



## Riksrevisionens rapport om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår motionerna som har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer när det gäller att dra lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015.

I betänkandet finns två reservationer (M, SD).

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2016/17:206 Riksrevisionens rapport om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering.

Sex yrkanden i två följdmotioner.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisionens rapport om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 .....	5
Reservationer .....	10
1. Fördjupade analyser m.m., punkt 2 (M, SD) .....	10
2. Kapacitetsanpassat mottagande m.m., punkt 3 (SD) .....	10
Särskilt yttrande .....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	13
Skrivelsen .....	13
Följdmotionerna .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Riksrevisionens rapport om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:206 till handlingarna.

## 2. Fördjupade analyser m.m.

Riksdagen avslår motion

2017/18:118 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

*Reservation 1 (M, SD)*

## 3. Kapacitetsanpassat mottagande m.m.

Riksdagen avslår motion

2017/18:119 av Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD) yrkandena 1–4.

*Reservation 2 (SD)*

Stockholm den 19 oktober 2017

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Jennie Åfeldt (SD), Yilmaz Kerimo (S), Rickard Persson (MP), Kerstin Nilsson (S), Emma Carlsson Löfdahl (L), Aron Modig (KD), Teresa Carvalho (S), Maria Abrahamsson (M), Christina Høj Larsen (V), Paula Bieler (SD), Johanna Jönsson (C) och Helena Bonnier (M).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:206 Riksrevisionens rapport om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering och två motioner som väckts med anledning av skrivelsen. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i sin rapport (RiR 2017:4).

Riksrevisionen överlämnade rapporten till riksdagen den 7 februari 2017. Riksrevisor Stefan Lundgren med medarbetare presenterade granskningsrapporten på utskottets sammanträde den 25 april 2017.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilagan.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om bl.a. fördjupade analyser, kapacitetsanpassat mottagande, översyn av förvarsreglerna och ansvar för boende.

Jämför reservation 1 (M, SD) och 2 (SD) samt det särskilda yttrandet (V).

### Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om Migrationsverket, övriga ansvariga myndigheter och regeringen hösten 2015 hade beredskap för en situation med många asylsökande och hur situationen hanterades.

#### *Övergripande om analys och ansvar*

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och Regeringskansliet följde förberedda rutiner och tillämpade en övad organisation för krishantering. Riksrevisionen anser sammantaget att Migrationsverket och övriga samhällsaktörer i stort sett lyckades klara att ta emot och ordna tak över huvudet för det stora antalet asylsökande. Samtidigt uppstod fall där grundläggande mål för samhällets beredskap som liv, hälsa och rättssäkerhet utmanades. Det gäller särskilt ensamkommande barn. En fråga som väckts är om det finns behov av nya eller utvidgade författningsbestämmelser som träder i kraft i kris-situationer för att underlätta hanteringen av ensamkommande barn. Även om sådana bestämmelser kan vara ändamålsenliga i en extraordinär situation behöver för- och nackdelarna jämfört med befintlig lagstiftning vägas noga. Riksrevisionen lämnar därför inga bedömningar i frågan om eventuella lagändringar.

Riksrevisionen anser att samverkan mellan ansvariga myndigheter brast, bl.a. på grund av bristande kunskap eller oklarheter kring regelverk hos de inblandade aktörerna. Vidare anser Riksrevisionen att beredskapen var begränsad för en så komplex och utdragen situation som flyktingsituationen hösten 2015. Migrationsverket och andra myndigheter hade inte övat för ett så stort antal flyktingar, och ett sådant scenario hade heller inte tagits upp i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Riksrevisionen har inte fått uppgifter om att det före hösten 2015 fanns någon analys av vilka situationer som kunde uppkomma till följd av ett stort inflöde av asylsökande. Detta togs i stället fram efter hand under hösten 2015, i en redan akut situation, vilket enligt

Riksrevisionen kan ha bidragit till att vissa av regeringens åtgärder fick mindre effekt och att andra effekter dröjde till efter att den akuta situationen hade gått över. Länsstyrelserna har enligt Riksrevisionens mening en nyckelroll i beredskapssystemet. Ett antal händelser och utredningar pekar dock på att det finns otydligheter i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och variationer när det gäller länsstyrelsernas tolkning av vad ansvaret innebär.

Riksrevisionen rekommenderar

- att regeringen verkar för en mer enhetlig tolkning och bättre genomslag bland myndigheterna av de styrande principerna för krishantering, i synnerhet ansvarsprincipen.
- att regeringen utreder länsstyrelsernas geografiska områdesansvar i syfte att säkerställa att länsstyrelserna utövar ansvaret mer enhetligt.
- att Migrationsverket förankrar den nya beredskapsplanen inom myndigheten, i Regeringskansliet och hos andra berörda aktörer samt genomför regelbundna övningar och utbildningar tillsammans med berörda aktörer.

### *Förvar*

När det gäller förvar anser Riksrevisionen att regelverket som rör frihetsberövande i samband med gränspassage inte var anpassat för situationen under hösten 2015. Myndigheternas resurser var inte heller tillräckliga för att utreda asylsökandes identitet, sköta registrering på plats eller fatta individuella förvarsbeslut i tid.

Riksrevisionen rekommenderar

- att regeringen överväger om utlänningslagens (2005:716) bestämmelser om förvarstagande är ändamålsenliga för situationer liknande dem som uppstod då gränskontrollernas infördes.
- att Migrationsverket tillsammans med Polismyndigheten utreder händelserna vid Malmömessan i ljuset av utlänningslagens bestämmelser om frihetsberövande, och vid behov vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att personer i avvaktan på identitetskontroll och registrering får korrekt information om huruvida de är förvarstagna.

### *Boende m.m.*

Riksrevisionen rekommenderar regeringen

- att utreda behovet av ändrade regelverk och myndighetsuppdrag i syfte att i nödsituationer snabbt kunna upprätta tillfälliga evakueringsboenden i Sverige.
- att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram och förmedla information om ändrat regelverk för upphandling, särskilt i fråga om tillämpningen vid upphandling under synnerligen brådskande omständigheter.

## Regeringens skrivelse

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens iakttagelse om att ansvarsprincipen i krishantering är otydlig. Däremot behöver principens innebörd få ett enhetligt och större genomslag hos myndigheterna, och regeringen kommer att uppmärksamma detta inom ramen för den ordinarie myndighetsstyrningen. Regeringen instämmer däremot i Riksrevisionens iakttagelser när det gäller länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och avser att under 2017 vidta åtgärder för ett mer enhetligt utövande.

När det gäller förvar understryker regeringen att de personer som vistades i väntsalen på Malmömässan inte var förvarstagna. Enligt regeringens mening kan de dock ha missuppfattat situationen eftersom åtgärder vidtogs av säkerhetsskäl vid ut- och inpassering. I övrigt instämmer regeringen i Riksrevisionens iakttagelser och avser att beakta Riksrevisionens bedömningar om förvarstagande i sitt fortsatta arbete.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser om behovet av ändrade regelverk och myndighetsuppdrag för att snabbt upprätta tillfälliga ankomstboenden och hänvisar till pågående arbeten med förslag till ändringar i plan- och bygglagen.

Regeringen har förståelse för Riksrevisionens frågor om upphandlingsreglerna men anser att regelverket för upphandling täcker brådskande situationer och att ändringen av reglerna vid överprövning av upphandlingsbeslut 2016 innebär ett förtydligande av rättsläget i dessa fall. Vidare har Upphandlingsmyndigheten ett generellt uppdrag att ge vägledning om gällande upphandlingsregler och ett flertal särskilda uppdrag på området. Regeringen ska dock göra myndigheten uppmärksam på Riksrevisionens rekommendationer så att de kan beaktas i myndighetens fortsatta arbete.

Genom den aktuella skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## Motionerna

I motion 2017/18:118 av Johan Forssell m.fl. (M) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om att fördjupade analyser på migrationsområdet bör genomföras. Motionärerna anser att regeringen bör se till att arbetet med fördjupade och kvalitativa analyser struktureras på migrationsområdet. Bland annat bör det analyseras vilka situationer som kan antas uppkomma till följd av att ett stort antal asylsökande kommer till Sverige på kort tid. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om en översyn av regelverket för förvar och tillämpningen av regelverk. Enligt motionärerna behöver regelverket ses över för att återvändandet ska fungera väl.

I motion 2017/18:119 av Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om kapacitetsanpassat mottagande. Motionärerna anser att Migrationsverkets fortlöpande utvärderingar av förhållandet mellan kapacitet för mottagandet och prognosticerat mottagande bör delges riksdagen och regeringen för att dessa vid behov ska kunna initiera

begränsande åtgärder som inte nämnvärt belastar Migrationsverkets verksamhet. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om informationsflöde och samordningsansvar. Enligt motionärerna bör regeringen ge tydliga direktiv om att varje aktivering av krisberedskap ska rapporteras till den instans som ansvarar för att de berörda aktörerna agerar enhetligt och vid behov samverkar. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om asylmottagande i Migrationsverkets regi. Motionärerna instämmer inte i Riksrevisionens rekommendationer. I stället bör Migrationsverket ha fortsatt ansvar och beredskap för asylmottagandet. I yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om transitzoner. Enligt motionärerna bör regeringen som svar på problematiken avseende eventuellt behov av förvarstugor för registrering snarast återkomma med förslag om att införa transitzoner. Utan handlingar som styrker rätt till inresa ska passage genom samt registrering vid transitzon krävas, oavsett eventuell köbildning.

### Utskottets ställningstagande

Migrationssituationen under hösten 2015 innebar att Sverige ställdes inför stora utmaningar och påfrestningar som i många hänseenden var unika. Det ställer stora krav när de olika verksamheterna måste anpassas mycket snabbt. Samverkan, samordning och ett ledarskap mot en gemensam inriktning blir i en sådan situation helt nödvändigt.

Utskottet ser positivt på att regeringen avser att beakta Riksrevisionens bedömningar och arbeta vidare med Riksrevisionens rekommendationer för hanteringen av frågor om ansvar och analys. I sammanhanget noteras att utredningen Att ta emot människor på flykt – Sverige hösten 2015 (SOU 2017:12) har kartlagt händelseförloppet under hösten 2015 och utifrån det analyserat regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap inför situationen samt deras och civilsamhällets hantering av situationen. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet. Utskottet avser att följa regeringens arbete med att dra lärdomar av flyktingsituationen 2015, där utredningen utgör en viktig del.

Utskottet konstaterar att reglerna om överprövning av upphandlingsbeslut ändrades 2016, och därmed förtydligades rättsläget. Dessutom noteras att Upphandlingsmyndigheten har ett särskilt uppdrag att ge vägledning om upphandlingsreglerna och ett flertal särskilda uppdrag på området.

Ett evakueringsboende är ett tillfälligt boende där asylsökande bor i väntan på plats på asylboende. I likhet med regeringen delar utskottet Riksrevisionens bedömning att regelverket behöver ändras för att i en akut situation snabbt få fram tillfälliga boenden.

Regeringen föreslår i propositionen 2016/17:195 Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande att det införs ett normgivningsbemyndigande för att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen. Syftet är att regeringen snabbt ska kunna ordna enklare boenden för asylsökande. Vidare gäller fr.o.m.



maj 2017 förenklade regler för att uppföra bostäder med tidsbegränsade bygglov. Utskottet konstaterar att det pågår ett arbete för att vid behov snabbt kunna upprätta tillfälliga boenden för asylsökande. Utskottet anser att regeringens pågående arbete bör avvaktas.

Utskottet, som anser att det saknas det skäl för riksdagen att göra något tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens rekommendationer, avstyrker med det sagda motionerna 2017/18:118 yrkandena 1 och 2 samt 2017/18:119 yrkandena 1–4 och föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

# Reservationer

## 1. **Fördjupade analyser m.m., punkt 2 (M, SD)**

av Johan Forssell (M), Mikael Cederbratt (M), Jennie Åfeldt (SD), Maria Abrahamsson (M), Paula Bieler (SD) och Helena Bonnier (M).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:118 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

Riksrevisionens granskning visar att regeringens analyser på migrationsområdet måste bli mer strukturerade, fördjupade och kvalitativa. Bland annat bör analyserna omfatta vilka situationer som kan antas uppkomma till följd av att ett stort antal asylsökande kommer till Sverige på kort tid. Reglerna om förvar och tillämpningen av regelverket bör ses över för att återvändandet ska kunna fungera väl.

## 2. **Kapacitetsanpassat mottagande m.m., punkt 3 (SD)**

av Jennie Åfeldt (SD) och Paula Bieler (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:119 av Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD) yrkandena 1–4.

### *Ställningstagande*

För att skapa ett kapacitetsanpassat mottagande bör Migrationsverkets utvärderingar av förhållandet mellan kapacitet för asylmottagandet och prognosticerat asylmottagande delges regeringen och riksdagen för att behovet av

begränsande åtgärder som inte nämnvärt belastar Migrationsverkets verksamhet ska kunna bedömas och beslutas. När det gäller informationsflöde och samordningsansvar bör regeringen ge tydliga direktiv om att varje aktivering av krisberedskap ska rapporteras till den instans som ansvarar för att de berörda aktörerna agerar enhetligt och vid behov samverkar. Rapporten visar att brist på boenden påverkat kapaciteten i mottagandet. I motsats till Riksrevisionens rekommendation om ändrade byggregler bör Migrationsverket ha beredskap för boenden i egen regi. Som svar på problematiken avseende eventuellt behov av förvarstugor för registrering bör regeringen snarast återkomma med förslag om att införa transitzoner. Utan handlingar som styrker rätt till inresa ska passage genom samt registrering vid transitzon krävas, oavsett eventuell köbildning.

## Särskilt yttrande

Christina Höj Larsen (V) anför:

Under hösten 2015 sökte sig många människor till Sverige undan krig och förtryck, fler än någonsin tidigare. Det innebar givetvis ett ökat tryck på de myndigheter som ansvarar för mottagandet av människor på flykt samt för flera kommuner runt om i landet. Arbetsbördan för myndigheter och kommuner kommer att vara fortsatt hög under en längre tid framöver. De utvärderingar som hittills gjorts av hur Sverige hanterade det stora antal asylsökande som kom under 2015 – inkluderat Riksrevisionens granskning och utredningen Att ta emot människor på flykt – Sverige hösten 2015 (SOU 2017:12) – visar att även om systemen var underdimensionerade, välfärden underfinansierad och beredskapen generellt sett undermålig så klarade vi det. Situationen har givetvis varit ansträngd för flera kommuner och myndigheter, men framför allt för de asylsökande som tvingats vänta i ovisshet och utan meningsfull sysselsättning, ibland också i undermåliga boenden.

Regeringen visade under hösten 2015 att den inte klarade av situationen. Mot denna bakgrund avser vi att i ett annat sammanhang återkomma till frågan om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:206 Riksrevisionens rapport om lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 - beredskap och hantering.

## Följdmotionerna

*2017/18:118 av Johan Forssell m.fl. (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fördjupade analyser på migrationsområdet bör genomföras i Regeringskansliet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av regelverk och hur regelverket om förvar tillämpas och tillkännager detta för regeringen.

*2017/18:119 av Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kapacitetsanpassat mottagande och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om informationsflöde och samordningsansvar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om asylmottagande i Migrationsverkets regi och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om transitzoner och tillkännager detta för regeringen.