uppehållstillstånd först tagits emot i en kommun i Sverige. Härutöver finns mera långsiktiga flöden av anhöriga där skillnaden i tid kan vara längre. Enligt Migrationsverket är antalet uppehållstillstånd till följd av anknytning i mycket hög grad beroende av den tidigare invandringen av personer som kommit till Sverige som asylsökande. Detta framgår av de anhörigas nationalitet, där de största grupperna avser iranier, jugoslaver, bosnier och irakier m.fl. Det är således endast en del av de flyktinganhöriga som i statistiken över beviljade uppehållstillstånd kan skiljas från övriga anhöriga.

Skälen för beviljade uppehållstillstånd under de senaste tre åren redovisas i tabell 2.2. Här framgår att antalet personer som fått uppehållstillstånd med

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

flyktingstatus enligt Genèvekonventionen eller av övriga skyddsskäl är förhållandevis litet (ca 500 respektive 1 100 personer under år 2000). Den organiserade överföringen av flyktingar enligt kvot är inte heller särskilt stor (1 500 personer år 2000). Antalet personer som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl är betydligt större (7 400 personer under år 2000).

Den största kategorin i tabellen är de som fått uppehållstillstånd därför att de är anhöriga till någon som bor i Sverige. Denna grupp svarar för drygt 30 % av samtliga uppehållstillstånd under år 2000.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1

Tabell 2.2 Antal beviljade uppehållstillstånd av olika skäl

Grund för uppehållstillstånd	1998	1999	2000
Flyktingstatus enl. Genèvekonventionen	1 100	680	480
Övriga skyddsbehövande enl. 3 kap. utlänningslagen	990	810	1 140
Organiserad överföring av flyktingar enligt kvot	1 130	550	1 500
Humanitära grunder	4 980	3 560	7 420
Anhöriga till personer i Sverige som fått uppehållstillstånd av ovanstående skäl	4 610	4 120	3 540
<i>Delsumma flyktingrelaterade skäl</i>	<i>12 810</i>	<i>9 700</i>	<i>14 080</i>
Övriga anhöriga till personer i Sverige	17 060	17 559	19 310
Tillstånd enligt EES-avtalet	5 730	6 070	7 400
Arbetsmarknadsgrunder	360	340	430
Gäststuderande	2 660	2 800	3 070
Adoptivbarn	800	880	880
Övriga grunder	70	50	70
Samtliga beviljade uppehållstillstånd, exkl. tidsbegränsade tillstånd	39 490	37 400	45 240
Tidsbegränsade uppehållstillstånd	640	7 360	600
Tidsbegränsade tillstånd av arbetsmarknadsskäl	—	—	15 400

Not 1: De som fått uppehållstillstånd av *humanitära skäl* har tidigare varit asylsökande. Permanenta tillstånd på *arbetsmarknadsgrunder* ges till specialister, gästforskare m.fl. En del tillstånd enligt *EES-avtalet* ges för kortare tid än ett år.

Not 2: Antalet *tidsbegränsade uppehållstillstånd* var exceptionellt högt under 1999 till följd av regeringens s.k. Kosovo-förordning. *Tidsbegränsade tillstånd av arbetsmarknadsskäl* gäller vanligen mycket korta tillstånd som förlängs i omgångar (ofta artister och säsongarbetare). Under år 2000 gavs ca 15 000 sådana tillstånd av Migrationsverket (förstagångstillstånd). Länsarbetsnämnderna beviljar själva 4000–5000 tidsbegränsade arbetstillstånd per år.

Källor: Statistiska meddelanden (BE 65 SM 0101) Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd, samt Årsredovisningar för 1998, 1999 och 2000 från Statens invandrarverk resp. Migrationsverket

2.2 Politiska förutsättningar

Migrationspolitiken i dag

”Migrationspolitik består av de principer, regler och avtal som reglerar personers flyttning mellan länder. Den svenska migrationspolitiken bör ses som en helhet som omfattar flykting-, invandrings-, integrations- och återvändandepolitik, och i sin tur ingår i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik.” Denna vida beskrivning av begreppet migrationspolitik lämnades av regeringen i skrivelsen *Migration och asylpolitik* (skr. 1999/2000:3).

En stor del av migrationen orsakas av förhållanden som tvingar människor på flykt. Någon rätt att fritt få bestämma om man vill invandra till ett visst land finns dock inte. Det är varje suverän stats rättighet att med regler och andra åtgärder påverka invandringens omfattning och sammansättning. De flesta stater har förbundit sig att följa vissa internationella överenskommelser. Folkkrätten förpliktar staterna att respektera en rad rättigheter som individerna har. Rätten att få skydd utomlands undan förföljelse och att förenas med sina anhöriga erkänns av de flesta länder. Många stater som tar emot tillfälliga arbetsmigranter i stor omfattning är dock obenägna att ge dessa mer omfattande rättigheter. Skyddsbehövande personer som vistas i grannländer till konfliktområden lever i många fall också i en otillfredsställande situation. Trots åratals vistelse i ett land kan de sakna rätt att stadigvarande bosätta sig och integrera sig i uppehållslandet (skr. 1999/2000:3, s. 7).

Inriktningen av den svenska migrationspolitiken beslutades av riksdagen hösten 1996 med anledning av regeringens migrationspolitiska proposition (*Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*, prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5). Där angavs bl.a. att den svenska migrationspolitiken måste vara human, tydlig och konsekvent. Detta förutsätter en helhetssyn som innefattar respekt för de mänskliga rättigheterna, internationell och global samverkan, förebyggande insatser, aktiv migrationspolitik i EU och närområdet, förutsättningarna i Sverige samt återvändningspolitik.

En internationell samordning av migrationspolitiken anses nödvändig. Förutsättningarna har minskat för Sverige och andra europeiska stater att driva en annan migrationspolitik än den som förs av flertalet länder i regionen. Detta framhölls av regeringen i den migrationspolitiska propositionen 1996 och har även bekräftats av socialförsäkringsutskottet. EU-medlemskapet anses inte innebära någon grundläggande förändring i detta hänseende men medför att den nationella migrationspolitiken måste utformas i samverkan med EU, och delvis som en del av dess politik. Asyl- och migrationspolitiken är, enligt utskottet, det område inom EU där det mest omfattande lagstiftningsarbetet nu pågår (bet. 2000/01:SfU:9).

En ingående redogörelse för det internationella samarbetet inom det migrationspolitiska området finns i regeringens skrivelse *Migration och asylpolitik* (skr. 2001/02:5).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Målen för migrationspolitiken

Enligt budgetpropositionen är målen att

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

I arbetet med att uppfylla målen ska verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.

Källa: Budgetpropositionen för 2002, utg. omr. 8, s. 38

EU-samarbetet

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, överfördes frågor om asyl och migration från tredje till första pelaren inom EU. Dessa frågor har således blivit en del av gemenskapsrätten. Inom fem år efter ikraftträdandet av fördraget (dvs. före den 1 maj 2004) ska fri rörlighet mellan medlemsstaterna råda för personer, oavsett medborgarskap.

För att uppnå detta mål krävs ett antal förändringar. Både viseringspolitiken och asylpolitiken ska harmoniseras ytterligare. Rådet ska besluta om gemensamma miniminivåer för mottagande av asylsökande och bestämmande av flyktingskap samt minimiregler för handläggning av asylansökningar. Invandringspolitiken ska jämkas samman så att den i högre grad styrs av gemensamma normer. Frågor om kontroll vid yttre gränser ska harmoniseras och inga personkontroller ska företas vid inre gränser.

Avsikten är att dessa regelförändringar ska genomföras inom de närmaste tre åren. Därtill krävs att länderna tillämpar reglerna i praktiken. En utveckling av EU:s handlingsplaner på området äger rum fortlöpande, t.ex. genom Europeiska rådets extra möte i Tammerfors i oktober 1999. Flera förslag till rättsakter har lämnats av kommissionen, och fler är att vänta.

Dublinkonventionen

I Dublinkonventionen regleras vilken av EU:s medlemsstater som är ansvarig för att pröva en asylansökan. Genom anslutningen till EU hade Sverige förbundit sig att ansluta sig till denna konvention. Den godkändes av riksdagen våren 1997 (prop. 1996/97:87, bet. SfU16) och trädde i kraft på hösten samma år.

Innebörden av Dublinkonventionen är att prövningen av en asylansökan ska äga rum i den av medlemsstaterna som den asylsökande först rest in i, eller där han har uppehållstillstånd eller visering, eller där han har familjeknytning. Detta gäller oavsett i vilket land flyktingen själv har valt att söka asyl.

Konventionen tillkom i syfte att garantera att var och en som söker asyl i någon av EU:s medlemsstater ska få sin ansökan prövad. En asylsökande ska inte kunna sändas från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen (bet. 1996/97:SfU16). Konventionen gör det samtidigt svårare för flyktingar att själva välja asylland. En person som söker asyl i Sverige kan enligt Dublinkonventionen skickas tillbaka till ett annat EU-land där han tidigare har uppehållit sig.

Ett arbete för att se över Dublinkonventionen pågår inom EU sedan flera år tillbaka. Kommissionen har nu lagt fram ett förslag om en förordning som ska ersätta Dublinkonventionen, men enligt UD:s bedömning kommer det att ta tid innan denna blir beslutad av rådet. Dublinkonventionen är kontroversiell inom EU eftersom den kan sägas missgynna de länder som fungerar som transitländer från övriga världen.

Schengenavtalet

Det s.k. Schengenavtalet undertecknades av Sverige 1996 och godkändes av riksdagen våren 1998 (bet. 1997/98:JuU15). Avtalet avser att öka den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet. Efter Sveriges inträde, som ägde rum den 25 mars 2001, kommer detta område att bestå av 15 stater – dels alla EU-länder med undantag för Storbritannien och Irland, dels Norge och Island som inte ingår i EU men har slutit särskilda samarbetsavtal med gemenskapen och dess medlemsstater.

Schengensamarbetet bygger på två grundtankar: dels fri rörlighet för personer inom Schengenområdet, dels förstärkt kamp mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal. Principen är att de inre gränserna avskaffas medan de yttre stärks. Fri rörlighet över de inre gränserna ska gälla oavsett vilket land man kommer ifrån. Viseringsregler införs som innebär att en utländsk medborgare får visering i hela Schengenområdet.

De yttre gränserna kan bara passeras vid gränsövergångarna under fasta öppettider. Kontrollen vid de yttre gränserna ska göras av behörig myndighet i enlighet med de deltagande ländernas bestämmelser. Den yttre gränskontrollen ska gälla alla resenärer och alltså inte begränsas till stickprovskontroller. Transportbolag är skyldiga att kontrollera passagerare. Vidare finns regler för polissamarbete över gränserna, bl.a. rätten att följa efter brottslingar över landgränserna, regler om utlämning och vissa bestämmelser om narkotika.

Ett viktigt inslag är också införandet av informationssystemet Schengen Information System (SIS), som är till för att upprätthålla ordning och säkerhet inom området. Skydd för personuppgifter ingår också i avtalet.

En teknisk fråga av stor praktisk betydelse är det datoriserade system för fingeravtryck (det s.k. Eurodac-systemet) som ska kunna användas av alla länder inom Schengenområdet. Detta system kommer enligt UD med stor sannolikhet att kunna tas i bruk under 2002.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Sveriges del av Schengenländernas yttre gräns består av hela den svenska sjögränsen samt flygplatser och färjeterminaler, där det sker trafik till och från icke-Schengenländer. Ett antal orter utgör gränsövergångsställen. Mellan dessa övergångsställen ska gränsen bevakas med rörliga patruller såväl till lands som till sjöss.

Före det operativa inträdet i Schengen godkändes Sverige, tillsammans med de övriga nordiska länderna, av en utvärderingsgrupp som har ställning av arbetsgrupp vid Europeiska unionens råd. För att godkännas måste den svenska kontrollnivån motsvara de krav som ställs i Schengenavtalet. Den nordiska passunionen innebär att alla de nordiska länderna måste godkännas samlat.

Schengenavtalet var i sin ursprungliga form ett mellanstatligt avtal utanför EG. Det ingicks av Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna år 1985 som ett led i ansträngningarna att påskynda den fria rörligheten för personer. Schengensamarbetet är numera en del av EU-samarbetet.

De senaste årens reformer

Riksdagen har behandlat migrationspolitiska frågor vid många tillfällen under senare år. Bland viktigare beslut kan nämnas följande.

Vissa ändringar i utlänningslagen trädde i kraft den 1 januari 1997 som följd av att riksdagen godkände den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25, bet. Sfu5). Då infördes nya bestämmelser om vilka kategorier av personer som ska ha en principiell rätt till skydd i Sverige. Flyktingkonventionen gavs en vidare tolkning än tidigare. Samtidigt skärptes reglerna om anhöriginvandring – invandringen av anhöriga begränsades till make, maka eller sambo samt barn under 18 år. I vissa fall ska uppehållstillstånd också kunna ges till andra nära släktingar som i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap. Vid synnerliga skäl ska även annan anhörig kunna beviljas uppehållstillstånd.

Flera mindre ändringar av utlänningslagen har också gjorts. Det gäller t.ex. bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas till följd av att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter. Enligt de ändrade reglerna bör denna bedömning göras med hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället m.m. (bet. 1997/98:Sfu7). När det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning har reglerna ändrats så att tillstånd ska kunna avslås om det finns särskilda skäl till detta (bet. 1999/2000:Sfu9).

Dublinkonventionen och Schengenavtalet, som tidigare beskrivits, godkändes av riksdagen våren 1997 respektive våren 1998.

Regeringen har också givits vissa bemyndiganden. I en massflyktssituation får tidsbegränsade uppehållstillstånd ges under högst två år. Regeringen har bemyndigats att i en förordning meddela när sådana tillstånd ska ges. En förordning om tidsbegränsade uppehållstillstånd för personer från Kosovo beslutades av regeringen den 15 april 1999 (SFS 1999:209). Cirka tre månader senare beslutade regeringen att dessa tillstånd skulle upphöra senast den 30 april 2000. Genom en förordning har regeringen också beslutat om bidrag till personer som återvänder till Kosovo.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Varje år lämnar regeringen en skrivelse till riksdagen om migration och asylpolitik. Vanligen lämnas denna skrivelse i september månad och behandlas av socialförsäkringsutskottet i mars året därpå. Den senaste skrivelsen lämnades av regeringen den 20 september 2001 (skr. 2001/02:5).

Framtida förändringar

Flyktingsituationen

Stora och snabba förändringar kan inträffa när det gäller flyktingsituationen i världen. De flyktingströmmar som når Sverige förändras också. Inom UD och Migrationsverket görs prognoser över antalet asylsökande under det närmaste året, men erfarenheten visar att förändringar är svåra att förutse. Det svenska inträdet i Schengen kommer enligt Migrationsverkets bedömning sannolikt att medföra ett ökat antal asylsökande i Sverige. Att så är fallet har också visat sig under de senaste månaderna. Det är dock ovisst hur stark denna effekt blir på längre sikt.

Regelförändringar

Migrationspolitiken förändras också. Ett aktuellt exempel gäller reglerna för anhöriginvandring. En parlamentarisk kommitté som ska se över dessa regler har tillsatts (dir. 2000:36). Detta är en följd av en begäran från riksdagen om en utvärdering av den skärpning av reglerna för anhöriginvandring som trädde i kraft 1997. Andra kommande regelförändringar sammanhänger med EU-medlemskapet, som förutsätter en omfattande harmonisering av reglerna för invandring och asyl.

Anhörigkommittén har också fått tilläggsdirektiv som handlar om människosmuggling och människohandel och möjligheterna till lagföring vid sådana brott, samt om transportörsansvar (dir. 2000:81). Den del av utredningen som rör transportörsansvar har senare återtagits av regeringen för att i stället utredas inom Regeringskansliet (dir. 2001:64). Kommittén har också fått utökade tidsramar för sina uppdrag. En rapport som avser regler för anhöriginvandring ska enligt nuvarande planer lämnas till regeringen den 31 januari 2002. De övriga uppdragen ska redovisas den 31 juni 2002.

Arbetskraftsinvandring ?

I den politiska debatten förekommer även argument för en ökad arbetskraftsinvandring. Ett skäl som anförs är den brist på arbetskraft som förväntas till följd av åldersstrukturen. En stark ökning av andelen äldre i befolkningen väntas både i Sverige och i andra europeiska länder.

Om man tillåter arbetskraftsinvandring från länder utanför EU är det också möjligt att antalet asylsökande minskar (en del av dem som i dag söker asyl skulle i stället invandra av arbetsmarknadsskäl), vilket skulle göra det lättare för de berörda myndigheterna att hantera asylärenden. Andra argument går ut på att främlingsfientligheten i landet kan minska, integrationen underlättas och ekonomin förbättras om invandrare i ökad utsträckning kom hit i det uttalade syftet att arbeta. Argument i motsatt riktning finns emellertid också.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Migrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen har på regeringens uppdrag skrivit en rapport om arbetskraftsinvandring som publicerades våren 2001. Vidare kan nämnas att Europeiska kommissionen i slutet av år 2000 lade fram ett meddelande om en gemensam invandringspolitik. Där föreslås ett samarbete för att samordna information och åtgärder för att på längre sikt tillgodose behovet av arbetskraftsinvandring i medlemsländerna. Enligt kommissionen behövs det först en bred debatt i frågan i medlemsländerna och i Europaparlamentet. Frågan kommer att behandlas vid en konferens under det belgiska ordförandeskapet hösten 2001 (bet. 2000/01:SfU9).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

3 Asylprocessen i stora drag

I detta kapitel beskrivs ”en asylsökandes väg” genom det svenska systemet för asylprövning. Avsikten är att underlätta förståelsen för de senare delarna av denna rapport.

Först presenteras ett antal typfall som skiljer sig åt när det gäller de beslut som fattas i olika instanser (avsnitt 3.1). En asylprocess kan beskrivas som en kombination av ett antal olika ”steg”, där både antalet steg och kombinationen av steg beror av omständigheterna i det enskilda fallet. De olika stegen i processen beskrivs närmare i avsnitt 3.2. I slutet av kapitlet finns också en översiktlig beskrivning av de myndigheter och andra aktörer som är berörda av asylprocessen (avsnitt 3.3).

Asylprocessen som begrepp

I denna rapport använder vi begreppet ”asylprocess” för hela den process som en asylsökande person går igenom, från det att asylansökan görs till det att personen ifråga antingen får uppehållstillstånd eller lämnar landet. Det hela handlar om personer som *söker* asyl. Även personer som, efter prövning av svenska myndigheter, visar sig sakna asylskäl genomgår alltså en asylprocess. Myndigheternas prövning av om det finns andra skäl till uppehållstillstånd än asyl ingår också i denna process. Ordet process används här som sammanfattande benämning på en hel beslutskedja och ett därtill kopplat händelseförlopp.

S.k. kvotflyktingar, dvs. personer som överförs till Sverige från internationella flyktingläger i enlighet med en överenskommelse mellan den svenska regeringen och UNHCR, får normalt sina uppehållstillstånd redan innan de kommer till Sverige. De är därför inte asylsökande och genomgår inte det slags asylprocess som beskrivs här.

3.1 Vägar till uppehållstillstånd efter asylansökan

I tabell 3.1 presenteras ett antal typfall som visar olika varianter av asylprocessen. Samtliga fall inleds med att en person kommer till Sverige och söker asyl. Detta steg nämns inte i tabellen. Här visas endast de senare besluten som fattas av Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller den sökande. I vissa fall kan även polisen vara inblandad.

Tabell 3.1 bör läsas i orienterande syfte. I verkligheten finns fler varianter och kombinationer än vad som beskrivs här. Mer information följer i nästa avsnitt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tabell 3.1 Vägar genom asylsystemet – åtta typfall

(MV: Migrationsverket, UN: Utlänningsnämnden)

1	--- JA
Stannar	Den sökande får bifall i första instans, dvs. av MV.
2	--- NEJ
Utresa på eget initiativ	Den sökande får avslag i första instans men överklagar inte utan lämnar landet. Något liknande inträffar då den sökande återtar sin ansökan och lämnar landet.

3	--- NEJ -- JA
Stannar	Den sökande får nej i första instans men överklagar och får så småningom bifall av UN.
4	--- NEJ -- NEJ -- JA
Ny ansökan (nut)	Den sökande får nej i första instans, överklagar till UN som också beslutar om avvisning. Den sökande kan då inkomma med en ny ansökan (nut) tillsammans med nya uppgifter till UN. UN kan då besluta om uppehållstillstånd om de nya omständigheterna visar att den sökande är berättigad till skydd eller att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa det tidigare beslutet. En förutsättning för att en ny ansökan ska kunna lämnas är att den sökande är kvar i Sverige.
5	--- NEJ -- NEJ -- NEJ -- JA
Upprepade nya ansökningar	Motsvarar fall 4 men den sökande får nej av UN även vid sin nya ansökan. Den sökande lämnar då ännu en ny ansökan tillsammans med nya uppgifter till UN som då kan besluta om uppehållstillstånd (jfr fall 4 ovan). Det är således möjligt för den sökande att komma in med flera nya ansökningar efter varandra. Antalet möjliga nya ansökningar är inte begränsat i lagen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 .

Bilaga 1

6	--- NEJ -- NEJ -- NEJ -- NEJ -- utresa Återvänder (med eller utan tvång) Som förberedelse för utresa arbetar MV med att försöka motivera den avvisade personen att återvända hem. Detta lyckas i många fall och personen lämnar då landet. (Den sökande kan också återvända självmant tidigare i processen.) Om MV bedömer att tvång behövs kan verket överlämna ärendet till polisen som då ska verkställa beslutet. Den sökande kan också tas i förvar, efter beslut av UN, MV eller polismyndigheten. Förvarstagning kan också aktualiseras vid tidigare tillfällen om myndigheterna tror att den sökande kommer att avvika.
7	--- NEJ -- NEJ -- NEJ -- NEJ -- avviker Avviker Den sökande försvinner ur Migrationsverkets mottagningssystem. Orsaken kan vara att han eller hon har lämnat landet på eget initiativ, men det kan också vara så att han eller hon håller sig gömd i Sverige.
8	Avvisas av polisen Om en person som avvikit påträffas av polisen kan han eller hon avvisas/utvisas av polisen (jfr fall 6). Om polisen finner att det finns hinder mot utresa ska MV underrättas. MV har dock inte rätt att bevilja uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avlägsnande. Det verket kan göra är endast att ge anvisningar om verkställigheten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1

3.2 Möjliga steg i asylprocessen

Vid gränskontrollen direktavvisas en del personer som saknar nödvändiga dokument (pass, visum etc.) under förutsättning att de inte säger sig vara asylsökande. Denna typ av direktavvisningar ingår inte i asylprocessen.

Asylansökan och inledande utredning hos Migrationsverket

Innan en asylansökan kan bli aktuell måste den sökande komma in i landet. En asylansökan ska göras i samband med inresan, alltså vid gränskontrollen, men i praktiken görs ansökan nästan alltid efter inresan genom att den sökande vänder sig till någon av Migrationsverkets asylenheter. En inledande utfrågning med hjälp av tolk görs då omedelbart, oftast samma dag, i syfte att klarlägga den sökandes identitet och resväg. Den sökande skrivs också in i verkets mottagningssystem och får vid behov bidrag till sitt uppehälle (om det inte gäller en person som ska återvända direkt med vändande färja). Någon närmare utredning av asylskälen görs inte vid detta tillfälle. Ansvarig för

den inledande utredningen är Migrationsverket. En noggrannare beskrivning av förfarandet finns i kapitel 4.

Avvisning med stöd av internationella avtal, principen om första asylland m.m.

Vissa asylsökande kan avvisas med stöd av enbart den inledande utredningen. Den sökande bedöms i dessa fall kunna få sina asylskäl prövade i ett annat säkert asylland som han eller hon har passerat på vägen till Sverige eller vistats i under längre tid före ankomsten hit. Den s.k. Dublinkonventionen reglerar denna fråga mellan EU-länderna samt Norge och Island (jfr kap. 2). Det finns också andra säkra asyllander vid sidan av EU. Vid denna typ av avvisning görs i regel ingen fullständig asylutredning i Sverige.

Fördjupad asylutredning och beslut av Migrationsverket

En tid efter den inledande utredningen kallas den asylsökande till Migrationsverket för fördjupad asylutredning. Väntetiden mellan inledande utredning och fördjupad asylutredning kan ibland vara mycket lång. Vid detta utredningssamtal, som varar i flera timmar, medverkar alltid tolk och ofta ett juridiskt ombud. Offentligt biträde förordnas normalt av verket i de fall då man tror att avvisning kan bli aktuell. I vissa fall bedömer verket att något offentligt biträde inte behövs. Det gäller både i klara bifallsärenden och i ärenden där det är uppenbart att det inte finns skäl för uppehållstillstånd.

Resultatet av utredningssamtalet dokumenteras av asylhandläggaren och kommuniceras med det juridiska ombudet som får tillfälle att inkomma med kompletterande synpunkter. Ofta görs även språkanalyser, förfrågningar hos ambassader m.m. Beslut av Migrationsverket fattas av en beslutsfattare hos verket efter föredragning av asylhandläggaren. Beslutet kan fattas flera månader efter den fördjupade asylutredningen. Förfarandet beskrivs närmare i kapitel 4.

Migrationsverkets prövning avser inte bara om den sökande har rätt till asyl enligt bestämmelsen i utlänningslagen som bygger på Genèvekonventionen och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning. Prövningen avser även de andra grunder för uppehållstillstånd som kan komma i fråga – övriga skyddsskäl, humanitära skäl eller viss anknytning till Sverige (jfr kap. 2).

Bevis om uppehållstillstånd

Vid positivt beslut av Migrationsverket utfärdas ett bevis om uppehållstillstånd som sedan kan ligga till grund för folkbokföring. Ett permanent uppehållstillstånd förnyas automatiskt efter tre år under förutsättning att personen i fråga fortfarande är bosatt i Sverige och det inte finns grund för att återkalla uppehållstillståndet enligt utlänningslagen. I vissa fall beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Avvisningsbeslut med ”omedelbar verkställighet”

En del av de asylsökande får avslag på sin ansökan av Migrationsverket. Ett avslag kan vara förknippat med ett krav på att beslutet ska verkställas ”omedelbart”, dvs. innan beslutet har vunnit laga kraft. Det betyder att den avvisade är skyldig att lämna landet snarast möjligt och inte har rätt att stanna i landet under överklagandetiden. Denna typ av beslut används i de fall myndigheten bedömer det som uppenbart att den asylsökande saknar skäl för uppehållstillstånd (utlänningslagen 8 kap. 8 §).

Utresa – om det inte finns verkställighetshinder

Ett avvisningsbeslut innebär inte nödvändigtvis att personen i fråga lämnar landet. I vissa fall kan ett avvisningsbeslut vara omöjligt att verkställa av formella skäl, t.ex. därför att den sökandes hemland inte tar emot sina egna medborgare. Polisen har möjlighet att underrätta och rådfråga Migrationsverket när polisen finner att verkställigheten inte kan genomföras.

Om det finns verkställighetshinder som är kända vid beslutstillfället, eller om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa ett avvisningsbeslut, ska Migrationsverket ta hänsyn till detta redan vid sitt första beslut om uppehållstillstånd. Som verkställighetshinder räknas ett antal omständigheter som nämns i utlänningslagen (8 kap. 1 och 2 §§). Hit hör risk för (dvs. ”skälig anledning att tro att utlänningsen kommer att utsättas för”) dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan liknande behandling eller risk för förföljelse. Utlänningsen får inte heller sändas till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper sådana risker som nämnts ovan.

Självmant återvändande

Migrationsverket har huvudansvaret för att genomföra (verkställa) sådana avvisnings- och utvisningsbeslut som fattats av verket eller Utlänningsnämnden.

Begreppet ”verkställighet” används i utlänningslagen för att beteckna verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Ordet är dock svårbegripligt och Migrationsverket har under senare år lanserat begreppet ”självmant återvändande” för att beteckna den situation då utlänningsen själv medverkar till sin hemresa.

Till Migrationsverkets uppgifter hör numera också att försöka motivera de personer som fått avvisningsbeslut att medverka till hemresan. Så sker också i många fall. Hemresan kan ske i olika former – ibland med stöd av personal från Migrationsverket fram till flygplatsen, ibland helt självständigt. Hemresan betalas av verket.

Avvisning med tvång

Alla personer som avvisats är dock inte villiga att medverka till återvändandet. I de fall Migrationsverket bedömer att en avvisning inte kan genomföras utan tvång överlämnas ärendet till polisen vars uppgift blir att verkställa

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

avvisningen. Samma sak gäller i de fall en avvisad person håller sig undan och inte kan anträffas utan medverkan av polisen.

Förvar

I de fall polisen, Migrationsverket eller Utlänningsnämnden befarar att en asylsökande (eller en person som fått avslag på sin asylansökan) inte kommer att medverka till en trolig utresa, utan i stället avvika och hålla sig gömd i landet, kan den berörda myndigheten besluta att ta personen i fråga i förvar. Förvaren är numera (sedan 1997) en särskild del av Migrationsverkets mottagningssystem. Även personer vars ärenden har överlämnats till polisen kan, efter beslut av polisen, placeras i förvar hos Migrationsverket. Förvarstagning kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Överklagande – förfarandet hos Migrationsverket

Ett negativt beslut i första instans (Migrationsverket) kan överklagas. Överinstansen är Utlänningsnämnden men överklagandet lämnas till Migrationsverket som därvid har möjlighet att ompröva och ändra sitt tidigare beslut. Den som ansvarar för omprövningen är en ny beslutsfattare inom samma asylenhet som tidigare beslutat i ärendet.

Möjligheten till ändring av det tidigare beslutet utnyttjas dock sällan av Migrationsverket, främst därför att de flesta överklaganden inte innehåller någon ny information som verket kan ta ställning till utan endast en anmälan att den sökande avser att återkomma med utförligare motivering senare. I dessa fall sker endast en administrativ hantering och registrering hos verket, varefter ärendet – om det har kommit in i rätt tid – skickas till Utlänningsnämnden. Denna hantering tar några få dagar.

Inhibition av tidigare avvisningsbeslut

Den sökande har normalt rätt att vistas i landet medan Utlänningsnämnden prövar överklagandet. Men om det gäller ett fall av ”omedelbar verkställighet” så krävs ett särskilt förfarande för att den sökande ska kunna vara kvar under överklagandet, nämligen ett beslut om inhibition av verkställigheten. Ärenden om inhibition behandlas med förtur av Utlänningsnämnden. Även Migrationsverket har rätt att besluta om inhibition.

Överklagande – förfarandet hos Utlänningsnämnden

Förfarandet hos Utlänningsnämnden beskrivs närmare i kapitel 5. Allmänt gäller att nämnden inte gör en helt ny asylutredning utan förutsätter att själva utredningen är gjord av Migrationsverket. Utlänningsnämnden inhämtar dock kompletterande upplysningar och gör en självständig bedömning av alla omständigheter i fallet. Under tiden från Migrationsverkets till Utlänningsnämndens beslut kan mycket hinna hända. Bland annat kan familjeförhållandena ändras för den sökande. Vid behov beställer Utlänningsnämnden en s.k. anknytningsutredning som görs av Migrationsverket. Även de politiska förhållandena i den sökandes hemland kan hinna ändras. I vissa fall kan poli-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

tiska skäl tillkomma under vistelsen i Sverige på grund av den asylsökandes politiska aktivitet här.

Ett eventuellt avslagsbeslut av Utlänningsnämnden kan följas av en utresa på något av de sätt som beskrivits ovan. En annan möjlighet är att den sökande återkommer med en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (nut).

Ny ansökan hos Utlänningsnämnden

En ny ansökan om uppehållstillstånd riktas direkt till Utlänningsnämnden och måste där behandlas snabbt, inom en månad, såvida verkställigheten inte inhiberas. En förutsättning för att en ny ansökan ska få prövas är att den sökande är kvar i landet. En ny ansökan får bifallas endast om den sökande åberopar omständigheter som tidigare inte har prövats i fallet, och om dessa bedöms ge grund för tillstånd. Dessa omständigheter kan vara av personlig och/eller politisk natur.

Det finns i lagen inget som hindrar att en person lämnar in flera nya ansökningar efter varandra. Ett obegränsat antal nya ansökningar kan lämnas in så länge den sökande är kvar i Sverige.

Betydelsen av inhibition vid ny ansökan

Alla nya ansökningar om uppehållstillstånd som kommer till Utlänningsnämnden granskas inledningsvis i syfte att pröva om verkställigheten av det tidigare avvisningsbeslutet bör inhiberas eller inte. Detta görs även i de fall den sökande inte har ansökt om inhibition. Ett beslut om inhibition är betydelsefullt för den sökande eftersom det innebär att han eller hon får stanna i landet medan Utlänningsnämnden prövar den nya ansökan. Bedömningar som gjorts inom nämnden tyder på att man fattar beslut om inhibition för omkring 10 % av alla inkommande nya ansökningar.

Vid ny ansökan har den sökande inte heller rätt till offentligt biträde (dvs. juridiskt ombud på det allmännas bekostnad) om inte nämnden beslutat om inhibition av det tidigare avvisningsbeslutet. Inhibition kan meddelas om det av de nya omständigheterna framgår att det är sannolikt att en sökande kan få uppehållstillstånd. I detta fall har den sökande också rätt att vara kvar i Migrationsverkets mottagningssystem och har därmed sin försörjning ordnad fram till det att nämnden fattat beslut i ärendet.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Under vissa omständigheter ges tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det gäller i en rad speciella situationer, bl.a. i samband med s.k. uppskjuten invandringsprövning, tillfälliga verkställighetshinder, personer som bedöms vara flyktingar men har begått brott m.m. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i samband med uppskjuten invandringsprövning får normalt beviljas för en sammanlagd tid av högst två år.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan också ges i samband med evakuering i en massflyktssituation så som skedde i samband med Kosovokrisen under 1999. Flyktingar från Kosovo gavs då tidsbegränsade uppehållstillstånd med

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

stöd av en särskild förordning från regeringen. Någon individuell asylprövning var då inte aktuell, utom för den som ansökte om flyktingförklaring hos Migrationsverket. (Verkets beslut i den delen kunde överklagas till Utlänningsnämnden.) Efter det att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har gått ut kan en person söka asyl enligt den normala procedur som beskrivits ovan.

Ett EG-direktiv om tidsbegränsade uppehållstillstånd har nyligen antagits av rådet (EGT 212 den 7 aug. 2001).

3.3 Myndigheterna i asylprocessen

Det övergripande ansvaret för asylprocessen åvilar statsmakterna, dvs. riksdagen och regeringen, som beslutar om lagar och förordningar och kan ta initiativ till förändringar i den förda politiken.

Det operativa ansvaret är fördelat på ett stort antal myndigheter. De myndigheter och andra aktörer som, direkt eller indirekt, har betydelse i asylprocessen är i korthet följande:

Svenska myndigheter	– Regeringskansliet – Utlandsmyndigheterna – Migrationsverket – Utlänningsnämnden – Polisen – Kriminalvårdens transporttjänst – Integrationsverket – Kommunerna – Landstingen
Internationella organ	– EU – Andra länders myndigheter – UNHCR
Övriga aktörer och opinionsbildare	– Juridiska ombud – Tolkar – Frivilligorganisationer – Medier – Politiker

De svenska myndigheternas roll i asylsystemet beskrivs kortfattat i det följande. Mer information om de två myndigheter som medverkar direkt i asylprocessen – Migrationsverket och Utlänningsnämnden – finns i separata kapitel.

De internationella organen har framför allt betydelse i samband med överordnade förändringar i asylpolitikens innehåll och tillämpning (se kap. 2). Någon ytterligare redovisning av de internationella organen ges inte här.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Regeringen och Regeringskansliet

Utlänningsärenden var tidigare en mycket omfattande och betungande arbetsuppgift för regeringen. Fram till början av 1990-talet var regeringen överklagningsinstans i sådana ärenden. Utlänningsnämnden, som bildades år 1992, övertog större delen av dessa uppgifter.

Regeringen prövar fortfarande ett litet antal enskilda ärenden, men endast i de fall ärendet har överlämnats till regeringen av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. Det gäller då ärenden av principiell betydelse, ärenden som rör förhållandet till främmande makt etc. Även säkerhetsärenden överlämnas till regeringen.

Regeringen kan också genom förordning bestämma om tidsbegränsade uppehållstillstånd för grupper av utlänningar. Av riksdagens migrationspolitiska beslut från 1996 framgår att förordningar var avsedda att bli ett viktigare instrument för regeringens styrning av rättstillämpningen i utlänningsärenden.

Regeringens roll i handläggningen av enskilda ärenden är således mycket begränsad. Men regeringen har självfallet det övergripande ansvaret, både för att styra myndigheterna genom förordningar, budget och regleringsbrev m.m. och för att ta initiativ till de förändringar som behövs på överordnad nivå. Inom Regeringskansliet ligger ansvaret för migrationspolitiken på Utrikesdepartementet.

Utlandsmyndigheterna medverkar i utredningsskedet

Även utlandsmyndigheterna – dvs. svenska ambassader och konsulat i utlandet – har en roll i migrationspolitiken, dels när det gäller ärenden om viseringar och uppehållstillstånd, dels när det gäller att bidra med upplysningar i asylärenden. Elva utlandsmyndigheter har numera fått särskilt inrättade funktioner för migrationstjänstemän. Utlandsmyndigheterna har också ett ansvar för övergripande rapportering i frågor som relaterar till migration. Utlandsmyndigheterna räknas som en del av Regeringskansliet/UD. Expeditionschefen vid UD betraktas som generaldirektör för utlandsmyndigheterna.

Migrationsverket (Invandrarverket) har ett samlat ansvar

Statens invandrarverk, som den 1 juli 2000 bytte namn till Migrationsverket, är central utlänningsmyndighet och ska verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. Migrationsverket har också ett s.k. processansvar, dvs. ett ansvar för samarbetet mellan de olika myndigheter som är berörda av asylfrågor. Verkets organisation och arbetsformer när det gäller asylansökningar och asylprövning beskrivs i kapitel 4.

Utlänningsnämnden är överinstans

Migrationsverkets beslut om avvisning och utvisning m.m. kan överklagas till Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden inrättades den 1 januari 1992. Dessförinnan var det regeringen som prövade samtliga överklaganden av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Invandrarverkets beslut. Nämndens organisation och arbete beskrivs närmare i kapitel 5.

Gränskontrollen sköts av flera myndigheter

Den del av migrationspolitiken som gäller gränskontroll handhas av flera myndigheter. *Polisen* har ansvaret för personkontroll i samband med inresa och utresa. Från och med den 1 juli 1999 har Invandrarverket (numera Migrationsverket) befogenhet att bistå polisen vid dessa personkontroller.

Vid inresa till Schengenområdet (över yttre gräns) kontrolleras resenärens pass normalt också av transportföretaget (flygbolaget, rederiet eller motsvarande) eftersom företaget har skyldighet att bekosta återresa om resenären inte har giltiga inresehandlingar till ankomstlandet. Det s.k. transportörsansvaret kommer att regleras ytterligare som följd av överenskommelser inom EU.

I gränskontrollen deltar också *Tullen* med kontroll av varor. Tulltjänstemän kan då också upptäcka om personer försöker ta sig in illegalt, t.ex. i containrar. *Kustbevakningen* svarar för personkontroll och tullkontroll till sjöss. Här kan också ingå personkontroll i hamnar (gränsövergångsställen och naturhamnar).

Gränskontrollen av personer har nyligen granskats av RRV. Resultaten har redovisats i rapporten Samverkan i gränskontrollen (RRV 2001:1).

Polisen har ansvar för vissa avvisningar

Migrationsverket har sedan 1999 huvudansvaret för att verkställa sådana beslut om avvisningar och utvisningar som fattats av verket eller av Utlänningsnämnden. Migrationsverket kan dock i vissa fall överlämna sådana ärenden till polisen. Så sker då verket bedömer att tvång kommer att behövas för att genomföra utresan och/eller då den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan påträffas utan polisens medverkan. Ett särskilt cirkulär har utarbetats som reglerar förhållandet mellan Migrationsverkets och polismyndigheternas ansvar i dessa fall.

Polisen har även ansvar för att verkställa sina egna beslut om avvisning och utvisningar och domstols beslut om utvisning på grund av brott.

Kriminalvårdens transporttjänst

Kriminalvårdens transporttjänst svarar för transporter och bevakning vid utresor av avvisade och utvisade personer i de fall det inte är fråga om självmant återvändande. Som följd av lagändringen 1999, då Migrationsverket fick ansvar för att motivera avvisade personer att själva medverka till sin utresa, har transporttjänsten genomfört färre utresor av avvisade och utvisade personer.

Integrationsverket förhandlar med kommunerna

Integrationsverket inrättades den 1 juni 1998 och övertog då uppgifter från i första hand Invandrarverket. Vissa av Integrationsverkets uppgifter ansluter

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

till asylprocessen. Integrationsverket ska särskilt följa upp kommunernas introduktion av flyktingar och andra nyanlända invandrare. Verket ska också vid behov medverka vid nyanländas bosättning i kommuner och besluta om statlig ersättning till kommuner som tar emot och ger introduktion till flyktingar m.fl. nyanlända (SFS 1999:927).

Integrationsverket är också central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor och har ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden. Inom Regeringskansliet ligger ansvaret för integrationspolitiken på Näringsdepartementet (tidigare Kulturdepartementet).

Kommunerna har sociala uppgifter under asyltiden samt ansvar för introduktion av nyanlända

I själva asylprocessen, betraktad som beslutsprocess, har kommunerna inga uppgifter. Däremot kan kommunerna ha sociala uppgifter även under väntetiden. I den mån de asylsökande deltar i svenskundervisning sker detta i kommunernas regi. Asylsökande barn har numera rätt att gå i både förskola och skola under väntetiden. Kommunen har enligt socialtjänstlagen ett socialt ansvar för alla barn som bor i kommunen, oavsett om de har uppehållstillstånd eller ej.

Huvuddelen av kommunernas uppgifter i samband med invandringen avser tiden efter det att den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Kommunerna får under två år bidrag från staten för sitt s.k. flyktingmottagande (mottagandet avser alla som tidigare varit asylsökande, oavsett skäl för uppehållstillstånd, samt deras anhöriga). Kommunen ska tillsammans med den enskilde upprätta en plan för hans/hennes introduktion. Introduktionsplanen ska innehålla svenskundervisning, arbetspraktik, samhällskunskap och information om svenskt vardagsliv. Introduktionen ska normalt pågå i högst två år.

Landstingen svarar för vård till asylsökande

Landstingen har, i egenskap av sjukvårdshuvudmän, ett ansvar för att ge akutvård till alla asylsökande. Asylsökande barn har även rätt till förebyggande hälsovård och tandvård. Landstingets kostnader för vården betalas av staten.

3.4 Sammanfattning och avgränsning

För en asylsökande kan vägen till uppehållstillstånd vara mer eller mindre lång och invecklad. Antalet steg i processen beror delvis av den asylsökandes eget vägval i de fall han fått nej på sin ansökan. Hans val står då mellan att överklaga eller att återvända till hemlandet eller till tredje land.

Den samlade tidsåtgången i en asylprocess beror delvis på antalet steg i processen men också på tidsåtgången i varje led. Orsakerna till fördröjningar diskuteras i senare kapitel. En del av komplexiteten i asylprocessen beror självfallet också på hur processen är konstruerad, lagtekniskt sett. Detta

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

framgår också av materialet i granskningen, men frågan behandlas inte ingående. Karaktären av granskningen är förvaltningspolitisk, inte juridisk.

Tyngdpunkten i granskningen ligger på asylprocessen fram till myndigheternas lagakraftvunna beslut i frågan om uppehållstillstånd. Frågan om vad som händer efter detta beslut – integration, hemresa eller resa till tredje land – ligger utanför ramen för granskningen.

I vissa fall är svårt att definiera vad som är det definitiva slutet på en asylprocess. Om Utlänningsnämnden avslår ett överklagande så beror all ytterligare tidsåtgång på att nämndens beslut av något skäl inte har verkställts. Eftersom det alltid är möjligt att komma med nya ansökningar om uppehållstillstånd så länge den asylsökande är kvar i landet, finns endast två riktigt definitiva utfall – antingen att den sökande får uppehållstillstånd i Sverige eller att vederbörande lämnar landet.

Övergången från mottagningssystemet ingår ej

En person som fått uppehållstillstånd efter att tidigare ha varit asylsökande är fortfarande kvar i Migrationsverkets mottagningssystem så länge han eller hon inte har beretts plats i en kommun. Övergången mellan anläggningsboende i Migrationsverkets regi och ”kommunplacering” med kommunalt introduktionsprogram kan ibland ta flera månader. Dessa övergångsproblem behandlas inte i denna granskning.

Integrationsfrågor ingår ej

Alla frågor om boende och integration av nyblivna invandrare (alltså de som har fått uppehållstillstånd och stannar i Sverige) ligger utanför granskningen.

Frågor om återvändande ingår ej

Vi presenterar heller ingen djupare analys av den senare delen av förloppet i de fall den asylsökande lämnar landet efter att ha fått nej på sin ansökan. Händelseförloppet i samband med utresor – antingen dessa sker i form av frivilligt återvändande eller i form av avvísningar och utvisningar som verkställs med olika grader av tvång – rymmer frågor som kunde vara värda en särskild granskning. För detta krävs emellertid ett annat empiriskt underlag än det som har insamlats för denna rapport.

Asylprocessen i praktiken

Ämnet för denna granskning är asylprocessen sådan den ser ut i praktiken och de berörda myndigheternas roll i detta sammanhang. Avsikten är att beskriva asylprocessen och identifiera de problem som är förknippade med den. Många aspekter av de berörda myndigheternas inre arbete har dock inte kunnat undersökas i detalj. Våra ansträngningar har koncentrerats till att försöka förstå systemet i stora drag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

4 Migrationsverket

4.1 Migrationsverkets uppgifter

Totalt ca 1 770 anställda

Migrationsverket – tidigare Statens invandrarverk (SIV) – hade vid utgången av år 2000 ca 1 770 anställda. Av dessa arbetar ca 150 på huvudkontoret i Norrköping. De övriga är fördelade på verkets fem regioner, varav region Stockholm är den största och region Nord den minsta (ca 470 respektive ca 160 anställda).

Den tillgängliga arbetskraften utgjorde ca 1 500 årsarbetare, vilket motsvarar 85,6 % av den totalt möjliga arbetstiden. I stort sett alla typer av ledigheter ökade i omfattning under år 2000, i synnerhet sjukfrånvaron. Det är framför allt långtidssjukskrivningarna på mer än 15 dagar och sjukpensioner som ökar i omfattning.

Personalomsättningen i Migrationsverket var i genomsnitt 19 % under 2000. Inom asylverksamheten var personalomsättningen mer än dubbelt så stor som bland övriga personalgrupper.

Migrationsverkets uppgifter har renodlats

Vissa förändringar i verkets uppgifter och befogenheter har ägt rum under de senaste åren. Ansvar för *inledande asylutredningar* överfördes den 1 oktober 1997 från Polisen till Invandrarverket. Överföringen hade principiella grunder och ansågs även ge rationaliseringsvinster på sikt.

När det gäller *avvisning och utvisning* hade Polisen tidigare ansvaret för att verkställa besluten. Detta ansvar överfördes till Invandrarverket den 1 januari 1999. Verket fick då också i uppgift att motivera de personer som fått beslut om avvisning att självmant lämna landet. I de fall detta inte lyckas kan verket överlämna ärendet till Polisen.

En stor förändring var också att *integrationsfrågor* överfördes från Invandrarverket till det nybildade Integrationsverket. Överföringen ägde rum den 1 juni 1998.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

• Bilaga 1

Tabell 4.1 Antalet anställda i Migrationsverket år 2000

Huvudsaklig sysselsättning	Antal anställda år 2000	Procent
Asyl - Prövning	273	15
Asyl - Mottagning	581	33
Asyl - Övrigt	55	3
Asyl totalt	909	51
Besök och bosättning	377	21
Medborgarskap	68	4
Administrativt stöd	345	20
Ledning	70	4
Totalt	1769	100

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2000

Drygt hälften av Migrationsverkets anställda under år 2000 arbetade med asylfrågor. De flesta av dessa arbetade inom mottagningssystemet. Antalet anställda inom mottagningssystemet var detta år mer än dubbelt så stort som inom asylprövningen.

Frågor som rör besök och bosättning (dvs. arbetsuppgifterna viserings- och tillståndsprövning) samt medborgarskapsärenden sysselsätter ca 25 % av Migrationsverkets personal. Ungefär lika många arbetar med ledning och administrativt stöd.

Asylfrågor tar större delen av verkets resurser

Den största delen av Migrationsverkets uppgifter har att göra med asylprocessen. Det gäller dels *prövning av asylansökningar* i första instans, dels *mottagande av asylsökande*. Det finns två slags mottagningsenheter, dels anläggningsboende (tidigare kallade asylförläggningar eller flyktingförläggningar), dels s.k. eget boende hos släktingar och vänner. Här ingår också en del organiserad verksamhet för asylsökande. I mottagningssystemet ingår också s.k. förvar som används för vissa personer i avvaktan på verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets arbete med asylfrågor berör framför allt tre delar av verkets organisation:

- asylenheterna, dvs. enheter för asylutredning och asylprövning,
- stödfunktioner till asylenheterna, främst vid huvudkontoret i Norrköping, samt
- mottagningssystemet för asylsökande.

Dessa delar av verkets organisation beskrivs mer utförligt i det följande. Tyngdpunkten ligger vid asylenheterna och stödfunktionerna. Mottagningssystemet beskrivs mera översiktligt.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

4.2 Asyl- och gränsenheter

Asylärenden handläggs numera inom alla verkets fem regioner. De enheter som har att göra med asylfrågor – asylutredningar och asylprövning – framgår av tabell 4.2. Här finns inte enbart renodlade asylenheter utan även s.k. gränsenheter med en mer blandad verksamhet.

Från 10 enheter till 17

Migrationsverkets organisation för asylprövning håller för närvarande på att byggas ut. Antalet asylenheter ska öka från 10 till 17 genom att nya enheter byggs upp inom regionerna Nord och Mitt. De nya enheterna är ännu så länge mycket små. Tidigare fanns asylenheter endast inom regionerna Stockholm, Syd och Väst.

Den sammanlagda arbetsstyrkan vid asyl- och gränsenheterna är för närvarande 246 personer, varav 75 vid gränsenheter eller kombinerade asyl- och gränsenheter. Aktuella uppgifter finns i tabell 4.2 som ger en ögonblicksbild av situationen i augusti 2001. Uppgifterna avser ”antalet anställda i arbete”, vilket betyder att tjänstlediga personer inte inräknas. Däremot ingår deltid-arbetande.

En satsning på gränsenheterna inleddes 1999, då verket också fick befogenheter att samarbeta med polisen med passkontroller. Samtidigt fick verket uppgiften att ta ansvar för återvändandet för de personer som fått beslut om avvisning eller utvisning. Enligt Migrationsverket bör gränsenheterna inte räknas in i resurser för asylprövning. Eftersom vissa enheter har en blandad verksamhet ger personalstatistiken ingen klar bild av resurserna för asylprövning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Tabell 4.2 Asyl- och gränsenheter, augusti 2001

Antal anställda exkl. tjänstlediga

Region	Enhet		Antal anställda i arbete
Region Stockholm	Solna	Asylenhet 1	22
	Solna	Asylenhet 2	23
	Solna	Avarbetningsstyrka	11
	Skärholmen	Asylenhet	24
	Arlanda	Gräns- och asylenhet	35
		S:a	115
Region Syd	Malmö	Asylenhet	25
	Malmö	Asylenhet Småland	20
	Malmö	Gränsenhet Skåne	19
	/Helsingborg	S:a	64
Region Väst	Göteborg	Asylenhet	35
	Mölndal	Gräns- och asylenhet	21
		S:a	56
Region Nord	Sundsvall	Lokal enhet	2
	Uppsala	Lokal enhet	1
	Boden/Umeå	Lokal enhet	2
	Västerås	Lokal enhet	2
	Gimo	Lokal enhet	0
		S:a	7
Region Mitt	Norrköping/Flen	Lokal enhet	3
	Örebro	Lokal enhet	1
		S:a	4
Totalt			246

Not 1: Antalet anställda i arbete omfattar inte personer med tjänstledighet. Antalet tjänstlediga uppgår till 29 personer.

Not 2: Asylenheten i Mölndal är under omorganisation och flera andra enheter är under uppbyggnad. När dessa enheter är färdigutvecklade beräknas sammanlagt ytterligare 17 personer vara anställda på asylenheterna.

Källa: Migrationsverket

Under år 2000 hade Migrationsverket 197 årsarbetskrafter för asylprövning fördelat på de olika enheterna, och året dessförinnan var motsvarande antal 171. Resurserna för asylprövning ökade således med 15 % mellan dessa bägge år. Begreppet årsarbetskrafter är inte liktydigt med antalet anställda i arbete som redovisas i tabell 4.2.

Under år 2000 beslutade Migrationsverket i 17 000 asylärenden och vid årets slut fanns ca 10 900 öppna ärenden. Antalet avgjorda asylärenden var betydligt större under år 2000 än tidigare år. Detta berodde på en medveten

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

satsning av Migrationsverket för vilken man fått extra tilldelade resurser. En särskild analys av förhållandet mellan personalresurser och arbetsmängd inom asylprövningen finns i kapitel 8.

Gränsenheterna har flera uppgifter

Migrationsverket har numera s.k. gränsenheter vid gränsövergången på Arlanda samt i Skåne och Göteborg. Vid gränsenheterna tar man emot asylansökningar direkt vid gräns- och passkontrollen samt gör inledande asylutredningar för de personer som söker asyl vid gränsen. Det är dock endast en mindre del av de asylsökande som söker asyl vid gränsen – de flesta smugglas in i landet och söker asyl senare, vid någon av Migrationsverkets asylenheter. Alla som söker asyl efter inresan behöver dock inte ha smugglats. En del kan också ha passerat en inre gräns mellan Schengenländer eller kommit till Sverige med visering.

Gränsenheterna ansvarar också för att verkställa vissa av de avvisningsbeslut med omedelbar verkan som kan bli resultatet av den inledande asylutredningen. Gränsenheternas personal hjälper också polisen med gränskontrollen.

Arbetsfördelningen mellan asylenheterna

Asylenheternas arbetsförhållanden skiljer sig en del från varandra, dels på grund av arbetsfördelningen inom verket, dels på grund av regionala förhållanden. En del av verkets strävanden går ut på att uppnå så stor flexibilitet som möjligt. Det betyder att arbetsfördelningen mellan regioner och asylenheter inte är fixerad utan föremål för uppföljning och omprövning med ganska täta mellanrum.

Exempel på en asylenhet

I det följande beskrivs en av asylenheterna, närmare bestämt asylenhet 2 i Solna.

Vid denna enhet handläggs ärenden för asylsökande från ca 50 länder. Det gäller alla asylsökande från Afrika utom arabiska Nordafrika, Asien utom Mellanöstern samt Latinamerika.

Inom enheten finns därtill en uppdelning i arbetslag efter länder – ett Afrikateam, som inom sig har en uppdelning efter länder, och ett Asien-Latinamerikateam. På varje team finns ett antal asylhandläggare samt två beslutsfattare. Man försöker också hålla ihop ärendena gruppvis när det är motiverat (t. ex. familjer). Numera är det dock ganska få familjer som kommer. Olika asylenheter kan göra på olika sätt; det är inte alla som har en liknande uppdelning.

Samarbete med andra enheter

Asyl- och gränsenheten på Arlanda sköter samtliga Dublinförfrågningar som är aktuella för de sökande i Stockholmsregionen och gör också den inledande asylutredningen för dem som söker asyl vid inresan. Alla ärenden skickas

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

sedan från Arlanda till asylenheterna i Solna/Skärholmen, utom en del som gäller irakier. Enheten på Arlanda tar dessutom hand om alla "Dublin-träffar", dvs. alla som ska skickas till tredje land som följd av Dublinkonventionen.

De som inte söker asyl vid gränsen kommer till Migrationsverkets reception i Solna för att söka asyl. Där tas de emot av en särskild arbetsgrupp (numera kallad asylmottagningsenhet) som gör den inledande asylutredningen.

Personal och personalomsättning

Vid enheten finns 22 årsanställda, varav ca 12 handläggare och 4 beslutsfattare. Därtill finns 4 administratörer, en sekreterare och en enhetschef. Handläggarna är i allmänhet jurister; några är statsvetare eller socionomer. Beslutsfattare rekryteras internt bland de erfarna handläggarna. Beslutsfattarna har ett mindre antal egna ärenden att utreda. Dessa ärenden föredras för och beslutas av andra beslutsfattare.

Personalrörligheten är mycket stor i Stockholm, delvis på grund av att personalen är ung. Rörligheten beror både på tjänstledigheter (barnledighet, tingsmeritering, utlandstjänstgöring) och på byte av arbetsgivare. Migrationsverket anses ha svårt att konkurrera med andra arbetsgivare. Under år 2000 har man inom asylenhet 2 i Solna nyrekryterat 10 personer av totalt 22 anställda.

Överbelastning i Stockholm

Erfarenheten från enheten är att man alltid har ont om personal. Delvis har detta generella orsaker som gäller för verket som helhet. Ett par omständigheter är dock speciella för Stockholm – dels den höga personalrörligheten, dels det faktum att många asylsökande föredrar att bo i Stockholm framför andra regioner. Alla som vill och kan har rätt till eget boende och de får därmed också rätt att välja region i Sverige. Eget boende är det vanligaste i Stockholm. Detta är billigare för staten än anläggningsboende, men de sökandes egna val skapar samtidigt överbelastning för asylenheterna i Stockholm.

4.3 Arbetsgången vid en asylenhet

Den följande beskrivningen av arbetsgången bygger i huvudsak på uppgifter som gäller asylenhet 2 i Solna.

Inledande asylutredning samma dag som asylansökan

En inledande asylutredning görs alltid i samband med att en person först ansöker om asyl. I praktiken görs detta oftast vid någon av Migrationsverkets asylenheter. Verket har dock även ett antal gränsheter som kan genomföra den inledande asylutredningen redan vid inresan (gränsheter har beskrivits tidigare).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Migrationsverket har i vissa fall tolk till hands som hjälp vid den inledande asylutredningen (t.ex. tolk till arabiska) och det händer också att den sökande själv har någon person med sig som kan tolka. I annat fall får personalen beställa en tolk. Den sökande får då sitta ned och vänta i en till två timmar tills tolken kommer.

Det huvudsakliga syftet med den inledande asylutredningen är att söka fastställa den sökandes identitet och resväg. Om det kan konstateras att resvägen har gått via ett s. k. säkert tredje land kan den sökande avvisas dit. I den inledande asylutredningen frågar man också den sökande om familjeförhållanden och om skälen till asylsökandet, men någon djupare utredning av skälen görs inte på detta stadium.

I samband med den inledande asylutredningen tar man fingeravtryck och fotograferar den sökande, som sedan skrivs in i Migrationsverkets mottagningssystem. Fingeravtryck tas numera fotografiskt, med automatisk överföring till datasystemet. Det står den sökande fritt att själv ordna bostad, men vid behov ordnar Migrationsverket plats på en förläggning ("mottagningsenhet"). Den sökande får en identitetshandling i form av ett s.k. LMA-kort (LMA står för lagen om mottagande av asylsökande).

En inledande asylutredning tar mellan en och två timmar att genomföra. Tidsfaktorn är viktig. Om det är många sökande samma dag, blir tiden för var och en begränsad.

Språkanalyser i vissa fall

I de fall det finns oklarheter om den sökandes identitet och/eller ursprungsland görs ofta en bandupptagning på ca 15 minuter med den sökande. Detta kan göras i samband med den inledande asylutredningen men det kan också göras senare. Bandet skickas till en tolkfirma för språkanalys. Analysen kan visa vilket språk eller vilken dialekt den sökande talar och kan användas som hjälpmedel för att avgöra från vilket land en sökande kommer.

Dublinförfrågningar

En person som söker asyl i Sverige kan enligt Dublinkonventionen skickas tillbaka till ett annat EU-land där han tidigare har uppehållit sig eller där han har familjeanknytning. Frågan om den asylsökande är känd i något av de länder som undertecknat konventionen (dvs. EU-länderna samt Norge och Island) och som enligt konventionen är skyldig att pröva asylansökan undersöks genom att Migrationsverket kontaktar migrationsmyndigheten i de andra länder som kan vara aktuella. Vid positivt svar från ett annat land skickas en ytterligare förfrågan om landet är villigt att ta emot den sökande. Om även denna fråga besvaras jakande avvisas den sökande dit. I region Stockholm är det gräns- och asylenheten på Arlanda som har hand om samtliga s.k. Dublinärenden.

Offentligt biträde (juridiskt ombud) förordnas vid behov

Den asylsökande ska som regel tilldelas ett offentligt biträde, dvs. ett juridiskt ombud på det allmännas bekostnad (utlänningslagen 11 kap. 8 §). Un-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

dantag är, enligt lagen, om det framgår att den sökande inte har behov av biträde, dvs. om asylansökan är uppenbart ogrundad *eller* om den är uppenbart välgrundad. Redan vid den inledande asylutredningen klargör man om den sökande har speciella önskemål om offentligt biträde. Om inga sådana önskemål finns utser Migrationsverket ett ombud åt den sökande. Något ombud deltar dock inte vid den inledande asylutredningen. Beslut om offentligt biträde kan överklagas till Utlänningsnämnden.

Ett juridiskt ombud behöver inte vara advokat eller ens jurist. För att ett ombud ska få ställning av offentligt biträde krävs att denne godkänns av Migrationsverket genom kontroll av referenser m.m. I region Stockholm görs denna kontroll av rättsenheten i regionen. Övriga regioner saknar rättsenhet.

För praktiserande advokater krävs ingen närmare kontroll för ett godkännande. De ombud som utses av Migrationsverket för att agera som offentligt biträde åt sökande som inte själva uttryckt något önskemål väljs ur en lista på personer som anmält intresse för att agera som offentligt biträde åt asylsökande.

Vissa ärenden tas med förtur

Vid varje asylenhet behandlas ärendena i den ordning de kommit in, med undantag för de fall som kräver förtur. Förtur är aktuellt i de fall då

- den sökande har placerats i förvar
- förtur krävs av humanitära skäl
- den sökande är under 18 år och har kommit till Sverige utan vårdnadshavare. Dessa ansökningar handhas av speciella handläggare.
- den sökande bedöms, på grundval av den inledande asylutredningen, kunna avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen (jfr kap. 3).

Fördjupad asylutredning med tolk och biträde

Efter en tid blir den asylsökande kallad till en fördjupad asylutredning hos Migrationsverket. Det kan dock dröja flera månader mellan den inledande utredningen vid ankomsten och den fördjupade asylutredningen.

Vid detta utredningssamtal deltar en handläggare vid asylenheten, en tolk som bokats i förväg samt den sökande och dennes offentliga biträde, i de fall biträde finns. Handläggaren går igenom ett formulär med förbestämda frågor och samtalet bandas. Makar hörs separat och om det finns barn i familjen hörs de i målsmans närvaro.

I den fördjupade asylutredningen måste man först klargöra och bekräfta den sökandes identitet, familjeförhållanden, anknytningar i Sverige samt resvägen. Meningen är visserligen att dessa förhållanden ska klaras ut redan vid den inledande utredning som gjordes vid asylansökan. Detta lyckas emellertid inte alltid eftersom många sökande saknar eller har gjort sig av med identitets- och resehandlingar. Vidare ställs frågor om den sökandes asylskäl, om religiös tillhörighet, om sökanden genomfört militärtjänst, varit politiskt aktiv samt om sökanden har blivit arresterad i hemlandet m.m.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Den fördjupade asylutredningen brukar ta mellan tre och fem timmar i anspråk. Varje samtal kräver förberedelser av handläggaren. En asylhandläggare kan enligt uppgift genomföra två eller tre sådana utredningssamtal per vecka.

Asylutredningen skrivs ned och kommuniceras

Asylutredningen skrivs ned och skickas till den sökande och dennes offentliga biträde som har två veckor på sig att komma med en inläga. Där kommenteras utredningen och kompletterande upplysningar och material kan lämnas, t.ex. i form av fotografier, tidningsartiklar, läkarintyg, domar från hemlandet, intyg från organisationer m.m.

Migrationsverkets handläggare kan också inhämta upplysningar från annat håll, t.ex. från den svenska ambassaden i den sökandes hemland. Ibland rådfrågas förtroendeläkare. I en del fall inhämtas upplysningar från Rikspolisstyrelsen samt från andra länders utlandsmyndigheter. Det sistnämnda är regel i de fall man tror att den sökande kan återsändas till ett annat EU-land med stöd av Dublinkonventionen. Normalt ska dock s.k. Dublinförfrågningar till andra länder göras före den fördjupade asylutredningen. Dublinkonventionen handlar ju om vilket land som ska pröva asylansökan.

Ytterligare utredningssamtal i vissa fall

I vissa fall förekommer att den asylsökande kallas till ytterligare samtal med handläggaren, men detta är ganska ovanligt.

Uppgifter inhämtas från svenska ambassader

I många fall är asylenheterna beroende av uppgifter från de svenska utlandsmyndigheterna. Förfrågningar till svenska ambassader samordnas numera via de landansvariga på Migrationsverkets praxisenhet. Vid några av utlandsmyndigheterna finns också särskilda migrationstjänstemän (se avsnitt 4.4).

Beredning och beslut

På grundval av den fördjupade asylutredningen och de kompletterande upplysningar som inkommit sammanställer handläggaren ett beslutsunderlag som bl.a. ska innehålla en redovisning av den sökandes åberopade skäl för uppehållstillstånd, en bedömning av skälen och ett förslag till beslut. Underlaget föredras för en beslutsfattare. Beslutsfattaren ansvarar för den juridiska bedömningen och fattar beslut i ärendet. Beslutet ska formuleras och motiveras skriftligt. Om handläggaren och beslutsfattaren är oense (vilket inte är vanligt) försöker man i första hand lösa detta genom diskussioner inom enheten och i andra hand genom samråd med rättsenheten vid region Stockholm och praxisenheten vid huvudkontoret i Norrköping.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Beslutet delges den sökande

När beslutet är fattat ska det delges den sökande. Detta görs av den sökandes mottagningshandläggare, inte av asylhandläggaren eller beslutsfattaren på asylenheten.

Om den sökande får uppehållstillstånd får denne vara kvar i mottagnings-systemet ytterligare en tid. Den som bott på någon av Migrationsverkets förläggningar kan då antingen själv ordna en bostad eller få hjälp med detta. Integrationsverket ordnar bostäder efter överenskommelser med kommunerna och Migrationsverket har kontakt med personen som fått tillstånd. Denna process tar två–tre månader från tillståndsbeslutet till flyttning. Den som bor i s.k. eget boende förs över till kommunen inom en månad från beslutet om uppehållstillstånd. Detta regleras i lagen om mottagande av asylsökande (LMA).

Ett avvisningsbeslut kan överklagas

Ett eventuellt avslag kan sedan överklagas. Överklagandet riktas till Migrationsverket där det registreras. Ett överklagande kan medföra olika grader av aktivitet från Migrationsverket. I många fall skriver det juridiska ombudet ett s.k. ramöverklagande som är mycket kortfattat och inte innehåller några motiveringar. I detta fall stämplas överklagandet bara av Migrationsverket som sedan skickar det vidare till Utlänningsnämnden. I vissa fall bifogar verket ett eget yttrande till överklagandet som sedan skickas vidare till nämnden. I några fall omprövar Migrationsverket sitt eget beslut till följd av överklagandet. Detta är dock ovanligt.

Begäran om flyktingförklaring och resedokument

En person som erhållit permanent uppehållstillstånd av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden kan därefter återkomma och begära flyktingförklaring och resedokument (med resedokument avses pass enligt 1951 års Genèvekonvention). En flyktingförklaring kan vara eftersträvaransvärd eftersom det med flyktenskapet följer vissa förmåner som bl.a. har betydelse för möjligheterna att resa utomlands och även ger skydd mot att dömas till utvisning vid brott.

Det vanligaste är att ansökningar om flyktingförklaring och resedokument görs tillsammans med ansökan om permanent uppehållstillstånd, men sådana ansökningar kan också lämnas senare. Det är asylenheterna på Migrationsverket som handlägger även dessa ärenden. De prioriteras dock inte särskilt högt. Om en person får nej från Migrationsverket på sin begäran om flyktingförklaring och resedokument så kan denne överklaga till Utlänningsnämnden.

4.4 Stödfunktioner för asylenheterna

Vid Migrationsverkets huvudkontor finns ett antal olika enheter – verkssekreteriat och informationsenhet, resursenhet, utvecklingsenhet, praxisenhet samt enheter för administrativ service och för internationellt utvecklingsar-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

bete. Praxisenheten är den som har störst betydelse för att stödja asylenheter-
na.

Vid huvudkontoret finns också en processchef för asylprocessen som arbe-
tar med att utveckla, stödja och följa upp processen. Processchefen har kon-
takter med samverkande myndigheter i strategiska frågor m.m. samt ingår i
verkets direktion.

Praxisenheten

Praxisenheten har sammanlagt 24 anställda, varav 14 har som huvuduppgift
att stödja verkets olika enheter och samordna praxis mellan dessa (den s.k.
basverksamheten). Denna verksamhet avser alltså inte bara asylenheterna
utan även andra enheter inom verket.

Praxisenheten fungerar också som stöd till verkets generaldirektör och del-
tar i internationellt samarbete, både på egen hand och tillsammans med Utri-
kesdepartementet. Huvuddelen av det internationella samarbetet har långsik-
tig karaktär och berör inte direkt det dagliga arbetet med asylfrågor.

En viktig del av enhetens arbete är det övergripande samarbete mellan be-
rörda myndigheter som bedrivs inom den s.k. SAMSYN-gruppen. Här sam-
verkar Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket, Rikspolis-
styrelsen och Kriminalvårdens transporttjänst. Gruppens arbete samordnas av
Migrationsverket. Praxisenheten har mycket samarbete med de samverkande
myndigheterna.

En av praxisenhetens uppgifter är att samordna förfrågningar till svenska
ambassader. Ärenden av allmängiltig karaktär skickas till de landansvariga
på praxisenheten som bedömer om frågan kan besvaras direkt, t.ex. med
hjälp av Lifos eller på annat sätt. Om detta inte är möjligt skickas frågan till
utlandsmyndigheten som får två månader på sig att svara. När svaret kommit
in gör man en bedömning av om svaret ska läggas in i Lifos och skickar
sedan svaret vidare till den enhet som ställt frågan.

Migrationstjänstemän vid utlandsmyndigheterna

Vid elva utlandsmyndigheter har det också inrättats poster för speciella mi-
grationstjänstemän. Dessa tjänstemän är avlönade av Utrikesdepartementet
men arbetar på heltid med migrationsfrågor, dvs. handlägger ärenden om
viseringar och uppehållstillstånd, svarar på frågor om enskilda asyl- och
tillståndsärenden samt medverkar i länderrapportering.

Systemet med särskilda migrationstjänstemän ingår som en del i det för-
djupade samarbetet mellan Migrationsverket och utrikesförvaltningen som
påbörjades 1999. En utvärdering av detta samarbete ska enligt uppgift ge-
nomföras av UD och Migrationsverket i samverkan.

Landinformationssystemet Lifos

En viktig del av praxisenhetens basverksamhet, vars syfte är att stödja bl.a.
asylenheterna och samordna praxis, är det datorbaserade landinformationssy-
stemet Lifos. Arbetet med Lifos tar 4,5 årsarbetskrafter i anspråk. Lifos är

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

enligt Migrationsverket det viktigaste instrumentet för att föra ut information till asylenheterna.

Kärnan i Lifos utgörs av information om de 19 länder som de flesta asylsökande kommer ifrån. För dessa länder finns tre slag av information tillgänglig för den som har behörighet:

- Landinformation enligt en bestämd mall med grundläggande information om landet.
- Vägledande beslut av Utlänningsnämnden för sökande från detta land. Besluten väljs ut av Utlänningsnämnden.
- Praxis och kommentarer från Migrationsverket till de egna handläggarna.

Härutöver finns praxis och exempel på beslut för ytterligare ett antal länder och för sökande i olika situationer. Via Lifos kan handläggaren också läsa rapporter från Sveriges ambassader, Utrikesdepartementet, andra länders utlänningsmyndigheter och enskilda organisationer. Uppdateringen sker löpande genom samverkan mellan de ansvariga för Lifos och de olika landansvariga på enheten.

Utlänningshandboken

Utlänningshandboken är tillgänglig via Migrationsverkets datanät och är upplagd som en intern hemsida. Den består av en tolkning och förklaring av de lagar som bl.a. asylenheterna har att arbeta efter. Någon systematisk uppdatering av Utlänningshandboken görs inte. Det finns ingen årsarbetskraft (eller del av sådan) anvisad för arbetet med Utlänningshandboken.

Styrande riktlinjer från generaldirektören

Utöver de stödsystem som nämnts ovan finns ett antal styrande riktlinjer från generaldirektören av olika slag. Några s.k. gd-meddelanden som kan ha betydelse för hanteringen av asylärenden är följande:

- Meddelande om Schengensamarbetet,
- Vägledande beslut om återreseförbud m.m.,
- Frågor enligt artikel 15 i Dublinkonventionen, samt
- Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Praxismöten för diskussion av gemensamma frågor

Vid praxisenheten finns personal som bevakar sina respektive områden och länder. Vid behov kan de kalla representanter för Migrationsverkets olika regioner till s. k. praxismöten för att diskutera gemensamma handlingslinjer i vissa frågor. Sådana möten sammankallas också om enheten upptäcker att de olika regionerna skiljer sig markant i bedömningen av vissa frågor. Några formella utvärderingar av asylenheternas beslut görs normalt inte. Praxisenheten håller löpande kontakt med regionerna och anser att man får en god bild av kvaliteten i asylenheternas beslut genom att se på Utlänningsnämndens beslut i överklagandeärenden.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Utbildning

Gemensamma utbildningar och seminarier för asylhandläggare organiseras till viss del av praxisenheten men framför allt av Migrationsverkets utvecklingsenhet. En hel del utbildning anordnas också på regional nivå.

Huvuddelen av utbildningarna kommer till stånd genom initiativ och aktivt deltagande av personal från de praktiskt verksamma asylenheterna. Enligt chefen för en av asylenheterna är det främst i den praktiska verksamheten som man inhämtar sådan erfarenhet som är värd att befastas och diskuteras i grupp. Exempel på ämnen som, på begäran av asylhandläggare, tagits upp vid seminarier gäller bevisvärdering, samtalsmetodik och tortyrfrågor. Vidareutbildning inom mer övergripande områden som exempelvis intervjuteknik, förvaltningsjuridik och sekretessfrågor anordnas av utvecklingsenheten.

4.5 Mottagningssystemet för asylsökande

Över 20 000 personer är inskrivna i mottagningssystemet

Mottagandet av flyktingar och andra asylsökande regleras främst av *lagen* (1994:137) *om mottagande av asylsökande m.fl.* I början av år 2000 fanns ca 17 900 personer inskrivna i mottagningssystemet för asylsökande. Ett år senare hade antalet inskrivna ökat till ca 20 000. Enligt uppgift från Migrationsverket i september 2001 är nu ca 23 000 personer inskrivna i mottagningssystemet.

De asylsökandes genomsnittliga vistelsetid i mottagningssystemet redovisas både i verkets årsredovisning och i regeringens skrivelse om migration och asytpolitik (skr. 2001/02:5, s. 52). Dessa upplysningar är dock svårtolkade. Att den genomsnittliga vistelsetiden har minskat under det senaste året – från 445 dagar den 1 juli 2000 till 352 dagar den 1 juli 2001 – är i första hand en automatisk följd av att antalet asylsökande ökade mycket kraftigt under andra halvåret 2000.

Av de inskrivna bor omkring 56 % i s. k. eget boende. Övriga bor på Migrationsverkets anläggningar. Kostnaden för mottagningssystemet var 1,4 miljarder kronor under år 2000. Migrationsverket räknar med att en asylsökande kostar 221 kr per dag i mottagningssystemet. Detta är ett genomsnitt av dygnskostnaden för anläggningsboende (229 kr per dag), eget boende (150 kr per dag) och förvar (2 317 kr per dag).

Sedan 1994 står det de asylsökande fritt att själva ordna sitt boende. Tidigare var den sökandes bidrag knutet till boendet på en förläggning. En asylsökande som saknar egen möjlighet att försörja sig – något som gäller de flesta – får ett dagligt kontantbidrag vars storlek regleras av regeringen (*förordningen* (1994:361) *om mottagande av asylsökande m.fl.*). Dagbidraget varierar beroende på ålder, familjeförhållanden och boende.

Knappt 100 personer i förvar

Migrationsverket har fyra förvarsanläggningar i Sverige. Dessa finns i Carls-lund (utanför Stockholm), Göteborg, Malmö och Flen. Här placeras vissa

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

asylsökande som verket befarar ska avvika eller skada sig själva eller andra (se kap. 3). Vistelsetiden i förvar är vanligtvis kort. Beslut om förvar ska omprövas med täta mellanrum (vanligen två veckor, vid avvisning två månader). Förvarsplaceringar är dyrbara för staten i jämförelse med vanligt anläggningsboende.

Under år 2000 satt i genomsnitt 97 personer på Migrationsverkets olika förvar (0,5 % av det totala antalet personer som var inskrivna i mottagningssystemet). Om en sökande blir våldsam kan denne placeras i ett av polisens häkten. Migrationsverket försöker dock undvika längre häktesplaceringar eftersom vistelsen på verkets förvar innebär en mindre inskränkning i personens rörelsefrihet.

En utomstående granskning

Mottagningssystemet för asylsökande har granskats av en utomstående utvärderare på uppdrag av ledningen för dåvarande Invandrarverket. Utredaren Eva Norström, numera ordförande i Svenska flyktingrådet, lämnade sin rapport *Mottagandet av asylsökande och flyktingar – en översyn* i juni 1999. I rapporten framfördes bl.a. kritik mot hur de asylsökandes boende och dagliga verksamhet organiserades. Norström menade att mottagningssystemet inte var anpassat till de långa väntetiderna. I rapporten diskuterade Norström även problem med asylsökandes sjukvård, barn i asylprocessen, resurs- och personalproblem samt interna rutiner på Invandrarverket.

Norström menade bl.a. att formerna för asylsökandes egna boende borde ses över. Eget boende innebär i praktiken ofta att den sökande bor inneboende hos släktingar eller vänner. Detta leder till trångboddhet och till att andelen sökande koncentreras kring storstadsområdena. Invandrarverket borde ges möjlighet att pröva asylsökandes egna boende för att undvika trångboddhet och andra missförhållanden. Ansträngningar borde också göras för att ge asylsökande större möjligheter att bosätta sig i eget boende även utanför storstadsområdena. I rapporten framfördes även kritik mot den organiserade verksamheten inom mottagningssystemet.

Rapporten remissbehandlades av Invandrarverket. Remissinstanserna var alla eniga om att boendeformerna för asylsökande borde ses över. Flera remissinstanser var dessutom positiva till ökat deltagande från de asylsökande i förvaltningen av anläggningarna. Ingen av remissinstanserna kommenterade de ekonomiska frågorna eller arbetssituationen för verkets anställda. Verkets centrala enheter (informations- och praxisenheter) ställde sig dock kritiska till rapporten som man ansåg brista i objektivitet och konkretisering. Praxisenheten ansåg att rapportens slutsatser inte kunde ligga till grund för något förändringsarbete om man inte först gjorde ytterligare studier.

Migrationsverket hade i augusti 2001 inte vidtagit några speciella åtgärder med anledning av rapporten. Mottagningssystemet är enligt verket föremål för ständig vidareutveckling och därvid noterar man synpunkterna i rapporten. Verket har dock för avsikt att under hösten 2001 göra en genomgripande genomgång av verksamheten i mottagningssystemet. Den ska inledas med en

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

bred diskussion ute i verksamheten med stöd av ett diskussionsunderlag som utarbetats av praxisenheten. Detta ska bl.a. resultera i nya styrdokument.

Rutiner och samarbetsformer i bosättningsarbetet

Migrationsverket och Integrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att se över rutiner och samarbetsformer för att effektivisera arbetet med bosättning av personer som är anläggningsboende när de får uppehållstillstånd. Uppdraget rapporterades till regeringen i maj 2000 och i mars 2001. Rapporten visar att besparingspotentialen är begränsad bl.a. därför att det endast är en mindre del av de asylsökande som berörs. De flesta asylsökande använder sig av eget boende, inte av anvisade kommunplatser. I rapporten framhölls även vissa mera generella synpunkter. Nuvarande modell för flyktingmottagande ansågs av de två verken inte vara anpassad till dagens verklighet. Behovet av förändring har varit känt länge. Bakgrunden är främst den koncentration av bosättning till redan invandrartäta storstadsområden som systemet med eget boende har inneburit.

4.6 Åtgärder för kortare handläggningstider

Frågan om handläggningstiderna i asylprocessen har följt Invandrarverket/Migrationsverket ända sedan det bildades för över 20 år sedan. Verket har också självt på olika sätt försökt att uppnå kortare handläggningstider. De åtgärder som vidtagits av verket under de senaste åren beskrivs nedan. Alla de nämnda åtgärderna har dock inte tidsåtgången som främsta mål. En del syftar snarare till att anpassa verksamheten efter de förändringar i uppdraget som ägt rum under åren.

Ny strategi inleddes 1999

Under 1998 utarbetades en ny strategi för asylprövningen (*Strategi för att få en effektivare asylprocess*, PM av Statens invandrarverk 1998-11-06). Strategin innebar en satsning på inledningsskedet i asylprocessen, dels genom speciella gränsenheter, dels genom en prioritering av snabba avvisningar.

Gränsenheterna samverkar med polisen vid gränskontrollerna. Vid dessa enheter görs både passkontroller och inledande asylutredningar för dem som söker asyl direkt vid inresan. Samma enheter organiserar även avvisningar med omedelbar verkställighet. En del personer som uppenbarligen saknar asylskäl behöver därför inte skrivas in i mottagningssystemet. I detta sammanhang anpassade verket också sina prioriteringar. Man införde *den snabba processen* som i korthet innebär att ärenden där ett snabbt avvisningsbeslut kan fattas ska prioriteras. Innebörden av detta har förklarats tidigare (se kap. 3).

IT-satsningar

Verket har genomfört en stor IT-satsning för att underlätta asylutredningarna. Landinformationssystemet Lifos har beskrivits i avsnitt 4.4.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Verket har också inlett ett nytt projekt som avser att underlätta samverkan mellan prövnings- och mottagningsenheter med datateknikens hjälp. Avsikten är att det för varje asylsökande ska upprättas en individplan på verkets interna datanät. Den ska innehålla planerade och genomförda centrala aktiviteter som rör en viss sökande. Vissa viktiga dokument (asylutredningar m.m.) ska också placeras i ett "elektroniskt bibliotek" med åtkomst för de handläggare som har behörighet. Detta projekt håller på att utvecklas för närvarande och är ännu inte i drift.

Processorientering

Migrationsverket arbetar på att utveckla sin roll som central utlänningsmyndighet genom att få till stånd smidiga övergångar mellan de berörda myndigheterna och en gemensam syn på prioriteringar av olika grupper av sökande. Internt arbetar man med att förbättra samverkan mellan prövnings- och mottagningsenheter. Det planerade interna datanätet är avsett att underlätta denna samverkan.

Ändrad organisation 2001

Migrationsverket har nyligen utarbetat ett förslag till en ny organisation för asylfrågor. Enheter för asylprövning ska byggas upp i alla verkets fem regioner. Man vill försöka avlasta asylenheterna i regionerna Syd, Väst och Stockholm – som tidigare varit de enda som arbetat med asylprövning – genom att föra över prövning av asylärenden till de mindre belastade regionerna Mitt och Nord. Avsikten är att utnyttja organisationen på ett mera flexibelt sätt än tidigare. Samtidigt uppstår givetvis ett behov av inläring och kompetensutveckling för de nya asylhandläggarna och beslutsfattarna i de berörda regionerna.

Redan tidigare, dvs. under år 2000, har viss personal inom mottagningsenheten i Flen arbetat med att göra asylutredningar. En fördel med detta anses vara att de handläggare som arbetar inom mottagningssystemet får mera mångsidiga och utvecklande arbetsuppgifter. Besluten i de ärenden som utretts av mottagningshandläggare har dock fattats av beslutsfattare i Norrköping som inte arbetar inom den berörda mottagningsenheten.

Inledande asylutredningar görs av särskild personal

En närbesläktad förändring som nyligen genomförts är att alla inledande asylutredningar görs av särskild personal som bekostas av mottagningsanslaget. Personalen vid dessa s.k. asylmottagningsenheter arbetar inte med fördjupade asylutredningar och fattar heller inga beslut i asylfrågor. Detta sätt att organisera arbetet anses vara resursbesparande i en situation med stor asylinströmning. Förfarandet har också den fördelen att arbetet med fördjupade asylutredningar och beslut i asylfrågor inte förrycks av inströmningen av nya asylsökande. En oundviklig nackdel är dock att handläggningen av varje ärende blir mer splittrad på olika personer inom verket.

Övergången till att arbeta med särskilda asylmottagningsenheter bör i första hand ses som en åtgärd som syftar till att hantera en stor asylinström-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

ning. Hur detta sedan påverkar tidsåtgången fram till beslut för enskilda sökande är en fråga som beror av en mängd andra omständigheter. Som framgått ovan arbetar verket med att utveckla datatekniska hjälpmedel för att underlätta samverkan mellan asylprövnings- och mottagningsenheter.

Målet ändras under 2001

Målet för asylhandläggningen är, enligt Migrationsverkets regleringsbrev för år 2001, ”att öppna ärenden inte ska vara äldre än 6 månader om inte särskilda skäl föreligger”. Migrationsverket menar dock att resurserna inom verket i dag är så knappa att denna målformulering inte längre är relevant. Verksledningen har därför ändrat den målsättning som ska vara vägledande för asylensheternas arbete. Den nya målsättningen innebär att öppna ärenden inte ska vara äldre än 10 månader om inte särskilda skäl föreligger.

Hur påverkas tidsåtgången av det ändrade målet?

Innebörden av det ändrade målet är att Migrationsverkets arbete inriktas på att undvika de längsta handläggningstiderna. Men det kan samtidigt innebära att den *genomsnittliga* handläggningstiden hos verket blir längre än den annars skulle ha blivit eftersom färre fall får korta tider. Det finns emellertid också andra sätt att mäta tidsåtgången än med genomsnittstal. Den tredje kvartilen (dvs. den tid inom vilken 75 % av de asylsökande har fått beslut i första instans) skulle, i princip, kunna påverkas positivt av den nya målformuleringen. Vad som i verkligheten kommer att ske med tidsåtgången i asylprocessen kan dock inte förutses.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

5 Utlänningsnämnden

5.1 Utlänningsnämndens uppgifter

Utlänningsnämnden (UN) är en domstolsliknande myndighet med ca 125 anställda. Nämnden har också 30 lekmanaledamöter som är utsedda av regeringen på förslag av riksdagspartierna. Utlänningsnämnden bildades 1992 då den överprövning i utlänningsärenden som tidigare gjorts av regeringen överfördes till nämnden.

Utlänningsnämnden utgör överinstans i utlänningsärenden. Sex olika slag av ärenden handläggs: ärenden om avlägsnande (dvs. överklagande av avvisnings- och utvisningsbeslut av Migrationsverket), ny ansökan om uppehållstillstånd, flyktningförklaring och resedokument, uppehållstillstånd, medborgarskap samt beslut om offentligt biträde. Det finns enligt Utlänningsnämnden ett samband mellan flera av dessa ärendetyper. Ett avslagsbeslut i ett överklagat avlägsnandeärende ger i många fall upphov till en ny ansökan om uppehållstillstånd. Samma person kan därför förekomma flera gånger i nämndens ärendekedja.

Utlänningsnämnden har också en ganska omfattande informationsverksamhet. Nämnden tar emot besök av organisationer och myndigheter. Internationella kontakter är vanliga. Olika personer från Utlänningsnämnden medverkar ofta i seminarier, studiebesök och andra aktiviteter som syftar till att förklara den svenska utlänningslagstiftningen och Utlänningsnämndens roll m.m. Nämnden har i praktiken fått en informativ funktion som enligt dess ledning inte var förutsedd då nämnden bildades.

5.2 Organisation och personal

Utlänningsnämndens organisation består av en generaldirektör samt 30 nämndledamöter som är utsedda av regeringen, en ordförandeenhet bestående av 9 beslutsfattare (de flesta tjänstlediga domare från domstolsväsendet) samt en stabsenhet på 18 personer. Vidare finns tre sakenheter med sammanlagt ca 90 personer, en ekonomienhet på 3 personer och en personalenhet på likaledes 3 personer.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Tabell 5.1 Antal anställda vid Utlänningsnämnden

	1998	1999	2000	2001 1:a hä
GD / Kanslichef	1	2	2	2
Ordförande	7	8	8	9
Stabsenhet	6	18	18	19
Kanslienhet	18	-	-	-
Sakenheter	94	75	83	91
Ekonomienhet	-	3	3	3
Personalenhet	-	3	3	3
Totalt	126	108	116	126

Not: Vid omorganisationen 1998 avskaffades kanslienheten vars personal överfördes till stabs-, ekonomi- och personalenheterna. Sakenheterna består främst av handläggare; 3 är chefer och ca 17 assistenter.

Källa: Utlänningsnämnden

Organisation och arbetsfördelning

Utlänningsnämndens organisation har ändrats vid två tillfällen sedan nämnden bildades – dels 1995, dels i oktober 1998. Den förändring som genomfördes 1998 innebar bland annat att man sammanförde de tidigare mindre grupperna till färre men större enheter. Vidare infördes ett system som innebar att handläggare på egen hand, efter delegation, kunde fatta beslut i vissa enkla ärenden.

Nu har man tre sakenheter som arbetar med utlänningsärenden som rör personer från olika delar av världen. Det finns också en projektorganisation som främst arbetar med en viss typ av ärenden (ej asyl). Här arbetar personer från övriga enheter tillsammans under särskild ledning. Syftet är att uppnå rationaliseringsvinster.

Personal

Utlänningsnämnden har under första halvåret 2001 haft drygt 125 anställda – lika många som 1998 men fler än de föregående två åren (se tabell 5.1). Antalet handläggare på sakenheterna minskade kraftigt 1999 för att under 2001 åter ligga på drygt 90 anställda. Från Utlänningsnämndens sida förklarar man personalförändringarna med förändringar i anslaget.

Utlänningsnämnden har en hög personalrörlighet, i synnerhet bland handläggarna. Över 40 % av handläggarna under år 2000 hade nyanställts under året. Rörligheten har flera orsaker. Ofta har unga jurister med begränsad arbetslivserfarenhet sökt och fått tjänsterna. De interna karriärmöjligheterna är dock mycket begränsade. Arbetsmiljön nämns också som orsak till personalomsättningen, främst till följd av mediebevakningen av nämndens verksamhet som av de anställda upplevs som osaklig. Till detta kommer den oro som finns inför organisationens framtid som följd av utredningsförslag rörande instans- och processordningen (se kap. 10).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Ca 70 handläggare (föredragande)

Handläggarna är den största personalgruppen på Utlänningsnämnden, ca 70 personer. Handläggarna är jurister, varav en del är tingsmeriterade. En handläggares uppgift är att bereda ärenden och sedan göra föredragningar inför beslutsfattare och nämndledamöter.

Nio ordförande (beslutsfattare)

De flesta personer som arbetar som ordförande (beslutsfattare) hos Utlänningsnämnden är till yrket domare, även om detta inte är ett formellt krav. De förordnas av regeringen för viss tid. De har sina arbetsrum på Utlänningsnämnden och avlönas av myndigheten. Därtill finns ersättare som i de flesta fall har sin huvudanställning i domstol och tjänstgör var tredje eller var fjärde vecka.

Nämndledamöter

Nämndens ledamöter utses av regeringen och nomineras av de politiska partierna. Den partipolitiska sammansättningen motsvarar mandatfördelningen i riksdagen. Sammanlagt finns 30 nämndledamöter, alla aktiva politiker.

Tjänstgöringen i nämnden fördelas jämnt mellan ledamöterna, dock med allsidig partipolitisk sammansättning. Vanligtvis består nämnden av en ordförande och två ledamöter (liten nämnd). Så kallad stor nämnd som används i speciella fall består av två ordförande och fyra ledamöter.

Ett schema görs i förväg för de kommande nämndsammanträdena under ett år. Under vår och höst omfattar schemat normalt tre nämnder (motsvarande sex ledamöter) varje torsdag. Vid behov kallas en extra nämnd in.

5.3 Arbetsgången

Prioriteringar

Det normala är att handläggarna arbetar av ärendena i den turordning de kommer in. Undantagna är de ärenden som enligt lagen tas med förtur, nämligen

- avvisningar med omedelbar verkställighet,
- ärenden som rör personer i förvar,
- s.k. nya ansökningar (nut) som måste behandlas inom fyra veckor samt
- ärenden som rör ensamma barn under 18 år.

Några handläggare arbetar periodvis enbart med brådskande ärenden, och en beslutsfattare finns alltid på plats för att kunna fatta snabba beslut. Detta är främst aktuellt när det gäller ärenden som rör avvisning med omedelbar verkställighet samt nya ansökningar.

Alla nyinkomna ärenden, förutom medborgarskapsärenden, läses igenom av enhetschefen på respektive sakenhet som då avgör om ärendet ska tas med förtur. Man söker prioritera ärendena både med hänsyn till ärendenas svårighetsgrad och med hänsyn till den aktuella arbetsbelastningen. Vissa okom-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga 1

plicerade ärenden tas med förtur. Enhetschefen försöker också skilja ut så kallade signalärenden som av strategiska skäl bör behandlas snabbt. Det finns i stort sett två typer av signalärenden, dels de vars avgörande kan påverka inströmningen av nya asylsökande, dels de vars avgörande kan utgöra vägledning för beslut av underinstansen, Migrationsverket.

Enhetschefens inledande genomgång syftar också till att bedöma vilka upplysningar som behöver inhämtas från annat håll. Om det finns behov av en anknytningsutredning så kan man begära en sådan av Migrationsverket med en gång. Man vinner då tid i ett senare skede av handläggningen.

Ärendena lottas sedan ut på de olika handläggarna inom enheten. Varje handläggare bör dock inte ha mer än 50–60 öppna ärenden under arbete samtidigt. Vissa ärenden förvaras hos assistenterna i väntan på att lottas ut på handläggare.

Beslutsformer och beslutsgång

Beslut av Utlänningsnämnden kan fattas på olika sätt beroende på ärendets art och svårighetsgrad. Beslut kan fattas av en ordförande ensam efter föredragning av en handläggare. Detta är den dominerande beslutsformen inom Utlänningsnämnden när det gäller s.k. avlägsnandeärenden. Nära 84 % av alla sådana beslut fattas av en ordförande ensam.

Ordföranden kan också besluta att ett ärende ska avgöras av nämnden, bestående av ledamöterna. Avlägsnandeärenden avgörs av nämnd i knappt 16 % av fallen. I ett litet antal fall används s.k. stor nämnd som består av två ordförande och fyra ledamöter.

I vissa enklare ärenden kan beslut efter delegation tas av handläggare eller enhetschef. Detta förfarande är vanligt i t.ex. medborgarskapsärenden och ärenden som rör offentligt biträde.

Handläggarna som bereder ärenden arbetar vanligen i två- eller treveck-orscyklar, enligt följande ungefärliga schema:

- | | |
|--------------------|--|
| Vecka 1
tisdag | Handläggaren anmäler till sin enhetschef att ett ärende ska dras veckan därpå. Ärendet lottas ut på en ordförande. |
| Vecka 2
tisdag | Handläggaren gör sin föredragning inför ordföranden. I de flesta fall tar ordföranden ställning direkt. Senare, efter genomgång och kontroll av handlingarna, skriver ordföranden under beslutet. |
| Vecka 3
torsdag | Om ordföranden anser att det behövs tas ärendet upp i nämnd, i princip veckan därpå. De handlingar som berör ärendet finns då tillgängliga några dagar i förväg för nämndledamöterna att läsa. Handlingarna måste läsas på plats hos Utlänningsnämnden och kan inte skickas ut till ledamöterna. |

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Muntlig handläggning

Processen vid Utlänningsnämnden är i huvudsak skriftlig, men här kan ändå ingå s.k. muntlig handläggning. Ett ökat inslag av muntlighet i samband med prövning av utlänningsärenden är eftersträvat. Detta framgår av de lagändringar och de utredningar som under senare år har berört frågan.

”I ett asylärende vid Utlänningsnämnden ska muntlig handläggning ingå, om detta kan antas vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Muntlig handläggning ska även annars företas på utlänningsbegäran, om det inte står klart att en sådan handläggning är obehövlig i ärendet” (11 kap. 1 § utlänningslagen). Det sker således en prövning inom Utlänningsnämnden av om muntlig handläggning är befogad eller ej. Utvidgade möjligheter till muntlig handläggning infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 (bet. 1996/97:SfU5).

Det som här benämns muntlig handläggning är dock inte detsamma som muntlig förhandling av den typ som används inom domstolsväsendet. Muntlig handläggning är ett vidare begrepp som innefattar varje form av muntlig kontakt mellan den sökande och handläggare eller beslutsfattare hos myndigheten (se Ds 2000:45, En specialdomstol i utlänningsärenden, s. 91). Muntlig handläggning i denna vida bemärkelse förekommer ofta, enligt Utlänningsnämnden, genom att handläggaren har telefonkontakt med eller får besök av den sökande eller dennes ombud.

En ordförande kan också besluta att ett mer formellt sammanträffande ska äga rum där den sökande hörs av en ordförande och ledamöterna. Denna typ av muntligt förfarande används allt oftare och anses på Utlänningsnämnden vara ett värdefullt bidrag i beslutsprocessen. Det muntliga förfarandet anses dock vara förhållandevis resurskrävande. Enligt uppgift från Utlänningsnämnden var 65 ärenden föremål för muntlig handläggning med nämnd under perioden 6 juli 2000–2 augusti 2001.

5.4 Beredning och landinformation

Beredning – inte utredning

I princip ska asylutredningen vara gjord av Migrationsverket. Utlänningsnämnden är ingen utredande myndighet utan ska i första hand överpröva Migrationsverkets beslut. Om asylutredningen är bristfällig kan den återremitteras till verket.

Ett överklagande till Utlänningsnämnden – liksom självfallet en ny ansökan – kan emellertid innehålla ny information som inte var känd då asylutredningen gjordes. Nämnden har då anledning att undersöka riktigheten i denna information. Det kan t.ex. gälla anknytningar – en sökande kan uppge att en relation uppstått till en person bosatt i Sverige (den sökande kan ha gift sig eller på annat sätt inlett ett fast förhållande). Detta ska då utredas av Migrationsverket. Man kan också behöva kontrollera riktigheten i andra påståenden från den asylsökande, t.ex. att han har blivit dömd i sitt hemland. Detta kan kontrolleras av den svenska ambassaden i det aktuella landet. Även bedömningsfrågor kan sändas till ambassaden för yttrande.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

En typ av ny information som ofta tillkommer i ett utlänningsärende gäller den asylsökandes hälsotillstånd. Detta styrks genom läkarintyg. Vid behov sänder man ärendet vidare för bedömning av en förtroendeläkare. Dennes uppgift är i första hand att bedöma de utlåtanden som getts av behandlande läkare. Förtroendeläkaren kan också ha ett personligt sammanträffande med den sökande. I de flesta fall då Utlänningsnämnden anlitat förtroendeläkare rör det sig om psykiatriker.

Landinformation och landbedömningar

Information om politiska och andra förhållanden i de länder som de asylsökande kommer ifrån eller ska återvända till är central vid bedömning av utlänningsärenden. Huvudkällorna är den allmänna rapportering om mänskliga rättigheter som finns om olika länder samt information från tidigare ärenden.

De särskilda rapporter om mänskliga rättigheter (s.k. MR-rapporter) som utarbetas av de svenska utlandsmyndigheterna är en viktig del av den landinformation som behövs för ställningstaganden i asylfrågor. Sådana rapporter utarbetas årligen och har varierande omfattning och ambitionsnivå. MR-rapporter för alla länder i världen görs också av USA:s State Department. UNHCR:s rapporter är självfallet också en viktig källa. Numera finns också en omfattande information på Internet, bl.a. rapporter från frivilligorganisationer som Amnesty International, Human Rights Watch m.fl.

Som stöd för landbedömningarna finns numera ett datoriserat landinformationssystem (Lifos) som utarbetats av Migrationsverket. Lifos har från och med år 2000 gjorts tillgängligt för personal vid Utlänningsnämnden. Användbarheten hos Lifos anses numera ha ökat genom att fler landöversikter finns tillgängliga.

Ett sätt att på plats inhämta information om olika länder är genom särskilda utredningsresor. Vanligen görs dessa resor av personal från Utlänningsnämnden tillsammans med personal från Migrationsverket. Utlänningsnämnden gör dock sina egna bedömningar. Reserapporterna är sekretessbelagda. Vid sådana resor besöker man exempelvis ambassader, myndigheter, MR-organisationer, politiska partier, organisationer som företräder en religion m.fl. Dessa större utredningsresor görs numera mera sällan. Under 2001 har Utlänningsnämnden i stället deltagit i några kortare resor till Balkan som ordnats av andra organisationer.

Från Utlänningsnämndens sida betonar man att "landinformation är en färskvara", dvs. bedömningarna måste hållas aktuella eftersom förhållandena kan ändras snabbt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

5.5 Åtgärder för kortare handläggningstider

Utlänningsnämnden har i sitt regleringsbrev vissa mål angivna som avser handläggningstiderna i asylärenden:

- Vid överprövning av beslut om avvisning eller utvisning får öppna ärenden inte vara äldre än sex månader om inte särskilda skäl föreligger.
- Vid prövning av nya ansökningar om uppehållstillstånd ska öppna ärenden avslutas inom en månad, om inte inhibition meddelats eller andra särskilda skäl föreligger.

Nämnden har gjort vissa egna ansträngningar för att uppnå kortare handläggningstider, framför allt genom att ändra uppläggningsarbetet. Alla inkommande ärenden går numera igenom av respektive enhetschef innan de lottas ut på handläggare. Härvid avgörs om ärendet ska behandlas med förtur och om kompletterande information behöver inhämtas. Detta innebär en inledande ”diagnostisering” av ärenden som snabbar upp det fortsatta arbetet. Detta anses också vara nödvändigt på grund av den höga personalomsättningen. En stor del av handläggarna vid nämnden utgörs numera av unga jurister med förhållandevis kort erfarenhet.

En annan förändring är att Utlänningsnämnden har fått tillgång till det datoriserade landinformationssystemet Lifos. Enligt den första utvärdering som har gjorts har detta ännu inte haft någon större inverkan på arbetet vid nämnden. Efter en längre inkörningsperiod och större vana bland personalen kan tillgången till Lifos dock tänkas medföra ökad snabbhet och/eller ökad kvalitet i nämndens landbedömningar.

En del möjliga åtgärder för att förkorta handläggningstiderna kan inte styras av nämnden själv. Från Utlänningsnämndens sida pekar man särskilt på problem med hanteringen av nya ansökningar. Nya ansökningar – som enligt en beslutsfattare vid nämnden utgör ett extraordinärt rättsmedel – ska i dag hanteras med förtur, vilket innebär att de av resursskäl kommer att tränga undan handläggningen av övriga ärenden. Enligt nämnden är detta inte en rimlig ordning då ett snabbt avslag på en ny ansökan i praktiken kan leda till att den sökande kommer in med ytterligare en ny ansökan. Ändrade förtursregler skulle enligt nämnden vara till fördel, både för att möjliggöra en snabbare handläggning av vanliga överklaganden och för att motverka den till synes meningslösa hanteringen av flera nya ansökningar efter varandra från samma person.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

6 Asylansökningar under fem år – en statistisk analys

6.1 Inledning

I detta kapitel sammanfattas resultaten av en statistisk studie av asylprocessen för de ca 55 000 personer som sökt asyl i Sverige under åren 1996–2000. I slutet av kapitlet finns också en översiktlig analys av hur tidsåtgången påverkas av resurserna för asylprövning och andra faktorer.

Konsultrapporten

Den statistiska analysen är gjord på uppdrag av Riksdagens revisorer av konsultföretaget Statisticon Statistics & Research AB. Resultatet av studien har redovisats i konsultrapporten *Statistik avseende asylprövning (2001-07-05)*. Konsultrapporten innehåller mycket information som kan användas för betydligt mer ingående analyser än vad som ryms i detta kapitel.

Konsultstudien visar bl.a. hur många som sökt asyl under de senaste åren, hur många av dem som beviljats uppehållstillstånd på olika grunder och – inte minst – tidsåtgången i asylprocessen fram till beslut i respektive instans. Ett viktigt syfte var att klarlägga hur handläggningstiderna för asylprövning hade förändrats i de berörda myndigheterna. Hela analysen genomförs för olika årgångar (kohorter) av asylsökande, varvid de personer som sökt asyl ett visst år utgör en kohort.

Ett skäl till att konsultstudien gjorts är att Migrationsverket självt inte har genomfört någon liknande analys av sitt datamaterial. Den kunskap om statistiken som finns inom verket är heller inte dokumenterad på ett sätt som är begripligt för utomstående. Det statistiska materialet är enligt konsulten synnerligen komplext.

Underlaget är hämtat från Migrationsverket

Konsultstudien bygger på en bearbetad delmängd av Migrationsverkets statistikdatabas som i sin tur är kopplad till verkets s.k. STAMM-register. Dataunderlaget har erhållits av Migrationsverkets statistikansvarige. Den sistnämnde har även medverkat som diskussionspartner vid analyser av materialet.

Datautsökningen gjordes i januari 2001. Vid detta tillfälle gjordes vissa grupperingar och rensningar i syfte att förenkla de fortsatta bearbetningarna. En viktig förenkling som gjordes var att i Statisticons databas endast ta med en asylansökan för varje person. Om en person sökt asyl två gånger – något som i verkligheten kan inträffa, t.ex. som följd av att någon fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd – så räknades endast den första asylansökan. Det finns av dessa skäl vissa skillnader mellan Migrationsverkets officiella statistik över antalet asylsökande och det underlagsmaterial som använts i konsultstudien. Dessa skillnader är emellertid små och har tekniska orsaker.

När det gäller beräkningarna av tidsåtgången finns stora principiella skillnader mellan de enkla genomsnittstal som brukar redovisas av Migrations-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

verket och de årgångsvisa (kohortvisa) analyser som gjorts i konsultstudien. Detta är emellertid en skillnad i analys, inte i underlagsmaterial.

Evakuerade kosovoalbaner ingår ej

Som följd av krisen i provinsen Kosovo överfördes ca 3 700 personer från flyktingläger i Makedonien till Sverige och fick här tidsbegränsade uppehållstillstånd. Hela denna grupp behandlades vid sidan av det normala asylförfarandet och ingår inte i Migrationsverkets statistik över asylsökande. Den ingår därför inte heller i Statisticons bearbetningar som beskrivs i detta kapitel.

De kosovoalbaner som gjorde en individuell asylansökan efter det att de tidsbegränsade uppehållstillstånden hade gått ut, vilket skedde under våren och sommaren 2000, räknas däremot som asylsökande under detta år. De kosovoalbaner som hade kommit till Sverige *före* evakueringen och då sökt asyl här finns också med som asylsökande i vårt datamaterial. De sistnämnda fick vanligen tidsbegränsat uppehållstillstånd i enlighet med regeringens s.k. kosovoförordning (1999:209).

Kvotflyktingar ingår ej

En särskild grupp av flyktingar är de som överförs från internationella flyktingläger i enlighet med särskilda överenskommelser mellan regeringen och UNHCR. Dessa personer får sina uppehållstillstånd redan före ankomsten till Sverige. De söker därför inte asyl här och ingår inte heller i databasen över asylsökande.

Benämningar

Ordet ”kohort” är ett statistiskt begrepp som syftar på en viss grupp (del av en population) som karaktäriseras av en viss tidsbunden händelse. Ibland används i stället ordet ”årgång”. Vår analys av asylansökningar är utförd för fem olika kohorter av asylsökande – de som sökte asyl under åren 1996, 1997, 1998, 1999 respektive 2000. Året för asylansökan avgör vilken kohort en person tillhör. För att skilja kohortbegreppet från motsvarande år används bokstaven k (k 1996, k 1997, k 1998, k 1999 samt k 2000).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

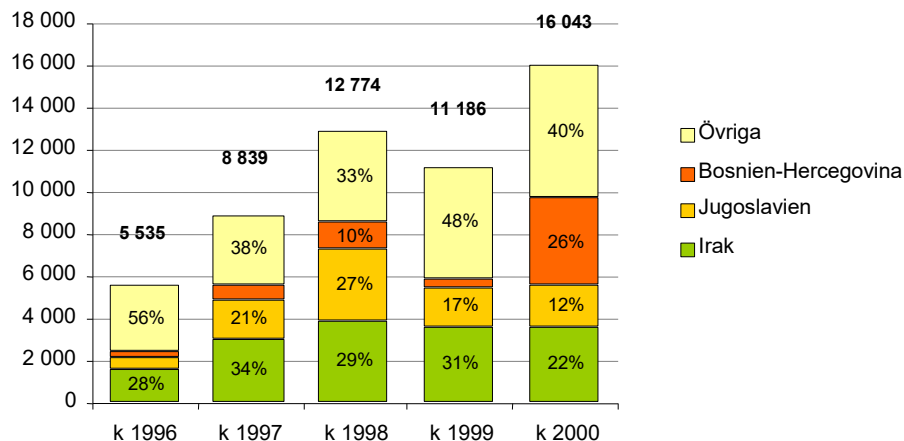
6.2 De asylsökande 1996–2000

Nära 55 000 personer sökte asyl i Sverige under femårsperioden 1996–2000. Det årliga antalet asylsökande tredubblades under perioden, från ca 5 500 år 1996 till drygt 16 000 år 2000.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Diagram 6.1 Antalet asylsökande under fem år



Tre nationaliteter dominerar bland de asylsökande – irakier, bosnier och jugoslaver. Tillsammans svarar dessa för över 60 % av antalet asylansökningar under perioden. Den största gruppen är irakier (28 %). De tio viktigaste nationaliteterna svarar för nära 80 % av asylansökningarna (se tabell 6.1). Det totala antalet nationaliteter bland de asylsökande är ca 100.

En ökning av antalet asylsökande har ägt rum för de flesta av de tio nationaliteter som redovisas i tabell 6.1. Ökningen domineras dock av de tre vanligaste medborgarskapen, som tillsammans står för hela 70 % av den totala ökningen av antalet asylsökande under perioden.

Tabell 6.1 Asylsökande efter medborgarskap 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000	Totalt 1996– 2000
Irak	1 525	2 982	3 745	3 521	3 476	15 249
Jugoslavien	593	1 890	3 477	1 860	1 996	9 816
Bosnien- Herzegovina	296	621	1 279	467	4 186	6 849
Iran	451	384	616	838	717	3 006
Somalia	401	353	263	327	261	1 605
Ryssland	187	184	206	433	584	1 594
Afghanistan	146	185	322	352	373	1 378
Okänt	102	151	242	290	407	1 192
Syrien	102	133	242	310	318	1 105
Turkiet	171	195	283	224	224	1 097
Övriga nat.	1 561	1 761	2 099	2 564	3 501	11 486
Samtliga	5 535	8 839	12 774	11 186	16 043	54 377
<i>därav:</i>						
kvinnor	2 073	3 299	4 799	4 141	6 229	20 541
män	3 464	5 540	7 975	7 045	9 814	33 838

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

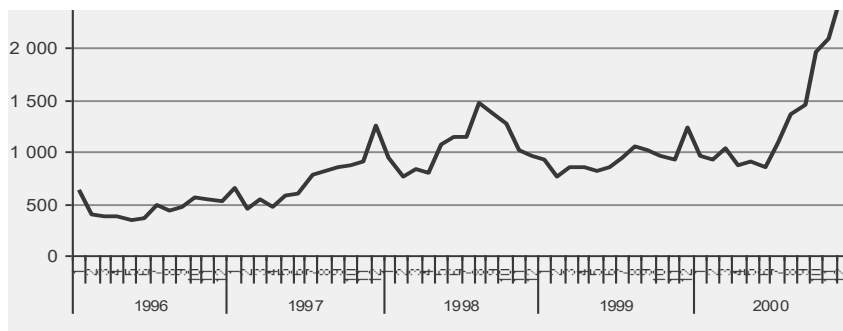
Bilaga 1

Utvecklingen under år 2000 var speciell genom att den så starkt präglades av en ökad inströmning av asylsökande bosnier. De flesta kom under andra halvåret, efter det att regeringen fattat ett vägledande beslut som rörde bosnier (2000-06-29, UD 98/780/MP). Det ökade antalet bosnier förklarar nästan hela ökningen av antalet asylsökande under år 2000. Den månadsvisa inströmningen av asylsökande under perioden 1996–2000 framgår av diagram 6.2.

Bakgrunden till det nämnda regeringsbeslutet om bosnier var följande. Utlänningsnämnden hade överlämnat ett ärende till regeringen i syfte att få ett vägledande beslut i frågan om bosnier skulle kunna återsändas till Tyskland trots att Tyskland och Sverige har olika syn på vilka som kan skickas tillbaka till Bosnien (det gällde en bedömning av s.k. internflyktingskap). Den svenska regeringens beslut – som fattades efter ett dröjsmål på två och ett halvt år – innebar att avvisning av bosnier kan bli aktuell endast i de fall normaliseringsprocessen har kommit tillräckligt långt på den sökandes egen hemort. Enligt Migrationsverket uppfattades detta i Bosnien som om det var mycket lätt att få uppehållstillstånd i Sverige.

En ytterligare komplikation var att Utlänningsnämnden hade över 300 ärenden om bosnier liggande i avvaktan på regeringens ställningstagande. Då regeringsbeslutet kom återförvisade Utlänningsnämnden dessa ärenden till Migrationsverket eftersom nämnden ansåg att det borde ske en tvåinstansprövning i dessa fall.

Diagram 6.2 Antal asylsökningar per månad 1996–2000



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Bilaga 1

Källa: Statisticons bearbetningar av Migrationsverkets databas

De flesta asylsökande är unga människor. Nära 70 % av de asylsökande är i åldrarna 15–44 år, drygt 20 % är barn under 15 år och 10 % är 45 år och äldre. Statistiken visar också att det är betydligt fler män än kvinnor som söker asyl. Över 60 % av de asylsökande är män. I synnerhet i åldersgruppen 20–30 år finns en stark överrepresentation för män. Bland barn (åldersgruppen 0–14 år) är könsfördelningen däremot ganska jämn. Både ålders- och könsfördelningen är ungefär densamma olika år.

6.3 Besluten

Hur långt har asylärendena kommit i beslutsprocessen?

Vid den tidpunkt då statistiken hämtades ur Migrationsverkets statistikdatabas (januari 2001) hade de olika årgångarna av asylärenden kommit olika långt genom beslutsprocessen. Detta framgår av diagram 6.3 som visar hur asylsökningarna fördelas efter senaste beslutsinstans. Med ”senaste beslutsinstans” avses den instans som var den som senast hade fattat beslut i ärendet vid tidpunkten för datautsökningen (januari 2001). Vi räknar här med tre beslutsinstanser: Migrationsverket (tidigare Invandrarverket), Utlänningsnämnden samt Utlänningsnämnden efter senaste nya ansökan.

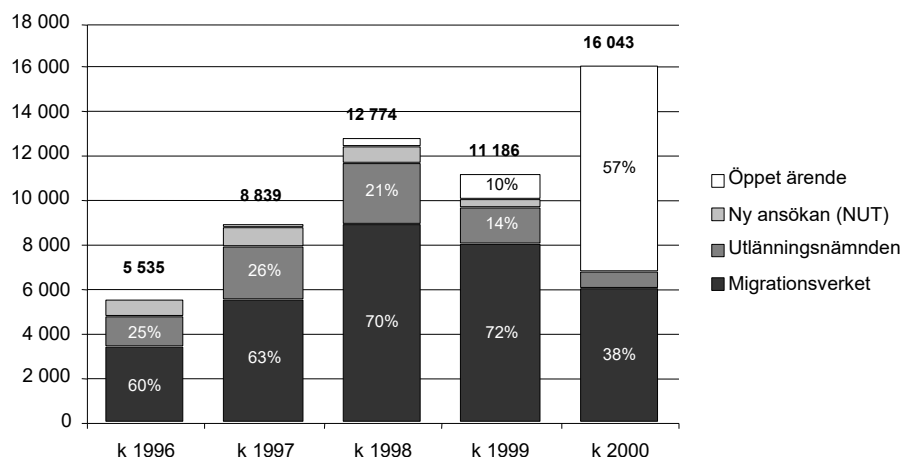
Över hälften av de asylsökningar som kom under år 2000 hade i januari 2001 ännu inte hunnit beslutats av någon instans; andelen ”öppna ärenden” var 58 %. De asylsökningar som kommit under 1999 var också till viss del obeslutade (11 %), medan endast en liten del av de asylsökningar som kom 1998 var öppna (2,5 %). Skillnaden i andelen öppna ärenden är en följd av att olika årgångar har kommit olika långt i beslutsprocessen.

Av diagrammet framgår att Migrationsverket var senaste beslutsinstans för en ökande andel av asylärendena. Andelen ökade från 60 % till 70 % för de tre första årgångarna. Till någon del kan detta bero på att vissa av de ansökningar som kom under 1998 visserligen har beslutats av Migrationsverket men ännu inte är avgjorda av Utlänningsnämnden. En viktigare orsak kan vara att Dublinkonventionen trädde i kraft hösten 1997 (se kap. 2). Det kan

ha medfört en ökning av antalet avvisningar med omedelbar verkställighet, vilket är en typ av beslut som normalt fattas av Migrationsverket.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Diagram 6.3 Asylansökningarnas läge i januari 2001



ilaga 1

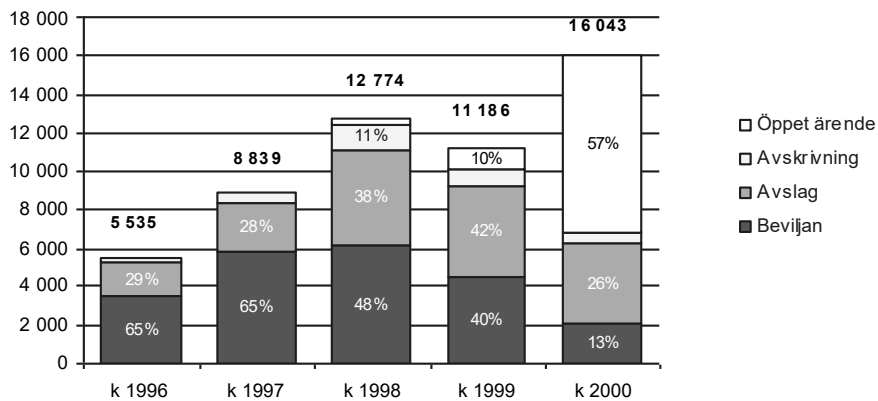
Källa: Statisticons beräkningar efter Migrationsverkets databas

Utfallet av besluten

Utfallet av myndigheternas senaste beslut – dvs. läget i beslutsfrågan vid tidpunkten för datautsökningen (januari 2001) – framgår av diagram 6.4. Av dem som sökte asyl under de två första åren är det nära två tredjedelar (65 %) som har fått uppehållstillstånd. För de senare åren är motsvarande andel betydligt lägre. Delvis beror detta på att ärendena ännu inte är slutbehandlade.

Många av dem som fått avslag har överklagat till Utlänningsnämnden, eller har lämnat in en ny ansökan. Alla avslag är således inte definitiva. Vidare finns det ett litet antal ärenden som är avskrivna, vilket betyder att de av någon anledning har strukits ur verkets register.

Diagram 6.4 Det hittillsvarande utfallet



Antal asylsökande 1996–2000 fördelade efter beslutet i senaste instans
Källa: Statisticons beräkningar efter Migrationsverkets databas.

Läget för de ansökningar som hittills inte har beviljats framgår av tabell 6.2. En viss del av de berörda personerna (något hundratal) har fått uppehållstillstånd på andra vägar än genom sin asylansökan. Detta kan t.ex. ske genom att man från hemlandet söker uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vi kan också se att en stor del av dem som fått nej på sin ansökan har lämnat landet. Vidare saknas uppgifter för ganska många, medan överklagan pågår för omkring 25 % av dem som kom under 1999 och 2000 och fått avslag på sin ansökan.

Tabell 6.2 Vad som hänt med ej beviljade ansökningar

	k 1996	k 1997	k 1998	k 1999	k 2000
Totalt antal ej beviljade asylansökningar	1 596	2 516	4 878	4 705	4 214
därav:					
Uppehållstillstånd	133	137	219	173	161
Konstaterad utresa	977	1 505	2 719	2 281	1 720
Ej uppgift/avviken	476	804	1 405	1 158	1 275
Överklagan pågår	10	70	535	1 093	1 058

Not: Kategorin "uppehållstillstånd" bland ej beviljade asylansökningar förklaras av att det i denna grupp finns personer som har fått uppehållstillstånd i någon annan beslutsprocess än asylprocessen.

Källa: Statisticons bearbetningar av Migrationsverkets databas

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Hur många fick slutligen stanna?

Med utgångspunkt i ovanstående uppgifter och med ledning av vissa antaganden är det möjligt att få fram ett svar på frågan "hur många fick slutligen stanna?" I tabell 6.3 presenteras tre olika beräkningar. Alternativ 1 motsvarar den maximalt möjliga andelen bifallsbeslut, dvs. *alla* överklagade och alla öppna ärenden antas komma att resultera i permanenta uppehållstillstånd. Alternativ 2 visar i stället den minsta möjliga andelen bifallsbeslut, dvs. *inget* av de överklagade eller öppna ärendena antas resultera i bifall. Alternativ 3 utgör en medelväg – här antas att *hälften* av de överklagade respektive öppna ärendena leder till bifall. Alla alternativen utgår från antalet tidigare erhållna bifallsbeslut och räknar även in antalet uppehållstillstånd som erhållits från en annan process än asylprocessen.

Tabell 6.3 Den beräknade andelen bifall

Beräknad andel bifall som procent av antalet asylsökande resp. år

Årgång av asylsökande	k 1996	k 1997	k 1998	k 1999
Alternativ 1	68 %	68 %	57 %	62 %
Alternativ 2	67 %	67 %	50 %	41 %
Alternativ 3	67 %	67 %	54 %	52 %

Not: Alt. 1 motsvarar den teoretiskt största möjliga andelen bifallsbeslut och alt. 2 motsvarar den minsta möjliga andelen bifall. Alt. 3 bygger på antagandet att hälften av öppna och överklagade ärenden kommer att bifallas.

De som sökte asyl i Sverige under 1996 och 1997 fick i ganska hög grad stanna i landet. Den slutliga andelen bifall var 67 %, alltså två tredjedelar, för bägge dessa årgångar. Dessa uppgifter är säkra eftersom beslutsprocesserna har hunnit avslutas (alternativen i tabellen ligger mycket nära varandra eftersom det endast finns ett litet antal öppna och överklagade ärenden för dessa årgångar).

För dem som sökte asyl under 1998 var det en klart mindre andel som fick stanna i Sverige – andelen ligger inom intervallet 50–57 %. För nästa årgång, de som kom 1999, är siffrorna ännu osäkrare; tabellen visar ett intervall på 41–62 %. (Andelen bifall för dem som sökte asyl under 2000 redovisas inte eftersom antalet öppna och överklagade ärenden är så stort att någon beräkning inte är meningsfull.)

Andelen som fick stanna var således betydligt högre för de två första årgångarna än för de två senare. En viktig orsak till denna nedgång i andelen bifall kan vara Dublinkonventionen, som trädde i kraft hösten 1997. Detta bekräftas också av statistiken i konsultrapporten som visar att antalet avvisingar med omedelbar verkställighet till tredje land ökade från 7 % för k 1996 till 16 % för k 1998. Detta kan emellertid inte förklara hela den föränd-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

ring av andelen bifall som redovisats ovan. Nedgången har inte heller analyserats av Migrationsverket.

Utöver Dublinkonventionen finns några andra förändringar som, på olika vägar, kan tänkas påverka andelen bifall för olika årgångar av asylsökande. En faktor är asylinströmningen som sådan, dess omfattning och sammansättning. En annan är den ändring av utlänningslagen som infördes den 1 januari 1997 och som innebar att det blev svårare att få uppehållstillstånd på grund av anknytning. En tredje, organisatorisk förklaring har att göra med tillkomsten av den s.k. SAMSYN-gruppen, vars uppgift är att stärka myndigheternas samverkan och snabba upp handläggningen av s.k. signalärenden. Nedgången i andelen bifall kan alltså inte utan vidare ses som ett uttryck för att myndigheterna har blivit hårdare i sina bedömningar av de asylsökandes skäl för uppehållstillstånd. Nedgången kan också ha sin grund i att asylinströmningen har ändrat karaktär, att lagstiftningen har ändrats och att myndigheterna har effektiviserat sin handläggning.

Det finns i själva verket inte någon klar bild av vad som skall uppfattas som en ”normal” andel bifall. Det är inte självklart att den andel bifall som noterats för årgångarna 1996 och 1997 bör uppfattas som normal. Varje årgång av asylsökande har sina särdrag, både vad gäller antalet sökande från olika länder och det politiska läget i dessa länder. Till det kommer regelförändringar av typ Dublinkonventionen som slår igenom vid olika tidpunkter. För att finna mer uttömmande förklaringar till varför andelen bifall förändras krävs att man beaktar en rad specifika förhållanden för varje årgång. Någon sådan analys har inte gjorts här. De kunskaper som behövs för att genomföra en sådan analys finns troligen inom Migrationsverket men är av allt döma inte samlade inom organisationen.

Skäl för uppehållstillstånd

Av diagram 6.5 nedan framgår vilka skäl som ligger till grund för de uppehållstillstånd som har beviljats de asylsökande – flyktingskäl, skyddsbehov, humanitära skäl, anknytning till Sverige och tidsbegränsade tillstånd.

Humanitära skäl är den vanligaste orsaken med över hälften av det totala antalet tillstånd. Denna andel har också ökat under perioden, från 47 % för den årgång asylsökande som kom 1996 till 59 % för den årgång som kom 1999. Motsvarande uppgifter för den årgång av asylsökande som kom under år 2000 är enligt diagrammet ännu högre, men dessa uppgifter är mycket preliminära eftersom de flesta asylansökningarna det året ännu inte hade beslutats vid tillfället för datautsökningen.

Flyktingskäl är ovanliga för samtliga årgångar. Efter en ökning till 14 % för kohort 1997 har andelen tillstånd av flyktingskäl minskat till ca 6 % för kohort 1999.

Andelen *skyddsbehövande* visar en annan utveckling – den minskade mellan den första och den andra årgången men har sedan varit ganska stabil (15–17 %). En möjlig anledning till förskjutningarna mellan flyktingar och skyddsbehövande kan vara den ändrade flyktingdefinition som infördes då utlänningslagen ändrades den 1 januari 1997.

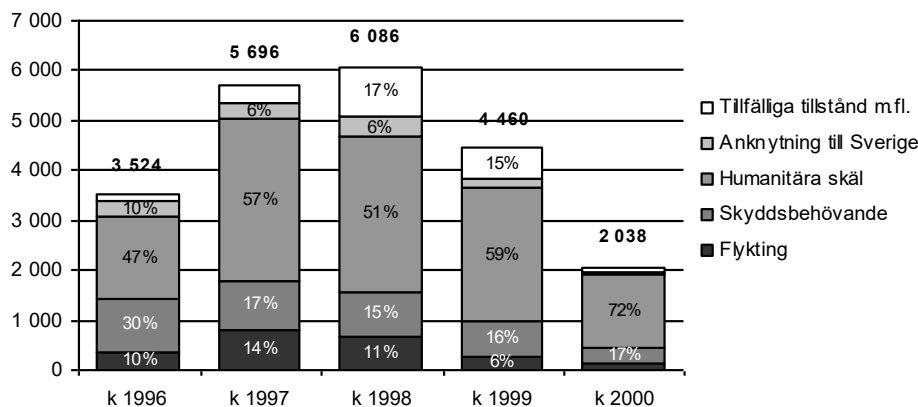
**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Tidsbegränsade uppehållstillstånd var vanligast för de årgångar av asylsökande som kom under åren 1998 och 1999 (ca 15 %). Denna typ av tillstånd har framför allt getts till asylsökande som är medborgare i Jugoslavien och Somalia.

Diagram 6.5 Skäl till uppehållstillstånd efter asylansökan

Beviljade uppehållstillstånd fördelade efter skäl för tillstånd



Källa: Statisticons beräkningar efter Migrationsverkets databas.

Det finns stora skillnader mellan nationaliteterna när det gäller skäl för uppehållstillstånd. Upphållstillstånd av flyktningsskäl har i förhållandevis hög grad getts till asylsökande som är medborgare i Bosnien-Hercegovina, Iran eller Ryssland. Upphållstillstånd på grund av skyddsbehov är särskilt vanligt för medborgare i Irak och Afghanistan.

Skälen till uppehållstillstånd – eller rättare sagt de beviljade tillståndens fördelning på olika skäl – är i stort sett desamma i första och andra instans. För dem som får bifall efter ny ansökan är de humanitära skälen en mera dominerande orsak, med mer än tre fjärdedelar av fallen.

Nya ansökningar lämnas ofta flera gånger

En asylsökande som fått avslag av Utlänningsnämnden har möjlighet att inkomma till nämnden med en ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT). Denna möjlighet medför en ytterligare förlängning av asylprocessen för den enskilde och innebär också att det är svårt att avgöra när asylprocessen, betraktad som helhet, egentligen är avslutad. I lagen finns inget som hindrar att en person inkommer med flera nya ansökningar efter varandra.

De uppgifter om beslut och tidsåtgång som redovisas i denna rapport avser den senaste nya ansökan – det är alltså bara ett beslut i "NUT-förfarandet" som noteras i våra data. I underlaget finns emellertid även uppgifter om antalet nya ansökningar per person. Dessa uppgifter återges i tabell 6.4. (Tabellen kan läsas på följande vis: av de som sökte asyl under 1997 var det 80

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
..Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

personer som lämnade in 4 nya ansökningar, 38 lämnade in 5 nya ansökningar etc.)

Tabell 6.4 Antal nya ansökningar per asylsökande

Antal asylsökande fördelade efter antalet nya ansökningar per person

Antal nya ansökningar per person	k 1996	k 1997	k 1998	k 1999
1	302	367	424	281
2	331	409	274	144
3	189	161	122	17
4	68	80	34	13
5	35	38	23	3
6	6	11	13	1
7	4	1	1	
8	3		3	
9	1			
10	1			
1-10	940	1067	894	459

Siffrorna för årgångarna 1998 och 1999 kommer att ändras i takt med att fler asylsökande inkommer med upprepade nya ansökningar. Siffrorna bör vara mer stabila för de två tidigare årgångarna.

För de årgångar asylsökande som kom 1996 och 1997 gäller att det totala antalet personer som lämnade in någon ny ansökan var omkring 1 000. Omkring en tredjedel av dessa lämnade endast en ny ansökan, och något fler lämnade in två nya ansökningar efter varandra. Ytterligare omkring 20 % lämnade in tre nya ansökningar.

Det var förhållandevis få personer som lämnade in fler än tre nya ansökningar. I årgången 1996 var det 118 personer och i årgången 1997 var det 130 personer. Men systemet med nya ansökningar innebär ändå att ett litet antal personer kan medföra en mycket stor administrativ belastning. Siffrorna för årgång 1996 innebär att 940 personer ur denna årgång gav upphov till totalt 2 082 nya ansökningar. Av dessa var det 118 personer som lämnade 4 nya ansökningar eller fler. Dessa 118 personer svarade tillsammans för 551 nya ansökningar.

6.4 Tidsåtgången fram till beslut

Tidsåtgång – genomströmningstid

”Tidsåtgång” är den term som vanligen används i denna rapport för att beteckna den tid som förlöper från asylansökan till beslut. Ibland används även ordet ”genomströmningstid” i samma betydelse. Den senare benämningen är den som huvudsakligen används i konsultrapporten. Den tidrymd som avses omfattar inte bara myndigheternas handläggningstid utan även tider för kommunikation med den sökandes ombud och med andra myndigheter samt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

väntetider. Normalt är det endast en mindre del av tiden som används till aktiv handläggning.

Kvartilmått

Tidsåtgången i olika skeden av asylprocessen varierar mycket mellan olika ärenden, och det är viktigt att beskriva spridningen i materialet. I denna analys har tidsåtgången framför allt beskrivits med hjälp av kvartilmått. Innebörden av kvartilbegreppet framgår av nedanstående ruta.

1:a kvartilen

25 % av de asylsökande i respektive kohort har en tidsåtgång som är mindre än eller lika med variabelvärdet för första kvartilen.

Medianen = 2:a kvartilen

50 % av de asylsökande i respektive kohort har en tidsåtgång som är mindre än eller lika med variabelvärdet för andra kvartilen. Median är den vanliga benämningen för andra kvartilen.

3:e kvartilen

75 % av de asylsökande i respektive kohort har en tidsåtgång som är mindre än eller lika med variabelvärdet för tredje kvartilen.

Detta betyder att 25 % av de asylsökande i respektive kohort har en tidsåtgång som överstiger variabelvärdet för tredje kvartilen.

Kvartilmåttan möjliggör en beskrivning av genomströmningstider som är mera rättvisande och lättare att tolka än t.ex. medelvärden. Ett medelvärde är bl.a. känsligt för extremvärden som ofta förekommer i samband med ärendehandläggning. Ett medelvärde i vårt datamaterial skulle därför vara betydligt högre än motsvarande medianvärde.

Hur många ärenden återstår att behandla?

Ett sätt att överskådligt visa hur lång tid asylprocessen tar finns i följande två diagram. Varje kurva beskriver hur stor andel av asylansökningarna ett visst år som *återstår att behandla* då tiden går (dvs. viss tid efter asylansökan). Det som visas är således andelen ej avgjorda ärenden x månader efter asylansökan. Antalet månader i diagram 6.6 speglar tidsåtgången efter asylansökan. Antalet månader i diagram 6.7 speglar tidsåtgången efter det att ett överklagat ärende inkommit till Utlänningsnämnden.

Medianvärdet för en viss årgång kan avläsas som den punkt på kurvan vid vilken 50 % av ärendena återstår att behandla. Tidsåtgången för tredje kvartilen kan på motsvarande sätt avläsas som den punkt vid vilken 25 % av ärendena återstår att behandla.

Diagram 6.6 visar hur dessa kurvor ser ut för besluten i första instans. Varje kurva representerar en årgång av asylsökande. Formen på de olika kurvorna talar bl.a. om spridningen i tidsåtgången. Ju brantare kurva, desto mindre spridning. Man kan också se att kurvorna ligger längre till höger för

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

de senare årgångarna än för de tidigare. Detta innebär att tidsåtgången har ökat. En förklaring kan möjligen vara en ökad arbetsbelastning inom asylprövningen i takt med ett ökande antal asylsökande under perioden. Detta skulle även kunna förklara det faktum att kurvorna för de två första årgångarna korsar varandra. Kurvan för kohorten k 1996 lutar inledningsvis brant för att sedan plana ut. Denna utplaning kan tänkas bero på att ett ökat antal asylsökande under 1997 leder till att prövningen av tidigare års ärenden blir fördröjd. Kurvan för kohorten k 1999 ligger något innanför kurvan för kohort k 1998. Detta skulle delvis kunna bero på ett minskat antal asylsökande under 1999.

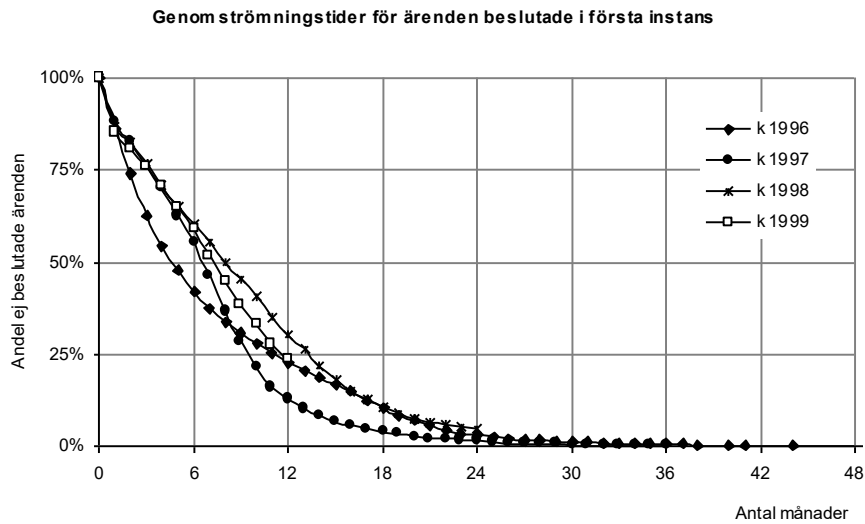
Diagram 6.7 visar tidsåtgången för ärenden beslutade i andra instans. Tidsåtgången räknas här från den tidpunkt då ärendet överlämnades till Utlänningsnämnden och fram till beslut av nämnden. Kurvornas utseende tyder på att "avarbetningstakten" i Utlänningsnämnden varit ganska likartad för olika årgångar av asylsökande. Det tyder på att genomströmningstiden i Utlänningsnämnden inte har påverkats av ökningen av antalet asylsökande under den studerade perioden, åtminstone inte i någon högre grad. Detta är också naturligt med hänsyn till att utvecklingen av antalet ärenden som överlämnas till Utlänningsnämnden är jämnare än inströmningen av nya ärenden till Migrationsverket. Medianen för tidsåtgången i Utlänningsnämnden uppgår till mellan 12 och 14 månader för alla de fyra årgångar som redovisas i diagrammet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Diagram 6.6 Tidsåtgång för asylärenden i första instans

Andel ej beslutade ärenden, fördelade efter tid från asylansökan till beslut av

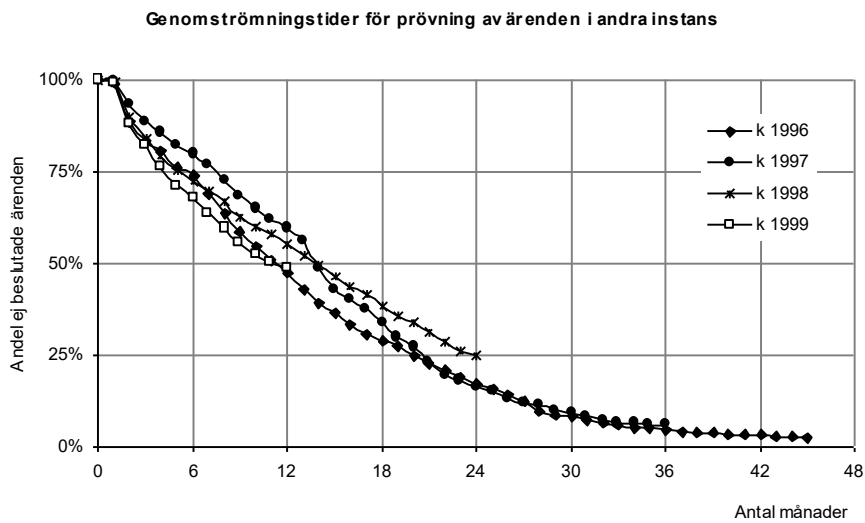


SIV/Migrationsverket

Källa: Statisticons beräkningar efter Migrationsverkets databas

Diagram 6.7 Tidsåtgång för asylärenden i andra instans

Andel ej beslutade ärenden, fördelade efter tid från det att ett överklagande inkommer till beslut av Utlänningsnämnden



Källa: Statisticons beräkningar efter Migrationsverkets databas.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

”Den snabba processen”

Handläggningen i första instans styrs delvis av regler som gör det möjligt att fatta mycket snabba avvisningsbeslut i vissa fall. Inom Migrationsverket talar man ofta om ”den snabba processen” som en sammanfattande benämning. Det gäller dels en del fall där den asylsökande kan återsändas till ett annat säkert asylland enbart med stöd av den inledande asylutredningen av resväg m.m., dels vissa andra fall som möjliggör avvisning med s.k. omedelbar verkställighet.

En eller flera av följande situationer kan vara aktuella:

- *Återsändande av en asylsökande med vändande färja* kan ske till t.ex. Polen, som anses vara ett säkert asylland.
- *Tillämpningen av Dublinkonventionen* innebär att det är möjligt att avvisa en person till ett annat europeiskt land under förutsättning att myndigheterna i det landet åtar sig att pröva asylansökan. Detta kan ibland möjliggöra en förhållandevis snabb hantering i Sverige, men förfrågningar till andra länder kan ibland också medföra extra väntetider.
- *Tillämpningen av avtal med Danmark och Tyskland* möjliggör en särskilt snabb hantering. Dessa avtal kan ses som bilaterala preciseringar av Dublinkonventionen. Avtalet med Danmark har emellertid ändrats till följd av Öresundsbron. Ett nytt avtal trädde i kraft den 1 juli 2000. Den tidigare möjligheten att återsända asylsökande till Danmark har nu begränsats kraftigt.
- Den tremånadersgräns som gäller för *avvisning med omedelbar verkställighet* (8 kap. 8 § utlänningslagen) har också en styrande verkan. Regeln innebär att ett beslut om avvisning i vissa fall kan verkställas innan beslutet har vunnit laga kraft, dvs. innan fallet har hunnit prövas i andra instans. Detta kan ske ”om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund”, under förutsättning att det sker inom tre månader från den sökandes asylansökan. Endast om det finns synnerliga skäl kan s.k. omedelbar verkställighet förekomma senare än så. (Om det visar sig att den sökande har ljugit om sin resväg kan detta räknas som synnerliga skäl.)

Dessa regler får till följd att Migrationsverket i sin handläggning söker prioritera de troliga avvisningsfallen. Härmed uppstår en skillnad i tidsåtgång mellan de avvisningsfall som prioriteras och de som inte prioriteras.

Detta framgår också av statistiken. Diagram 6.8 visar antalet beslut om beviljan och avslag i ”normal” respektive ”snabb” process. Begreppet ”snabb” process har i databearbetningarna definierats med utgångspunkt från koden OH/OT, som betyder omedelbar verkställighet till hemlandet (OH) respektive till tredje land (OT). Siffran under varje stapel visar tidsåtgången till beslut i första instans (mediantid).

Staplarna visar att antalet ärenden som hanterats i den snabba processen har ökat kraftigt. Av de avslagna asylansökningarna i årgången 1996 var det

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

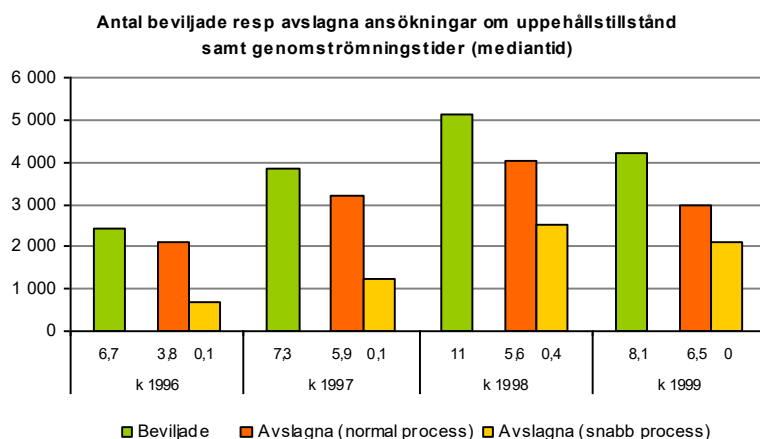
tre av tio som avslogs med omedelbar verkställighet. Av de avslagna asylansökningarna i årgången 1999 var det sju av tio som avslogs med omedelbar verkställighet.

Ökningen av antalet avslag i den snabba processen har varit särskilt stark i de två senare årgångarna i diagrammet. Detta kan bero på tillkomsten av Dublinkonventionen och avtalen med Danmark och Tyskland. Ett ytterligare skäl kan vara Migrationsverkets medvetna satsning på gränsnära arbete. Denna satsning, som klargjordes i ett strategidokument i november 1998, fick genomslag under 1999.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1

Diagram 6.8 "Snabb" och "normal" asylprocess i första instans

Staplarna betecknar antalet beslut i första instans. Siffrorna under staplarna betecknar tidsåtgången från asylansökan till beslut i första instans (mediantid i antal månader). Begreppet "snabb" process har i databearbetningarna definierats med utgångspunkt från koden OH/OT.
Källa: Statisticons bearbetning efter Migrationsverkets databas



Siffrorna under staplarna visar att bifallsbesluten i första instans har tagit längre tid än avslagsbesluten då tidsåtgången mäts med mediantiden. Detta gäller för samtliga årgångar och gäller inte bara avslag i den snabba processen utan även andra avslagsbeslut. Det är dock en stor skillnad i tidsåtgång mellan den snabba och den normala processen. I den snabba processen uppgår mediantiden som mest till knappt två veckor. I den normala processen har mediantiden för avslag ökat från 3,8 till 6,5 månader från årgången 1996 till årgången 1999.

Det kan finnas ett samband mellan det ökade antalet ärenden i den snabba processen och den förlängda mediantiden i den normala processen. Detta beror på att de "snabba" ärendena i viss mån tränger undan andra ärenden på grund av Migrationsverkets begränsade resurser för asylprövning. Detta är en naturlig följd av den typ av prioriteringar som har beskrivits ovan.

Hur ofta tillämpas Dublinkonventionen?

I samband med drygt var tionde asylansökan riktar Migrationsverket en begäran om övertagande till ett annat EU-land inom ramen för Dublinkonventionen. Denna andel har minskat mot slutet av perioden. I lika stor utsträckning riktar Migrationsverket en begäran om övertagande till Danmark och Tyskland. En begäran om övertagande inom ramen för Dublinkonventionen accepteras av tredje land i åtta fall av tio. Begäran om övertagande inom ramen för särskilda avtal med Danmark och Tyskland accepteras i nästan samtliga fall.

Korrespondens före begäran om övertagande

Förfarandet i s.k. Dublinärenden går i två steg – först riktas en förfrågan till ett eller flera andra länder om den asylsökande är känd där och därefter, om den första förfrågan besvaras jakande, riktas en begäran om övertagande till ett visst land. Denna korrespondens med andra länders myndigheter kan ta en hel del tid i anspråk. Av de ärenden i vilka det förekommit korrespondens med andra länders myndigheter inom ramen för Dublinkonventionen tar hälften minst två månader längre tid än andra ärenden (dvs. skillnaden i mediantid är ca två månader). Detta gäller oavsett om ansökan beviljas eller avslås.

Variationer i tidsåtgången

I följande tre tabeller, en för varje beslutsinstans, redovisas inte endast mediantiden utan även 1:a och 3:e kvartilen. Avsikten är att få en klarare bild av variationen i tidsåtgången inom varje grupp. I dessa tabeller särredovisas också bifalls- och avslagsbeslut. Alla avslagsbeslut redovisas samlat, oavsett om de fattats efter ”snabb” eller ”normal” asylprocess. Tidsåtgången i alla tre tabellerna avser totaltiden räknat från asylansökan. Tiderna i de tre tabellerna kan därför inte adderas.

Under varje tabell lämnas några kommentarer där vi i ord söker beskriva de viktigaste iakttagelserna. Särskilt kommenteras utvecklingen för den 3:e kvartilen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Tabell 6.5 Från asylansökan till beslut i första instans

Antal ärenden och tidsåtgång i månader från asylansökan

Årgång av asylsökande	k 1996	k 1997	k 1998	k 1999
Bifall av SIV/MV				
Antal ärenden	2 413	3 864	5 108	4 205
Tidsåtgång till bifall, mån.				
1:a kvartil	2,7	5,3	8,0	5,8
Median	6,8	7,3	11,0	8,1
3:e kvartil	14,3	9,9	14,4	10,9
Avslag av SIV/MV				
Antal ärenden	2 787	4 412	6 543	5 138
Tidsåtgång till avslag, mån.				
1:a kvartil	0,6	1,1	1,0	0,2
Median	2,4	4,3	3,8	3,6
3:e kvartil	6,7	7,9	8,5	7,7

Not: 25 % av de asylsökande i respektive kohort har en tidsåtgång som är mindre än variabelvärdet för 1:a kvartilen, 50 % av samma grupp har en tidsåtgång som understiger medianvärdet och 75 % har en tidsåtgång som är mindre än värdet för 3:e kvartilen. (Det betyder samtidigt att 25 % har en tidsåtgång som överstiger värdet för 3:e kvartilen.)

Av tabell 6.5 framgår bl.a. följande:

- Av dem som får *bifall i första instans* får tre fjärdedelar vänta i mindre än ett år på beslut (3:e kvartilen är 10–14 månader). En fjärdedel av gruppen fick dock vänta längre än så.
- De som får *avslag i första instans* får i tre fjärdedelar av fallen vänta i mindre än 9 månader på beslut (3:e kvartilen är 7–8,5 månader).
- Några entydiga förändringar för 3:e kvartilen finns inte, vare sig för bifall eller avslag i första instans. Det finns olikheter mellan årgångarna, men dessa går inte i samma riktning under hela perioden.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Tabell 6.6 Från asylansökan till beslut i andra instans (UN)

Antal ärenden och total tidsåtgång i månader räknat från asylansökan

Årgång av asylsökande	k 1996	k 1997	k 1998	k 1999
Bifall av UN				
Antal ärenden	624	1347	697	..
Tidsåtgång till bifall, mån.				
1:a kvartil	17,8	19,0	15,8	..
Median	26,9	22,5	18,7	..
3:e kvartil	32,6	27,3	24,0	..
Avslag av UN				
Antal ärenden	1 279	1 541	1 805	..
Tidsåtgång till avslag, mån.				
1:a kvartil	5,3	8,1	6,0	..
Median	12,8	15,1	12,1	..
3:e kvartil	21,2	22,3	20,5	..

Not: Tidsåtgången avser totaltiden från asylansökan, dvs. summan av tidsåtgången i första och andra instans. Uppgifter för k1999 redovisas inte eftersom en stor del av dessa ärenden ännu inte har behandlats.

Tabell 6.6 visar tidsåtgången för de ärenden som har överklagats. Här framgår bl.a. följande:

- Av dem som får *bifall i andra instans* efter att ha överklagat får tre fjärdedelar vänta i mindre än två år, räknat från asylansökan. Tidsåtgången för denna typ av beslut har, enligt våra data, minskat betydligt (värdet för 3:e kvartilen minskade från 32 till 24 månader för de tre första årgångarna).
- De som får *avslag i andra instans* får i tre fjärdedelar av fallen vänta något kortare tid, räknat från asylansökan (värdet för 3:e kvartilen varierar mellan 20 och 22 månader, utan tydlig förändring mellan årgångarna). En fjärdedel av gruppen fick vänta längre än 20–22 månader.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Tabell 6.7 Från asylansökan till beslut efter ny ansökan

Antal ärenden och total tidsåtgång i månader räknat från asylansökan

Årgång av asylsökande	k 1996	k 1997	k 1998	k 1999
Bifall efter NUT				
Antal ärenden	487	485	281	..
Tidsåtgång till bifall, mån.				
1:a kvartil	21,0	23,2	15,5	..
Median	32,1	29,5	22,6	..
3:e kvartil	40,1	36,4	26,4	..
Avslag efter senaste NUT				
Antal ärenden	302	448	474	..
Tidsåtgång till avslag, mån.				
1:a kvartil	14,8	18,5	13,5	..
Median	24,1	28,3	21,3	..
3:e kvartil	36,7	35,2	26,1	..

Not 1: Tidsåtgången avser totaltiden från asylansökan, dvs. summan av tidsåtgången i första instans, andra instans och ny ansökan. En del av tidsåtgången kan bero på att den asylsökande har avvikit och hållit sig gömd mellan avslag i andra instans och ny ansökan.

Not 2: Uppgifter för k1999 redovisas inte eftersom få ärenden i denna årgång har nått så långt i processen att en ny ansökan kunnat bli aktuell. *Inte heller för kohorten k1998 kan tidsåtgången betraktas som definitiv.* Fler beslut om nya ansökningar för denna årgång kan fortfarande komma att fattas och tidsåtgången kan därmed bli större än enligt tabellen.

Tabell 6.7 visar den totala tidsåtgången fram till beslut efter senaste nya ansökan. Här framgår bl.a. följande:

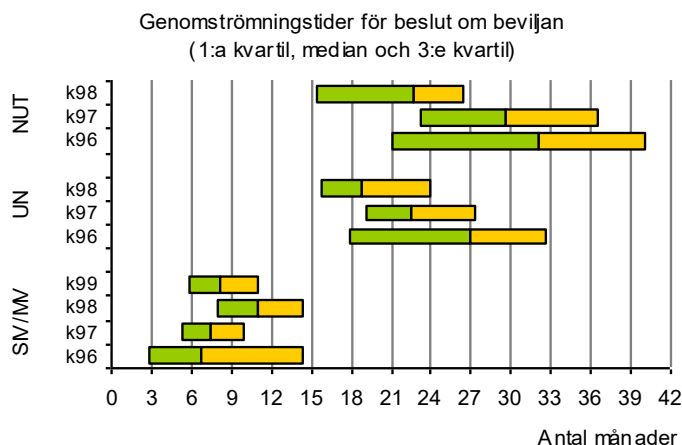
- Tidsåtgången för *bifall efter ny ansökan* har minskat kraftigt (värdet för 3:e kvartilen minskade från 40 till 36 månader för de två första årgångarna). En ytterligare minskning redovisas för årgång 1998, men dessa data är preliminära eftersom en del personer inom årgången fortfarande kan lämna in nya ansökningar.
- Tidsåtgången för *avslag efter ny ansökan* förändras inte mellan de två första årgångarna (värdet för 3:e kvartilen är 35–36 månader). Tidsåtgången för årgång 1998 är mindre, men dessa data är preliminära av samma skäl som nämndes ovan.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Diagram 6.9 Tidsåtgång för bifall efter instans

Samtliga tider beräknas från tidpunkt för asylansökan.

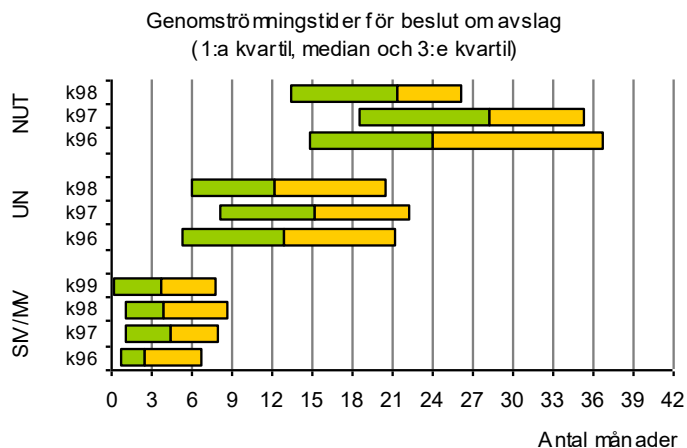


NUT-tiderna för kohorten k 98 är ej definitiva.

Källa: Statisticons beräkningar efter Migrationsverkets databas.

Diagram 6.10 Tidsåtgång för avslag efter instans

Samtliga tider beräknas från tidpunkt för asylansökan. NUT-tiderna för kohorten k 98 är ej definitiva.



Källa: Statisticons beräkningar efter Migrationsverkets databas.

Kvartiler och median för tidsåtgången i de olika instanserna illustreras också av ovanstående två diagram, det ena för bifallsbeslut, och det andra för beslut om avslag (inklusive avslag i den snabba processen). Det bör framhållas att *antalet ärenden* är flera gånger högre i första instans än i andra instans respektive efter ny ansökan (jfr tabell 6.5–6.7).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Samlade intryck av tidsåtgången

Några allmänna iakttagelser är följande:

- Tidsåtgången är betydligt mindre för avslagsbeslut än för bifallsbeslut.
- Ju mer komplicerad asylprocessen är – dvs. ju fler instanser som går igenom – desto längre blir tiden.
- Variationen är stor inom varje grupp, dvs. det är mycket stor skillnad i tidsåtgång mellan olika ärenden, även inom gruppen bifall eller avslag inom en viss beslutsinstans.

Tidsåtgången från asylansökan till beslut skiljer sig mycket mellan olika fall. Varje påstående om tidsåtgången är därför beroende av hur man mäter. Våra data visar att det är en mycket stor skillnad i tidsåtgång för den fjärdedel av en viss grupp asylsökande som har de längsta tiderna (3:e kvartilen) och den fjärdedel som har de kortaste tiderna (1:a kvartilen).

De flesta av de förändringar av tidsåtgången som framgår av våra data förefaller vara av tillfällig karaktär. Den enda förändring mellan årgångarna som ser ut att vara både entydig (dvs. går i samma riktning över flera år) och säker (dvs. opåverkad av framtida beslut) gäller en minskad tid för bifall i andra instans.

6.5 Sammanfattning

- Antalet asylansökningar har ökat under de senaste fem åren – från 5 500 år 1996 till ca 16 000 år 2000. Sammanlagt har ca 55 000 personer sökt asyl i Sverige under perioden.
- Två tredjedelar av dem som sökte asyl under 1996 och 1997 har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. För senare årgångar av asylsökande är andelen lägre. För dem som sökte asyl under 1998 kan man räkna med att 50–57 % har fått eller kommer att få permanent uppehållstillstånd. En viktig orsak till att andelen har minskat är Dublinkonventionen, men detta förklarar inte hela nedgången. Det finns inget som säger vilken andel bifall som ska anses vara ”normal” för Sveriges del.
- De asylsökande som fick uppehållstillstånd fick sällan sina tillstånd av flyktingskäl. Humanitära skäl var den viktigaste tillståndsgrunden. Andelen humanitära skäl ökade från 47 % till nära 60 % för årgångarna 1996–1999.
- Trots ökningen av antalet asylsökande har tidsåtgången för asylprövning inte ökat i någon väsentlig grad mellan årgångarna. De flesta av de förändringar av tidsåtgången som framgår av våra data förefaller vara av tillfällig karaktär. Tidsåtgången för beslut om bifall i andra instans har dock minskat, räknat från tidpunkten för asylansökan.
- Tidsåtgången från asylansökan till beslut varierar mellan årgångarna. För årgång 1999 var situationen följande: 75 % av dem som sökte asyl under 1999 fick beslut av Migrationsverket inom 12 månader, medan 25 % fick beslut senare än så. De som fått avslag i första instans och överklagade fick i 50 % av fallen vänta på besked från Utlänningsnäm-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

den i 12 månader, räknat från tidpunkten då ärendet inkom till nämnden, medan 50 % fick vänta längre än så. Uppgifterna avser alla slag av beslut, både bifall och avslag (jfr diagram 6.6 och 6.7).

- Variationen i tidsåtgång är betydande inom var och en av de grupper som har analyserats. Det är stor skillnad mellan den fjärdedel av en viss grupp asylsökande som har de längsta tiderna och den fjärdedel som har de kortaste tiderna.
- ”Den snabba processen” har fått ett större genomslag från och med 1998. Fler ärenden har behandlats med mycket kort tidsåtgång. En viktig orsak är avtalen med Danmark och Tyskland. Avtalet med Danmark har numera ändrats, och den snabba processen har fått minskad betydelse.
- Då vissa ärenden behandlas särskilt snabbt kan det medföra att andra ärenden får vänta längre. Ett samband av detta slag kan skönjas i det statistiska materialet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

7 Fallstudier

7.1 Inledning

I syfte att ge konkretion åt granskningen och fördjupa kunskaperna om asylprocessen har vi gått igenom ett antal personakter (dossierer) hämtade från Migrationsverkets arkiv. Ca 30 asylfall har studerats med hjälp av denna dokumentation.

Syftet

Syftet med fallstudierna är att få en bättre förståelse för processen och de svårigheter som är förknippade med den. Syftet är inte att försöka bedöma om myndigheterna har fattat ”rätt” beslut eller ej. Granskningen avser inte att belysa den rättsliga tillämpningen av utlänningslagen, utan den förvaltningspolitiska och i någon mån samhällsekonomiska sidan av asylfrågorna. Frågan om tidsåtgången i processen och orsaker till fördröjningar är i detta sammanhang av centralt intresse.

Urvalet

Urvalet av fall gjordes på två sätt. Först sökte vi i de register som finns hos Justitiekanslern (JK), till vilken alla myndigheter måste anmäla ärenden som inte beslutats inom viss tid. Både Migrationsverket och Utlänningsnämnden har genom särskilda beslut av JK fått denna tidsram förlängd till över två och ett halvt år. Av de ärenden som anmälts till JK i mars 1999 eller 2000 undersöktes sammanlagt åtta asylärenden, fyra som anmälts av Migrationsverket och fyra som anmälts av Utlänningsnämnden.

Med utgångspunkt från Migrationsverkets databas gjordes härutöver ett statistiskt slumpmässigt urval av 20 personer som sökt asyl under något av åren 1996, 1997 eller 1998. Hälften av dessa hade en förhållandevis kort handläggningstid i första instans (mindre än sex månader) och hälften hade en förhållandevis lång handläggningstid i första instans (mer än tolv månader).

28 fall har undersökts

Bägge urvalen innehöll från början fler fall än vad som slutligen undersöktes. Den ursprungliga avsikten var att undersöka 40 fall. Undersökningen begränsades därför att den visade sig vara mera tidskrävande än vad som från början förutsågs. Sammanlagt undersöktes personakter för 28 fall, varav 8 från Justitiekanslerns förteckningar och 20 från det statistiska urvalet av personer som kom till Sverige för att söka asyl under åren 1996–1998.

Urvalet är alltför litet för att medge några statistiskt säkerställda slutsatser. Avsikten med fallstudierna är att visa konkreta exempel, inte att göra statistik. Det finns i urvalet en övervikt av fall med mycket långa väntetider. Fler långdragna fall eftersträvades eftersom vi önskade få en provkarta på situationer som kunde föranleda långa väntetider.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1

Det bör nämnas att handläggningsordningen har ändrats en hel del under senare år, framför allt på så sätt att Migrationsverket fått ett mera sammanhållet ansvar och övertagit flera uppgifter från polisen. En del av omständigheterna i de undersökta fallen är därför inte helt typiska för dagens förhållanden.

Intern dokumentation

Fallstudierna baseras på en genomgång av Migrationsverkets personakter för de utvalda personerna, i några fall kompletterad med information från Utlänningsnämndens akter. En systematiserad beskrivning har gjorts för vart och ett av fallen. Denna interna dokumentation har sedan använts som underlag för detta kapitel.

7.2 En överblick

I nedanstående tabell visas vissa samlade uppgifter om de undersökta fallen. Här framgår bl.a. följande:

- 18 personer av de 28 hade fått stanna i Sverige, varav 10 av humanitära skäl. Endast två hade fått status som flyktingar.
- 10 personer av de 28 hade avvisats. För en av dessa är svårt att se om utresan är verkställd eller ej.
- Tidsåtgången är ytterst varierande – från några dagar till många år. De snabbaste besluten gällde avvisningar. Det finns emellertid också några avvisningsfall som har tagit lång tid.

I många fall hade de asylsökande någon eller några familjemedlemmar i Sverige redan före ankomsten hit. Detta gäller i 10 av samtliga 28 fall, respektive 8 av de 18 som fick stanna i Sverige.

Det var också många bland de asylsökande som hade barn med sig vid ankomsten, eller som själva var barn eller näst intill. Bland de 28 asylsökande som undersökts finns 10 personer som är en del av barnfamiljer. Barnen är ofta små. Flera av de övriga fallen gällde också mycket unga personer – 5 av dem var 18–19 år vid ankomsten (samtliga pojkar).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tabell 7.1 Överblick av de undersökta fallen

Fall	Fick stanna?	Antal beslut	Utrest vart ?	Total tidsåtgång till senaste beslut	Orsak till beviljan
A	Ja	1	utresa oviss (till Syrien)	4 år	Hum. skäl
B	Nej	2		nära 9 år	
C	Ja	3		10 år totalt	Hum. skäl
D	Ja	1		3 år	Skyddsbehöv.
E	Ja	1		3 år	Skyddsbehöv.
F	Ja	1		3 mån.	Hinder mot utresa
G	Ja	3		6 år	Anknytning (barn i Sv.)
H	Ja	2		4 år 3 mån.	Hum. skäl
I	Ja	1		1 år 2 mån.	Flykting
J	Nej	1	till Danmark	1 dag	
K	Nej	1	till Finland	10 dagar	
L	Nej	2	till Libanon	8 mån.	
M	Nej	4	till Danmark (flera ggr)	1 år 10 mån.	
N	Ja	2	till Estland	1 år 10 mån.	Hum. skäl
O	Ja	1		2 år 3 mån.	Hum. skäl
P	Ja	1		2 år 3 mån.	Flykting
Q	Ja	5		4 år 2 mån.	Hum. skäl
R	Nej	1		8 dagar	
S	Ja	1		1 år 2 mån.	Skyddsbehöv.
T	Ja	1		3 år 8 mån.	Hum. skäl
U	Ja	1		drygt 1 år	Hum. skäl
V	Nej	2		1 år 2 mån.	
X	Ja	1		1½ månad	de facto-flykting
Y	Ja	1	till Colombia	1 år 4 mån.	Hum. skäl
Z	Ja	1		1 år 2 mån.	Hum. skäl
Å	Nej	1	till Litauen	6 dagar	
Ä		1	öppet (UN)	mer än	
Ö		1	öppet (UN)	4 år 4 mån.	
				mer än	
				3 år 3 mån.	

Not 1: Med total tidsåtgång avses tiden från asylansökan till senaste myndighetsbeslut i frågan om permanent uppehållstillstånd. Den normala asylprocessen kan innefatta högst två beslut, ett av Migrationsverket och ett av överinstansen (Utlänningsnämnden). Om fler än två beslut noterats är det antingen fråga om en person som återkommit flera gånger (fall M) eller om beslut efter ny ansökan. I sistnämnda fall kan tidsåtgången också ha påverkats av att personen hållit sig undan. Två fall (O och T) har först fått tidsbegränsat tillstånd, därefter permanent. Två fall (Å och Ö) är fortfarande öppna hos UN.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

7.3 Korta beskrivningar av några konkreta fall

Några av de fallstudier som gjorts återges här i korta drag. Det rör sig om en begränsad samling exempel, sorterade efter om den sökande har avvisats eller fått stanna samt efter den ungefärliga tidsåtgången. Sammanlagt beskrivs 14 fall av de 28 som finns i vårt material. De mest komplicerade fallen ingår inte.

Exempel på snabba avvisningar

J En liten pojke från Jugoslavien med familj

J var en fyraårig pojke som kom till Sverige tillsammans med sina föräldrar och ett syskon. Familjen var albaner från Kosovo. De ville ta sig till Norge för att söka asyl eftersom kvinnan i familjen hade en släkting där. Familjen upptäcktes då de rest in i Sverige på Kustpilen från Danmark. Eftersom de påträffades direkt vid inresan gällde avtalet mellan Sverige och Danmark av den 14 november 1997 (detta avtal har numera upphört). Det var därmed Danmark som skulle avgöra vilket land som skulle pröva asylansökan enligt Dublinkonventionen. Utresan till Danmark verkställdes efter en dag i Sverige.

K Man från Sri Lanka med en busslast medsökande

Den asylsökande mannen, som talade tamil, uppgav att han flytt från sitt hemland på grund av kriget och på grund av att myndigheterna i hans hemland griper tamiler. Han hade inte varit politiskt aktiv och hade ingen anknytning till Sverige. Polisen upptäckte den sökande med sällskap på busstationen i Haparanda efter ett larm om att illegala invandrare befann sig där. Totalt var det tio asylsökande plus en man som polisen grep som misstänkt för människosmuggling. Bussen kom från Finland. Mannen saknade pass och visering och placerades i förvar. Invandrarverket skrev till finska Utlänningsverket och begärde att K skulle återtas till Finland enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Svar från Finland erhöles inom åtta dagar. Avvisning till Finland genomfördes tio dagar efter ankomsten till Sverige. Citat från polisens verkställighetsrapport: "Samtliga på ett strålande humör. Finsk polis förberedda på ankomsten och tog emot med öppna armar."

Av dossiern i detta fall framgår även att polismyndigheten per brev informerat Invandrarverket om att det troligen gått fem liknande transporter under sommaren men att polisen på grund av personalbrist inte kunnat kontrollera dessa.

R En rysk mamma med sin son

R är en kvinna från Ryska federationen, etnisk udmur. Till yrket är hon barnläkare, utan släkt i Sverige. Hon uppgav inga egna skäl för att inte kunna återvända till Ryssland; skälen hängde samman med att hennes man flera gånger kontaktats av KGB/FSB. Invandrarverket avslog begäran om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, bl.a. med hänsyn till att båda makarna hade

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

uppehållstillstånd i Estland och i Finland och under lång tid hade varit bosatta i Estland. Avvisningen till Estland verkställdes efter 16 dagar i Sverige.

Å En litauisk man hotad av maffian

Orsaken till att Å och hans bror lämnade Litauen var att deras mor, som hade en affär, hotades av maffian som krävde pengar. Då de inte ville betala hotade maffian dem per telefon och deras bil brändes. De har inte vågat polisanmäla utpressningen. Å hade aldrig varit politiskt aktiv och inte heller blivit fängslad eller utsatt för våld. Invandrarverket beslutade om avvisning mindre än en vecka efter asylansökan. Utresan till Litauen verkställdes några dagar senare.

Exempel på avvisningar efter lång tid

L Man från Libanon med besöksvisum

Den sökande var född i Irak men flyttade till Libanon som liten. Han uppger att han fått besök av två okända män, palestinier som ville att han skulle utföra en terroristaktion, vilket han vägrade. En vecka därefter återfanns hans föräldrar skjutna i sin bil. Han fick också hotelsebrev i sitt hem. Han tog då kontakt med smugglare som hjälpte honom ut ur Libanon, men som också tog hand om samtliga identitetshandlingar.

Invandrarverket avlog hans ansökan om uppehållstillstånd, och L överklagade till Utlänningsnämnden. Det visade sig senare att L hade uppgivit falsk identitet och att han kommit till Sverige med visum för att besöka sin bror. L vägrade dock att erkänna detta. Utlänningsnämnden avlog överklagandet, bl.a. till följd av mannens bristande trovärdighet. L togs i förvar eftersom han uppträdde oroligt. Avvisning till Libanon verkställdes med eskort åtta månader efter asylansökan.

M Den återkommande libanesiske mannen

Den sökande är en ung man från Libanon, ca 18 år vid den första ankomsten till Sverige. Han hade två systrar i Tyskland samt sin mor och fem bröder i Sverige. L hade aldrig haft pass och kunde inte styrka sin identitet. Han hade enligt uppgift varit införd i moderns pass. M försökte vid flera tillfällen ta sig in i Sverige från Danmark. Han blev varje gång avvisad med hänvisning till avtalet mellan länderna. Varje avvisning gick ganska snabbt, men förloppet upprepades gång på gång under nära två år.

V En liten flicka från Colombia med mor och far

Den asylsökande är en liten flicka, knappt ett år gammal, som sökte asyl tillsammans med sin mor. De innehade gemensamt pass och returbiljett. Fadern hade kommit tidigare samma år. Fadern i familjen hade arbetat som chaufför åt en aktiv medlem i Union Patriotica som blivit mördad utanför sitt hem. Fadern hade anmält detta till åklagarmyndigheten och familjen fick efter detta dagligen anonyma hotsamtal per telefon. En lång rad ytterligare

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

hotfulla händelser beskrivs i asylansökan. Invandrarverket avlog ansökan om uppehållstillstånd eftersom det allmänna förhållandet i Colombia inte utgjorde grund för asyl och därför att man ansåg att det finns trovärdighetsbrister i familjens berättelse. Beslutet överklagades till Utlänningsnämnden som avlog överklagandet. Det har då gått ett år och två månader från asylansökan. V och hennes mor reste till Colombia ca tre veckor efter beslutet.

Exempel på snabba bifall

Det finns i vårt material få exempel på asylsökande som har fått bifall inom kort tid efter ansökan. Här beskrivs två sådana fall, bägge med en väntetid på mindre än tre månader.

F *Mannen med den falske brodern*

F kom till Sverige från Libanon men uppgav sig vara statslös. Identiteten är oklar. Han kom i slutet av 1990 tillsammans med en person som vid asylansökan uppgavs vara hans bror. F fick permanent uppehållstillstånd på grund av svårigheten att återsända en person med okänt medborgarskap till Libanon. Från ansökan till beslut tog det endast tre månader. Därefter har uppehållstillståndet ifrågasatts av den så kallade brodern som år 1993 anmälde sig själv för att ha sökt uppehållstillstånd på falsk identitet. En lång utredning pågick under åren 1993–1999. Det ursprungliga beslutet ändrades dock inte.

X *Irakisk man som flydde från Saddams gerilla*

X kom till Sverige 1996 med hjälp av smugglare och helt utan identitetshandlingar. Hans bror hade avrättats 1991 och X hade därefter flera gånger kallats till förhör och dessutom blivit misshandlad. Fadern hade varje gång fått honom frisläppt genom att betala mutor. När X kom till högskolan ville man att han skulle skriva på ett papper som innebar att han skulle bli volontär och strida för landet. Han vägrade men blev kvarhållen till dess att han skrivit på. Därpå flydde han till en annan stad varifrån han smugglades ut ur Irak. X fick permanent uppehållstillstånd som de facto-flykting efter en väntetid på mindre än två månader.

Exempel på bifall efter lång tid

På grund av våra urvalsmetoder finns det bland våra fall rätt många som har fått bifall efter lång väntetid i Sverige. Ibland är dessa fall mycket komplexa. Här beskrivs fem av de något enklare fallen.

A *Barnfamilj från Irak och Kuwait*

Den asylsökande familjefadern åtföljdes av sin hustru och tre barn, varav det äldsta var fem år vid ankomsten (1995). Ytterligare två barn föddes under väntetiden i Sverige. Familjen hade inga släktingar i Sverige. Enligt den asylsökandes egen utsago kom han från Irak. Efter sin fars död hade han (vid 14 års ålder) flyttat till sin farbror i Kuwait tillsammans med sin mor. Flyttningen ägde rum 1972. Efter utvisning från Kuwait (1994) bodde familjen i

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

två månader i Irak, därefter elva månader i Jordanien och tre månader på Cypern.

Från Cypern gick resan till Sverige med hjälp av människosmugglare. Smugglaren sägs ha tagit hand om de asylsökandes egna identitetshandlingar. Familjen hade falska grekiska pass. Efter två veckor i Sverige försökte A med familj resa vidare till Kanada, men stoppades av polisen i Frankfurt och återsändes till Sverige.

I Sverige tog asylutredningen mycket lång tid, till stor del beroende på svårigheter att klarlägga identiteten hos de sökande. Språkanalyserna var svårtolkade på grund av de olika arabiska dialekter som förekom och de naturliga förklaringar till detta som kunde finnas. Till slut fick familjen permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl efter att ha tillbringat över fyra år som asylsökande i Sverige. Beslutet om uppehållstillstånd fattades i första instans. Främlingspass beviljades med stämpeln ”medborgarskap okänt”.

E En armenisk man med rysk hustru

Den sökande kommer från Armenien. Han sökte asyl tillsammans med sin ryska hustru som han träffat på ett sjukhus i Moskva. Han har en syster som också befinner sig i Sverige som asylsökande.

E hade tidigare varit inkallad till den armeniska armén och sedan fått en ny inkallelse med vägrat att inställa sig. Tre poliser och representanter för militären kom då hem till E och tog honom med sig. Efter några dagar fördes han till straffbataljonen. I juni 1995 anfölls bataljonen av azerbadjanska styrkor. E lyckades fly med en lastbil på väg till Jerevan där han fick kontakt med vänner som han fick pengar av. Därefter tog han godståg till Tbilisi och for vidare med tåg till Moskva där han vistades fram till avresan till Sverige. E hävdar att han riskerar att dödas utan rättegång eftersom han är desertör.

Asylutredningen tog lång tid främst beroende på svårigheterna att få uppgifter om Armenien. Invandrarverket väntade på att Utlänningsnämnden skulle ta ställning till liknande fall och nämnden väntade i sin tur på uppgifter från ambassaden i Moskva. E och hans hustru fick permanent uppehållstillstånd efter tre års väntetid. Beslutet fattades i första instans med uttrycklig hänvisning till principen om ”tvivelsmålets fördel” (”benefit of the doubt”).

G Mannen från Angola

En man från Angola flydde från ett fängelse i Angola och kom till Sverige 1994 efter en komplicerad resa, delvis med hjälp av smugglare som tagit hand om hans pass. G visste inte orsaken till att han fängslats och ställdes aldrig inför domstol. G hade haft ett barn som blivit skjutet tillsammans med modern till barnet. G har en systerson i Sverige.

I första instans avslogs ansökan. Detta beslut togs två månader efter det att G kommit till Sverige. Beslutet överklagades men Utlänningsnämnden avslog överklagandet efter två år och tre månader (i september 1996). G avvek och kunde inte delges avvisningsbeslutet. En ny ansökan om uppehållstillstånd samt begäran om inhibition ingavs till Utlänningsnämnden några månader senare (i mars 1997). Verkställigheten inställdes.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Efter en väntetid på ytterligare tre och ett halvt år (i september 2000) beviljade Utlänningsnämnden permanent uppehållstillstånd för G. Orsaken var anknytning – G var sedan flera år tillbaka gift med en finländsk medborgare och hade barn med henne. En stor del av den aktiva handläggningen efter G:s nya ansökan handlade om äktheten i G:s passhandlingar.

O En handikappad flicka från Jugoslavien

Den sökande är en liten flicka som tillsammans med sin familj sökte asyl i Sverige. Flickan var tre år gammal vid ankomsten. Hon är handikappad och behöver vård. Familjen är romer och har flera barn. De kom till Sverige i augusti 1998 från provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Familjen hade blivit utsatta för trakasserier och diskriminering på grund av att de är romer. Den ena föräldern hade också anklagats för samröre med UCK-gerillan.

Familjen sökte asyl 1998 och fick tillfälligt uppehållstillstånd i november 1999 enligt den s.k. Kosovoförordningen. Permanent uppehållstillstånd beviljades cirka ett år senare. Familjen betraktades inte som flyktingar men på grund av situationen för romska internflyktingar i Jugoslavien och det faktum att O är handikappad ansåg Migrationsverket att det skulle strida mot humanitetens krav att återsända familjen.

Tidsåtgången i detta fall kan förklaras av de politiska omständigheterna och det faktum att uppehållstillstånd beviljades två gånger, först tillfälligt, därefter permanent.

P En dödsdömd man från Irak

Den sökande är universitetsutbildad, nära 30 år vid ankomsten, och sökte asyl i Sverige 1997. Han hade två syskon i Sverige. Flera syskon var kvar i Irak. En bror avrättades 1994. Han hade gjort militärtjänst men uteblivit efter sex månader. Sökanden uppgav att han var efterlyst och riskerade avrättning om regimen fick tag på honom.

Den 3 mars 1991 började intifadan där P deltog. Han var dock inte någon av organisatörerna för upproret utan vanlig deltagare. Under upproret hade han sådana uppdrag att många hade sett honom. Han arbetade också på radiostationen under dessa dagar. Enligt bekanta har han också blivit filmad och denna film har använts av myndigheterna för att identifiera upprorsmakare.

P saknade pass och visering. Däremot hade han irakiska id-handlingar, medborgarskapsbevis, militärbok, examensbevis, körkort och ett intyg från "the Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq" som säger att han varit aktiv i intifadan.

P beviljades permanent uppehållstillstånd i första instans efter en väntetid på två år och tre månader. Beslutet innebar att P betraktas som flykting.

Väntetiden sammanhängde med ett stort antal förfrågningar som gjorts till olika länder i enlighet med Dublinkonventionen. Påminnelser skickades ut efter några månader. Trots detta dröjde svaren, i något fall (Österrike) i nästan elva månader räknat från den första förfrågan. På grund av Dublinförfråg-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ningarna väntade man i flera månader med att göra en fördjupad asylutredning i Sverige. Tidsåtgången mellan asylansökan och fördjupad asylutredning var åtta månader. Därefter dröjde det ytterligare nära sex månader innan beslut fattades av Invandrarverket.

När det gäller personhistorien finns en viss likhet mellan fall P och fall X. Tidsåtgången är dock väsentligt olika – X beskrevs ovan som ett av exemplen på snabba bifall. Detta förefaller bero på Dublinkonventionen som började tillämpas först hösten 1997 och som därför inte var aktuell i fall X.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

7.4 Möjliga orsaker till långa väntetider

Det finns en mängd olika orsaker till att det kan ta lång tid mellan en asylansökan och ett beslut av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. En del av orsakerna kommenteras i det följande. En sammanställning finns i nedanstående ruta.

Oklara identiteter och oriktiga uppgifter
Trovärdighetsproblem
Långa svarstider från ambassader
Långa svarstider från myndigheter i andra länder
Osäker landinformation och politisk oklarhet
Tidsbegränsade uppehållstillstånd
Återkallade uppehållstillstånd
Hinder mot utresa ("verkställighetshinder")
Spärr av SIS (Schengen Information System)
Byte av juridiskt ombud
Det juridiska ombudets aktivitet
Antalet berörda handläggare

Oklara identiteter och oriktiga uppgifter

I många av de undersökta fallen förekommer oklara identiteter. Identitetsutredningar kan innebära kontroller av den sökandes pass och andra identitetshandlingar. Numera tas också fingeravtryck på alla sökande, även barn över 14 år.

Migrationsverket har under senare år arbetat systematiskt på att förbättra metoderna för identitetskontroller. En metod som ofta används är språkanalyser. Härmed kan man kontrollera om den sökande kommer från det land eller det område som han uppger. Även dialekter kan spåras med denna metod.

En allmän uppfattning inom Migrationsverket är att oklara identiteter är ett växande problem. Förfalskade dokument har blivit lättare att få tag på och förfalskningarna blir allt skickligare utförda.

Av de 28 asylsökande vars fall vi studerat är det fyra som enligt asylutredningen visats ha falsk identitet. I flera ytterligare fall har identiteten ansetts

oklar, dvs. myndigheten har inte varit övertygad om att den uppgivna identiteten var den riktiga.

Det faktum att alla asylsökande inte talar sanning och att många har intresse av att lämna oriktiga uppgifter i syfte att få tillstånd att bosätta sig i Sverige är en grundläggande orsak till de utredningsbehov som finns. Inom Migrationsverket finns enligt uppgift en strävan bland handläggarna att "stävja missbruk av asylrätten". Detta framgår också av den dokumentation vi sett i fallstudierna.

Trovärdighetsproblem

Trovärdighetsfrågor, dvs. myndigheternas svårigheter att avgöra vad som är sant i en asylsökandes berättelse, är ofta en väsentlig orsak till fördröjningar. Det material som finns i personakterna är vanligen inte tillräckligt för att förstå dessa problem. Asylhandläggarens sätt att resonera i dessa frågor är inte alltid begripligt utifrån det material som finns att tillgå.

Ett intryck av några av de fall vi gått igenom är att asylhandläggare och beslutsfattare ibland tycks fästa större tilltro till vad den svenska ambassaden i landet i fråga säger om förhållandena i landet än vad man gör till den asylsökandes berättelse. I syfte att kontrollera trovärdigheten hos en asylsökande person ställer myndigheten ofta ett antal till synes ovidkommande detaljfrågor som rör den asylsökandes hemland och hemstad m.m. Även förhållanden som rör själva resan till Sverige kan användas som trovärdighetstest. Den asylsökandes utsagor testas sedan mot "objektiva fakta" som inhämtats från annat håll. I ett fall hade en asylsökande hävdat att han hade suttit uppe hela natten på tåget. Detta ansågs av myndigheten vara ett tecken på att han var mindre trovärdig eftersom det enligt uppgifter från järnvägsbolaget bara fanns sovplatser på det aktuella tåget.

Som utomstående ställer man sig undrande till om detta kan vara ett säkert sätt att kontrollera den sökandes berättelse. Den "objektiva" information som inhämtats från myndigheter eller företag behöver inte nödvändigtvis vara sann – misstag och missförstånd kan förekomma även bland tjänstemän, inte minst när det gäller mindre viktiga frågor. Allmänna utsagor om förhållandena i ett land (t.ex. lättheten att få tag i förfalskade pass, möjligheten att föda barn på sjukhus etc.) kan heller inte vara någon absolut gensaga av den asylsökandes berättelse eftersom den senare ju alltid avser konkreta och lokala omständigheter i en specifik situation.

Av materialet i akterna framgår inte hur myndigheten har bedömt trovärdighetsfrågan i varje särskild del. Trovärdigheten är emellertid ofta avgörande för utfallet av myndighetens beslut. Om trovärdighetsbristerna är uppenbara så ökar det sannolikheten för ett snabbt avslag. Osäkerhet från myndighetens sida om hur den asylsökandes berättelse ska värderas kan däremot medföra stora fördröjningar i hanteringen.

I detta sammanhang kan även nämnas principen om "tvivelsmålets fördel" ("benefit of the doubt"). Denna princip ska enligt UNHCR tillämpas även vid asylutredningar:

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Det är enligt UNHCR ofta nödvändigt att betrakta uppkomna tvivelsmål till den sökandes fördel, detta eftersom en flykting troligtvis inte kan "bevisa" vart och ett av sina påståenden. Man bör dock endast tillämpa "tvivelsmålets fördel" när all tillgänglig bevisning har inhämtats och kontrollerats och när utredaren är förvissad om den sökandes allmänna trovärdighet. Den sökandes uppgifter måste vara sammanhängande och rimliga samt ej strida mot allmänt kända fakta. (Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, UNHCR, 1996, s. 58)

Det är dock inte särskilt vanligt att myndigheten uttryckligen hänvisar till denna princip. Bland våra fallstudier återopas den i ett av fallen (fall D).

Den nämnda principen kan naturligtvis tillämpas även om detta inte uttryckligen nämns i myndigheternas beslut. I förvaltningsärenden är det sannolikhetskriterier som ska tillämpas. Utlänningsnämndens tillämpning av principen är visserligen, enligt en beslutsfattare vid nämnden, inte fullt så generös som den som förespråkas av UNHCR. Man rör sig här på en skala där det saknas säkra mätpunkter.

Från Utlänningsnämndens sida framhåller man också att det i många fall inte är den sökandes trovärdighet som är avgörande för beslutet utan själva lagstiftningen som kan vara strängare än vad många tror: "även om man tror på den sökande så räcker det inte för bifall".

Långa svarstider från svenska ambassader

Exempel på extremt långa svarstider från svenska ambassader finns i flera av fallen. Ambassaden i Moskva gav inte något som helst svar till Utlänningsnämnden under ett års tid. Från nämndens sida menar man att det hade varit till hjälp om ambassaden hade svarat att man inte kunde svara på den fråga saken gällde (i detta fall förhållandena i Armenien). I så fall hade nämnden kunnat fatta beslut utifrån detta besked.

I ett annat fall lämnade ambassaden i Syrien inte något svar alls förrän Migrationsverket hade kommit med en påminnelse ett år efter sin ursprungliga förfrågan. Från ambassaden hävdade man då att det första brevet från verket inte hade nått fram. Innan ambassaden fick fram ett svar från syriska myndigheter gick det ytterligare några månader. Den fråga saken gällde var i detta fall förhållandevis enkel, nämligen att kontrollera om en viss person var medborgare i Syrien eller inte.

I några av de fall vi sett är det tydligt att det saknats rutiner för påminnelser till ambassader som inte svarar.

Svarstider från myndigheter i andra länder

I de fall svenska ambassader behöver uppgifter från andra länders myndigheter kan detta i sig vara ett skäl till att det tar lång tid för ambassaden att få fram ett svar till svenska myndigheter. Denna situation ställer krav på rutiner för uppföljning och påminnelser från svensk sida.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

I många fall finns det också ett behov av direktkommunikation med andra europeiska länders utlänningsmyndigheter. Sådan kommunikation är regel för s.k. Dublinärenden, där man söker klarlägga vilket land som ska pröva en asylansökan. Från svensk sida har man erfarenheten att det tar mycket olika lång tid att få svar från olika EU-länder och att vissa länder inte svarar alls. I ett av de fall vi studerat har en fördröjning på elva månader uppstått till följd av en Dublinförfrågan.

Osäker landinformation och politisk oklarhet

I vissa länder är det politiska läget svårbedömt. Detta kan medföra fördröjningar av asylprocessen både därför att det är svårt att få fram tillförlitlig information och därför att svenska myndigheter saknar riktlinjer för hur de ska agera. I de fall vi studerat har långa fördröjningar av sådana skäl uppstått för asylsökande från Armenien, Colombia, Somalia och Jugoslavien.

I fall av politisk oklarhet kan myndigheterna söka vägledning från regeringen genom att hänvisa ett prejudicerande asylärende till regeringen och därefter låta alla liknande ärenden vila i väntan på regeringens ställningstagande. Regeringens ställningstagande kan emellertid dröja länge. Det regeringsbeslut om bosnien som fattades sommaren 2000 gällde ett fall som hade hänvisats till regeringen två och ett halvt år tidigare.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Regeringen har möjlighet att genom förordning föreskriva om tidsbegränsade uppehållstillstånd för någon viss grupp av asylsökande. Så skedde i form av den s.k. kosovoförordningen från april 1999 (1999:209). Här föreskrevs att alla medborgare i förbundsrepubliken Jugoslavien som kom från provinsen Kosovo, och som inte kunde återvända dit på grund av förhållandena där, under vissa omständigheter fick beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

En förordning av detta slag fungerar så att den dels underlättar hanteringen av en stor grupp asylärenden, dels kan fördröja eventuellt permanent uppehållstillstånd för de personer som sökt sådant. Bland våra fallstudier finns ett exempel på detta som gäller en familj från Kosovo (fall O).

Det finns också ett annat exempel (fall T) på att den totala tidsåtgången delvis kan förklaras av att den sökande först fått tidsbegränsat och därefter permanent uppehållstillstånd.

Återkallade uppehållstillstånd

I ett par av de fall som haft extremt långa väntetider (fall B och C) har dåvarande Statens invandrarverk återkallat uppehållstillstånden för den sökande. Den asylsökande har i dessa fall först fått permanent uppehållstillstånd i Sverige men sedan har detta av något skäl återkallats. Detta skedde både i fallen B och C och föreföll vara ett led i vad som kallades ”återkallelseprojektet” inom verket. Återkallandet har sedan utlöst en ny, mycket långdragen process för att få ett nytt uppehållstillstånd i landet.

Utlänningslagens regler om återkallande av uppehållstillstånd har numera ändrats. Det har nu blivit svårare att återkalla ett uppehållstillstånd. Hänsyn

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

ska tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Om utlänningen vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd längre än fyra år får uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl. Barnfamiljer med barn som gått i skola i Sverige ska bedömas mildare. I princip gäller att ett uppehållstillstånd kan återkallas om den sökande lämnat falska uppgifter under asylprocessen eller om denne begått vissa typer av brott. Ändringarna trädde i kraft den 1 februari 1998 (bet. 1997/98:SfU7).

Hinder mot utresa ("verkställighetshinder")

En möjlig orsak till fördröjning efter ett avvisningsbeslut kan vara att vissa av de asylsökandes hemländer vägrar att ta emot sina egna medborgare (jfr kap. 3). Någon sådan situation har dock inte varit aktuell bland de 28 fall som studerats. Asylsökande från Irak får i allmänhet stanna i Sverige eftersom svårigheten att sända dem tillbaka vägs in i beslutet.

Spärr av SIS (Schengen Information System)

I ett av de två fall som fortfarande är öppna har Utlänningsnämndens beslut fördröjts av det faktum att den sökandes föräldrar bägge är spärrade inom Schengenområdet. Något beslut i frågan kommer sannolikt inte att fattas förrän ett prejudicerande beslut har hunnit fattas av Utlänningsnämnden. Enligt uppgift kommer detta att ske i mitten av september 2001.

Sverige blev operativ deltagare i Schengensamarbetet den 25 mars 2001. Den asylsökande familjen har emellertid vistats i Sverige i över fyra år, vilket betyder att större delen av väntetiden i detta fall har andra förklaringar.

Byte av juridiskt ombud

I ett av fallen uppstod en lång extra fördröjning (ca 11 månader) av det faktum att den sökande inte ville acceptera det offentliga biträde som Invandrarverket hade utsett utan önskade ett annat juridiskt ombud som Invandrarverket i sin tur vägrade godkänna. Den sökande överklagade då till Utlänningsnämnden och fick så småningom rätt.

Det juridiska ombudets aktivitet

Det finns rätt stora skillnader mellan de juridiska ombuden när det gäller graden av aktivitet i de studerade fallen. Man kan emellertid inte se något tydligt mönster av typen "hög grad av aktivitet medför stor sannolikhet för bifall". Det betyder naturligtvis inte att det juridiska ombudets aktivitet har varit oväsentlig, bara att effekten inte kan upptäckas genom en jämförelse mellan olika fall.

Antalet berörda handläggare

Det finns inget tydligt samband mellan antalet berörda handläggare och tidsåtgången i olika fall, dvs. det finns inget som tyder på att byte av handläggare i sig skulle medföra fördröjningar. Orsakssambandet kan lika gärna

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

vara det omvända – om ett fall av olika skäl drar ut på tiden så är sannolikheten stor för ett byte av handläggare.

7.5 Tidsanalyser

För några av de undersökta fallen har vi gjort ett försök till översiktlig, kvantifierad analys av tidsåtgången. Avsikten är att få en bild av hur stor del av den totala tidsåtgången som kan hänföras till kommunikation med andra aktörer och hur lång tid som är ”passiv” i den meningen att ingen aktivitet är dokumenterad. Det urval som ligger till grund för dessa analyser är litet och inriktat så att det endast omfattar fall med förhållandevis lång handläggningstid.

Urvalet

Som framgår av den tidigare beskrivningen av urvalet (avsnitt 7.1) är 20 av de 28 fallen slumpmässigt valda bland dem som sökte asyl under något av åren 1996, 1997 och 1998. Tio av dessa valdes bland dem vars handläggningstid i första instans var längre än 12 månader.

Ett försök till ungefärlig mätning av olika delar av tidsåtgången – från asylansökan till beslut i första instans – har gjorts för de sistnämnda tio fallen. Vår interna dokumentation av fallstudierna har använts som källa. Analysen avser endast handläggningen i första instans, från asylansökan fram till beslut av Invandrarverket/Migrationsverket.

Av de tio fallen har fyra valts bort av olika skäl. Två av dessa gäller barn för vilka många dokument saknas i personakterna och ingen riktig tidsanalys kan göras (fall O och Z). Ett annat fall är mycket komplicerat och speciellt (brottslighet, handikapp genom skottskada) och därför svårt att beskriva på något enkelt sätt (fall Y). Ytterligare ett fall (Ö) fördröjdes av en speciell orsak (byte av offentligt biträde) som förklarar 11 månader av den totala tidsåtgången på 12 månader i första instans.

Sex fall med lång handläggningstid

För de återstående sex fallen har följande iakttagelser gjorts:

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Fall I *13½ månad till beslut i första instans*

Juli 1998	Asylansökan och inledande asylutredning Inget behov av offentligt biträde
Sept. 1999	Beslut av SIV
Tidskrävande kommunikation	Förfrågningar till andra länder (3½ månad)

Tid för kommunikation med andra kan ha tagit högst 4 månader. Den aktiva arbetstiden från SIV kan knappast ha överstigit en vecka. "Passiv tid" ca 9 månader.

Fall P *14½ månad till beslut i första instans*

Feb. 1998	Asylansökan och inledande asylutredning Inget behov av offentligt biträde
Dec. 1998	Fullständig asylutredning (efter 9 månader)
Maj 1999	Beslut av SIV (efter ytterligare 5½ månad)
Tidskrävande kommunikation	Språkanalyser (18 dagar) Dublinförfrågningar (3½ månad)

Tid för kommunikation med andra kan ha tagit ca 4 månader. Noterad aktivitet från SIV finns vid 13 tillfällen, varav 6 gällde mottagande av dokument från andra länder. Den aktiva arbetstiden från SIV kan knappast ha överstigit en vecka. "Passiv tid" ca 10 månader.

Fall U *14 månader till beslut i första instans*

Maj 1998	Asylansökan och inledande asylutredning Inget behov av offentligt biträde
Maj 1999	Fullständig asylutredning (efter 12 månader)
Juni 1999	Beslut av SIV (efter ytterligare 2 månader)
Tidskrävande kommunikation	Språkanalys 7 dagar Förfrågningar till Finland och Norge, ca 1 månad Polisregisterutdrag, ca 10 dagar Översättning av militärtjänstgöringsbok

Tidskrävande kommunikation kan ha tagit högst 1½ månad om tiderna adderas. I övrigt inget stort antal händelser. Invandrarverkets eget arbete kan ha tagit högst 5 arbetsdagar. Arbetstekniskt borde ärendet ha kunnat klaras av på mindre än 2 månader. "Passiv tid" var 12 månader.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1**

Fall S *13 ½ månad till beslut i första instans*

Maj 1998	Asylansökan och inledande asylutredning Inget behov av offentligt biträde
Juli 1999	Beslut av SIV
Tidskrävande kommunikation	Förfrågningar till Finland, tid ej noterad Förfrågningar hos polisen, ca 2 månader

Kommunikationen kan ha tagit högst 4 månader. Invandrarverkets eget arbete högst 5 arbetsdagar. "Passiv tid" ca 9 månader.

Fall Q *14 månader till beslut i första instans*

Feb. 1996	Asylansökan och inledande asylutredning
Feb. 1996	Fördjupad asylutredning (efter 3 veckor)
April 1997	Beslut av SIV (efter ytterligare 13 månader)
Tidskrävande kommunikation	Kommunikation med off. biträde, 1 ½ månad Kommunikation med andra länder, ½ månad

Kommunikationen kan ha tagit högst 2 månader. Invandrarverkets eget arbete högst 5 arbetsdagar. "Passiv tid" 10½ månader.

Fall T *45 månader till beslut i första instans*

Mars 1996	Asylansökan och inledande asylutredning Inget offentligt biträde
Dec. 1997	Beslut av SIV om tidsbegränsat uppehållstillstånd (efter 21 månader)
Nov. 1999	Fullständig asylutredning
Nov. 1999	Beslut av SIV (efter ytterligare ½ månad)
Tidskrävande kommunikation	Kommunikation med nordiska länder, ca ½ månad Kommunikation med språksektionen max ½ månad Uppgifter från rikspolisregistret inhämtades vid 3 tillfällen En del kommunikation med den sökande rörande främlingspass (enbart formalia)

Kommunikationen kan ha tagit högst 1½ månader. Invandrarverkets eget arbete högst 5 arbetsdagar. "Passiv tid" 43 månader dvs. ca 3 ½ år. Under 12 månader innehade T tidsbegränsat uppehållstillstånd. Räknar man bort denna tid blir den passiva tiden 2½ år.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1**

Slutsats: den passiva tiden överväger

I de sex fall som redovisats kan tidsåtgången i första instans endast till en mindre del förklaras av den nödvändiga kommunikationen med andra aktörer, dvs. med offentliga biträden, andra myndigheter etc. Den helt övervägande delen av tidsåtgången – två tredjedelar eller mer – utgörs av ”passiv tid”, dvs. tid som inte kan förklaras av själva ärendehanteringens.

7.6 Kommentarer

Asylärendena förändras över tiden

Asylärenden är många gånger mycket komplexa. Det gäller både de inblandade personernas egen historia, hälsa och släktförhållanden och de politiska omständigheterna. Många av dessa omständigheter är också föränderliga över tiden. Bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas eller ej kan därför behöva ändras enbart som en följd av väntetiden i Sverige. Själva ovissheten under asylden kan bidra till sjukdomstillstånd och depression (ofta hävdas självmordsrisk) som kan utgöra skäl för uppehållstillstånd av humanitära skäl. Det finns också mer positiva förändringar. Nya familjeband kan knytas och nya politiska omständigheter kan uppstå under tiden i Sverige.

Denna föränderlighet är en välkänd orsak till att asylärenden bör avgöras snabbt. Inom Migrationsverket ser man också snabba avvísningar som ett sätt att sända en tydlig signal om den rådande asylnpolitiken till de länder varifrån de asylsökande kommer. Snabba avvísningar ses med andra ord som ett medel att påverka inflödet av nya asylsökande.

Många av de asylsökande har mycket ovanliga personliga levnadsomständigheter. En del av dem vars asylberättelser vi sett i fallstudierna saknar anknytning till Sverige men har drivits hit av olika omständigheter.

Underlagsmaterialet ger begränsad information

Det underlagsmaterial som vi använt (de personakter som förvaras hos Migrationsverket) ger i vissa hänseenden mycket begränsad information. Här finns av naturliga skäl inga direkta upplysningar om vad det kan vara i verkets, Utlänningsnämndens, polisens eller någon annan myndighets eget arbetssätt som föranleder långa väntetider. Den information som finns i underlaget handlar om den asylsökande själv och hans eller hennes personhistoria, samt resultatet av de kontroller som gjorts av dessa uppgifter.

Den passiva väntetiden är oförklarad

Det som framför allt är oförklarat i det studerade materialet är det som kan kallas den passiva tiden. Den totala tidsåtgången i ett asylärende kan, enligt vad som tidigare framhållits, betraktas som bestående av tre olika delar:

- tid för aktiv handläggning av Migrationsverket och Utlänningsnämnden

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

- tid för korrespondens och kommunikation med andra myndigheter och med det juridiska ombudet
- passiv tid som inte kan förklaras av någon särskild aktivitet i ärendet.

De orsaker till fördröjningar som hänger samman med själva ärendehandläggningen är av de två förstnämnda typerna. Återstoden kan ses som passiv tid som beror på brister i de berörda myndigheternas arbetskapacitet. Arbetskapaciteten bestäms i sin tur av myndigheternas resurser, kompetens och arbetsrutiner.

Begreppet ”passiv tid” överensstämmer med begreppet ”kötid” som har använts i tidigare studier av ärendehandläggning. En klassisk sådan studie gjordes av RRV i mitten av 1980-talet efter ett uppdrag av Expertgruppen för offentlig ekonomi (*Långa handläggningstider i offentlig verksamhet*. RRV 1985, P 1985:3).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga 1

8 Vad betyder resurserna för tidsåtgången?

En fråga som är naturlig att ställa i detta sammanhang är i vilken mån resurserna för asylutredning och -prövning har en tydlig påverkan på tidsåtgången i asylprocessen. En ansats till analys av detta slag har gjorts med hjälp av vissa övergripande data som erhållits från Migrationsverket. Vidare förs en diskussion om betydelsen av en rad andra faktorer som inte kan fångas i den kvantitativa analysen. Analysen avser enbart Migrationsverket.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

8.1 Personal och arbetsmängd – en översikt

En översikt av utvecklingen av arbetsmängden och personalresurserna vid asylenheterna finns i diagram 8.1. Staplarna visar den totala ärendebelastningen på Invandrarverket/Migrationsverket under de aktuella åren, mätt som summan av antalet asylärenden som var öppna vid årets början och antalet nya asylansökningar under året. Denna summa utgör ett konstruerat mått eftersom alla dessa ärenden inte belastar organisationen samtidigt. Det ger emellertid ändå en grov indikation på arbetsbelastningen och dess förändringar mellan åren.

I diagrammet redovisas även arbetskraftsresurserna vid asylenheterna, mätt som antalet årsarbetskrafter (den heldragna linjen i diagrammet). Dessa uppgifter påverkas delvis av organisationsförändringar inom Invandrarverket/Migrationsverket. De siffror som noterats inuti staplarna avser mediantiden i första instans för varje årgång av asylsökande.

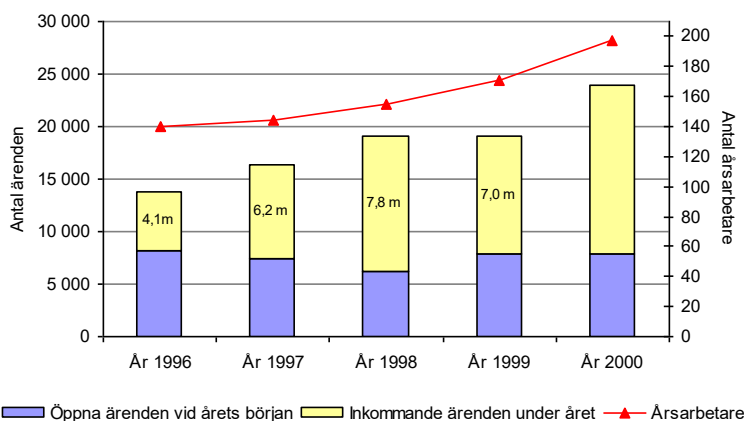
Diagrammet visar att det finns en viss följsamhet mellan antalet årsarbetare och arbetsbelastningen. Detta är i sig en viktig iakttagelse. Man kan också se att antalet öppna ärenden i början av varje år (ärendebalansen) inte har ökat över tiden, även om det finns variationer mellan åren.

Givetvis kan det under perioden ha uppstått obalanser mellan arbetskraft och arbetsbelastning. Det är dock svårt att avgöra i vilken mån sådana obalanser kan förklara hur tidsåtgången för besluten i första instans (mätt som mediantid) har förändrats mellan årgångarna. Det är inte självklart *vilka* asylärenden som påverkas av en eventuell obalans i arbetsbelastningen. Om personalen får mer att göra – blir det då de gamla eller de nya ärendena som drabbas av ökade handläggningstider? I princip kan både gamla och nya ärenden påverkas.

De data om antalet årsanställda vid asylenheterna som redovisas i diagrammet avser huvudsakligen asylprövning. För 1996 och 1997 gäller dock att alla asylenheter inte uteslutande arbetade med asylfrågor, några var kombinerade asyl/tillståndsenheter. Vidare bör nämnas att verket i början av perioden fick särskilda tillskott för kvalitetsförbättringar, bl.a. ökad muntlighet i processen samt motivering av positiva beslut. Resurser för inledande asylutredningar (totalt ca 35 årsarbetskrafter) ingår inte i diagrammet.

Diagram 8.1 Asylärenden och personal i första instans

Den heldragna linjen avser antalet årsarbetare inom asylprövningen (högra skalan). Staplarna avser antalet asylärenden (vänstra skalan). Siffrorna inuti staplarna avser



mediantider i första instans för respektive årgång av asylsökande.
Källa: Statisticons bearbetning av Migrationsverkets statistik.

Perioden som helhet

Under perioden som helhet – dvs. då man jämför år 2000 med år 1996 – har antalet ärenden (öppna plus nytilkomna) ökat med över 70 % samtidigt som antalet årsarbetare har ökat med ca 40 %. Antalet ärenden per person som arbetar med asylprövning har således ökat betydligt under perioden. Exakt hur mycket går dock inte att avgöra på grund av den ovan redovisade osäkerheten om antalet årsanställda i periodens början.

I diagrammet kan man också se att antalet öppna ärenden i början av varje år (ärendebalansen) inte har ökat över tiden. Vidare har mediantiden för beslut i första instans visserligen ökat betydligt under de tre första årgångarna, men för den årgång asylsökande som kom under 1999 inträdde en minskning. Någon anmärkningsvärd försämring har inte ägt rum under perioden, vare sig när det gäller ärendebalansen eller när det gäller mediantiderna, men heller ingen förbättring.

Det bör noteras att det totala antalet årsanställda vid asylenheterna är förhållandevis litet. Det rör sig om totalt omkring 200 årsanställda i hela landet som arbetar med asylprövning. Detta är en mycket liten del av det totala antalet årsanställda i Migrationsverket (mindre än 15 %).

8.2 Ojämn asylinströmning ökar tidsåtgången

Inströmningen av nya asylsökande sker oregelbundet. Detta framgår av den månadsvisa tidsserie som redovisats i diagram 6.2 (se kap. 6). Toppar uppkom i slutet av 1997, i mitten av 1998 samt, framför allt, i slutet av år 2000. Utvecklingen under 2001 visar också stora variationer – en nedgång i början av året har följts av en stark ökning.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1

En ojämn inströmning av ärenden är i sig en anledning till att stockningar uppstår som förlänger handläggningstiderna. Detta gäller generellt för alla myndigheter och alla slag av ärenden. När det gäller asylärenden förstärks dessa stockningsproblem av ett par särskilda omständigheter, bl.a. den nödvärnna prioriteringsordning som råder mellan inkommande och äldre ärenden. De nyinkomna ärendena måste i viss mån prioriteras helt enkelt därför att en inledande utredning måste göras för varje ny sökande så snart denne anmäler sig som asylsökande (jfr kap. 3). Även om en sådan inledande asylutredning är enkel att genomföra jämfört med en fördjupad asylutredning så kräver den ändå resurser som tas från behandlingen av äldre ärenden. Detta gäller i varje fall för större delen av vår analysperiod.

Till detta kommer att man inom Migrationsverket strävar efter att skilja ut ärenden som kan behandlas i "den snabba processen" som innehåller en tremånadersgräns (se kap. 6). Denna strävan innebär också att nya asylärenden prioriteras framför äldre.

Under det senaste året har Migrationsverkets ledning fattat vissa beslut som kan mildra dessa undanträngningseffekter. Den ena åtgärden är att låta inledande asylutredningar göras av särskild personal som inte har med de fördjupade asylutredningarna att göra. Den andra åtgärden är att kräva att inga asylärenden ska vara öppna under längre tid än 10 månader om inte särskilda skäl föreligger (i stället för som tidigare 6 månader). Detta sistnämnda krav innebär, enligt uppgift från en asylenhet i Solna, att en större del av arbetet med fördjupade asylprövningar kommer att läggas på äldre ärenden. Ett sådant förfarande innebär dock, enligt samma källa, andra problem – äldre ärenden är ofta mera svårutredda, väntetiden som sådan är påfrestande för den enskilde och fler inlagor från det juridiska ombudet kan förväntas enbart till följd av dröjsmålet.

8.3 Andra faktorer som påverkar arbete och tidsåtgång

Det finns naturligtvis en rad andra faktorer som påverkar tidsåtgången i asylprövningen, vid sidan av personalresurserna mätt i årsarbetskrafter. Många av dessa faktorer är organisationsanknutna, medan en del är beroende av själva asylärendenas karaktär, den asylsökandes beteende etc.

Organisationsanknutna faktorer

Bland de organisationsanknutna faktorer som kan påverka tidsåtgången i asylprocessen kan nämnas följande:

1. Migrationsverket har fått en del *ytterligare arbetsuppgifter* under perioden som berör asylhanteringen. En viktig sådan uppgift var att från polisen överta ansvaret för den inledande asylutredning som görs för varje asylsökande i samband med ansökan. Övertagandet, som ägde rum 1997, innebar ökade krav på resurser från asylenheterna. Kvaliteten i dessa utredningar anses dock ha förbättrats genom övertagandet, något som anses vara gynnsamt för effektiviteten i asylprövningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

En annan förhållandevis ny uppgift för verket är att förbereda återvändandet för personer som avvisats. Den senare uppgiften har dock större betydelse för personalen inom mottagningssystemet än för asylenheterna.

2. Effektiviteten i *andra myndigheters arbete* med asylfrågor har en direkt inverkan på tidsåtgången. Det gäller inte minst de svenska utlandsmyndigheterna (ambassader och konsulat). Migrationsverket och Utlänningsnämnden är beroende av utlandsmyndigheterna för att få konkreta upplysningar, både om förhållandena i olika länder och om vissa asylsökande personer. Enligt Migrationsverket är det för närvarande svårt för utlandsmyndigheterna att prioritera dessa uppgifter eftersom de själva har utsatts för nedskärningar i sin normala verksamhet.

3. *Samverkan mellan olika myndigheter i Sverige* – speciellt Migrationsverket och Utlänningsnämnden – är viktig när det gäller att fatta snabba beslut i s.k. signalärenden. Detta kan i vissa lägen ha strategisk betydelse för att begränsa inströmningen av nya asylsökande. Denna samverkan kan också påverka tidsåtgången för vissa grupper av ärenden.

4. De insatser som görs av *myndigheter i andra länder*, speciellt i samband med tillämpningen av Dublinkonventionen, har också stor betydelse för tidsåtgången i Sverige. Olika länder har olika ambitionsnivå när det gäller att svara på förfrågningar med anledning av Dublinkonventionen.

5. *Schengeninträdet* innebär både nya krav på de svenska myndigheterna och ökade möjligheter till kontroll genom det s.k. SIS-systemet (Schengen Information System). Vad detta innebär för effektiviteten i asylprövningen är oklart. Sveriges inträde Schengensamarbetet ägde rum i mars 2001 och påverkar därför inte analysen för åren 1996–2000.

6. En *ökad personalomsättning inom asylenheterna* kan dra ned tempot och kvaliteten i asylprövningen. En minskad personalomsättning kan av samma skäl medföra förbättrade arbetsinsatser. (Resonemanget utgår från att personalomsättningen i utgångsläget är förhållandevis normal eller högre än normal.)

7. *Utveckling av bättre arbetsmetoder och rutiner* inom asylprövningen samt utbildning av personalen i dessa metoder kan givetvis öka effektiviteten. Som exempel kan nämnas metoder för språkanalyser, metoder för att utreda oklara identiteter (datoriserade register för fingeravtryck), intervjuteknik bl.a. i förhållande till barn, utveckling av nya riktlinjer beträffande könsrelaterade asylskäl, dokumentationsrutiner m.m.

8. *Utveckling av datastödet*. Stora investeringar har gjorts under senare år, bl.a. genom landinformationssystemet Lifos. Detta kan medföra en minskad tidsåtgång inom asylprövningen. Både utvecklingen av datastödet och metodutvecklingen i övrigt (punkt 7 och 8) kan emellertid också medföra *bättre kvalitet i besluten* utan att det nödvändigtvis påverkar tidsåtgången för besluten, åtminstone inte i första instans. Bättre besluts kvalitet – dvs. säkrare överensstämmelse med intentionerna i den svenska utlänningslagstiftningen – kan givetvis ha en god effekt på asylprocessen i stort då man ser till samt-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

liga instanser. En förutsättning för detta är att besluten accepteras av de sökande.

9. *Gemensamma ansträngningar att uppnå vissa kvantifierade mål* kan fungera som en sporre och ett stöd för ökad arbetstakt och effektivitet, och därmed begränsa tidsåtgången i asylärenden. En stor sådan ansträngning gjordes under år 2000 då Migrationsverket lyckades behandla och fatta beslut i 17 000 asylärenden. Det finns dock en risk för att denna typ av koncentrerade ansträngningar främst får kortsiktiga effekter.

Faktorer som beror av de asylsökande

Utöver dessa organisationsanknutna faktorer som kan påverka effektiviteten och tidsåtgången i behandlingen av asylärenden finns även ett antal omständigheter som beror av de sökande.

10. Det gäller t.ex. frågor om *identifiering och resvägar*. Identifieringssvårigheterna anses ha ökat, bl.a. därför att förfalskade dokument har blivit vanligare samtidigt som förfalskningarna blir svårare att avslöja. Vidare har resvägarna ändrats, något som enligt bedömningar inom Migrationsverket kan vara en följd av att människosmugglare har lärt sig innebörden av Dublinkonventionen och hur den kan undvikas.

11. Ytterligare en omständighet är att *familjemönstren* ändrats bland de asylsökande. Tidigare var det fler stora familjer vars ansökningar behandlades gemensamt, medan det nu är fler ensamstående personer som söker asyl.

I kapitel 7 finns också en diskussion av möjliga orsaker till fördröjningar (avsnitt 7.3). De förklaringar som där tas upp är främst sådana som har visats genom fallstudierna och sammanhänger med svårigheterna att utreda och avgöra olika ärenden.

Vad innebär de kvalitativa faktorerna sammantaget?

Har arbetet med asylprövning blivit lättare eller svårare, sett utifrån de kvalitativa faktorer som nämnts ovan?

Denna fråga kan inte besvaras med säkerhet och precision eftersom situationen är komplex och flera faktorer är svårbedömda. Vid en samlad bedömning är det dock svårt att tro att arbetet med asylprövning har förenklats på något mera radikalt sätt. Inom Migrationsverket anser man att asylprövningen har blivit en mera komplex uppgift än tidigare.

Flera av de grundläggande svårigheter som finns i asylprövning, som t.ex. kommunikationsproblem och trovärdighetsbedömningar, är inte lättare i dag än tidigare, även om vissa nya metoder (t.ex. språkanalyser) har tillkommit. Många av de faktorer som nämnts ovan är beroende av omständigheter som ligger utanför Migrationsverkets och Utlänningsnämndens kontroll.

Den kvantitativa analysen som presenterades i början av kapitlet (avsnitt 8.1) visar att antalet ärenden per person som arbetar med asylprövning har ökat under perioden. Ändå har antalet öppna ärenden vid årets början (ären-debalansen) inte ökat. Inte heller tidsåtgången (mätt med mediantid) har ökat

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

genomgående. Tillsammans tyder dessa omständigheter på att produktiviteten har ökat inom asylenheterna – trots eller tack vare de förändringar som har ägt rum i arbetsuppgifter och arbetsmetoder.

8.4 Hur lång är den aktiva arbetstiden?

Tidsåtgången i ett asylärende består endast till en liten del av aktiv arbetstid. Den arbetsvolym (aktiv arbetstid omräknat till koncentrerat heltidsarbete) som behövs för att avgöra ett asylärende i första instans uppgår till ganska få arbetsdagar. I en promemoria från Statens invandrarverk (*Vilka resurser behövs för asylprövning?* 1996-09-18) räknade man med att den aktiva arbetstiden för handläggare och beslutsfattare vid asylenheterna var i genomsnitt 10 timmar per ärende. Lednings- och assistentresurser var då inte inräknade, liksom inte heller resurser för inledande asylutredningar.

Man kan också beräkna den genomsnittliga arbetstiden per ärende med utgångspunkt från verkets statistik för år 2000. Under detta år fattades beslut i ca 17 000 asylärenden av en personal på ca 230 årsarbetskrafter (200 för asylprövning och 30 för inledande asylutredningar). Om man räknar med 215 arbetsdagar per person och år, vilket anses vara normalt för statsanställda, betyder det att verket klarade av att utreda och fatta beslut i 17 000 ärenden med ca 50 000 arbetsdagar. Det betyder att varje asylärende krävde ca 3 arbetsdagar i genomsnitt. Denna beräkning är naturligtvis grov, men den ger ändå ett klart uttryck för det faktum att Migrationsverkets aktiva arbetstid i varje asylärende är mycket begränsad.

8.5 Avslutande diskussion

Fler ärenden per årsarbetare

I det föregående har vi redovisat uppgifter som tyder på en ökad arbetsbelastning per person inom asylprövningen samt ryckighet i ärendetillströmningen. Dessa faktorer kan i och för sig förväntas leda till en ökad tidsåtgång i asylprocessen. Vi har också diskuterat ett antal olika faktorer som påverkar innehållet i arbetet med asylprövning och förutsättningarna för detta arbete. Vissa av dessa faktorer är positiva men svårbedömda – det är t.ex. svårt att bedöma hur stora rationaliseringseffekter som den tekniska utvecklingen har haft. En del av de åtgärder som vidtagits av Migrationsverket och/eller Utlänningsnämnden kan också fungera så att man lyckas uppnå bättre kvalitet i besluten – eller bemästra nya svårigheter – utan att detta har någon större effekt på tidsåtgången.

Den kvantitativa analysen tyder på att produktiviteten i asylenheternas arbete har ökat. Man har under perioden 1996–2000 fått ett ökat antal ärenden per årsarbetare, men ärendebalansen har inte ökat och tidsåtgången har heller inte ökat på något entydigt sätt. Någon förbättring av förhållandena i form av minskade ärendebalanser eller minskad tidsåtgång har dock inte uppnåtts.

Det ovan sagda avser vår analysperiod 1996–2000. På grund av den starka ökningen av antalet asylsökande under hösten år 2000 har ärendebalansen

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

vid det senaste årsskiftet (1 januari 2001) dock ökat väsentligt jämfört med året innan.

Tidsåtgångens tre delar

Tidsåtgången i ett asylärende består endast till en liten del av aktiv arbetstid (överslagsberäkningen ovan tyder på 3 arbetsdagar). Till det kommer dels tider för kommunikation med det juridiska ombudet och med andra myndigheter, dels rena väntetider som beror på att ingen har tid att arbeta med ärendet. Förhållandet mellan dessa tre delar av den totala tidsåtgången har central betydelse för möjligheterna att minska tidsåtgången med olika åtgärder.

En viktig faktor att försöka påverka är tidsåtgången för kommunikation mellan Migrationsverket och andra aktörer. Denna kan inte mätas statistiskt men är möjlig att undersöka för varje enskilt fall med hjälp av uppgifter i personakterna. Ett försök till sådan analys har gjorts i samband med några av fallstudierna i kapitel 7.

Resultatet visar att kommunikationstiden bara kan förklara en mindre del av tidsåtgången för de undersökta fallen. Det finns långa perioder som inte har någon annan förklaring än att ärendet har fått vänta. I enskilda fall kan man se detta som en följd av att ärendet inte har prioriterats. Den generella förklaringen är emellertid brist på arbetskapacitet hos myndigheten. Arbetskapaciteten bestäms i sin tur av personalresurser och kompetens tillsammans med organisation och arbetsrutiner.

Tidsåtgången för kommunikation är i princip möjlig att påverka från verkets sida genom att man så tidigt som möjligt ombesörjer den nödvändiga kommunikationen, arbetar med automatiserade påminnelser etc. På grund av datatekniken går det i dag mycket snabbt att förmedla meddelanden till andra. Detta borde också ha en gynnsam effekt på handläggningen av asylärenden. En förutsättning för detta är att de meddelanden som kommer tas om hand och åtgärdas direkt (både av Migrationsverket och av dem man kommunicerar med) i stället för att läggas på hög till följd av tidsbrist. Förbättringar i personalsituationen och det som därtill hör – resurser, organisation, arbetsrutiner – kan vara nödvändiga för att matcha tekniska förbättringar i t.ex. kommunikation och datatillgång.

Det väsentliga från ekonomisk och humanitär synpunkt är att förkorta den totala tidsåtgången, inklusive den passiva tiden som svarar för mycket långa fördröjningar. Arbetskapaciteten hos de berörda myndigheterna är här avgörande. Personalresurserna för asylprövning, tillsammans med organisation och arbetsrutiner, är nyckelfaktorer för tidsåtgången i asylprocessen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

9 Kostnader

9.1 Utgångsläget

Politikområdet Migrationspolitik omfattar omkring 2 000 miljoner kronor. Drygt hälften av detta belopp går till mottagande av asylsökande, dvs. till kostnader för de asylsökandes kost och logi, vård m.m. I övrigt ingår anslag till förvaltningen i de berörda myndigheterna, till migrationspolitiska åtgärder, till offentligt biträde och till utresor för avvisade och utvisade.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1

Tabell 9.1 Utgifter för politikområdet Migrationspolitik

Anslag	Utgift 1997 Mkr	Utgift 1998 Mkr	Utgift 1999 Mkr	Utgift 2000 Mkr
A1 SIV/ Migrationsverket	499	467	445	456
A2 Mottagande av asylsökande	1 005	972	1 213	1 372
A3 Migrationspol. åtgärder	285	200	120	200
A4 Utlänningsnämnden	63	65	62	70
A5 Off. biträde i utl. ärenden	52	51	51	68
A6 Utresor för avvisade och utvisade	58	68	60	58
A Migrationspolitik totalt	1 963	1 823	1 953	2 223

Not 1: Anslagsbenämningarna A1, A2 etc, har numera ändrats till 12.1, 12.2 etc.
Not 2: Anslaget A1 disponeras inte helt av Migrationsverket. En viss del (15 mkr under 2000) disponeras av regeringen för att täcka utlandsmyndigheternas arbete med migrationsfrågor. Under 1997 disponerades 67 mkr av Rikspolisstyrelsen.
Not 3: Anslaget A3 (Migrationspolitiska åtgärder) består huvudsakligen av medel för vidarebosättning – dvs. överföring av flyktingar enligt kvot – men även t.ex. återvändningsinsatser, anhörigresor och internationell samverkan.
Källa: Budgetpropositioner för åren 1999–2002, utg. omr. 8

Anslagens förändring under det senaste året framgår av tabell 9.2. I regeringens ekonomiska vårproposition 2001 föreslogs tillskott med 200 miljoner kronor för det migrationspolitiska området, plus ett nytt EU-finansierat anslag med 38 miljoner kronor. I den senaste tilläggsbudgeten som lades fram i september 2001 (tillsammans med budgetpropositionen för nästa år) föreslås tillskott med ytterligare 584 miljoner kronor.

Tillskotten avser till helt övervägande del anslaget för mottagande av asylsökande. Detta har ökat med sammanlagt 686 miljoner kronor (66 %), medan anslaget till Migrationsverket har ökat med 66 miljoner (15 %) och anslaget till Utlänningsnämnden med 7 miljoner kronor (10 %). En del av tillskottet till Migrationsverket avser IT-stöd i samband med Schengeninträ-

det. Vidare har anslaget till offentligt biträde i utlänningsärenden ökat med 25 miljoner kronor (43 %).

Tabell 9.2 Anslagsbelopp för 2001 vid olika tidpunkter

Miljoner kronor

Anslag för 2001	Förslag i budgetpr op. sept. 2000	Tillskott i tilläggsbudget 1, april 2001	Tillskott i tilläggsbudget 2, sept. 2001	Ny nivå sept. 2001
12:1 Migrationsverket	446	27	39	512
12:2 Mottagande av asylsökande	1 039	168	518	1 725
12:3 Migrationspolitiska åtgärder	285	0	0	285
12:4 Utlänningsnämnden	70	5	2	77
12.5 Offentligt biträde i utlänningsärenden	58	0	25	83
12.6 Utresor för avvisade och utvisade	64	0	0	64
12:7 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	0	38	0	38
Totalt	1 962	238	584	2 784

Källa: Prop. 2000/01:100, s. 156 f. samt prop. 2001/02:1 utg. omr. 8

Hur får anslagen användas?

Migrationsverkets centrala administration och prövning av uppehållstillstånd och medborgarskap finansieras från anslaget 12:1 *Migrationsverket*. Kostnader för prövning av överinstansen (Utlänningsnämnden), för offentligt biträde samt för utresor för avvisade och utvisade finansieras från särskilda anslag (se tabell 9.1). All annan verksamhet som rör de asylsökande finansieras från anslaget 12:2 *Mottagande av asylsökande*.

Anslaget *Mottagande av asylsökande* har mycket blandad karaktär. Här ingår bl.a. bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag samt ersättning till kommuner och landsting för kostnader för skola, hälso- och sjukvård m.m. Dessa utbetalningar styrs i stor utsträckning av lagar och förordningar.

Från anslaget finansieras också kostnader för anläggningsboende för asylsökande samt löner, resor, traktamenten och övriga omkostnader för den personal som arbetar inom mottagningssystemet. Här finns personal som arbetar med såväl mottagande av asylsökande som med organiserad verksamhet, förvar och återvändande. I anslaget ingår även den del av Migrat-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ionsverkets gemensamma kostnader som är hänförlig till den verksamhet som finansieras via anslaget.

Detaljerade bestämmelser om hur anslagen får användas och vem som har rätt att disponera olika anslagsposter finns i myndigheternas regleringsbrev. Där framgår också att Migrationsverkets investeringar i anläggningstillgångar som används vid mottagande av asylsökande ska finansieras från anslaget 12:2. Detta innebär ett undantag från kapitalförsörjningsförordningen, som annars skulle innebära att investeringar finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Tillåten flexibilitet

Trots den formella låsningen av anslagsstrukturen finns det en viss flexibilitet i systemet. Regeringen kan tillföra pengar under löpande budgetår via tilläggsbudget eller medge anslagsöverskridanden. Dessutom har myndigheten själv vissa möjligheter att utnyttja mer eller mindre pengar än årets anslag, främst via systemen med anslagssparande och anslagskrediter. I årsredovisningarna kan man se hur denna flexibilitet har utnyttjats i praktiken. Uppgifterna är dock svårtolkade. En genomgång med personal från Migrationsverkets resursenhet visar att de ändringar som gjorts i stor utsträckning har haft tekniska orsaker.

Från verkets sida framhåller man också att pengar som tillförs i tilläggsbudget på våren (i juni) inte är till så stor nytta i prövningsverksamheten om det är fråga om utbyggnad och rekrytering. I den situationen behöver man längre framförhållning. Det är viktigt att få underhandsbesked om kommande resurstillskott.

De förändringar i anslagen som hittills gjorts för innevarande år (2001) framgår av tabell 9.2 ovan. Ett par av de större förändringar som gjorts under de två senaste åren (1999 och 2000) redovisas nedan.

Anslaget till Mottagande av asylsökande (A2)

- 1999 Viktigast under 1999 var att verket fick ett tillskott med 408 miljoner kronor som beslutades i tilläggsbudget 2 (dvs. i december samma år). Detta tillskott motsvarade 33 % av utgiften på anslaget under 1999 och 47 % av det förslag som regeringen ursprungligen hade lagt fram i budgetpropositionen för det året. Orsaken var evakueringen av flyktingar från Kosovo.
- 2000 Under år 2000 utnyttjades hela anslagskrediten på 117,5 miljoner kronor. Vidare användes ett av regeringen medgivet anslagsöverskridande på 70 miljoner kronor samt ett ej medgivet överskridande på 2,7 miljoner kronor. Det sistnämnda anmälades till regeringen i januari 2001.

Kritik från RRV:s årliga revision

RRV har granskat Migrationsverkets årsredovisning, den underliggande redovisningen och ledningens förvaltning för räkenskapsåret 2000. RRV

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

konstaterade att Migrationsverkets årsredovisning var upprättad i enlighet med gällande regler och bedömde att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande. RRV har dock lämnat en invändning i sin revisionsberättelse. Skälet är att två av anslagen (A2 och A5 post 2) har disponerats utöver tilldelade medel, beviljad anslagskredit och medgivet överskridande. De belopp det var fråga om var sammanlagt 4,2 miljoner kronor.

I sin årsredovisning förklarar verket att överskridandet av anslaget A2 (med 2,7 mkr) beror på att verket har ”öppnat ett antal nya mottagningsenheter i slutet av året som en följd av den ökande asylinströmningen under hösten i kombination med svårigheter att kommunplacera personer med uppehållstillstånd”. Överskridandet av anslaget A5 post 2 (med 1,5 mkr) förklaras av att ”betydligt fler ärenden avgjordes än beräknat. Under november och december avgjordes närmare 28 % av det totala antalet ärenden.”

I sin revisionsberättelse, som är riktad till regeringen, skriver RRV att Migrationsverket inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att hålla sig inom tilldelade medel, beviljad anslagskredit och medgivet överskridande enligt regeringsbeslut.

I en revisionsrapport riktad till Migrationsverkets styrelse erinrar RRV om att det av anslagsförordningen (med föreskrifter och allmänna råd) följer att det ska finnas fungerande rutiner för prognostisering av anslagsutfall som innebär att erforderliga åtgärder (regeringsbeslut e.d.) hinner vidtas så att överskridande inte uppstår. Myndigheten ska löpande under året följa upp och prognostisera anslagsutnyttjandet. Kravet på god utgiftskontroll ska tillgodoses genom att myndigheten minst en gång per månad gör en uppföljning och prognos.

Kostnadssambanden

Kostnaderna för Migrationsverkets verksamhet beror i mycket stor utsträckning på hur många personer som kommer till Sverige för att söka asyl. Detta är en faktor som verket inte har möjlighet att styra. Det är heller inte möjligt att göra prognoser över antalet asylsökande som är så träffsäkra att man kan beräkna anslagen ”rätt”. Som framgått ovan har den starka ökningen av antalet asylsökande medfört att anslagskrediter och medgivet anslagsöverskridande har utnyttjats till betydande belopp under år 2000 och att stora belopp tillförts i tillägsbudget under 2001.

Antalet asylsökande påverkar både Migrationsverkets kostnader för egen personal och lokaler (anslaget A1, numera 12.1) och kostnaderna för mottagningssystemet (anslaget A2, numera 12.2). I viss mån påverkas även övriga anslag inom det migrationspolitiska området.

Kostnaderna för mottagningssystemet beror även på verksamheten i andra myndigheter, speciellt Utlänningsnämnden, i viss mån också Integrationsverket. Alla asylsökande som ännu inte har fått uppehållstillstånd är normalt kvar i verkets mottagningssystem och har rätt till dagersättning och boende, antingen i form av anläggningsboende eller i form av eget boende med hyresbidrag. Väntetider som beror på handläggningen i Utlänningsnämnden medför betydande kostnader i mottagningssystemet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Även de personer som förut varit asylsökande men som har fått uppehållstillstånd är kvar i mottagningssystemet en tid. Längden på denna period beror på boendeformen. För de asylsökande som valt s.k. eget boende hos släkt och vänner är perioden begränsad till en månad. För dem som bor på någon av Migrationsverkets anläggningar då de får uppehållstillstånd kan perioden (den s.k. bosättningstiden) bli betydligt längre. Fördröjningar i detta skede beror på arbetet i Integrationsverket och kommunerna samt på vissa yttre förhållanden (bostadsbristen i storstäderna). Det förekommer också förse-
ningar med att delge beslutet om uppehållstillstånd till den sökande.

Kostnadssambanden kan sammanfattas på följande vis:

- Kostnaderna för *hela politikområdet Migrationspolitik* beror i hög grad av hur många människor som tar sig till Sverige för att söka asyl. Kostnaderna beror inte bara av årets asylsökande utan även av tidigare års.

Kostnaderna för *mottagningssystemet (anslaget A2 respektive I2.2)* påverkas dessutom av följande omständigheter:

- handläggningstiden för asylprövning i Migrationsverket,
- i vilken mån Migrationsverkets beslut överklagas,
- handläggningstiden i Utlänningsnämnden,
- i vilken mån den sökande lämnar in en ny ansökan till Utlänningsnämnden och nämnden beslutar om inhibition av ett tidigare avvisningsbeslut,
- de dröjsmål med utresan som uppstår för personer som fått beslut om avvisning eller utvisning (sådana dröjsmål beror delvis på att det finns praktiska hinder med att ordna nödvändiga resehandlingar, men det finns även andra s.k. verkställighetshinder),
- de dröjsmål med kommunplacering som uppstår för de tidigare asylsökande som har fått permanent uppehållstillstånd.

En jämförelse

Anslagsstrukturen är inte densamma i alla statliga myndigheter och de principer som finns förefaller inte att tillämpas konsekvent. Kriminalvårdsverket är en myndighet med en verksamhet som i vissa avseenden liknar Migrationsverkets. Kriminalvårdsverket har för år 2001 tilldelats ett ramanslag på sammanlagt 4 148 miljoner kronor. Anslaget är avsett att täcka verkets sam-
lade verksamhet inom rättsväsendet, både lönekostnader för de anställda och uppehälle för de intagna. För åren 1999 och 2000 var anslagstilldelningen 3 639 respektive 3 820 miljoner kronor, utan uppdelning på anslagsposter.

Den enda del av Kriminalvårdsverkets verksamhet som bekostas av ett särskilt anslag är Utresor för avvisade och utvisade. Detta hör till ett annat politikområde (Migrationspolitik). Verkets andel av detta anslag var 46 mil-
joner kronor för 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

9.2 Prognoser för antalet asylsökande

Inflödet av nya asylsökande är svårt att förutse

Antalet personer som kommer till Sverige och söker asyl här varierar starkt mellan åren. Antalet har tredubblats under perioden 1996–2000 och ökade särskilt starkt under andra halvåret 2000. En fortsatt ökning har rapporterats under innevarande år. Utvecklingen är mycket svår att förutsäga.

Svårigheterna att göra prognoser på detta område kan visas med ett par exempel.

I september 2000 bedömde Migrationsverket att det totala antalet asylsökande under helåret 2000 skulle bli 13 700 personer. Fyra månader tidigare var prognosen 12 000 personer. Det verkliga antalet asylsökande under år 2000 blev över 16 000. Den grupp personer som evakuerats från provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien och som sökt asyl i Sverige efter det att deras tidsbegränsade uppehållstillstånd löpt ut inkluderas inte i något av de ovan nämnda prognostalen. Dessa personer fanns redan i landet och skulle därför, enligt verkets uppfattning, inte räknas som asylsökande. Däremot kom deras ansökningar naturligtvis att belasta systemet för asylprövning vid den tidpunkt då asylansökan gjordes. Tar man hänsyn till detta blir antalet asylansökningar under år 2000 ca 20 000.

Vid samma tillfälle, alltså i september 2000, bedömde Migrationsverket att det totala antalet asylsökande under det kommande året (2001) skulle bli 13 000. Den aktuella prognos som nu, ett år senare, görs av verket är över 50 % högre (20 000 personer).

Att förutse hur många personer som kommer att söka asyl i Sverige under de kommande månaderna är uppenbarligen mycket svårt. I samband med budgetpropositionen görs ändå prognoser för flera år framåt.

Hur arbetet med prognoserna går till

Migrationsverket gör prognoser för antalet asylsökande som bygger på kunskaper och bedömningar inom verket. Enligt regleringsbrevet för Migrationsverket år 2001 ska verket lämna prognoser till regeringen vid fem tillfällen under år 2001. Enligt verket har myndigheten detta år lämnat prognoser vid åtta tillfällen.

En prognos för antalet asylsökande bygger på bedömningar av den aktuella politiska situationen i olika länder i kombination med de s.k ”pull-faktorer-na”. De sistnämnda sammanhänger med hur många personer från ett visst land som redan bor i Sverige, mottagandevillkoren i olika länder, rykten som sprids m.m. Den praxis som tillämpas av myndigheterna har också betydelse – snabba positiva beslut för en viss grupp asylsökande anses få konsekvenser i form av ökad inströmning. Andra länders praxis påverkar också, i synnerhet praxis i stora asylmottagarländer (t.ex. Tyskland).

I prognoserna försöker man dessutom beakta effekterna av regelförändringar som t.ex. Dublinöverenskommelsen, bilaterala avtal med olika länder, Schengensamarbetet, kontrollåtgärder mot irreguljär migration m.m. Prognoserna är osäkra eftersom förhållandena kan ändras snabbt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Verkets prognos stäms av med övriga berörda myndigheter, dvs. Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsverkets transporttjänst och Integrationsverket. Därefter skickas prognosen till Enheten för migration och asylpolitik vid Utrikesdepartementet.

Inom Utrikesdepartementet diskuteras prognosen av en arbetsgrupp bestående av 6–7 personer. På grundval av den samlade kunskap som finns representerad i arbetsgruppen, och efter avstämning med den politiska ledningen vid departementet, görs en revidering av Migrationsverkets prognos. Enligt verket innebär denna revidering regelmässigt ett mindre antal asylsökande än vad Migrationsverket har angett. Arbetsgruppens prognos delges även tjänstemän från Närings- och Finansdepartementen. I detta skede kan prognosen komma att revideras ytterligare. Tankegångarna bakom arbetsgruppens prognos dokumenteras dock inte.

Osäkerheten omkring effekterna av Sveriges inträde i Schengensamarbetet under mars 2001 återspeglas även i prognosarbetet. Från Utrikesdepartementets sida framhåller man detta som en huvudförklaring till att regeringen under år 2000 beräknade medelsbehovet med utgångspunkt från ett lägre antal asylsökande än Migrationsverket. Regeringen har dock informerat riksdagen om att inträdet i Schengensamarbetet kunde komma att få effekter på politikområdet för år 2001 och framåt. Prognosgruppen vid Utrikesdepartementet har enligt uppgift noggrant följt utvecklingen under de senaste månaderna samt analyserat vilka förändringar av antalet asylsökande som kan hänföras till Schengeninträdet. Detta återspeglas i de prognoser som gjorts inför budgetpropositionen för 2002.

De samlade diskussionerna inom Regeringskansliet resulterar i en prognos för antalet asylsökande som sedan läggs till grund för beräkningar av vissa anslag inom politikområdena Integration och Migration. Prognosen är avgörande för vilka resurser som finns tillgängliga för asylprövning, både i Migrationsverket och i Utlänningsnämnden. Resurserna kan dock förändras under året genom att regeringen tillför medel i tilläggsbudget eller medger överskridande av anslag.

Kommentarer

Den ovanstående beskrivningen av hur prognosarbetet går till baseras på intervjuer och e-postkommunikation med berörda tjänstemän inom Migrationsverket och Utrikesdepartementet. Ett par observationer kan tillfogas.

För det första kan nämnas att man från departementets sida motiverar de extra resurstillskott som ofta ges till politikområdet med att ”omvärldsfaktorer som inte alltid kan förutses många gånger påverkar inströmningen av antalet asylsökande till Sverige”. Men de okända omvärldsfaktorerna är knappast den enda anledningen till att man måste tillföra resurser. Det kan också finnas brister i Regeringskansliets prognosarbete.

Vilka är skälet till att expertisen inom Migrationsverket inte medverkar i departementets prognosarbete? Inom verket finns en viss misstro mot det prognosarbete som bedrivs i Regeringskansliet. Denna misstro skulle behöva överbryggas genom ett närmare samarbete.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

För det andra kan noteras att de resurstillskott som ges genom tilläggsbudget eller genom att regeringen medger överskridande av anslag kommer ganska sent under året. I den mån Migrationsverket behöver bygga upp nya enheter för asylprövning samt nyanställa och utbilda ny personal inom denna grannlaga och kompetenskrävande verksamhet krävs flera månaders framförhållning.

9.3 "Underfinansiering"

Enligt Migrationsverkets uppfattning är hela politikområdet Migrationspolitik underfinansierat. Termen "underfinansiering" kan närmast tolkas som ett uttryck för uppfattningen att området tillförs mindre pengar än vad som vore rationellt, i synnerhet då man anlägger ett flerårigt synsätt.

Även inom Utrikesdepartementet anser de berörda tjänstemännen att vissa anslag inom området varit underfinansierade. Detta har enligt departementet lett till omprioriteringar, dels inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, dels från andra utgiftsområden inom Utrikesdepartementets ansvarsområde. Omprioriteringarna har gjorts i enlighet med den statliga budgetprocessen.

På frågan vad som kan förklara hur denna situation (underfinansiering med återkommande resurskriser) har kunnat uppstå har revisorernas utredare fått några olika svar.

För det första konstateras att arbetsuppgifterna för Invandrarverket/Migrationsverket har ändrats vid flera tillfällen under senare år. Enligt chefen för Migrationsverkets verksamhetssektori har man underskattat medelsbehovet för att genomföra dessa förändringar, delvis därför att man från Regeringskansliets sida räknat med att förändringen skulle medföra *omedelbara* effektivitetsvinster. Ett exempel är den överflyttning av ansvaret för de inledande asylutredningarna från polisen till Migrationsverket som gjordes 1997. Då resursbehovet beräknades för den nya arbetsuppgiften räknade man också in kommande effektivitetsvinster. Men eftersom förändringen krävde ett inlärningsstadium kunde dessa effektivitetsvinster i praktiken inte uppstå redan samma år som förändringen genomfördes. Handläggare vid resursenheten på Migrationsverket anser att Finansdepartementets tjänstemän har anlagt ett kortsiktigt (ettårigt) synsätt på budgetfrågorna.

Som framgått i det föregående har också funnits fel i de prognoser som gjorts för antalet asylsökande. Prognosfelen är inte slumpmässiga utan innebär en systematisk underskattning av det verkliga antalet asylsökande.

Omvärldsfaktorer som inte har kunnat förutses är den orsak till underfinansieringen som framhålls från departementets sida. Som exempel nämns krisen i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien, andra länders ändring av invandrings- och flyktingpolitiken m.m.

En annan förklaring till underfinansieringen som framförts vid diskussioner med företrädare för Migrationsverket sammanhänger med konstruktionen av utgiftstaken för statsbudgeten. Detta stämmer också med departementets egen beskrivning av de omprioriteringar som gjorts.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Ytterligare en förklaring har framförts av Utrikesdepartementets budgethandläggare. Den del av anslaget för mottagande av asylsökande (anslaget A2, numera 12.2) som avser personal, lokaler m.m. räknas inte upp enligt det index som Finansdepartementet normalt använder för att kontinuerligt räkna upp andra anslag med liknande ändamål. Detta får till följd att anslaget i denna del hela tiden minskar i värde. Andra delar av anslaget är styrda av förordningar och räknas upp genom regeringsbeslut. Det gäller t.ex. dagsättning, särskild ersättning och bostadsersättning till de asylsökande m.fl., ersättning till kommuner för de asylsökandes skolgång och ersättning till landstingen för hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

9.4 Begärda förändringar av anslagsstrukturen

Behov av ökad flexibilitet har påtalats

Migrationsverket har framfört att det finns behov av en ökad flexibilitet i anslagstilldelningen. Att det finns ett sådant behov beror på de direkta kopplingar som finns mellan anslagen – en ökad satsning på asylprövning, som bekostas av förvaltningsanslaget, anses kunna ge flerdubbla besparingar på anslaget till mottagande av asylsökande. Härtill kommer svårigheterna att förutse utvecklingen av antalet asylsökande och de övriga krav som ställs på asylprövningen.

Synpunkter av detta slag har framförts i skrivelser till regeringen, bl.a. i budgetunderlaget för år 2001 men enligt verket även vid tidigare tillfällen. Migrationsverket har också besökt socialförsäkringsutskottet i riksdagen, liksom de politiska partierna, och där framfört liknande synpunkter.

I en skrivelse till regeringen i augusti 2001 framför Migrationsverkets styrelse stor oro för resurssituationen inom verket (*Varför lyckas vi inte förkorta väntetiden för den sökande – och varför klarar vi inte att upprätthålla en human och värdig migrationspolitik? 2001-08-17*). Skrivelsen var bl.a. föranledd av den ökning av antalet asylsökande som ägt rum sedan sommaren 2000 och som resulterat i ett ökat antal öppna ärenden under första halvåret 2001. I skrivelsen presenteras också beräkningar av de kostnader som uppstår i mottagningssystemet om man *inte* tillför resurser till asylprövningen.

Migrationsverket har under senare tid genomfört en organisationsförändring som innebär att inledande asylutredningar görs av särskild personal som inte arbetar med asylprövning. Verket har också beslutat att de inledande utredningarna ska bekostas av anslaget Mottagande av asylsökande (12.2) i stället för som tidigare av förvaltningsanslaget (12.1). Den sistnämnda förändringen är dock inte ny; beslutet framgår av ett GD-protokoll från 1998 (1998-05-27). Förändringen har enligt uppgift från verket diskuterats mellan verksledning och statssekreterare. Så sent som i augusti 2001 var den dock inte känd av budgethandläggaren vid Utrikesdepartementet.

Den formella grunden för att bekosta inledande asylutredningar med mottagningsanslaget finns i verkets regleringsbrev. Från anslaget kan en rad olika utgifter finansieras. De flesta av dessa är väl preciserade men här finns också en mera ospecificerad grupp av utgifter, nämligen ”den del av Migrat-

ionsverkets gemensamma kostnader som är hänförlig till den verksamhet som finansieras via anslaget”. För den utomstående är det oklart varför denna formulering kan täcka inledande asylutredningar men inte asylprövning.

Riksdagens begäran hösten 2000

Handläggningstiderna hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden diskuterades i socialförsäkringsutskottet under hösten 2000. Förslag till en mer flexibel resursanvändning efterlystes av utskottet i syfte att möjliggöra kortare handläggningstider. Riksdagen gjorde också ett tillkännagivande till regeringen i denna fråga. Riksdagen begärde att regeringen i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2001 skulle redovisa ett sätt att möjliggöra ett mer flexibelt utnyttjande av anslagen på migrationsområdet, då i första hand anslagen 12.1 Migrationsverket och 12.2 Mottagande av asylsökande (bet. 2000/01:SfU2).

Regeringens uttalande i vårbudgeten

I vårbudgeten, april 2001, framförde regeringen generella argument för att någon förändring i anslagsstrukturen inte behövs för Migrationsverket. Flexibilitet finns redan inbyggd i systemet. Inom anslagen finns flexibilitet genom att man kan utnyttja anslagkredit respektive anslagssparande. Om detta inte är tillräckligt kan regeringen föreslå omprioriteringar i tilläggsbudgeten två gånger per år.

Enligt regeringens uttalande i vårbudgeten är det dessutom en viktig princip att förvaltningsanslag och sakanslag hålls åtskilda. Syftet är att underlätta styrningen av förvaltningen. Anslagets ändamål ska vara tydligt för både riksdag och regering. Sakanslag bör därför hållas så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningskostnader. I vårbudgeten hänvisade regeringen också till att finansutskottet har uttryckt kritik mot att regeringen blandat transfereringsutgifter med förvaltningsutgifter inom samma politikområde (bet. 2000/01:FiU2, s. 10).

Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det inte fanns behov av något förslag till särskilda åtgärder med anledning av socialförsäkringsutskottets initiativ (prop. 2000/01:100, s. 126 f.).

Begreppen förvaltningsanslag och sakanslag

Med *förvaltningsanslag* avses ett anslag som bekostar centrala förvaltningsuppgifter i en myndighet. Sådana centrala förvaltningsuppgifter ska normalt kunna styras direkt av regeringen. Med *sakanslag* avses ett anslag som bekostar en verksamhet som sköts av myndigheten. En sammanblandning mellan dessa två typer av anslag skulle teoretiskt kunna medföra att förvaltningen (”byråkratin”) svällde på den egentliga verksamhetens bekostnad. Bland ansvariga tjänstemän i såväl Regeringskansliet som riksdagens utskott finns därför traditionellt en stark motvilja mot sammanblandning av dessa två typer av anslag. Kanslichefen i finansutskottet nämner särskilt risken för att förvaltningskostnader (t.ex. lokal- och lönekostnader) ska svälla i ett läge då kraven på den egentliga verksamheten minskar. Stor variation i belast-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ningen på sakanslaget ses med andra ord som ett tecken på att det finns ett särskilt stort behov av att hålla anslagen åtskilda.

Själva *begreppen* förvaltningsanslag och sakanslag har således en klar definition. På ett principiellt plan är det lätt att förstå varför det är viktigt att undvika sammanblandning mellan dem. Rekommendationen syftar uppenbarligen på de principiella begreppen förvaltningsanslag respektive sakanslag snarare än på de anslag som finns i verkligheten.

Vilken typ av anslag har Migrationsverket?

Den verksamhet som bekostas av Migrationsverkets förvaltningsanslag (anslaget 12.1, tidigare A1) är direkt beroende av ett inflöde av arbetsuppgifter som inte kan styras, nämligen inflödet av asylsökande och inflödet av ansökningar om uppehållstillstånd m.m. Det är alltså inte fråga om centrala förvaltningsuppgifter som har i stort sett samma volym från år till år eller som styrs direkt av regeringen.

Vidare är anslaget 12.2, Mottagande av asylsökande, ett anslag av synnerligen blandad karaktär. Innehållet i anslaget har beskrivits i tidigare avsnitt. Närheten mellan anslagen 12.1 och 12.2 framgår också av det faktum att Migrationsverket numera använder personal från mottagningssystemet för att göra inledande asylutredningar (dvs. utredning av den asylsökandes identitet och resväg m.m.). Det är också mottagningssystemets personal som arbetar med återvändandefrågor.

Slutsatser

De principiella begreppen förvaltningsanslag och sakanslag stämmer inte som karakteristik av Migrationsverkets anslag. Det faktum att regleringsbrevet innehåller otydliga formuleringar som möjliggjort en omtolkning av bestämmelserna gör att den nuvarande regleringen av anslagens användning inte förefaller meningsfull. Vidare kan nämnas att det finns andra myndigheter, t.ex. Kriminalvårdsverket, som har en verksamhet som i vissa avseenden liknar Migrationsverkets men som ändå inte har någon uppdelning på sakanslag och förvaltningsanslag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

10 Tidigare åtgärder och reformarbete

Problemen är välkända

Både Riksdagens revisorer och RRV har i tidigare granskningar framfört kritik mot de långa handläggningstiderna i asylprocessen. Som exempel kan nämnas en lägesbeskrivning av problem med flyktinginvandringen som gjordes av revisorerna i mitten av 80-talet (RR förslag 1986/87:18). Där konstaterades att man inte lyckades leva upp till målsättningen att asylsökande högst skulle tillbringa fyra veckor på någon av Invandrarverkets förläggningar. Väntetiden för en asylsökande var i stället i genomsnitt fyra månader. Vidare konstaterades att statens utgifter för flyktingmottagande ökat kraftigt i takt med den ökande flyktingströmmen, samt att Invandrarverket hade behov av att utöka antalet platser på de olika förläggningarna. Denna beskrivning gjordes för ca 15 år sedan.

Vid mitten av 1990-talet gjordes två olika granskningar som berörde frågan från olika utgångspunkter, dels en av RRV, dels en av Riksdagens revisorer. Bägge visade på betydelsen av inledningen av asylprocessen.

RRV ansåg att hanteringen i processens inledningsskede ofta har en direkt avgörande betydelse för en snabb och rättssäker handläggning av ett asylärende. RRV påtalade också klara brister i de inledande asylutredningarna som på den tiden gjordes av polisen. RRV föreslog ett antal åtgärder avsedda att förbättra förfarandet i inledningsskedet. En av dessa åtgärder har senare genomförts, nämligen skärpt inresekontroll med personal från Invandrarverket vid inreseorter. I RRV:s granskning fanns också kritik mot andra aspekter av handläggningen i första instans (*Hanteringen av asylärenden*, RRV 1994:20).

Riksdagens revisorers granskning från samma tid behandlade senare skeden av asylprocessen. I granskningen påtalades bl.a. de stora nackdelarna med långa handläggningstider – fördröjningar för med sig många ytterligare problem som försvårar handläggningen. Revisorerna föreslog därför att större resurser skulle satsas i samband med att asylansökan görs (*Utlänningsnämndens roll i invandrings- och flyktingpolitiken*, förslag 1994/95: RR12).

Målet står fast – men formuleringarna ändras

En strävan att minska tidsåtgången i asylärenden har funnits länge och är fortfarande ett tydligt uttryckt mål. Enligt budgetpropositionen hösten 1999 hade vare sig Invandrarverket eller Utlänningsnämnden uppnått uppsatta mål när det gäller att förkorta handläggningstiderna i utlänningsärendena (prop. 2000/2001:1, uo8). Året därpå, hösten 2000, skrev regeringen att asylprocessen måste präglas av en hög grad av rättssäkerhet, ökade möjligheter till muntlig förhandling samt kortare handläggningstider (prop. 2000/01:1, utg. omr. 8). I år, hösten 2001, skriver regeringen att det är av stor vikt att handläggningstiderna kortas både av humanitära och ekonomiska skäl (prop. 2001/02:1, utg. omr. 8).

De formella målformuleringar som finns i regleringsbrevet avspeglar samtidigt en viss sänkning av ambitionsnivån. I regleringsbrevet för år 1996 står

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

att handläggningstiden vid prövning av asylärenden i första instans "normalt inte bör överstiga två månader" för ärenden som inte berörs av s.k. beslutsstopp eller av att Invandrarverket måste avvakta vägledande överinstansbeslut. I regleringsbrevet för år 1997 står att handläggningstiden i ett ärende "normalt sett inte får överstiga fyra månader" för beslut i första instans. Vid utgången av år 1997 får öppna ärenden inte vara äldre än sex månader om inte särskilda skäl föreligger. Målet "sex månader om inte särskilda skäl föreligger" finns även i Migrationsverkets regleringsbrev för år 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

10.1 Vilka åtgärder har vidtagits?

Vissa åtgärder har vidtagits för att förbättra situationen. I de senaste årens budgetpropositioner nämner regeringen dels organisatoriska förändringar, dels resursfrågor och dels ett antal åtgärder med framtida effekter. Härtill kommer de interna förändringar i organisation och arbetssätt som företagits av de berörda myndigheterna själva. Vidare har regeringen tagit initiativ till en kommande reform av systemet för prövning av utlänningsärenden. De olika åtgärderna beskrivs kortfattat i det följande.

Regeringens åtgärder

Organisatoriska förändringar

En viktig förändring som regeringen framhållit i de senaste årens budgetpropositioner är att Invandrarverket (numera Migrationsverket) har fått ett ökat ansvar för att effektivisera hela handläggningskedjan, såväl inom Sverige som vid utlandsmyndigheterna. Vidare nämns att Utlänningsnämnden har gjort en översyn av sina arbetsformer som resulterat i en omorganisation i slutet av år 1998. Instruktionen för nämnden har också ändrats för att underlätta delegering av beslutsfattandet i enklare ärenden.

Frågor rörande migration har också fått genomslag inom Utrikesförvaltningen. Elva utlandsmyndigheter har förstärkts med migrationstjänstemän. Enligt regeringens redovisning i budgetpropositionen kan migrationstjänstemännens arbete leda till kortare handläggningstider och förbättrad behovsstyrning av befintliga resurser (prop. 2001/02:1, utg. omr. 8). Regeringen har också gett en särskild utredare i uppdrag att utreda under vilka former utlandsmyndigheterna bör medverka i utlänningsärenden som handläggs av Migrationsverket och Utlänningsnämnden, och om det finns behov av att närmare reglera hur denna medverkan ska gå till. Utredaren ska också utreda behovet av en författningsreglering av en central databas hos Migrationsverket och behandlingen av utlänningar i förvar. Utredaren ska redovisa sitt arbete senast den 31 december 2001.

Till regeringens åtgärder får också räknas ändringar i resurstilldelningen. Dessa ändringar går i flera riktningar och förefaller att syfta både till besparingar och till förstärkningar.

1999 Under år 1999 uppstod ett anslagssparande i Invandrarverket på 1,7 miljoner kronor. Av detta drog regeringen tillbaka 0,2 miljoner kronor.

2000 Både Invandrarverket och Utlänningsnämnden fick ökade anslag för år 2000. Jämfört med utgifterna år 1999 höjdes anslagen för de två myndigheterna med 5 respektive 8 miljoner kronor. Syftet var, enligt vad regeringen angav i budgetpropositionen hösten 1999, att korta handläggningstiderna.

Trots de ökade anslagen beräknades hösten 2000 att Migrationsverkets anslagskredit för år 2000 skulle komma att tas i anspråk till större delen. Anslagskrediten uppgick till 21,5 miljoner kronor.

2001 För år 2001 beräknades i budgetpropositionen en minskning av anslaget till Migrationsverket med 4 miljoner kronor jämfört med anslagsnivån år 2000. Detta redovisades som ett netto av en rad olika förändringar som gick i olika riktningar (prop. 2000/01:1 utg. omr. 8, s. 43).

Resurstillskott för år 2001 ges i tilläggsbudget, både våren och hösten 2001. Dessa tillskott motiveras främst av det ökade antalet asylsökande snarare än av en strävan att förkorta handläggningstiderna. Tillskotten uppgår till sammanlagt 822 miljoner kronor för hela det migrationspolitiska området (se kap. 9).

Åtgärder med framtida effekter

Utöver de åtgärder som nämnts ovan har regeringen också tagit andra initiativ som kan underlätta asylprocessen, påverka asylinströmningen och bidra till kortare handläggningstider i framtiden. Flera åtgärder av denna typ nämns i budgetpropositionen (prop. 2001/02:1, utg. omr. 8). Några av dem nämns nedan.

En viktig insats inom EU:s ram är det elektroniska informationssystemet för fingeravtryck (Eurodac) som väntas kunna träda i kraft under 2002. Genom Eurodacsystemet blir det möjligt att snabbt få säkert besked om en person som söker asyl i Sverige tidigare har ansökt om asyl i någon annan av EU:s medlemsstater. Eurodac ses som ett viktigt komplement till Dublinkonventionen.

Under 2001 har regeringen ingått s.k. återtagandeavtal med Rumänien och med Kroatien. Här regleras procedurer och ansvarighet mellan länder när det gäller återtagande av personer som inte har rätt att vistas i endera landet. Denna typ av avtal kan vara viktiga för att minska sådana fördröjningar i asylprocessen som beror på s.k. verkställighetshinder.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1**

Regeringen framhåller också det förvaltningsbistånd som gör det möjligt för Migrationsverket att arbeta med migrationspolitisk utveckling i vårt östra närområde. Syftet är att stödja länderna att bygga upp en migrationspolitisk rättsordning och struktur för att hantera dessa frågor. Enligt regeringen finns en stor efterfrågan på insatser inom migrationsområdet från kandidatländer och andra länder i närområdet. Insatserna bidrar till att öka kretsen av länder som är säkra första asylländer. Enligt regeringen bör detta på sikt leda till en minskad inströmning av asylsökande till Sverige.

Migrationsverkets åtgärder

De åtgärder som vidtagits inom Migrationsverket i syfte att förkorta handläggningstiderna och anpassa verksamheten efter ändringar i uppdraget har beskrivits i slutet av kapitel 4. I kort sammanfattning rör det sig om följande:

Under år 1999 inleddes en *ny strategi* som innebar en satsning på inledningsskedet i asylprocessen genom speciella gränsenheter samt genom en prioritering av snabba avvísningar. Vidare har verket genomfört vissa större *IT-satsningar*, framför allt genom landinformationssystemet Lifos. *Processorienteringen* av arbetet fortsätter, dels externt genom samarbete med andra berörda myndigheter, dels internt genom samverkan mellan prövnings- och mottagningsenheterna.

Den *ändrade organisation* som införts under 2001 innebär ett försök att utnyttja verkets resurser på ett mera flexibelt sätt än tidigare. En nyhet för år 2000 är också att inledande asylutredningar görs av särskild personal som inte arbetar med asylprövning utan tillhör mottagningsystemet. Denna förändring är i första hand en anpassning till den situation med stor asylinströmning som råder och kan inte sägas syfta till kortare handläggningstider. Förändringen accentuerar behovet av samverkan mellan mottagnings- och prövningsenheterna inom Migrationsverket.

När det gäller handläggningstiderna i asylärenden har *målet ändrats* under 2001. Den nya målformuleringen – som avviker från det mål som regeringen formulerat i regleringsbrevet – innebär att inget asylärende får vara äldre än tio månader om inte särskilda skäl föreligger. Det betyder att verket inriktar sig på att undvika att några asylärenden blir ”gamla” snarare än att göra den genomsnittliga tidsåtgången så låg som möjligt.

Utlänningsnämndens åtgärder

Även Utlänningsnämnden har i sitt regleringsbrev vissa mål angivna som avser handläggningstiderna i asylärenden (se kap. 5). Nämndens egna ansträngningar för att uppnå dessa mål har framför allt gällt uppläggningsenheten av arbetet med att bereda ärenden. Alla inkommande ärenden går igenom av respektive enhetschef innan de lottas ut på handläggare. Vid denna översiktliga genomgång avgörs om ärendet ska behandlas med förtur och om kompletterande information behöver inhämtas. Om så är fallet tar man också initiativ till att så sker. Enligt uppgift från nämnden tillämpas detta arbetssätt nu mera systematiskt än tidigare.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

10.2 Instans- och processordningen

Väntetiden för att få uppehållstillstånd, sett ur den asylsökandes synvinkel, påverkas givetvis inte bara av den berörda myndighetens handläggning i ett visst skede av ärendets gång utan även av det system för överklagande och ny prövning av ärendet som tillämpas.

I januari 1997 gav regeringen direktiv till en parlamentarisk kommitté för ny instans- och processordning i utlänningsärenden. I direktiven framhölls att handläggningen av asylärenden under en lång följd av år har kritiserats för långa handläggningstider och dålig insyn i processen. Vikten av rättssäkerhet och snabbhet i förfarandet betonades i direktiven.

Kommittén (NIPU) publicerade sitt slutbetänkande *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16) i februari 1999. Där föreslogs bl.a. följande:

Invandrarverket som central utlänningsmyndighet och förvaltningsmyndighet ska fatta beslut i utlänningsärenden i första instans. Besluten ska kunna överklagas till en länsrätt, och länsrättens beslut ska kunna överklagas till en kammarrätt. Den nuvarande prövningsinstansen, Utlänningsnämnden, ska enligt NIPU:s förslag läggas ned.

I processen ska enligt förslaget tillämpas ett tvåpartsförfarande som innebär att myndigheten redan på länsrättsnivå blir motpart till den enskilde. Muntlig förhandling kan komma i fråga om det kan antas vara till fördel för utredningen. NIPU:s bedömning var att processen, och särskilt de förbättrade möjligheterna till effektiv muntlig förhandling, kan medföra att handläggningstiderna för asylärenden kan förkortas.

Kommittén var inte enig om förslaget. Totalt framlades tre reservationer och fem särskilda yttranden med anledning av NIPU:s förslag. Detta remissbehandlades under 1999 och fick därvid ett blandat mottagande. Vissa remissinstanser accepterade förslagen medan andra var starkt kritiska. Därefter har dessa frågor behandlats vidare av en arbetsgrupp i Utrikesdepartementet. I juni 2000 lämnade gruppen sin rapport, *En specialdomstol för utlänningsärenden* (Ds 2000:45).

Arbetsgruppens rapport bygger delvis på remissbehandlingen av det tidigare kommittéförslaget. De största problemen med den nuvarande ordningen är enligt rapporten följande (s. 63):

- Handläggningstiderna hos såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden är alltför långa.
- Allmänhetens insyn i processen är dålig, vilket bidrar till ett bristande förtroende för de beslut som fattas.
- Muntlig förhandling förekommer i alltför liten utsträckning.
- Ärenden rörande NUT (ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagkraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning) tar alltför stora resurser i anspråk. Många ger också in flera ansökningar. Den nuvarande ordningen bidrar till att det tar lång tid innan avlägsnandebeslut kan verkställas.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

- Det förekommer alltför ofta att nya skäl åberopas när ett avslagsbeslut överklagas, trots att skälen rimligen borde ha kunnat åberopas på ett tidigare stadium. Det ställer ofta krav på ytterligare utredning och kontroll i ärendet, vilket bidrar till långa handläggningstider.

Alternativet med specialdomstol innebär enligt arbetsgruppens förslag bl.a. följande:

Prövning ska ske i endast en domstolsinstans som också ska fungera som prejudikatinstans. Denna domstol ska enligt förslaget i normalfallet vara beslutsför med en lagfaren domare och tre andra ledamöter (lekmannaledamöter). Muntlig förhandling ska vara huvudregel i ärenden om avvisning och utvisning. Vissa enklare beslut ska kunna fattas av en ensam domare. Om ett ärende har principiell betydelse eller om det annars finns särskilda skäl till det, ska beslut i specialdomstolen kunna fattas av en större krets, enligt förslaget av tre domare och tre lekmän.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats och beredningen pågår fortfarande i Regeringskansliet. Någon proposition i ärendet väntas inte förrän våren 2002, enligt aktuella uppgifter från Utrikesdepartementet. Från departementets sida betonar man att de frågor som berörs är mycket komplexa. Det handlar inte bara om organisation utan även om det processuella förfarandet i utlänningsärenden samt om en ny utformning av utlänningslagen i dess helhet.

10.3 Sammanfattning

Genomförda åtgärder

De viktigaste av de åtgärder som vidtagits för att förkorta handläggningstiderna under de senaste åren är att ett sammanhållet processansvar för Invandrarverket/Migrationsverket har införts. En hel del organisationsändringar och interna förändringar i de berörda myndigheterna har också genomförts i syfte att göra verksamheten mera effektiv.

Vidare har vissa resurstillskott till asylprövningar beslutats av riksdagen. Antalet asylsökande har samtidigt ökat under de senaste åren. Genom resurstillskotten har man sökt undvika en ökning av tidsåtgången i asylprocessen. Någon bestående minskning av tidsåtgången har dock inte uppnåtts.

Problemen kvarstår

Problemet med de långa handläggningstiderna i utlänningsärenden har varit mycket seglivat. En förkortning av tidsåtgången har framhållits som önskvärd i alla de utredningar som berört dessa frågor. Någon tydlig framgång har dock inte nåtts. Det kan även finnas åtgärder som har fått ”fel” effekter. Ett exempel på detta är systemet med ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT). Detta var avsett att leda till en minskning av antalet fall där lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning omprövades, men det fick

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
..Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

omedelbart motsatt effekt (SOU 1999:16 s. 401). Systemet med ny ansökan infördes 1989.

Utredningsinitiativen rörande instans- och processordningen har ännu inte kunnat fullföljas trots att lång tid förflutit.

Någon förändring av anslagsstrukturen för Migrationsverket har inte genomförts. Inte heller har regeringen föreslagit någon ökad flexibilitet i finansieringen, trots att detta har begärts av riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

11 Överväganden och förslag

11.1 Tidsåtgången

Utgångspunkten för denna granskning är de långa handläggningstiderna i asylprocessen. Detta är en fråga som har uppmärksammats i flera tidigare granskningar, senast vid mitten av 1990-talet. Flera år senare framkom genom tidningsartiklar att det fortfarande fanns svåra problem med långa handläggningstider och väntetider för asylsökande. Några inslag i denna debatt återges i det inledande kapitlet i denna rapport (kap. 1).

Mot denna bakgrund var det naturligt att åter ställa frågan om hur systemet för prövning av asylansökningar fungerar i praktiken, hur långa handläggningstiderna är och vad som kan förklara tidsåtgången. Har ingen förbättring skett sedan revisorernas förra granskning och vad beror det i så fall på?

Har handläggningstiderna inte minskat?

I granskningen undersöks tidsåtgången i asylprocessen för dem som sökte asyl under åren 1996–2000. Ingen tydlig förbättring av de långa handläggningstiderna har skett under perioden, men heller ingen anmärkningsvärd försämring. De flesta av de förändringar av tidsåtgången som framgår av våra data förefaller vara av tillfällig karaktär.

Tidsåtgången är långt ifrån de mål som gäller för de berörda myndigheterna. Målen är sex månaders handläggningstid för asylprövning, både i första instans (Migrationsverket) och i andra instans (Utlänningsnämnden). Våra data visar att omkring 40 % av de som sökte asyl under 1999 fick beslut av Migrationsverket inom sex månader medan 25 % fick beslut först efter tolv månader eller mer. Tiderna i Utlänningsnämnden var ännu längre. Av dem som sökte asyl under 1999 och fått avslag i första instans och överklagat var det endast ca 30 % som fick beslut av Utlänningsnämnden inom sex månader, räknat från den tidpunkt då ärendet inkom till nämnden. Hälften fick vänta i mer än tolv månader på beslut av nämnden.

De ovan nämnda uppgifterna avser den årgång asylsökande som kom 1999. För de asylsökande som kom året innan (1998) var tidsåtgången längre.

Variationen i tidsåtgång är betydande inom var och en av de grupper som har analyserats. Det är stor skillnad mellan den fjärdedel av en viss grupp asylsökande som har de längsta tiderna och den fjärdedel som har de kortaste tiderna. De prioriteringar som görs mellan olika ärenden har också betydelse. Då vissa ärenden behandlas särskilt snabbt kan det medföra att andra ärenden får vänta längre.

Varför har handläggningstiderna inte minskat?

Hela det migrationspolitiska området är komplext och föränderligt. Vissa faktorer har medfört ökade svårigheter och andra har medfört ökad effektivitet i hanteringen av asylärenden. Utvecklingen i stora drag präglas av följande omständigheter:

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

1. Antalet asylsökande har ökat kraftigt under perioden 1996–2000. Detta har ökat påfrestningarna på både asylprövningen och mottagningssystemet. Svårighetsgraden i ärendena har snarare ökat än minskat.

2. Resurstillskotten till asylprövningen har varit mindre än ökningen av antalet asylsökande.

3. Förändringar i det internationella regelverket har haft komplicerade effekter på handläggningen. Möjligheterna till snabba avvisningar ökade (tillfälligt) genom avtalen med Danmark och Tyskland, medan tillämpningen av Dublinkonventionen i övrigt kan ha medfört fördröjningar. (Schengeninträdet anses ha medfört ett ökat inflöde av asylsökande till Sverige under 2001 men det påverkar inte utvecklingen under vår analysperiod.)

4. Omorganisationer och utvecklingsarbete i Migrationsverket har verkat för ökad effektivitet i handläggningen. Den ökade produktiviteten har dock inte varit tillräcklig för att både uppväga de ökade svårigheterna och uppnå en förkortning av handläggningstiderna.

Regeringens åtgärder när det gäller att möjliggöra kortare handläggnings-tider har varit otillräckliga. Mycket uppmärksamhet har i stället fokuserats på den politiskt svåra frågan om ny instans- och processordning i utlännings-ärenden. Många frågor som rör asylhandläggningen har kopplats samman med diskussionerna kring instans- och processordningen och den nya organisation som man hoppas ska lösa dessa problem. Denna fråga bereds fortfarande i Regeringskansliet. Regeringens övriga arbete med migrationsfrågor är i hög grad knutet till EU-samarbetet och har en långsiktig inriktning.

Revisorernas uppfattning är att regeringen bör ägna de förvaltningspoli-tiska problemen betydligt större uppmärksamhet. En del av dessa problem borde vara möjliga att hantera fristående från den kommande reformen av instans- och processordningen. Det kan vara en nackdel att så många olikar-tade frågor har knutits samman i ett enda reformpaket. Det är heller inte givet att en ny instans- och processordning kommer att kunna lösa problemen med de långa handläggningstiderna. De iakttagelser som gjorts i tidigare gransk-ningar tyder snarare på att det är *inledningsskedet* av asylprocessen som måste förstärkas om handläggningstiderna ska kunna kortas.

Revisorerna anser att regeringen bör försöka lösa frågan om handlägg-ningstiderna i asylprocessen på ett mera aktivt sätt än hittills. Flera möjliga åtgärder framgår av denna rapport. Utan särskilda åtgärder från regeringens sida är det inte sannolikt att målen för handläggningstiderna kommer att kunna nås.

Tidsåtgångens orsaker

De analyser som gjorts i rapporten visar att det finns ett stort antal olika faktorer som kan förklara delar av tidsåtgången i asylprocessen. Ser man till handläggningen av enskilda ärenden finner man i stort sett följande förkla-ringar:

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

- Oklara identiteter och oriktiga uppgifter från den asylsökande
- Trovärdighetsproblem
- Långa svarstider från ambassader
- Långa svarstider från myndigheter i andra länder
- Osäker landinformation och politisk oklarhet
- Tidsbegränsade uppehållstillstånd
- Återkallade uppehållstillstånd
- Hinder mot utresa ("verkställighetshinder")
- Spärr av SIS (Schengen Information System)
- Byte av juridiskt ombud
- Det juridiska ombudets aktivitet

Det finns också ett antal organisationsanknutna faktorer som påverkar arbetet med asylprövning. Dessa faktorer pekar i flera riktningar, dvs. en del har inneburit ökade svårigheter och en del har inneburit att arbetet underlättats. I kapitel 8 nämns följande:

- Ytterligare arbetsuppgifter för Migrationsverket under perioden
- Effektiviteten i andra myndigheters arbete, framför allt de svenska utlandsmyndigheterna
- Samverkan mellan olika myndigheter i Sverige
- Insatser av myndigheter i andra länder
- Schengeninträdet
- Personalomsättning och personalrörlighet vid asylenheterna
- Förbättring av arbetsmetoder och rutiner inom asylprövningen
- Utveckling av datastöd bl.a. för landinformation
- Gemensamma ansträngningar att uppnå vissa kvantifierade mål för antalet beslutade ärenden

De ovan nämnda faktorerna kan bidra med olika delförklaringar till tidsåtgången men de kan inte förklara helheten. Man måste också ta hänsyn till det som i analyser av ärendehandläggning brukar kallas för *passiv tid* eller kötid.

Den totala tidsåtgången i ett asylärende kan betraktats som bestående av tre olika delar:

- tid för aktiv handläggning av Migrationsverket och Utlänningsnämnden
- tid för korrespondens och kommunikation med andra myndigheter och med den asylsökandes juridiska ombud
- passiv tid som inte kan förklaras av någon särskild aktivitet i ärendet.

De konkreta orsaker till fördröjningar som nämnts ovan är av de två förstnämnda typerna. Återstoden kan ses som passiv tid som inte har någon annan förklaring än brister i de berörda myndigheternas arbetskapacitet. Arbetskapaciteten bestäms i sin tur av myndigheternas resurser, kompetens och arbetsrutiner.

Den aktiva tid som krävs för att handlägga ett asylärende är begränsad – det rör sig om några få arbetsdagar. Tiden för kommunikation är betydligt längre men kan i de flesta fall klaras på tre–fyra månader. Om tidsåtgången är längre än så finns det antingen mycket speciella ärendanknutna förklaringar eller också rör det sig om passiv tid. De tidsanalyser som gjorts i avslutning till några av fallstudierna tyder på att den passiva tiden var den helt

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

dominerande förklaringen till lång handläggningstid i första instans. För att minska den passiva tiden behövs åtgärder som ökar myndigheternas arbetskapacitet.

11.2 Resursfrågor och anslagsstruktur

Långa handläggningstider bör undvikas

Långa handläggningstider bör undvikas i all offentlig verksamhet. Detta gäller även helt andra typer av ärenden (t.ex. skatter, bygglov etc.) eftersom tidsfördröjningar vanligen innebär att ärendena blir svårare att handlägga samtidigt som de direkt berörda medborgarna drabbas av långa väntetider.

Samma sak gäller asylärenden, med den reservationen att de direkt berörda inte är svenska medborgare. Här tillkommer dessutom den omständigheten att de asylsökande står utanför arbetsmarknaden och att deras uppehälle under väntetiden bekostas av staten. Den statsfinansiella och samhällsekonomiska innebörden av långa väntetider i asylprocessen kan närmast liknas vid vårdköer där de som befinner sig i kön får sin försörjning av staten och dessutom blir sjukare under väntetiden.

De nuvarande resurserna för asylprövning är små jämfört med resurserna för asylmottagning. Det är också klart att kostnaderna för mottagningssystemet ökar då tiden för asylprövning förlängs. Det betyder att det kan vara både samhällsekonomiskt och statsfinansiellt motiverat att öka resurserna för asylprövning i syfte att minska tids- och resursåtgången i mottagningssystemet.

Revisorerna anser att regeringen bör anlägga ett flerårigt synsätt på fördelningen av resurser mellan asylprövning och asylmottagning. Extra insatser för asylprövning kan motiveras om de ses som en investering i en bättre fungerande asylprocess. Detta gäller även om vinsterna av en sådan investering inte kan hämtas hem förrän något år senare.

Revisorerna anser också att anslagsstrukturen för Migrationsverket bör övervägas av regeringen. En ändrad anslagsstruktur är ett enkelt sätt att öka flexibiliteten i systemet. Om regeringen anser att en ändrad anslagsstruktur för Migrationsverket är omöjlig bör skälen till detta förklaras för riksdagen. Den allmänt hållna förklaring som lämnades i den ekonomiska vårpropositionen, och som redovisades i kapitel 9, är inte tillfyllest.

En ändrad anslagsstruktur kan se ut på flera olika sätt. En möjlighet är att sammanföra Migrationsverkets s.k. förvaltningsanslag – som bl.a. innehåller medel för prövning av asylansökningar – med anslaget för mottagande av asylsökande. En annan möjlighet är att införa ett särskilt anslag för asylprövning. Detta skulle kunna motiveras med att extra tillskott till just denna verksamhet kan vara en nyckel till större effektivitet totalt sett, men att just denna verksamhet också måste kunna krympa i ett framtida läge då antalet ej avgjorda asylansökningar minskat. Ett särskilt anslag för asylprövning borde således betraktas som ett sakanslag, inte som ett förvaltningsanslag.

Ökade resurser för asylprövning inom ramen för en ändrad anslagsstruktur kan ge bättre förutsättningar för en effektivt fungerande asylprocess. Men

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

med tanke på de stora variationerna i inflödet av nya asylsökande behövs naturligtvis även en beredskap att tillföra medel via tilläggsbudget. Revisorerna vill samtidigt framhålla att uppbyggnaden av nya asylenheter kräver en betydande specialistkompetens och knappast kan improviseras fram på kort tid. Det är därför svårt att finansiera asylprövning med tillfälliga resurstillskott.

Revisorerna föreslår att regeringen anlägger ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken. Revisorerna föreslår också att anslagsstrukturen till migrationspolitiken ändras för att uppnå större flexibilitet.

Snabbare handläggning och integration

Frågan om tidsåtgången i asylprocessen har även andra samhällsekonomiska aspekter. En kortare asylprocess borde medföra att den asylsökandes tillvaro blir mindre svår än den annars skulle ha blivit. Detta borde förbättra individens förutsättningar att finna arbete och finna sig till rätta i det svenska samhället. De yttre, samhällsbetingade svårigheter som kan finnas med integrationen blir dock inte nödvändigtvis lättare då asyltiden förkortas. En förbättrad integrationspolitik kan därför behövas som komplement till en effektivare asylprocess. Frågor av detta slag har nyligen behandlats av revisorerna i en annan granskning (*Svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad*. Förslag till riksdagen 2000/01:RR12).

11.3 En förbättrad asylprocess

Hur kan asylprocessen förbättras, i den meningen att den blir mindre tidskrävande och mera ändamålsenlig samtidigt som den anpassas till internationella förhållanden? Betydande ansträngningar för att åstadkomma sådana förbättringar görs redan i dag. Granskningen ger emellertid grund för att peka på vissa svaga punkter där systemet borde stärkas. Det gäller här förvaltningspolitiska synpunkter; juridiska frågor ligger utanför ramen för granskningen.

Asylprocessens beroende av flera myndigheter

Migrationsverket är den centrala utlänningsmyndigheten och har som sådan ett sammanhållande ansvar för asylprocessen. Migrationsverket har dock inte någon bestämmanderätt över andra myndigheters resursanvändning. Vissa av de åtgärder som skulle behövas för att göra processen snabbare och mera effektiv kan därför vara svåra att genomföra. Det gäller dels åtgärder inom polismyndigheterna, främst inresekontrollen, dels åtgärder inom de svenska utlandsmyndigheterna.

När det gäller inresekontrollerna är det ett välkänt problem att många asylsökande gör sig av med sina resehandlingar innan de söker asyl. Eftersom den sökandes identitet och resväg måste klarläggas är det viktigt att inresekontrollerna rent fysiskt placeras så att man kan se varifrån den asylsökande kommer (gatekontroller på flygplatserna). På denna punkt har Migrationsverket tidigare framfört klagomål mot polisen. En tidigare granskning som

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

gjorts av RRV visar dessutom att polisens resurser för inresekontroll varit mycket ojämnt fördelade mellan olika flygplatser. Vid Arlanda var polistäteten mycket låg jämfört med Landvetter och Sturup (*Samverkan i gränskontrollen*, RRV 2001:1). En så ojämn fördelning av polisens resurser för inresekontroll är inte ändamålsenlig. De ekonomiska principer för resursfördelning som bör råda innebär att arbetsbelastningen per tjänsteman bör vara så likartad som möjligt på olika platser i landet.

Revisorerna föreslår att regeringen undersöker möjligheterna att öka effektiviteten i polisens inresekontroller i syfte att underlätta de inledande asylutredningarna.

En viktig fråga av besläktad natur gäller Migrationsverkets beroende av upplysningar från utlandsmyndigheterna, dvs. svenska ambassader och konsulat i utlandet. Granskningen visar att sena svar från svenska utlandsmyndigheter efter förfrågningar från Migrationsverket och Utlänningsnämnden i vissa fall har orsakat mycket långa fördröjningar i handläggningen av asylärenden.

Migrationsverket och Utlänningsnämnden har enligt uppgift numera samordnat sina ambassadförfrågningar. En utvärdering av hur detta arrangemang fungerar, speciellt med hänsyn till handläggningstiderna, är enligt revisorernas mening angelägen. Systemet med särskilda migrationstjänstemän placerade vid svenska utlandsmyndigheter bör naturligtvis också utvärderas. Den nuvarande omfattningen av detta system är mycket begränsad; det rör sig om tjänstemän vid elva utlandsmyndigheter. Utvärderingarna bör givetvis följas av de åtgärder som visar sig motiverade.

Revisorernas slutsats är att man inte kan bortse från regeringens roll när det gäller att underlätta samarbetet mellan myndigheterna för att göra asylprocessen mera effektiv. Revisorerna anser att regeringen på denna punkt bör vara mera aktiv än hittills.

Revisorerna föreslår att Utrikesdepartementet och/eller Migrationsverket utvärderar systemet med samordnade ambassadförfrågningar respektive systemet med särskilda migrationstjänstemän placerade vid svenska utlandsmyndigheter. Utvärderingarna bör följas av de åtgärder som visar sig motiverade.

Utredningssamtalen med den sökande

Inledningsskedet av asylprocessen har en särskild betydelse. Detta har betonats i flera tidigare granskningar och bör åter framhållas, inte minst mot bakgrund av att Migrationsverket nu genomfört en organisatorisk åtskillnad mellan inledande och fördjupade asylutredningar.

Det är viktigt att utredningssamtalen mellan den sökande och de berörda tjänstemännen har en sådan karaktär att kommunikationen underlättas. Informationen till den asylsökande måste vara sådan att rättssäkerheten tillgodoses. En god kommunikation kan också vara avgörande för att all relevant information kommer fram. Detta har en direkt betydelse för handläggnings-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

tiden. Trovärdighetsbedömningar har också stor betydelse i detta sammanhang. Detta framgår även av de fallstudier som gjorts i denna granskning.

En utvärdering som gjordes av Invandrarverket efter övertagandet av de inledande asylutredningarna från polisen tyder på att det vid detta tillfälle (1997) fanns brister i sättet att genomföra samtalen. Ett uttryck för detta var att den information som gavs till den asylsökande var bristfällig. Den nämnda utvärderingen gjordes för flera år sedan och förhållandena är inte desamma i dag. Någon ny utvärdering har dock inte gjorts av Migrationsverket.

Enligt budgetpropositionen bedrivs ett utvecklingsarbete inom verket i syfte att förbättra bemötandet av asylsökande (prop. 2001/02:1, utg. omr. 8).

Revisorerna har i granskningen noterat den snabba personalomsättningen inom verket samt den ändrade organisation av de inledande asylutredningarna som nyligen införts. Mot denna bakgrund kan det, enligt revisorernas bedömning, inte vara helt lätt att åstadkomma varaktiga förbättringar i något så personberoende som kvaliteten i utredningssamtalen. Dessa frågor måste därför ägnas kontinuerlig uppmärksamhet.

Revisorerna anser att det är mycket viktigt att Migrationsverket arbetar aktivt för god kvalitet i utredningssamtalen, såväl vid inledande som fördjupade asylutredningar. Ett sådant arbete bör enligt revisorernas mening bedrivas i form av konkreta projekt och stödjas av återkommande utvärderingar.

Revisorerna föreslår att regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att göra en förnyad utvärdering av kvaliteten och bemötandet i utredningssamtalen.

Kvalitetssäkring av asylutredningar

En angränsande fråga gäller kvaliteten i de fördjupade asylutredningarna. Av granskningen har framgått att asylenheternas arbete är mycket självständigt. Det är enheterna själva som besitter de bästa kunskaperna om de svårigheter som finns i asylutredning och asylprövning. Ett uttryck för detta är också att de flesta initiativ som tas till utbildningar, seminarier och s.k. praxismöten kommer från asylenheterna själva. Migrationsverkets huvudkontor genomför inga särskilda kontroller av hur asylenheterna arbetar. Det finns heller ingen central juridisk kompetens vid huvudkontoret. Inom huvudkontoret (praxis-enheten) anser man att man får en viss garanti för utredningarnas kvalitet genom den prövning som görs av Utlänningsnämnden i överklagade ärenden.

Utlänningsnämnden gör emellertid ingen egen asylutredning utan utgår från den asylutredning som gjorts av Migrationsverket, kompletterad med aktuella upplysningar och landinformation. Det som överprövas av nämnden är det beslut som fattats av verket (dvs. den lagtolkning som gjorts), inte den utredning som ligger till grund för beslutet.

En viss form av egenkontroll finns inom varje asylenhet genom att en asylutredning alltid föredras för en beslutsfattare inom enheten som fattar beslut i ärendet. Många asylsökande har också ett juridiskt ombud som tar del av utredningen och har möjlighet att komma med kompletteringar.

Eftersom frågan är så betydelsefull anser revisorerna att man borde överväga att införa ett system för kvalitetssäkring av de fördjupade asylutred-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

ningar som görs av Migrationsverket. Ett sådant system skulle kunna öka förtroendet för verksamheten och samtidigt vara ett stöd i yrkesrollen för asylhandläggare. Detta är särskilt viktigt med tanke på den stora personalrörligheten bland handläggarna. Revisorerna anser också att Migrationsverket borde överväga att förstärka sin centrala kompetens på det juridiska området.

I syfte att utveckla system för kvalitetssäkring borde man inledningsvis genomföra en oberoende granskning av kvaliteten i ett mindre antal asylutredningar.

Revisorerna föreslår att regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att genomföra oberoende kvalitetskontroller av ett antal fördjupade asylutredningar samt utforma ett system för kvalitetssäkring av sådana utredningar.

Analysbehov inom Migrationsverket

Under granskningen har revisorerna noterat att det finns ett behov av ökade analysresurser inom Migrationsverket.

De omfattande databaser som finns inom verket är bristfälligt dokumenterade och används inte på det sätt som vore motiverat. Revisorerna anser att Migrationsverket borde genomföra och redovisa analyser av detta material på ett sådant sätt att resultatet kan förstås och användas av personer utanför verket.

Flera brister i verkets analyser har också uppdagats av Riksrevisionsverket i samband med den årliga granskningen av Migrationsverkets resultatredovisning (RRV, Revisionspromemoria 2001-03-27). Under arbetet med revisorernas granskning har det också framgått att Migrationsverkets tertialrapporter innehåller oklarheter och är svåra att förstå för utomstående. Granskningen visar även att det finns ett behov av uppföljningar och utvärderingar för att stödja verkets eget utvecklingsarbete.

Revisorerna föreslår att Migrationsverket inrättar en särskild analysgrupp med uppgift att göra uppföljningar och utvärderingar inom verkets ansvarsområde.

En årlig rapport om asylfrågorna

Asylfrågorna har en stor och sannolikt ökande politisk betydelse i Sverige liksom i övriga Europa. Revisorerna anser att regeringens återrapportering till riksdagen bör förstärkas när det gäller den statistiska grundvalen för att förstå dessa frågor. Det är viktigt att förstå vad som faktiskt sker och har skett när det gäller asylansökningar, asylprövning, handläggningstider, återvändande m.m.

Som grund för detta – men även som stöd för verkets eget arbete – krävs ett underlag från den centrala utlänningsmyndigheten, dvs. Migrationsverket. Revisorerna anser att Migrationsverket bör lämna en årlig rapport om asylfrågor till regeringen. Tidsperspektivet i en sådan rapport bör omfatta flera år bakåt i tiden. Det fleråriga perspektivet är viktigt, bl.a. på grund av de utdragna förlopp det är fråga om och de komplicerade tidsmässiga sambanden.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Revisorerna anser att en årlig rapport om asylfrågorna bör innehålla en samlad analys av de gångna fem åren. Antalet asylsökande per årgång bör redovisas, liksom tidsåtgången i olika delar av asylprocessen per årgång asylsökande med fördelning på kvartiler. En analys av orsakerna till fördröjningar och en redovisning av arbetet för effektivisering av handläggningen är också angelägen.

Revisorerna föreslår att regeringen begär en årlig rapport från Migrationsverket med en samlad femårsanalys av frågor rörande asylprocessen.

Revisorerna föreslår också att regeringen, i samband med sin årliga skrivelse till riksdagen om migration och asylpolitik, redovisar en fördjupad analys av tidsåtgången i asylprocessen för olika årgångar av asylsökande samt vilka åtgärder som vidtagits för att minska tidsåtgången.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Referenser

- Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv
Prop. 1997/98:173 Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen
Prop. 1998/99:81 Statens invandrarverk och gränskontroll
Prop. 1999/2000:1, 2000/01:1, 2001/02:1 Utgiftsområde 8
Regeringens skrivelse Migration och asylpolitik, Skr. 1999/2000:3, Skr. 2000/2001:4, Skr. 2001/02:5
Socialförsäkringsutskottets betänkanden 1996/97:SfU5, SfU16; 1998/99:SfU5; 1999/2000:SfU2, SfU6y, SfU11
Norström, Eva (1999): *Mottagandet av asylsökande och flyktingar – en översyn*. Konsultrapport på uppdrag av Statens invandrarverk. Juni 1999
Riksdagens revisorers förslag angående *Utlänningsnämndens roll i invandring- och flyktingpolitiken*. Förslag till riksdagen 1994/95:RR12
Riksrevisionsverket (1985): *Långa handläggningstider i offentlig verksamhet*, P 1985:3
Riksrevisionsverket, RRV (1993): *Vad kostar Invandrarverkets förläggningar?* Regeringsuppdrag. F 1993:5
Riksrevisionsverket (1994): *Hanteringen av asylärenden*. RRV 1994:20. Juni 1994
Riksrevisionsverket (2001): *Samverkan i gränskontrollen*. RRV 2001:1. Januari 2001
SOU 1995:46. *Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen*. Betänkande av Asylprocessutredningen. April 1995
SOU 1995:75. *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*. Betänkande från flyktingpolitiska kommittén. Juni 1995
Ds 1997:42 *Utlänningar i en massflyktsituation – sociala rättigheter m.m.*
Ds 2000:45. *En specialdomstol för utlänningsärenden*. Juni 2000
SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*. Slutbetänkande av Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU). Februari 1999
SOU 2000:32. *Uppehållstillstånd för adopterade*. April 2000
SOPEMI. *Trends in International Migration*. Continuous Reporting System on Migration. Annual report 1999 edition. OECD
Statistiska centralbyrån, SCB (1999): *Befolkningsutvecklingen under 250 år*
Statens invandrarverk och Migrationsverket: Årsredovisningar
Utlänningsnämnden: Årsredovisningar

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan (1999): *Utlänningslagen med kommentarer*. Sjätte upplagan

UNHCR (1996): Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Intervjupersoner

Utrikesdepartementet:

Ola Henrikson, departementsråd, biträdande enhetschef vid enheten för migration och asylpolitik

Björn Berselius, departementssekreterare

Jan Erlandsson, kansliråd

Migrationsverket:

Lena Häll Eriksson, generaldirektör

Torsten Torstensson, processchef

Ulla Wallering Fall, processchef

Janna Valik, regionchef vid region Väst

Kria Arvidsson, enhetschef vid mottagningsenheten i Flen (numera utvecklingsenheten vid huvudkontoret)

Ingrid Bråfelt, enhetschef för asylenhet 2 i Solna

Brittinger Thorén, enhetschef för resursenheten

Krister Isaksson, statistikansvarig

Kjell Ekfeldt, resursenheten

Elisabeth Hoffren och Åsa Esaiasson, resursenheten

Torgny Svad, enhetschef för praxisenheten

medarbetare från praxisenheten

Utlänningsnämnden:

Göran Håkansson, generaldirektör

Håkan Sandesjö, chef för stabsenheten

Allan Grönwald, utlänningsnämndsråd

Olof Carlstedt, ordförande

FN:s flyktingkommissariat, UNHCR:

Annika Lindén, chef för Stockholmskontoret

Karin Davin, handläggare

Svenska flyktingrådet:

Eva Norström, ordförande

Riksrevisionsverket:

Eero Marttinen, revisionsdirektör

Sammanfattning av remissyttranden

Riksdagens revisorers rapport Uppehållstillstånd för asylsökande – tidsåtgång, kostnader, reformarbete (rapport 2001/02:6) har remissbehandlats. 20 myndigheter och andra organisationer gavs tillfälle att yttra sig. Följande tolv remissinstanser har svarat:

Riksdagens ombudsmän (JO)
Regeringskansliet – Utrikesdepartementet
Statskontoret
Ekonomistyrningsverket
Rikspolisstyrelsen
Kriminalvårdsstyrelsen
Migrationsverket
Utlänningsnämnden
Integrationsverket
Barnombudsmannen
Landstingsförbundet
Sveriges advokatsamfund

De remissinstanser som gavs möjlighet att yttra sig över rapporten men avstod var Regeringskansliet/Justitiedepartementet, Regeringskansliet/Finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet, FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), Amnesty International, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd, Svenska flyktingrådet samt Föreningen Auktoriserade Translatörer.

Remissinstansernas allmänna synpunkter

Remissinstanserna bekräftar överlag revisorernas iakttagelser om de alltför långa handläggningstiderna i asylärenden och tillstyrker åtgärder som kan minska tidsåtgången.

Riksdagens ombudsmän (JO) framhåller att de ofta långa handläggningstiderna hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden är välbekanta hos JO genom de anmälningar som kommer in. Hösten 2001 har JO också besökt bägge myndigheterna för att diskutera dessa frågor. JO instämmer med revisorernas bedömning i rapporten att åtgärder behöver genomföras för att öka myndigheternas arbetskapacitet.

Statskontoret anser att rapporten innehåller en förtjänstfull redovisning av hur en asylansökan hanteras och var tidsåtgången uppstår. Statskontoret saknar dock vissa förklaringar. Statskontoret noterar också att revisorernas rapport inte innehåller någon analys av hur den kommande harmoniseringen inom EU kan påverka asylnpolitiken och Migrationsverkets arbete i framtiden. Statskontoret anser detta vara en brist. Vidare anser Statskontoret att förslagen i revisorernas rapport bör övervägas närmare eftersom de framstår som alltför oprecisa.

Rikspolisstyrelsen har inga erinringar mot rapporten och de förslag som framförs i den. *Kriminalvårdsstyrelsen* ansluter sig till förslagen, vilka enligt

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 2

styrelsen är ägnade att skapa en mera ändamålsenlig och mindre tidskrävande hantering.

Migrationsverket ser revisorernas rapport som ett värdefullt bidrag och anser att den väl beskriver området. Verket framhåller också att de stora förändringar i roller och organisationsformer som har ägt rum under analysperioden (1996–2000) påverkar jämförbarheten mellan åren.

Utlänningsnämnden tillstyrker de förslag som revisorerna lämnar i rapporten och delar revisorernas synsätt att det är viktigt att förstärka hanteringen i början av asylprocessen.

Barnombudsmannen (BO) har tidigare diskuterat kvaliteten och rättssäkerheten i utredningar och beslut kring asylsökande barn. Barn som tvingas leva länge i väntan på besked om sin framtid mår mycket dåligt av ovissheten. BO anser därför att åtgärder som kan korta handläggningstiderna är nödvändiga. BO erinrar om att barn ska höras i asylprocessen enligt utlänningslagen och framhåller att barn måste få betydligt mer tid än vuxna för att kunna berätta om sitt förflutna och om sin nuvarande situation. För barn behövs kanske en serie möten för att de ska våga berätta hela sin historia. BO anser att detta måste få ta den tid som behövs. BO stöder revisorernas förslag att kvalitetssäkra asylprocessen och understryker samtidigt vikten av att särskilt uppmärksamma hanteringen av de asylsökande barnen och ungdomarna.

Sveriges advokatsamfund instämmer med rapportens slutsatser att de orimligt långa handläggningstiderna innebär en stor påfrestning för de sökande och för de tjänstemän som har att hantera dessa frågor inom Migrationsverket och andra myndigheter.

Utlänningslagen och regeringens roll

Lagens trovärdighet

Utlänningsnämnden framhåller även att problemen på området inte endast är organisatoriska och hanteringsmässiga. De måste även ses i perspektivet av att trovärdigheten av delar av den utlänningsrättsliga regleringen är låg i vida kretsar. De beslut som utlänningsmyndigheterna fattar i enlighet med regelverket och praxis ifrågasätts i stor utsträckning, även av ledande företrädare för samhället. Nämndens beslut i överklagandeärenden ses ofta inte som slutgiltiga, utan parter och andra intressenter inriktar sig på att fortsätta att driva ärendet genom nya ansökningar.

En komplikation som *Utlänningsnämnden* särskilt pekar på är att begreppen ”humanitära skäl” och ”humanitetens krav” i utlänningslagens mening är betydligt mera rigorösa än den innebörd som i allmänhet läggs i dessa begrepp. Grunden för en ökad acceptans av myndigheternas beslut (och av migrationspolitiken) måste därför enligt *Utlänningsnämnden* läggas, inte bara genom processuella förändringar, utan kanske framför allt genom att ramarna för tillståndsgivningen på nytt diskuteras och fastställs i ett utrednings- och lagstiftningsarbete.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

Nya ansökningar och verkställighet av avvisningsbeslut

Utlänningsnämnden tar i sitt remissvar också upp det faktum att en stor del av utlänningsmyndigheternas arbete tas i anspråk för att hantera frågor som väckts efter det att beslut om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft. Nya ansökningar omfattar för närvarande ca 25 % av alla ärenden vid nämnden. Dessa ärenden ska tas med förtur vilket leder till att handläggningen av överklagandeärenden fördröjs i motsvarande grad. Ett snabbt avgörande av en ny ansökan leder även till en upprepad ny ansökan vilken måste hanteras med förtur etc.

En arbetsgrupp inom nämnden utreder för närvarande vilka för- och nackdelar en lägre prioritering av dessa ärenden kan innebära och i vilken utsträckning en sådan kan göras med hänsyn till lagstiftning och direktiv i regleringsbrev.

Den belastning som de nya ansökningarna medför sammanhänger med de svårigheter som i många fall föreligger när det gäller att verkställa ett beslut om avlägsnande. En effektivisering av asylprocessen måste därför, enligt Utlänningsnämnden, inriktas inte bara på den ordinarie proceduren utan även på hanteringen av de frågor som aktualiseras efter det att lagakraftvunna beslut har fattats. Givetvis bör detta ske med beaktande av rättssäkerhetens och humanitetens krav.

Regeringens roll

Sveriges advokatsamfund konstaterar i sitt remissvar att regeringen sedan Utlänningsnämndens tillkomst år 1992 i huvudsak synes ha koncentrerat sin verksamhet på internationellt samarbete, framför allt inom EU. Naturligtvis är och var detta arbete av högsta prioritet. Dock synes regeringen, enligt samfundet, därigenom ha försummat åtgärder för vägledning av de inhemska myndigheterna, Utlänningsnämnden och Migrationsverket.

Advokatsamfundet anser också att de förändringar som skett i lagstiftningen under senare år har präglats av vaga och ibland obefintliga anvisningar i förarbetena till de lagändringar som gjorts. Inga övergångsbestämmelser har heller meddelats i samband med lagändringar vilket medfört stora irritationsmoment för såväl myndigheter som de offentliga biträdena.

Advokatsamfundet erinrar om att Utlänningsnämnden i sin utvärdering har framfört att de ändringar i lagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 1995 i vissa fall lett till oklarheter. Trots detta har regeringen i propositionen 1999/2000:43 fortsatt att ge oklara och svårtolkade anvisningar om hur lagen ska tolkas.

Tidsåtgången och vårdkonsumtionen

Landstingsförbundet erinrar i sitt remissvar om att landstingen fr.o.m. år 1997 har ansvaret för hälso- och sjukvård åt asylsökande. Den överenskommelse med regeringen som gäller avser ”omedelbar vård samt vård som inte kan anstå” för de asylsökande som är äldre än 18 år samt ”fullständig hälso- och sjukvård inklusive tandvård” för de asylsökande som är yngre än

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 2

18 år. Staten ersätter landstingen för vården med en schablonersättning som är olika för olika åldersgrupper. Beräkningen av sjukvårdsbehovet och därmed den statliga ersättningen gjordes utifrån förutsättningen att flertalet asylärenden skulle vara avslutade inom tolv månader.

Den uppföljning som gjorts visar enligt Landstingsförbundet att vårdkonsumtionen är högre för de asylsökande än för motsvarande åldersgrupper som är bosatta i landet. Detta gäller i synnerhet för slutna psykiatrisk vård. Uppföljningen visar också att den statliga ersättningen väsentligt understiger landstingens kostnader för vården. Enligt förbundet sammanhänger detta med att de asylsökandes vårdbehov underskattades. Ju längre tid som förflyter mellan ankomst till Sverige och beslut, desto svårare är det att neka de asylsökande nödvändig vård. Förbundet erinrar också om att vårdkapaciteten är begränsad och att återkommande och långvariga akuta vårdinsatser för asylsökande kan ge upphov till besvärande vårdköer.

Enligt Landstingsförbundet ligger det nära till hands att anta att ju längre tid asylprocessen tar desto större blir vårdbehovet och vårdkostnaderna. Landstingsförbundet tillstyrker därför alla förslag som kan bidra till att korta asylprocessen. Detta är viktigt inte bara ur ekonomisk synvinkel utan också ur mänsklig.

Tidsåtgången och integrationsfrågorna

Integrationsverket kommenterar ett särskilt avsnitt i rapporten som berör sambandet mellan tidsåtgången i asylprocessen och integrationsfrågorna (avsnitt 11.2) och citerar uttalandet ”En kortare tidsåtgång borde förbättra individens förutsättningar att finna arbete och att finna sig tillrätta i det svenska samhället.” Integrationsverket vill kraftigt understryka detta antagande. Långa väntetider är enligt verket förmodligen den enskilt mest negativa påverkansfaktorn för att uppnå god introduktion/integration som tillkommer i Sverige. För att i viss mån motverka detta har Integrationsverket tillsammans med ett antal andra myndigheter kommit överens om en gemensam plattform för att förbättra introduktionen. Den enskildes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet ska kartläggas redan under väntetiden och den sökande ska också få möjlighet till rådgivning av Arbetsförmedlingen.

De offentliga biträdenas roll för tidsåtgången

Sveriges advokatsamfund framhåller i sitt yttrande att de offentliga biträdena vanligtvis ges 10–14 dagar att yttra sig sedan ärendet har slutkommunicerats. I vissa ärenden begärs dock anstånd, huvudsakligen beroende på pågående läkarutredning. Någon möjlighet att i övrigt fördröja handläggningen har inte de offentliga biträdena.

Ett önskemål från advokatsamfundet är att offentliga biträden förordnas i inledningsfasen av handläggningen och inte i slutskedet. Biträdet skulle då ha större möjlighet att påskynda processen och begära förtur i ömmande ärenden.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 2

Vissa grupper av asylsökande

Sveriges advokatsamfund framhåller att väntetiden för vissa grupper av asylsökande, t.ex. från Iran, för att komma på asylutredningar numera är normalt två år inom Stockholmområdet. Samfundet anser att det är otillbörligt att asylsökande från olika länder behandlas på olika sätt. Strategin att använda tillfälliga uppehållstillstånd för vissa grupper, som somalier och asylsökande från f.d. Jugoslavien, synes också ha misslyckats i stor utsträckning. Avsikten med att ge tillfälliga tillstånd var att invänta att situationen i hemländerna skulle förbättras inom rimlig tid och att sedan återsända den sökande. Den enda effekt som uppnåtts är dock att tidsåtgången har ökat ytterligare för dessa grupper.

Barnombudsmannen anser att tidsbegränsade uppehållstillstånd om möjligt bör undvikas för barn och unga. En barndom går inte i repris och den är inte så lång att den ska behöva tillbringas i osäkerhet om en begriplig framtid. De långa handläggningstiderna i asylärenden är enligt BO fullständigt oacceptabla för de asylsökande barnen. Den osäkra och otrygga och på många sätt miserabla situation som flyktingbarn lever i måste självklart kortas. BO anser också att asylmottagandet och Lagen om mottagande av asylsökande (LMA) bör ses över i syfte att förbättra flyktingbarnens situation i Sverige.

Resursfrågor och anslagsstruktur

I revisionsrapporten föreslogs att regeringen skulle anlägga ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken. Revisorerna föreslog också att anslagsstrukturen till migrationspolitiken skulle ändras för att uppnå större flexibilitet.

Riksdagens ombudsmän anser att de i rapporten diskuterade ändringarna när det gäller resursfördelningen till migrationspolitiken synes bidra till en effektivare asylprocess och att de därför bör övervägas vidare.

Utrikesdepartementet (UD) skriver i sitt remissvar att det inte råder någon tvekan om att behovet av flexibilitet i anslagskonstruktionen är stort i Migrationsverket. Inom ramen för den nuvarande konstruktionen finns enligt UD stora möjligheter till flexibilitet. Eftersom verket inte självt kan förfoga över dessa möjligheter krävs dock mer tid från det att behovet uppmärksammas till dess detta ger effekt. De svårigheter att prognostisera förändringar inom verkets ansvarsområde som finns bidrar enligt UD till att minska nyttan av de i dag existerande möjligheterna till flexibilitet.

UD noterar att argumenten mot en sammanslagning av anslagen 12:1 och 12:2 redan är väl kända och redovisas i revisorernas rapport. De generella synpunkterna på förhållandet mellan förvaltningsanslag och sakanslag gäller enligt UD även på det migrationspolitiska området. Kontrollaspekten har stor betydelse för såväl regering som riksdag i deras roller som övervakare av att statsförvaltningen hanterar anslagna medel på ett effektivt sätt. Denna principiella inställning till anslagskonstruktionen äger sin giltighet även om det i viss verksamhet kan vara svårt att särskilja de båda anslagstyperna. Revisorernas hänvisning till anslagskonstruktionen för kriminalvården är enligt UD

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

intressant, även om man inte ska övervärdera likheten mellan verksamheter-na.

De förhållanden som talar för en nya anslagskonstruktion är enligt UD värda att ta fasta på med hänsyn till att den rådande ordningen, enligt revisorernas rapport, uppfattas som ett hinder mot ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. UD framhåller samtidigt att en ytterligare förbättring av omvärldsbevakningen och prognosverksamheten skulle kunna resultera i delvis bättre möjligheter att i tid utnyttja de möjligheter till flexibilitet som finns redan i dag. Erfarenheterna från tidigare år har dock visat att de politiska och ekonomiska förändringarna i en rad av världens länder är svåra att förutse även på förhållandevis kort sikt.

Ekonomistyrningsverket (ESV) framhåller i sitt remissvar att ett långsiktigt tänkande är en kärnfråga om man vill främja en effektiv hushållning med statliga medel. Den kortsiktighet som revisorernas rapport visar på är enligt ESV ett generellt problem som gäller många myndigheter.

Enligt ESV är det viktigt att det sätt på vilket myndigheterna tilldelas resurser inte motverkar den flexibilitet som är avsikten med t. ex. ramanslagskonstruktionen. Ett exempel kan vara om regeringen vid tilldelningen av anslaget till myndigheten alltför detaljerat anger högstbelopp för olika verksamheter. Enligt ESV kan det vara lämpligt att styra resursinsatserna med hjälp av olika typer av mål i kombination med resurstillskott. ESV anser att regeringen genom en aktiv resultatstyrning och användande av redovisade nyckeltal bör kunna följa samtliga kostnader för asyl- och migrationsverksamhet utan att öronmärka resurser.

När det gäller att skapa större flexibilitet i anslagsstrukturen instämmer ESV i principerna för revisorernas förslag. ESV anser dock inte att anslaget för mottagande av asylsökande och Migrationsverkets s.k. förvaltningsanslag kan slås samman. Som huvudregel anser ESV att sakanslag inte ska användas för en myndighets förvaltningsutgifter. Med sakanslag menar ESV de utgifter som Migrationsverket har för mottagandet men inte verkets egna utgifter för administration. Förvaltningsanslaget bör enligt ESV renodlas till att avse just förvaltningsutgifter inkl. verkets totala administration. I begreppet förvaltningsutgifter bör även räknas in utgifter för administration för att t.ex. hantera bidragsutbetalningar. Denna renodling underlättar myndighetens möjlighet att fördela sina resurser på prioriterade områden. ESV påpekar också att räntekontomodellen bygger på en renodling av anslagen.

Migrationsverket ansluter sig till revisorernas uppfattning om att en förändrad anslagsstruktur är ett sätt att öka flexibiliteten inom asylprocessen. Att tillämpa ett flerårigt synsätt på fördelning av resurser för asylprövning och asylmottagande är en viktig förutsättning. Grunden är tillräckliga resurser för asylprövning. De relativt stora variationerna i antalet asylsökande över tiden gör att det i vissa lägen uppstår resursbrist vilket ger upphov till tidsutdräkter. Att snabbt kunna tillföra resurser för utredningar, handläggning och beslutsfattande ger besparingar på kostnaderna för mottagning av asylsökande. Besparingarna kan däremot inte tydliggöras inom ett och samma budgetår och kräver därför stor flexibilitet samt tillräckliga resurser anpassade till

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 2

volymen och uppdrag. Migrationsverket betonar vikten av en tydligare koppling mellan antalet asylsökande och resurstilldelning.

Utlänningsnämnden tillstyrker generellt revisorernas förslag. Förslaget att anlägga ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken och en anslagsstruktur som medger en större flexibilitet i myndigheternas arbete ses av nämnden som särskilt verkningsfullt.

Statskontoret skriver att man saknar en närmare analys av det förslag som förs fram i revisorernas rapport. Statskontoret anser att det borde vara möjligt att beräkna hur mycket de statsfinansiella vinsterna, bl.a. minskade resurser för mottagning, måste uppgå till för att motivera ökade resurser. Statskontoret anser att en sådan analys bör ligga till grund för ett beslut om eventuell ökad resurstilldelning och för en eventuellt förändrad anslagsstruktur.

Prognoser för antalet asylsökande

Migrationsverket instämmer i revisorernas bedömning att ett närmare samarbete bör övervägas mellan verket och departementet vad avser prognosarbete. Migrationsverket instämmer i detta och menar att det skulle fungera som en kvalitetshöjande åtgärd. En förbättrad dialog underlättar en samsyn i prognosarbetet och skulle minska det missnöje som finns inom verket efter det att Migrationsverkets prognoser ändrats av departementet utan förklaringar.

Asylprocessens beroende av flera myndigheter

Inresekontroller

I rapporten föreslogs att regeringen skulle undersöka möjligheterna att öka effektiviteten i polisens inresekontroller i syfte att underlätta de inledande asylutredningarna.

Utrikesdepartementet framhåller i sitt remissvar att ett antal förändringar av inresekontrollen vidtogs i samband med Sveriges inträde som operativ medlem i Schengensamarbetet. Effekten av Schengeninträdet kommer enligt departementet att utvärderas under första delen av år 2002.

Enligt *Migrationsverket* har den svenska anslutningen till Schengensamarbetet medfört förändringar i flera avseenden. Flertalet av de asylsökande reser numera till Sverige via en annan Schengenstat. Schengenreglerna tillåter inte kontroller av passagerare inom Schengenområdet. Vid flygplatserna Arlanda och Landvetter har polisen dock i dag resurser att göra gatekontroller när det gäller de flyg som anländer från länder utanför Schengenområdet. Migrationsverket anser att alternativa lösningar måste övervägas för att komma till rätta med inreseproblematiken, bl.a. genom samverkan med olika myndigheter både nationellt och internationellt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Samarbetet med utlandsmyndigheterna

I revisorernas rapport föreslogs utvärderingar av systemet med samordnade ambassadförfrågningar respektive systemet med särskilda migrationstjänstemän vid utlandsmyndigheterna.

Utrikesdepartementet framhåller att ett intensivt arbete sedan 1998 har pågått med målet att förbättra och utveckla samarbetet mellan samtliga de myndigheter som är inblandade i asylprocessen ("Hjalmar"). Regeringen har för avsikt att utvärdera resultatet av detta arbete. Utvärderingen kommer att genomföras under första hälften av år 2002 med hjälp av bl.a. Statskontoret.

Migrationsverket anser att en samordning av ambassadförfrågningar med Utlänningsnämnden och UD kan och bör utvecklas i samverkan med berörda myndigheter. Det faktum att Utlänningsnämnden är överprövningsinstans kan enligt verket utgöra begränsningar i samordningen. Det centrala problemet är långa väntetider på svar från utlandsmyndigheterna. Vem som ska stå för kostnader avseende vissa utlägg som utredningarna förorsakar utlandsmyndigheterna måste också tydliggöras. Möjligheterna att pröva alternativa former för att få fram information bör enligt verket utvecklas ytterligare.

Migrationsverket upplyser även om att det för närvarande finns en lagkommitté som utreder frågan om sekretess hos utlandsmyndigheter m.m. Frågan har aktualiserats av det faktum att myndigheter som samverkar inte har korresponderande lagstöd för sitt arbete.

Utlänningsnämnden upplyser om att, efter det att revisorerna publicerat sin rapport, ett beredningsförfarande har inletts inom UD som synes syfta till att Migrationsverket och Utlänningsnämnden av sina budgetmedel ska ersätta utlandsmyndigheterna för deras kostnader i samband med inhämtande av upplysningar med anledning av förfrågningar från verket eller nämnden. Då någon hänsyn till denna kostnadsbelastning inte har tagits vid beräkning av nämndens budget kommer detta att innebära ytterligare en begränsning av nämndens resurser.

Samarbete med frivilligorganisationerna

Barnombudsmannen understryker vikten av att det nuvarande systemet för länderbedömning blir bättre. BO anser att det är mycket olyckligt att den länderbedömning som görs av svenska myndigheter ofta skiljer sig starkt från de asylsökandes uppfattning om det land de kommer ifrån. BO menar att länderbedömningen bör bygga på en relativt kontinuerlig beskrivning från ambassader och konsulat. BO menar också att de frivilligorganisationer som verkar i respektive land borde anlitas vid bedömningen av den aktuella situationen. Röda Korset och Rädda Barnen och många andra hjälporganisationer borde enligt BO vara självklara som informanter vid beskrivningen av länder och regioner och vilken ställning olika grupper har i ett land.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 2

Utredningssamtal och kvalitetssäkring av asylutredningar

I rapporten föreslogs att regeringen skulle ge Migrationsverket i uppdrag att genomföra en förnyad utvärdering av kvaliteten och bemötandet i utredningssamtalen. Vidare föreslogs att regeringen skulle ge verket i uppdrag att genomföra oberoende kvalitetskontroller av ett antal fördjupade asylutredningar samt utforma ett system för kvalitetssäkring av sådana utredningar.

Utrikesdepartementet framhåller att regeringens uppdrag till Migrationsverket innefattar uppgiften att kvalitetssäkra arbetsinsatserna. Den vikt som regeringen lägger vid denna fråga framgår av den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25). Även om Migrationsverkets återrapportering redan i dag bör återspegla denna inställning kan det enligt UD vara av värde att i regleringsbrevet till verket närmare precisera hur detta ska genomföras. UD framhåller också att regeringen fortlöpande verkar för att rättssäkerheten i myndigheternas beslutsfattande förstärks. Särskilt vad avser barn, kvinnor, traumatiserade och andra personer med särskilda behov kommer regeringen att fortsätta sitt reformarbete i både asyl- och mottagandeprocessen.

Migrationsverket anser att återkommande utvärderingar är ett av flera bra sätt att åstadkomma kvalitetssäkring. Ett fortlöpande arbete pågår med att förbättra kvaliteten i asylutredningarna. Detta kommer enligt verket att vara ett prioriterat område under 2002, då basutbildning respektive specialiserad utbildning kommer att genomföras. Utveckling pågår inom bl.a. områdena bevisvärdering och kognitiv intervjumetodik. Kompetens utvecklas för att tillgodose barns och kvinnors situation liksom för tortyrutsatta samt personer som åberopar förföljelse på grund av sexuell läggning.

Migrationsverket framhåller att det inom huvudkontoret finns juridisk kompetens som väl tillgodoser verkets behov. I övrigt sker genomgångar av vägledande beslut, genomförande av praxisdagar, kontinuerlig uppdatering av LIFOS samt vissa utvärderingar. Det sammantagna arbetet syftar givetvis till att kvalitetssäkra utredningarna. Att som ett led i dessa aktiviteter genomföra kvalitetskontroller av utredningar anser verket vara ändamålsenligt. Detta utgör ett område som verket avser att utveckla ytterligare.

Utlänningsnämnden delar revisorernas synsätt att det är viktigt att ytterligare förstärka hanteringen i början av asylprocessen.

Barnombudsmannen stöder revisorernas förslag och ser det som särskilt angeläget att samtalen med barn omgärdas av särskilda kvalitetskriterier. När det gäller barn och unga och deras berättelser behövs en särskild kompetens hos handläggarna om barn och barns sätt att kommunicera. BO noterar att Migrationsverket för närvarande genomför ett mycket ambitiöst utbildningsprogram för att stärka just denna kompetens.

Sveriges advokatsamfund anser att förslagen om utvärdering av kvaliteten och bemötandet i utredningssamtalen är utmärkta.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Analysbehov inom Migrationsverket

I rapporten föreslogs att Migrationsverket skulle inrätta en särskild analysgrupp med uppgift att göra uppföljningar och utvärderingar inom verkets ansvarsområde.

Utrikesdepartementet framhåller att det inom Migrationsverket pågår arbete med att utveckla omvärldsbevakning, analyser och prognoser. Regeringen understryker i regleringsbrevet till verket vikten av ett sådant arbete samt betydelsen av att detta samordnas med de övriga myndigheter som deltar i asylprocessen. Företrädare för Regeringskansliet har i skilda sammanhang ytterligare framhållit vikten av detta arbete. Det bör således inte råda någon tvekan om regeringens förväntningar på Migrationsverket. Någon anledning att föreskriva för verket hur detta arbete ska bedrivas finns dock inte, enligt UD, eftersom detta är en fråga som ligger inom verkschefens kompetensområde.

Migrationsverket anser det vara önskvärt att utveckla analysarbetet. Med befintliga resurser för uppföljning och utvärdering pågår ett fortlöpande förbättringsarbete för att tydliggöra rapporteringen av verksamheten. En kärna av resurser finns för att tillgodose de statistiska bearbetningarna. Beträffande analysarbetet finns en samverkan med personer som representerar olika verksamhetsområden. Denna samverkan kommer att utvecklas för att få fram en mer ändamålsenlig rapportering. Verket anser därför att den organisation som i dag finns för analyser och rapportering kan möta de krav på rapportering som revisorerna föreslår ska hanteras av en särskild analysgrupp.

Sveriges advokatsamfund anser att förslaget om en särskild analysgrupp med uppgift att göra uppföljningar och utvärderingar inom Migrationsverket är utmärkt.

En årlig rapport om asylfrågorna

I sin revisionsrapport föreslog revisorerna att regeringen skulle begära en årlig rapport från Migrationsverket med en samlad femårsanalys av frågor rörande asylprocessen. Revisorerna föreslog också att regeringen, i samband med sin årliga skrivelse till riksdagen om migration och asylpolitik, skulle redovisa en fördjupad analys av tidsåtgången i asylprocessen för olika årgångar av asylsökande samt vilka åtgärder som vidtagits för att minska tidsåtgången.

Utrikesdepartementet skriver i sitt remissyttrande att riksdagen har ett rimligt behov av att få information om Migrationsverkets förmåga att fylla sina uppdrag. En sådan redovisning lämnas årligen i budgetpropositionen och i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om migrationspolitiken. Rapporteringen kan enligt UD utvecklas i den resultatskrivelse för utgiftsområdet som enligt riksdagens beslut (2000/01:KU23) ska lämnas årligen till riksdagen. UD anser detta vara ett bättre alternativ än att belasta den årliga skrivelsen till riksdagen om migrationspolitiken med statistiska redogörelser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 2

Migrationsverket delar revisorernas uppfattning om att det behövs en fördjupad analys av tidsåtgången i asylprocessen. En sådan analys bör dock enligt verkets uppfattning ingå i den ordinarie verksamheten och rapporteringen. Regeringen har därvid möjlighet att få relevant underlag till sin årliga skrivelse till riksdagen.

Migrationsverket har sedan ett antal år tillbaka bedrivit ett utvecklingsarbete för att kunna mäta tidsåtgång m.m. i form av årliga kohorter. Den kohortbaserade informationen har fungerat som analysunderlag i rapporten. Verket instämmer i att detta arbete bör fortsätta att utvecklas i överensstämmelse med revisorernas förslag.

Ekonomistyrningsverket noterar att revisorerna ser ett behov av ökad resultatinformation till riksdagen när det gäller asylfrågor. ESV betraktar detta som ytterligare ett tecken på riksdagens ökande intresse för resultaten av den verksamhet som bedrivs i myndigheterna. ESV vill dock peka på vikten av tydliga roller för de olika aktörerna. Riksdagen ställer regeringen till svars för den verksamhet som bedrivs i myndigheterna och regeringen är skyldig att förse riksdagen med den information den behöver. Detta innebär enligt ESV att riksdagen beställer information av regeringen med överlämnar till regeringen att bestämma hur denna information ska tas fram.

Remissinstansernas övriga synpunkter

Vissa detaljer i revisionsrapporten har kommenterats av de två närmast berörda myndigheterna, Migrationsverket och Utlänningsnämnden. Dessa synpunkter återges inte i denna remissammanställning då de saknar betydelse för helheten och för revisorernas förslag. Vidare ger *Utrikesdepartementet* i sitt remissyttrande vissa upplysningar om en ny utredning. En särskild utredare ska, utifrån ett helhetsperspektiv, göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (dir. 2001: 87). Direktiven till utredningen beslutades av regeringen den 1 november 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Iakttagelser i granskningen	2
3	Remissbehandlingen	4
4	Revisorernas överväganden och förslag	5
4.1	Tidsåtgång och reformaktiviteter	5
4.2	Resursfrågor och anslagsstruktur	7
4.3	En förbättrad asylprocess.....	10
4.4	Förslag	18

Bilaga 1

Rapport 2001/02:6 Uppehållstillstånd för asylsökande – tidsåtgång, kostnader, reformarbete			19
Förord			21
Sammanfattning.....			23
1	Granskningens karaktär och uppläggning	26	
2	Invandring och migrationspolitik.....	28	
2.1	Invandringen till Sverige	28	
2.2	Politiska förutsättningar.....	32	
3	Asylprocessen i stora drag	38	
3.1	Vägar till uppehållstillstånd efter asylansökan.....	38	
3.2	Möjliga steg i asylprocessen	40	
3.3	Myndigheterna i asylprocessen.....	45	
3.4	Sammanfattning och avgränsning.....	48	
4	Migrationsverket.....	50	
4.1	Migrationsverkets uppgifter.....	50	
4.2	Asyl- och gränsheter	52	
4.3	Arbetsgången vid en asylenhet	55	
4.4	Stödfunktioner för asylenheterna	59	
4.5	Mottagningssystemet för asylsökande	62	
4.6	Åtgärder för kortare handläggningstider.....	64	
5	Utlänningsnämnden	67	
5.1	Utlänningsnämndens uppgifter	67	
5.2	Organisation och personal.....	67	
5.3	Arbetsgången	69	
5.4	Beredning och landinformation	71	
5.5	Åtgärder för kortare handläggningstider.....	73	
6	Asylansökningar under fem år – en statistisk analys	74	
6.1	Inledning	74	
6.2	De asylsökande 1996–2000	76	
6.3	Besluten	78	
6.4	Tidsåtgången fram till beslut	84	
6.5	Sammanfattning.....	95	
7	Fallstudier	97	
7.1	Inledning.....	97	
7.2	En överblick.....	98	

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

7.3	Korta beskrivningar av några konkreta fall.....	100
7.4	Möjliga orsaker till långa väntetider	105
7.5	Tidsanalyser.....	110
7.6	Kommentarer	113
8	Vad betyder resurserna för tidsåtgången?.....	115
8.1	Personal och arbetsmängd – en översikt.....	115
8.2	Ojämn asylinströmning ökar tidsåtgången.....	116
8.3	Andra faktorer som påverkar arbete och tidsåtgång.....	117
8.4	Hur lång är den aktiva arbetstiden?.....	120
8.5	Avslutande diskussion	120
9	Kostnader.....	122
9.1	Utgångsläget	122
9.2	Prognoser för antalet asylsökande.....	127
9.3	”Underfinansiering”	129
9.4	Begärda förändringar av anslagsstrukturen.....	130
10	Tidigare åtgärder och reformarbete.....	133
10.1	Vilka åtgärder har vidtagits?	134
10.2	Instans- och processordningen	137
10.3	Sammanfattning.....	138
11	Överväganden och förslag	140
11.1	Tidsåtgången.....	140
11.2	Resursfrågor och anslagsstruktur	143
11.3	En förbättrad asylprocess.....	144
	Referenser.....	149
	Intervjupersoner.....	150

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden.....	151
Remissinstansernas allmänna synpunkter	151
Utlänningslagen och regeringens roll	152
Tidsåtgången och vårdkonsumtionen	153
Tidsåtgången och integrationsfrågorna.....	154
De offentliga biträdenas roll för tidsåtgången.....	154
Vissa grupper av asylsökande.....	155
Resursfrågor och anslagsstruktur	155
Prognoser för antalet asylsökande	157
Asylprocessens beroende av flera myndigheter.....	157
Utredningssamtal och kvalitetssäkring av asylutredningar	159
Analysbehov inom Migrationsverket.....	160
En årlig rapport om asylfrågorna	160
Remissinstansernas övriga synpunkter	161
Tabell- och diagramförteckning.....	164

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Tabell- och diagramförteckning

Tabell 2.1 In- och utvandring av utländska medborgare.....	28
Tabell 2.2 Antal beviljade uppehållstillstånd av olika skäl	31
Tabell 3.1 Vägar genom asylsystemet – åtta typfall	39
Tabell 4.1 Antalet anställda i Migrationsverket år 2000	51
Tabell 4.2 Asyl- och gränsenheter, augusti 2001.....	53
Tabell 5.1 Antal anställda vid Utlänningsnämnden.....	68
Diagram 6.1 Antalet asylsökande under fem år	76
Tabell 6.1 Asylsökande efter medborgarskap 1996-2000	77
Diagram 6.2 Antal asylansökningar per månad 1996–2000	78
Diagram 6.3 Asylansökningarnas läge i januari 2001’	79
Diagram 6.4 Det hittillsvarande utfallet.....	80
Tabell 6.2 Vad som hänt med ej beviljade ansökningar	80
Tabell 6.3 Den beräknade andelen bifall.....	81
Diagram 6.5 Skäl till uppehållstillstånd efter asylansökan	83
Tabell 6.4 Antal nya ansökningar per asylsökande	84
Diagram 6.6 Tidsåtgång för asylärenden i första instans	87
Diagram 6.7 Tidsåtgång för asylärenden i andra instans	87
Diagram 6.8 "Snabb" och "normal" asylprocess i första instans	89
Tabell 6.5 Från asylansökan till beslut i första instans	91
Tabell 6.6 Från asylansökan till beslut i andra instans (UN)	92
Tabell 6.7 Från asylansökan till beslut efter ny ansökan	93
Diagram 6.9 Tidsåtgång för bifall efter instans.....	94
Diagram 6.10 Tidsåtgång för avslag efter instans	94
Tabell 7.1 Överblick av de undersökta fallen.....	99
Diagram 8.1 Asylärenden och personal i första instans.....	116
Tabell 9.1 Utgifter för politikområdet Migrationspolitik.....	122
Tabell 9.2 Anslagsbelopp för 2001 vid olika tidpunkter.....	123

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**