

# Regeringens skrivelse

2003/04:53

Resultat och kostnader i asylprocessen

Skr.

2003/04:53

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 15 januari 2004

*Göran Persson*

*Barbro Holmberg*  
(Utrikesdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I asylprocessen ingår de olika momenten från det att en person lämnar en asylansökan vid Migrationsverket till dess att personen i fråga antingen får ett uppehållstillstånd eller ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut och därmed skall lämna landet. Det operativa arbetet inom asylprocessen är fördelat på flera myndigheter främst Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polisen. Även kommuner, landsting och utlandsmyndigheter spelar en viktig roll i asylprocessen.

Under åren 1998–2002 har sammanlagt drygt 96 000 personer sökt asyl i Sverige. Antalet asylsökande har ökat med cirka 40 procent varje år mellan åren 2000 och 2002. År 2000 var antalet asylsökande drygt 16 000, år 2001 hade antalet asylsökande ökat till cirka 23 400 för att slutligen år 2002 uppgå till närmare 33 000. Under år 2003 har ett trendbrott skett. Antalet asylsökande minskade då till drygt 31 300. De tio största grupperna asylsökande kom från Irak, Serbien och Montenegro, Bosnien–Hercegovina, Iran, Ryssland, Somalia, Syrien, Afghanistan och Turkiet eller var statslösa. År 2002 registrerades asylsökande av 124 olika nationaliteter. Endast en mindre andel har visat sig ha asylskäl och merparten saknar pass eller andra identitetshandlingar. Sammantaget leder detta till ett ansträngt asylmottagande med långa handläggningstider och en lång väntan på slutligt besked för den enskilde. Vistelsetiderna i Sverige förlängs också genom att asylsökande för närvarande kan lämna in ett obegränsat antal nya ansökningar.

Regeringen har under en följd av år arbetat med att förstärka och effektivisera asylprocessen. Utvecklingen av antalet asylsökande följs kontinuerligt. Förstärkningar av anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare

och flyktingar gjordes under de senaste åren i samband med såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen för att handläggningstiderna i de olika momenten i asylprocessen inte skulle förlängas. Med utgångspunkt från resultaten som redovisas i denna skrivelse bedömer regeringen att handläggningstiderna i de olika momenten i asylprocessen inte ökat nämnvärt under de senaste åren trots ett kraftigt ökat antal asylsökande. Regeringens mål för handläggningstider i asylprocessen har dock inte fullt ut kunnat nås vilket bl.a. beror på en ökande andel dokumentlösa asylsökande samt en ökad spridning av olika nationaliteter bland de asylsökande.

Barn i asylprocessen är högt prioriterade. Det pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att förbättra asylprocessen utifrån ett barnperspektiv. De åtgärder som hittills vidtagits redovisas närmare i ett särskilt avsnitt i skrivelsen.

Regeringens och myndigheternas arbete med att reformera och effektivisera asylprocessen fortsätter. Klarläggande av asylsökandes identitet är ett viktigt led i arbetet för att korta handläggningstiden samt underlätta verkställandet av avvisnings- och utvisningsbeslut för personer som av utlänningsmyndigheterna inte bedömts ha skäl att få uppehållstillstånd i Sverige. Åtgärder vidtas vidare för att förstärka rättssäkerheten och för att bekämpa människosmuggling. Regeringen har också denna dag beslutat proposition Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden. I propositionen föreslås bl.a. att möjligheten att ge in nya ansökningar efter överklagande och slutligt beslut tas bort i syfte att uppnå en effektivare och tydligare asylprocess med bibehållen rättssäkerhet samt att förkorta handläggningstiderna.

1	Ärendet .....	4
2	Asylprocessen .....	4
2.1	Statistiskt underlag .....	5
2.2	Asylsökande åren 1998–2002 .....	5
2.3	Resultat i asylprocessen .....	7
2.4	Totala väntetider på slutligt beslut .....	9
2.5	Kostnader för asylprocessen .....	9
3	Migrationsverket.....	10
3.1	Asylprövning i första instans .....	10
3.2	Mottagandet av asylsökande .....	13
3.3	Kostnader för mottagandet.....	15
3.4	Återvändande av personer med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut .....	15
4	Utlänningsnämnden .....	17
5	Barn i asylprocessen .....	19
5.1	Asylprövning och mottagande .....	19
5.2	Asylsökande barn utan medföljande legal vårdnadshavare.....	20
6	Insatser för ökad kvalitet och effektivitet .....	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 januari 2004 .....	25

Regeringen redovisar årligen för riksdagen i budgetpropositionen vilka resultat som uppnåtts för olika politikområden.

Riksdagen har i samband med betänkandet (bet. 2001/02:SfU13, rskr. 2001/02:250) rörande Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR 16 angående uppehållstillstånd för asylsökande, tillkännagivit sitt önskemål om ett förbättrat underlag för bedömning av behovet av och utnyttjandet av resurser för asylprocessen. Socialförsäkringsutskottet har framhållit vikten av att redovisningen återspeglar helheten i asylprocessen, från ansökan till beslut om uppehållstillstånd alternativt verkställighet och återvändande.

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2003 Migrationsverket i uppdrag att redovisa en samlad analys av frågor rörande hela asylprocessen för åren 2000–2002 och så långt möjligt ur ett könsperspektiv. Återvändandearbetet skulle särskilt uppmärksammas. Vidare skulle verket redovisa effektiviseringsarbetet och kvalitetsutvecklingen av asylutredningarna. Uppdraget redovisades den 25 april 2003 till regeringen i rapporten En samlad analys av asylprocessen (UD2003/23805/MAP).

Regeringens redovisning i denna skrivelse bygger i huvudsak på Migrationsverkets rapport.

## 2 Asylprocessen

Ett av målen för migrationspolitiken är att asylrätten i Sverige och i ett internationellt perspektiv skall värnas. Asylrätten utgör en hörnsten i svensk flyktingpolitik. Asylprocessen skall sätta det individuella behovet av skydd i centrum och processen skall vara rättssäker, med vilket också menas att handläggningstiderna skall hållas så korta som möjligt.

Med asylprocess avses från det att en person lämnar in en asylansökan till Migrationsverket till dess att personen i fråga antingen får ett uppehållstillstånd eller lämnar landet. Myndigheternas prövning av om det finns andra skäl till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (1989:529), UtlL, än asylskäl, såsom skyddsbehov i övrigt eller humanitära skäl, ingår också i denna process. Dessutom ingår de åtgärder som vidtas enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. under vistelsetiden i Migrationsverkets mottagandesystem. Personer som överförs till Sverige för vidarebosättning får i allmänhet uppehållstillstånd redan innan de kommer till Sverige och ingår därför inte i redovisningen i denna skrivelse.

Det operativa arbetet inom asylprocessen är fördelat på flera olika myndigheter, framför allt Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polisen. Migrationsverket är processansvarig myndighet och skall samordna arbetet mellan de olika myndigheterna. En bra samverkan med andra myndigheter och organisationer är viktig för att verksamheten skall vara effektiv och hålla god kvalitet. Även utlandsmyndigheterna har en

## 2.1 Statistiskt underlag

I denna skrivelse redovisas statistik för personer som sökt asyl ett bestämt år, en s.k. kohort. Dessa personer följs därefter genom asylprocessen och statistik redovisas exempelvis över handläggningstider och utfall av beslut gällande den gruppen. På detta sätt kan en mer rättvisande och fullständig bild ges av resultatet än om redovisningen baserats på beslut och händelser ett visst kalenderår, vilket kan avse asylsökande som kommit olika år. Statistiken i denna skrivelse kan i vissa avseenden avvika från Migrationsverkets officiella statistik. Detta beror i huvudsak på att samma individ ingår endast en gång i statistiken för ett bestämt år, även om personen i fråga lämnat in flera asylansökningar detta år.

## 2.2 Asylsökande åren 1998–2002

Under åren 1998–2002 har sammanlagt drygt 96 000 personer sökt asyl i Sverige. Antalet asylsökande har ökat kraftigt under de senaste åren. Enligt statistik från år 2000 var antalet asylsökande detta år cirka 16 000. År 2001 ökade antalet med omkring 40 procent till drygt 23 400. Även år 2002 ökade antalet asylsökande med omkring 40 procent till närmare 33 000. Utvecklingen av antalet asylsökande styrs i stor utsträckning av omvärldsfaktorer som kan vara svåra att förutse och påverka.

Fler män än kvinnor söker asyl. År 2001 och år 2002 var hälften av de asylsökande vuxna män medan endast en fjärdedel var vuxna kvinnor. Sammanlagt en fjärdedel av de asylsökande var barn.

Det är vanligare att ensamstående män än ensamstående kvinnor söker asyl. Av de asylsökande åren 2000–2002 var 8 procent ensamstående kvinnor och cirka 30 procent ensamstående män. Det förekommer dock kraftiga variationer mellan nationaliteterna. Av de asylsökande från Irak åren 2000–2002 var cirka 55 procent ensamstående män medan 70 procent av de asylsökande från Bosnien–Hercegovina ingick i hushåll med barn. I genomsnitt ingick cirka 50 procent av de asylsökande åren 2000–2002 i hushåll med barn.

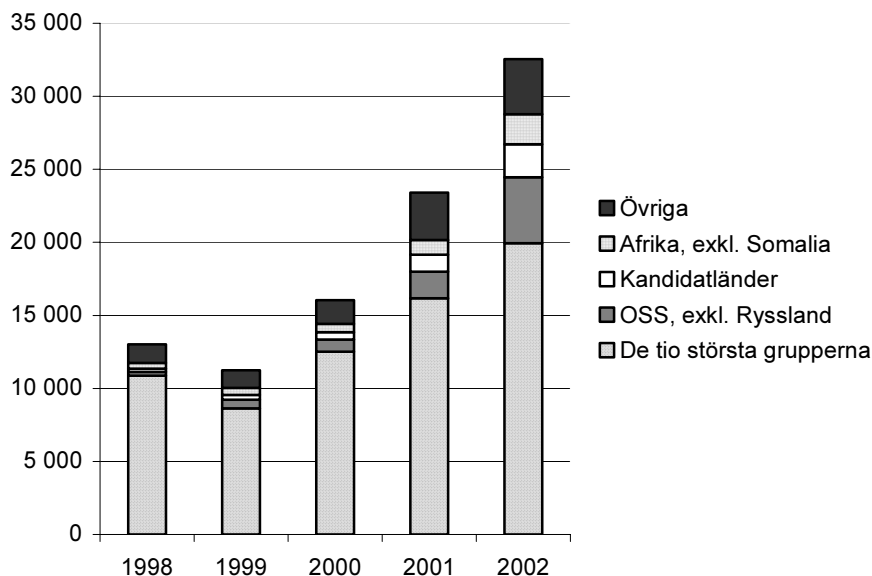
De tio största grupperna asylsökande under åren 1998–2002 kom från Irak, Serbien och Montenegro, Bosnien–Hercegovina, Iran, Ryska federationen, Somalia, Syrien, Afghanistan och Turkiet eller var statslösa. I tabell 1 redovisas för åren 1998–2002 antalet asylsökande fördelat på de tio största grupperna samt övriga nationaliteter.

**Tabell 1 Asylsökande efter medborgarskap**

	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt 1998 –2002
Irak	3 780	3 512	3 433	6 159	5 431	22 315
Serbien och Montenegro	3 569	1 833	1 999	3 058	5 773	16 232
Bosnien-Hercegovina	1 307	493	4 196	2 784	2 867	11 647
Iran	627	845	733	779	750	3 734
Ryska federationen	226	457	567	818	1 467	3 535
Somalia	262	288	257	530	1 102	2 439
Syrien	244	333	333	447	538	1 895
Afghanistan	328	343	364	627	483	2 145
Statslös	246	297	406	520	846	2 315
Turkiet	284	230	223	463	688	1 888
Övriga nationaliteter	2 136	2 619	3 530	7 223	12 611	28 119
<b>Samtliga</b>	<b>13 009</b>	<b>11 250</b>	<b>16 041</b>	<b>23 408</b>	<b>32 556</b>	<b>96 264</b>

Under perioden 1998–2002 har sammanlagt 22 315 personer från Irak sökt asyl. De utgör den största gruppen asylsökande även om antalet sjunkit under år 2002 i förhållande till år 2001. Från Serbien och Montenegro samt Bosnien–Hercegovina har antalet asylsökande varit högt de senaste åren men variationer förekommer mellan åren. Av tabellen framgår att antalet asylsökande från Somalia fördubblats år 2002 jämfört med föregående år. Asylsökande från Ryska federationen är en annan grupp som ökat betydligt de senaste åren. Antalet iranier som söker asyl är däremot relativt konstant för redovisad period.

Staplarna i diagram 1 visar det totala antalet asylsökande för varje år, indelat i olika grupper av nationaliteter. De tio största grupperna utgör en allt mindre andel av det totala antalet asylsökande. År 2002 svarade de tio största grupperna för 61 procent av antalet asylsökande. Det kan jämföras med år 1998 när de tio största grupperna svarade för 84 procent av alla asylsökande. Sammanlagt registrerades 113 olika nationaliteter år 1998. Därefter har spridningen ökat och år 2002 registrerades asylsökande från 124 olika nationaliteter.

**Diagram 1 Antalet asylsökande 1998-2002**

Vidare framgår av diagrammet att antalet asylsökande från OSS-länder, exempelvis Azerbajdzjan, Uzbekistan och Vitryssland, har ökat kraftigt. Likaså har det skett en ökning av antalet asylsökande från de stater som den 1 maj 2004 blir medlemmar i EU samt Bulgarien och Rumänien, i diagrammet kallade kandidatländer. Statistiken visar att även asylsökande från afrikanska länder har ökat.

### 2.3 Resultat i asylprocessen

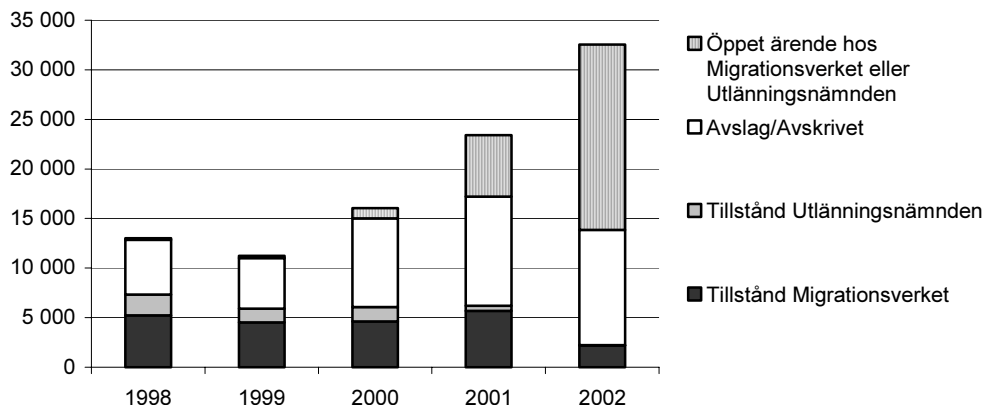
I detta avsnitt redovisas resultat avseende utfallet av beslut hos utlänningsmyndigheterna för asylsökande åren 1998–2002. Samtliga ärenden är inte färdigbehandlade, framför allt gäller det ärenden avseende dem som sökte asyl under åren 2001 och 2002. När det gäller dem som sökte asyl år 2000 var andelen öppna ärenden hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden 6 procent per den 1 mars 2003. Resultatet av utlänningsmyndigheternas prövning av asylärenden per den 1 mars 2003 framgår av diagram 2.

För asylsökande åren 1998–2000, vars ärenden färdigbehandlats, avser redovisningen av avslagsbeslut slutliga avslag. För övriga år avses med avslagsbeslut det senaste avslaget i den senaste instansen.

Av dem som sökte asyl under åren 1998 och 1999 har drygt hälften fått uppehållstillstånd. Den slutliga bifallsandelen har därefter minskat till 38 procent för asylsökande år 2000. En förklaring till denna minskning av andelen bifall är att situationen på Balkan har förbättrats. För de asylsökande åren 2001 och 2002 är det ännu för tidigt att utläsa resultatet.

## Diagram 2 Resultat av asylprövning

Antal asylsökande åren 1998–2002 fördelade efter beslut hos utlänningsmyndigheterna per den 1 mars 2003



Olika skäl kan ligga till grund för de uppehållstillstånd som enligt utlänningslagen har beviljats asylsökande. Den vanligaste grunden är humanitära skäl. Ytterligare statistik rörande grunder för uppehållstillstånd redovisas i regeringens skrivelse Migration och asylopolitik (skr. 2003/04:37).

I tabell 2 nedan redovisas utfallet för asylsökande de olika åren fördelat på grunder för uppehållstillstånd samt avslag eller öppna ärenden. Av tabellen framgår att ungefär 30 procent av det totala antalet asylsökande respektive år har beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl. Merparten av besluten har gällt irakier och i viss mån somalier. För åren 1998 och 1999 beslutades om ett antal tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Förordningen omfattade personer från provinsen Kosovo i dåvarande Förbundsrepubliken Jugoslavien. Tillstånd meddelade med stöd av denna förordning redovisas i tabell 2 under rubriken övriga tillstånd.

**Tabell 2 Utfall av asylprövning**

Utfall	1998		1999		2000		Totalt	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Skyddsbehov	1 585	12	1 264	11	1 117	7	3 966	10
Humanitära skäl	3 617	28	3 392	30	4 436	28	11 445	28
Övriga tillstånd	2 134	16	1 264	11	528	3	3 926	10
Avslag/avskrivet	5 499	42	5 104	45	8 927	56	19 530	48
Öppet	174	1	226	2	1 033	6	1 433	4
<b>Totalt</b>	<b>13 009</b>		<b>11 250</b>		<b>16 041</b>		<b>40 300</b>	

### Resultat av prövningen av asylärenden efter kön

En större andel kvinnor än män beviljas uppehållstillstånd. För de asylsökande som kom åren 1998, 1999 och 2000 beviljades cirka 10 procent fler kvinnor än män uppehållstillstånd. En del av förklaringen



till detta kan vara att andelen ensamstående asylsökande män är relativt hög medan de asylsökande kvinnorna oftare ingår i en barnfamilj. Sannolikheten för att tillståndsgrunden humanitära skäl aktualiseras är därför större. Vid en jämförelse mellan ensamstående män respektive ensamstående kvinnor framgår emellertid att skillnaden till viss del består. Ungefär 6 procent fler ensamstående kvinnor än ensamstående män beviljas uppehållstillstånd.

## 2.4 Totala väntetider på slutligt beslut

Varannan person som sökte asyl år 1998 hade en total prövningstid på mindre än 11 månader (median). I de allra flesta ärendena (75 procent) fattades slutligt beslut inom 18 månader. För de asylsökande år 1999 och år 2000 var den totala prövningstiden 9 månader (median).

Medianvärdet för den totala prövningstiden från det att en asylansökan lämnats till Migrationsverket till dess slutligt beslut lämnats i asylärendet har inte ökat trots att färre ärenden slutligt avgörs i första instans och trots att antalet ärenden ökat hos både Migrationsverket och Utlänningsnämnden. Detta beror till viss del på kortare handläggningstider hos framför allt Utlänningsnämnden.

## 2.5 Kostnader för asylprocessen

I tabellen nedan anges kostnaderna i asylprocessen åren 1998–2002. Kostnaderna styrs främst av antalet asylsökande som kommer till Sverige samt vistelsetiderna i Migrationsverkets mottagandesystem. Som tidigare nämnts under avsnittet 2.2. ökade antalet asylsökande Sverige med cirka 40 procent årligen under perioden 2000–2002. Det ökade antalet asylsökande påverkar också antalet registrerade personer i verkets mottagandesystem. I början av budgetåret 1998 var antalet cirka 13 600 personer och den 31 december 2002 drygt 39 600 personer. Det genomsnittliga antalet registrerade per dygn ökade från drygt 17 900 personer år 2000 till cirka 34 200 år 2002. Antalet registrerade personer i mottagandesystemet påverkas därutöver främst av handläggningstider vid utlänningsmyndigheterna samt svårigheter med att verkställa avvisning av asylsökande som inte beviljats uppehållstillstånd. Det förhållande att flertalet asylsökande saknar handlingar som styrker identiteten försvårar avsevärt utredningen i ärendet om uppehållstillstånd och bidrar till att handläggningstiden blir onödigt lång. Att en persons identitet inte kunnat klarläggas i asylutredningen innebär vidare att verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut i många fall drar ut på tiden. Väntetider för personer som erhållit uppehållstillstånd innan dessa kan tas emot i en kommun för flyktingmottagande påverkar också antalet registrerade i mottagandesystemet.

**Tabell 3 Kostnader för asylprocessen, mnkr**

<b>Anslag</b>	<b>Utfall 1998</b>	<b>Utfall 1999</b>	<b>Utfall 2000</b>	<b>Utfall 2001</b>	<b>Utfall 2002</b>
12:1 Migrationsverket	178	172	190	191	288
12:2 Mottagande av asylsökande	972	1 213	1 372	1 787	2 720
12:3 Migrationspolitiska åtgärder	29	26	23	9	9
12:4 Utlänningsnämnden	18	28	35	47	68
12:5 Offentligt biträde i utlännings- ärenden	45	46	63	82	116
12:6 Utresor för avvisade och utvisade	65	60	58	70	93
<b>Totalt</b>	<b>1 307</b>	<b>1 545</b>	<b>1 741</b>	<b>2 186</b>	<b>3 294</b>

### 3 Migrationsverket

Migrationsverket är den centrala utlänningsmyndigheten med ett samlat ansvar för asylprocessen. Verket har under åren 1998–2002 utökat sin personalstyrka från drygt 1 500 personer till knappt 2 800 personer. Inom asylprocessen består verkets huvudsakliga uppgifter av prövning av asylansökningar, mottagande av asylsökande samt verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Ett avslagsbeslut från Migrationsverket i asylärenden, vilket i regel förenas med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, kan överklagas till Utlänningsnämnden som är högsta instans. Den asylsökande har enligt utlänningslagen som huvudregel rätt till rättshjälp genom offentligt biträde, som finansieras inom utgiftsområdet. Migrationsverket ansvarar vidare för att de personer som fått avslag på sin asylansökan, oftast efter överprövning av Utlänningsnämnden, återvänder till det land som de kommit från eller har möjlighet att söka sig till. Om den avvisade eller utvisade personen vägrar att självant lämna landet eller avviker, lämnas ärendet över till polisen.

#### 3.1 Asylprövning i första instans

##### *Mål och resultat*

Enligt regeringens mål skall beslut i första instans om uppehållstillstånd eller avvisning fattas inom sex månader. Handläggningstiden avser tiden från det att en ansökan lämnas in hos myndigheten tills beslut har fattats i asylärendet. År 2002 beslutade Migrationsverket inom sex månader i 48 procent av ärendena. Den genomsnittliga handläggningstiden var 221 dagar (median 192 dagar). Detta kan jämföras med år 2001 då 49 procent av ärendena avgjordes inom sex månader och den genomsnittliga handläggningstiden var 226 dagar.

Under år 2002 biföll Migrationsverket cirka 5 500 ansökningar om uppehållstillstånd vilket motsvarar 20 procent av samtliga avgjorda asylärenden. År 2001 bifölls 28 procent av samtliga avgjorda ärenden (4 650

ärenden) medan andelen bifall år 2000 var cirka 43 procent (7 700 ärenden). Skr. 2003/04:53

Migrationsverket tilldelades extra resurser under år 2002 i syfte att utöka kapaciteten i asylprövningen. Detta ledde till att antalet avgjorda ärenden ökade med drygt 60 procent från 16 860 beslut år 2001 till 27 157 beslut år 2002. Vid utgången av år 2002 fanns cirka 23 630 öppna ärenden.

### *Dublinförordningen*

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, den s.k. Dublinförordningen, började tillämpas den 1 september 2003. Förordningen bygger på samma principer som den s.k. Dublinkonventionen och den tillämpas i förhållande till övriga medlemsstater i EU samt Norge och Island. I förhållande till Danmark tillämpas dock fortfarande Dublinkonventionen. Några av de viktigare förändringarna i Dublinförordningen är att tidsfristerna för ärendenas handläggning har förkortats, att familjeanknytning till någon medlemsstat tillmätts större betydelse och att reglerna om humanitära skäl i s.k. Dublinärenden förtydligats.

När det gäller ensamkommande barn anges i artikel 6 i Dublinförordningen att ansvaret för att pröva asylansökan skall ligga hos den stat där en medlem av sökandens familj lagligen befinner sig, förutsatt att det är för barnets bästa. Annars skall den stat där den minderårige har gett in sin ansökan vara ansvarig för prövningen av ansökan.

De flesta som söker asyl i Sverige har rest in i Sverige via en annan medlemsstat i EU. En stor andel av dem saknar identitetshandlingar. I syfte att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen inrättades, i enlighet med rådets förordning (EG) nr 2725/2000, i januari 2003 ett gemensamt databaserat system för jämförelse av fingeravtryck, Eurodac. Härigenom är det bl.a. möjligt att kontrollera om en person som söker asyl i Sverige tidigare har sökt asyl i en annan stat. Migrationsverkets personal tar fingeravtryck på alla asylsökande som fyllt 14 år.

### *Migrationsverkets handläggningstider i asylärenden*

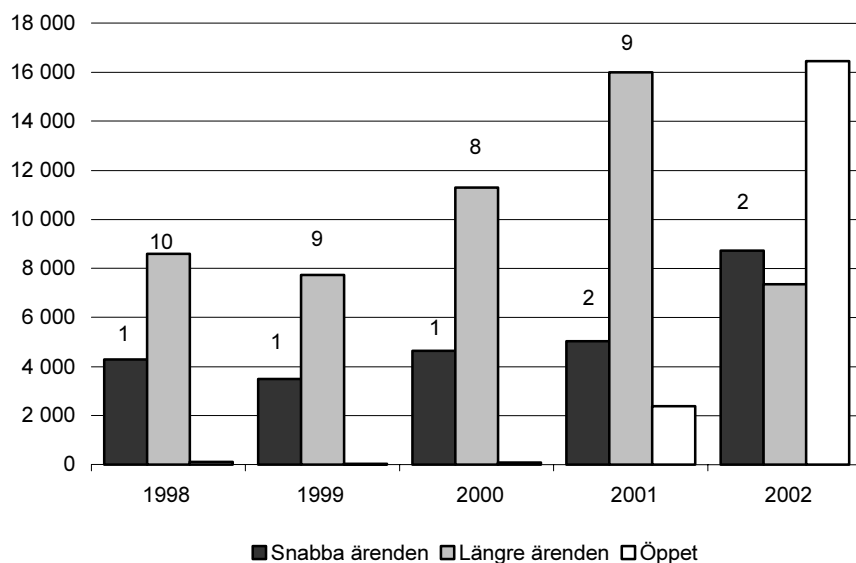
Handläggningstiderna hos Migrationsverket påverkas av flera faktorer. Asylärenden är många gånger mycket komplexa och utlänningens identitet är en av flera viktiga delar i underlaget att bedöma personens skyddsskäl. Avsaknaden av handlingar som styrker identiteten innebär att stora resurser måste läggas ned på utredningar om bl.a. utlänningens resväg och hemvist m.m. för att försöka utröna i förhållande till vilket land eventuella skyddsskäl skall prövas. Den ökande dokumentlösheten hos asylsökande utgör därmed en starkt bidragande orsak till att handläggningstiderna i asylärenden blir onödigt långa. Regeringen har under 2004 för avsikt att föreslå vissa lagstiftningsåtgärder för att försöka komma tillrätta med problematiken kring den ökande dokumentlösheten

hos asylsökande. Ytterligare en aspekt som påverkar handläggningstiden är att Migrationsverket de senaste åren expanderat kraftigt till följd av det ökade antalet asylsökande, vilket inneburit att ny personal rekryterats och skall sättas in i arbetet.

Av de asylsökande år 2002 saknade 88 procent passhandlingar, medan motsvarande andel år 2001 var 76 procent. Det är viktigt att en asylsökande har giltiga resehandlingar särskilt om ansökan avslås och den sökande skall återvända hem. Åtgärder i den inledande fasen av asylprocessen för att fastställa den sökandes identitet har därför stor betydelse för möjligheterna att verkställa ett eventuellt avvisnings- eller utvisningsbeslut i ett senare skede av processen.

I diagram 3 redovisas Migrationsverkets handläggningstider för asylsökande åren 1998–2002. De svarta staplarna (de snabba ärendena) representerar i denna redovisning ärenden med omedelbar avvisning till tredje land eller hemland samt övriga ärenden som avgjorts inom tre månader. De grå staplarna (längre ärenden) motsvarar övriga avgjorda ärenden. De vita staplarna representerar öppna ärenden. Staplarna i diagrammet redovisar antalet ärenden medan siffrorna ovanför staplarna anger handläggningstiden (median) i antal månader från asylansökan till beslut i första instans.

**Diagram 3 Antal snabba respektive längre ärenden samt handläggningstider (månader)**



För dem som sökte asyl år 1998 avgjordes 33 procent av ärendena som ett s.k. snabbt ärende. Andelen sådana ärenden minskade betydligt för de asylsökande år 2001 medan en viss ökning kan noteras för asylsökande år 2002.

Handläggningstiden (median) för de snabba ärendena har ökat från en månad för åren 1998–2000 till två månader för år 2001. Handläggningstiden för de längre ärendena har förändrats mycket lite för åren 1998–2001. Totalt sett har handläggningstiderna hos Migrationsverket

inte ökat nämnvärt för personer som sökt asyl år 1999 och senare trots att antalet asylsökande ökat betydligt.

För dem som sökte asyl under år 1998 avgjorde Migrationsverket hälften av alla ärenden inom sju månader medan en fjärdedel av de asylsökande fick beslut i sitt asylärende efter mer än 12 månader. För år 2000 beslutade verket i hälften av samtliga ärenden inom sex månader och för år 2001 var denna siffra åtta månader.

Utfallet för handläggningstiderna för asylsökande de olika åren beror bl.a. på varifrån de asylsökande kommer och vilken praxis som gäller för dessa grupper. Nya nationaliteter i asylprövningen kan inledningsvis ta längre tid att handlägga i avvaktan på att praxis klarläggs. Uppenbara bifall till asylansökan processas betydligt snabbare än avslag som oftast överklagas och prövas i två instanser. De asylsökandes ursprungsländer har delvis förändrats sedan Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 (se diagram 1). Bland annat har andelen ansökningar från kandidatländerna ökat.

### 3.2 Mottagandet av asylsökande

Ansvar för mottagandet av asylsökande är delat mellan stat och kommun. Frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande kan utgöra ett värdefullt komplement till myndigheternas insatser. Mottagandet omfattar perioden från det att ansökan om asyl lämnas in till Migrationsverket, till dess att personen kommunplaceras i de fall uppehållstillstånd beviljas alternativt lämnar landet eller avviker. Under mottagandet registreras den asylsökande i Migrationsverkets mottagandesystem och omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Enligt LMA ansvarar Migrationsverket för att erbjuda lämpligt boende för de utlänningar som inte kan ordna boende på egen hand. Vidare ansvarar verket för ekonomiskt bistånd till de personer som är registrerade i mottagandesystemet och som inte kan försörja sig själva. Den som sökt uppehållstillstånd i Sverige och åberopat flykting- eller andra skyddsskäl enligt 3 kap. 2 eller 3 § UtIL är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. I oktober 2002 arbetade 2,1 procent av de asylsökande i åldersgruppen 16–65 år på den öppna arbetsmarknaden.

Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Enligt överenskommelsen skall barn under 18 år erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som gäller för barn bosatta i Sverige. Vuxna över 18 år skall i huvudsak ha tillgång till akut vård samt vård som inte kan anstå. Den statliga ersättningen till landstingen regleras i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

En kommun har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens

art ha betydelse för det bistånd som ges. Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än via den kommunala socialtjänsten. Enligt 4 kap. 1 § samma lag har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Ekonomisk ersättning till asylsökande m.fl. lämnas som regel enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte enligt socialtjänstlagen. Däremot kan dessa utlänningar komma i fråga för andra insatser enligt socialtjänstlagen samt enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Barn som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för i Sverige bosatta barn. Staten lämnar ersättning till kommuner och landsting enligt förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

#### *Svenskundervisning och annan organiserad verksamhet för asylsökande*

Under väntetiden skall de asylsökande ges möjlighet att delta i organiserad verksamhet t.ex. svenskundervisning. Den organiserade verksamheten syftar till att ge de asylsökande meningsfull sysselsättning under vistelsetiden i Sverige samt goda förutsättningar för ett återvändande, om ansökan om uppehållstillstånd avslås och integration i en kommun om uppehållstillstånd beviljas. En arbetsgrupp inom Migrationsverket har sett över och utvecklat den organiserade verksamheten. Översynen har bl.a. resulterat i att undervisningen i svenska för asylsökande i huvudsak skall följa kursplanen för svenskundervisning för invandrare (sfi) och att samarbetet mellan Migrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen skall stärkas. Vidare arbetar Migrationsverket med att ta fram en för alla regioner gemensam information som skall ges till den asylsökande inom en månad efter det att personen blivit registrerad i mottagandesystemet.

Av Migrationsverkets uppföljning av den organiserade verksamheten år 2002 framgår att drygt 70 procent av de asylsökande i åldersgruppen 16–65 år deltog i någon form av organiserad verksamhet. I gruppen ingick inte personer som av olika skäl bedömdes inte kunna delta i denna verksamhet t.ex. på grund av sjukdom. Under år 2002 kostade den organiserade verksamheten 15 kronor per person inskriven i mottagandesystemet och dygn. Motsvarande belopp för år 2001 var 18 kronor per person och dygn.

#### *Vistelsetid i Migrationsverkets mottagandesystem*

Den 30 november 2003 var närmare 42 500 personer registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem. Det kan jämföras med 28 800 den 31 december 2001. Antalet registrerade personer påverkas främst av antalet asylsökande som kommer till Sverige men också av handläggningstiderna, såväl hos Migrationsverket som hos Utlännings-

nämnden. Därutöver påverkas antalet registrerade personer av tiden för verkställighet av lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut samt den tid det tar från det att utlänningen erhållit uppehållstillstånd till dess han eller hon kan tas emot i en kommun. Den som har s.k. eget boende är fortsatt registrerad i verkets mottagandesystem under en månad efter det att uppehållstillstånd beviljas.

Den genomsnittliga vistelsetiden för personer registrerade i mottagandesystemet per den 31 december 2002 var 346 dagar. Det var en ökning med 30 dagar i jämförelse med året innan men ungefär på samma nivå som per den 31 december 2000.

### 3.3 Kostnader för mottagandet

Den totala utgiften för verksamheten inom Migrationsverkets mottagandesystem var närmare tre miljarder kronor under år 2002. Den genomsnittliga kostnaden år 2002 var 214 kronor per asylsökande och dygn. Den genomsnittliga förvarskostnaden beräknas till 2 023 kronor per dygn. I tabell 4 redovisas Migrationsverkets kostnader inom mottagandet under åren 2000–2002.

**Tabell 4 Migrationsverkets kostnader för mottagandet av asylsökande, mnkr**

	2000	2001	2002
Hälso- och sjukvård	128	260	504
Förskola, skola och skolbarnomsorg	113	141	143
Övrig ersättning till kommuner	5	4	2
Dag- och bostadsersättning samt särskilda bidrag	397	497	749
Personalkostnader	222	299	463
Lokaler, anläggningsboende m.m.	161	189	302
Övriga driftskostnader	306	332	626
Utresor för avvisade och utvisade	27	21	38
Samkostnader	35	38	54
Förvar (inkl. samkostnader)	82	92	102
<b>Totalt</b>	<b>1 476</b>	<b>1 873</b>	<b>2 983</b>

### 3.4 Återvändande av personer med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut

#### *Migrationsverkets ansvar för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*

En utgångspunkt i den svenska utlänningslagstiftningen är att verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslut skall ske genom att utlänningen självmant lämnar landet. I propositionen Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen (prop. 1997/98:173), angav regeringen att det skall vara en prioriterad fråga att få fler personer att lämna landet självmant efter det att de fått besked om avvisning eller utvisning och att användningen av tvångsåtgärder så långt möjligt skall

undvikas. Sedan den 1 januari 1999 har Migrationsverket huvudansvaret för att avvísings- och utvisningsbeslut verkställs.

Redan när en person söker asyl i Sverige förbereder Migrationsverket denne på att ansökan kan komma att avslås. Den som fått ett avvísingsbeslut skall lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft om inte annat bestämts i beslutet. Migrationsverket arbetar för att personer med lagakraftvunna avvísings- eller utvisningsbeslut skall återvända självmant på frivillig väg. När ett avvísingsbeslut har meddelats den enskilde erbjuder Migrationsverket samtal inför återvändandet.

Det händer dock att avvísings- eller utvisningsbeslut inte går att verkställa på frivillig väg och som en sista utväg överlämnas ärendet då till polisen för verkställighet. Enligt 8 kap. 17 § UtlL kan överlämnade ske om utlänningsen håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan, eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten.

Om det är uppenbart att den asylsökande inte behöver skydd, och inte heller har andra skäl för att få stanna i landet, kan han eller hon avvisas från Sverige fastän Migrationsverkets beslut i ärendet inte har vunnit laga kraft. Ett sådant beslut måste normalt fattas inom tre månader från ansökningsdagen. Den asylsökande kan överklaga verkets beslut hos Utlänningsnämnden, men har inte rätt att stanna kvar i Sverige och vänta på resultatet av sitt överklagande.

Drygt 80 procent av alla registrerade utresor sker genom självmant återvändande. Av de asylsökande åren 1998–2001 som fått ett slutligt avslag eller vars ärende avskrivits bedöms cirka 65–80 procent ha lämnat landet, vid den mätning som gjordes den 1 mars 2003. I de ärenden där Utlänningsnämnden fattat beslut i asylärendet eller efter det att nämnden prövat en ny ansökan om uppehållstillstånd skedde 75 procent av utresorna inom 70 dagar. Tiden mellan slutligt beslut och utresa för resterande utresor var i vissa fall väsentligt mycket längre.

Sedan år 1997 ansvarar Migrationsverket för de utläningar som tas i förvar enligt utlänningslagen. Ett förvarsbeslut är en ingripande åtgärd för den enskilde. Förutsättningarna för förvar har därför noga preciserats i 6 kap. UtlL. Enligt utlänningslagen kan en utläning som fyllt 18 år tas i förvar bl.a. om identiteten är oklar och det är nödvändigt för att utredningen skall kunna genomföras eller om det är sannolikt att personen kommer att avvisas eller utvisas.

Beslut om förvar får överklagas av utläningen till förvaltningsdomstol för prövning. Överklagande får ske utan samband med asylärendet och utan begränsning till viss tid. Förvarsärenden behandlas alltid med förtur hos såväl de beslutande myndigheterna som hos besvärinstanserna.

Migrationsverket ansvarar för de utläningar som tas i förvar enligt utlänningslagen och för de särskilda förvarslokaler där de förvarstagna vistas. I utlänningslagen finns detaljerade bestämmelser om att utläningar som hålls i förvar ska bemötas humant och med respekt samt att de ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och utomhusvistelse. De förvarstagna har även rätt till viss ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och tillgång till samma hälso- och sjukvård som övriga asylsökande. Migrationsverkets



förvarslokaler har utformats så att de så långt möjligt liknar de lokaler som finns på Migrationsverkets mottagningsenheter så att vistelsen underlättas för de förvarstagna även om rörelsefriheten är begränsad.

Migrationsverket har förvarslokaler i Flen, Göteborg, Malmö och Upplands Väsby. Antalet förvarsplatser har utökats de senaste åren, främst till följd av att antalet asylsökande ökat. År 2001 fanns cirka 100 platser att jämföra med 175 platser i november år 2003.

#### *Polisens verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*

Kriminalvårdens transporttjänst svarar för transporter och bevakning vid utresor av avvisade och utvisade personer i de fall det inte är fråga om självmant återvändande.

Bland gruppen som sökte asyl år 1999 lämnade Migrationsverket över 1 617 ärenden till polisen. Polisen verkställde 36 procent av de överlämnade avvisnings- eller utvisningsbesluten.

Av dem som sökte asyl under år 2000 lämnades 3 520 ärenden över till polisen, varav 28 procent verkställdes. De överlämnade ärendena avsåg till drygt 70 procent ärenden där den asylsökande avvikit. Polisen verkställde 17 procent av dessa ärenden. När det gäller överlämnade ärenden där personen inte avvikit men där tvångsåtgärder bedömts nödvändiga verkställde polisen drygt vartannat beslut.

**Tabell 5 Verkställighetsärenden överlämnade till polisen**

	1999	2000	2001	2002
Totalt antal överlämnade	1 617	3 520	2 539	2 682
Andel verkställda, procent	36	28	26	17

## 4 Utlänningsnämnden

Utlänningsnämnden är överinstans i ärenden om avvisning, utvisning samt ansökningar om uppehållstillstånd, flyktingförklaring, rese-dokument och svenskt medborgarskap.

Vid Utlänningsnämnden arbetar för närvarande 206 personer, inklusive 20 ordinarie ordförande samt tre ersättare. Ordförandeposterna innehas i flertalet fall av ordinarie domare från de allmänna domstolarna och från förvaltningsdomstolarna. Ordförandena utses av regeringen för viss tid. Vid nämnden finns därutöver 36 lekmannaledamöter som är politiskt tillsatta. Platserna är fördelade mellan riksdagspartierna på basis av resultatet i riksdagsvalet år 2002. Vänsterpartiet valde vid senaste utnämningen att avstå från att nominera någon ledamot.

Utlänningsnämndens arbete styrs huvudsakligen av antalet överklagade ärenden från Migrationsverket.

I regleringsbrevet avseende Utlänningsnämnden anger regeringen som mål att beslut om avvisning eller utvisning skall fattas inom sex månader och att den totala väntetiden för den asylsökande skall vara högst 12 månader till lagakraftvunnet beslut. Handläggningstiden har minskat trots att antalet överklaganden ökat. År 1998 avgjorde Utlänningsnämnden hälften av de överklagade ärendena inom 12 månader. För asylsökande år 2000 avgjordes hälften av ärendena inom 9 månader.

Nästan varannan person som sökte asyl år 1998 och som överklagat eller lämnat in en ny ansökan till Utlänningsnämnden fick uppehållstillstånd efter beslut av nämnden. Den procentuella andelen uppehållstillstånd beslutade av nämnden har därefter minskat till 38 procent för de asylsökande år 1999 och beräknas för dem som sökte asyl år 2000 bli cirka 30 procent.

#### *Ny ansökan om uppehållstillstånd*

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ny ansökan om uppehållstillstånd från honom eller henne bifallas, om ansökan grundar på sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet och om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § UtL, dvs. är i behov av skydd i Sverige, eller om det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning (2 kap. 5 b § UtL). En förutsättning för att en ny ansökan skall kunna bifallas är att den sökande är kvar i Sverige.

År 2002 gjordes 3 410 nya ansökningar vilket var en ökning med nästan 1 000 ansökningar jämfört med året innan. Handläggningstiden för en ny ansökan vid Utlänningsnämnden var år 2002 i genomsnitt 47 dagar. Enligt det verksamhetsmål som regeringen uppställt i regleringsbrevet för år 2002 skall beslut fattas inom en månad, om inte inhibition meddelats eller andra särskilda skäl föreligger. År 2002 fattades beslut inom en månad i 62 procent av de avgjorda ärendena. Möjligheten att göra en ny ansökan bidrar till förlängda handläggningstider hos Utlänningsnämnden genom att resurser som annars används för handläggning av avvisningsärenden måste användas för att handlägga nya ansökningar. Därigenom bidrar det stora antalet nya ansökningar också till längre vistelsetider i Migrationsverkets mottagandesystem. I genomsnitt inkommer nära hälften av alla sökande som fått avslag på sitt överklagande i asylärendet med en ny ansökan om uppehållstillstånd. Ungefär två tredjedelar av dem lämnar in ny ansökan fler än en gång.

Regeringen beslutade den 15 januari 2004 proposition Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden. De ändringar av utlänningslagen som föreslås innebär att möjligheten att ge in nya ansökningar om uppehållstillstånd efter överklagande och slutgiltigt beslut tas bort. Möjligheten att kunna få nya skyddsskäl beaktade efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreslås dock finnas kvar men skall tydligare utgöra det närmast extraordinära rättsmedel som det ursprungligen avsågs att vara. Avsikten med förslaget är att uppnå en

## 5 Barn i asylprocessen

### 5.1 Asylprövning och mottagande

I 11 kap. UtL finns särskilda bestämmelser som syftar till att ta tillvara barns intressen i ärenden om uppehållstillstånd. I 11 kap. 1 a § sägs det att vid bedömningen av frågor om tillstånd enligt utlänningslagen skall, om det inte är olämpligt, klarläggas vad barnet har att anföra i ärendet och att det skall tas den hänsyn till barnets uppgifter som barnets ålder och mognad motiverar.

År 1997 infördes en ny bestämmelse, den s.k. portalparagrafen, i 1 kap. 1 § andra stycket UtL, av vilken framgår att det i fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Bestämmelserna i utlänningslagen om barnets rätt att komma till tals samt hänsynen till barnets bästa har kommit till som en följd av Sveriges åtagande att genomföra FN:s barnkonvention.

Det är viktigt att framhålla att det är en rättighet för barn att uttrycka sina åsikter och inte en skyldighet. Det kan vara en svår balansgång att avgöra om det är lämpligt att höra ett barn eller inte. I vissa fall kan barnet hamna i en utsatt situation om familjen t.ex. får ett beslut om avvisning. Det är därför nödvändigt att handläggaren har särskild kompetens för att rätt kunna hantera dessa känsliga frågor.

Som ett led i att stärka hänsynen till barns bästa har Migrationsverket utbildat och rekryterat särskilda barnhandläggare. Ytterligare utbildningsinsatser pågår i syfte att utveckla samtalsmetodiken när asylutredningar med barn görs. Inom Migrationsverket pågår även arbete för att ta fram en handbok med riktlinjer för handläggningen av asylärenden avseende barn.

Mottagandet av barn som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, är liksom mottagandet av barn i familjer, en prioriterad fråga. I syfte att ytterligare uppmärksamma barnen bemyndigade regeringen den 13 november 2003 migrationsministern att tillkalla ett råd för migrations- och asylpolitiska barnfrågor (UD 2003:B). Rådet skall vara ett organ för samråd och informationsutbyte om barnfrågor. Till ledamöter har utsetts företrädare med särskild kompetens i dessa frågor från bl.a. Rädda Barnen, barn- och ungdomspsykiatri, Riksförbundet BRIS samt utlänningsmyndigheterna. Rådets ordförande är migrationsminister Barbro Holmberg.

Kommunerna har en viktig roll i mottagandet av asylsökande barn. De har sedan den 1 januari 2002 ett ansvar för att erbjuda asylsökande barn m.fl. förskola, skola och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn bosatta i Sverige. Enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. bör asylsökande barn tas emot i det offentliga skolväsendet så

snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten till Sverige. Asylsökande barn har även rätt till särskola och specialskola. Rätten till gymnasieutbildning gäller om studierna påbörjas före 18 års ålder. Rätten att anvisas plats och att få utbildning medför dock ingen skolplikt. De asylsökande barnens rätt till skolgång är ett sätt att ge barnen goda förutsättningar att utvecklas under tiden de väntar på besked om uppehållstillstånd. Förskolan och skolan kan ge barnen trygghet och utveckling samt möjlighet till social kontakt med andra barn och vuxna.

Regeringen beslutade den 4 december 2003 att ge Statskontoret ett uppdrag att göra en uppföljning av huruvida den statliga ersättningen till kommunerna för asylsökande barns m.fl. utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg täcker de kostnader ersättningen avser samt i vilken mån dessa barn och ungdomar får den utbildning m.m. som de har rätt till. Uppdraget skall redovisas den 30 april 2004.

Det är också i kommunerna ansvaret för insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) ligger. Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Vidare har kommunen ett särskilt ansvar för barn och unga enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen. Asylsökande barn erbjuds hälso- och sjukvård på lika villkor som barn bosatta i Sverige. Detta regleras i en särskild överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Staten lämnar ersättning till landstingen för denna vård. Enligt rapporten, Sjukvård åt asylsökande, omfattning och kostnader år 2002, som Landstingsförbundet lämnade till regeringen i juni 2003 har antalet vård dagar i slutet barnpsykiatrisk vård ökat i flera landsting. Av rapportern framgår även att de asylsökande barnen troligen inte söker och därmed inte erhåller tandvård i den utsträckning de har rätt till. Vidare framkommer att asylsökande barn inte besöker barnvårdscentraler i samma omfattning som i Sverige bosatta barn. En förklaring till detta kan vara svårigheter för barnvårdscentralerna att nå fram med kallelser till familjer.

## 5.2 Asylsökande barn utan medföljande legal vårdnadshavare

Barn som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, befinner sig i en särskilt utsatt situation. Antalet barn utan vårdnadshavare som har kommit till Sverige har ökat varje år sedan slutet av 1980-talet. Antalet varierar mellan åren beroende på händelser och utveckling i världen. Det största antalet ensamkommande barn kom år 1992 i samband med kriget i forna Jugoslavien. Från en låg nivå i mitten av 1990-talet med under 200 barn per år har antalet ensamkommande barn de senaste åren återigen ökat. Under januari–november 2003 har 493 barn utan medföljande legal vårdnadshavare sökt asyl i Sverige. Vanligen kommer dessa barn tillsammans med syskon eller någon vuxen person, ofta en släkting, men det förekommer också att barnen kommer helt ensamma. Majoriteten av de ensamkommande barnen uppmärksammas i samband med att de

anmäler sig vid transitenheterna i någon av Migrationsverkets fem regioner för att ansöka om asyl. Det är sällsynt att barnen påträffas vid den svenska gränsen.

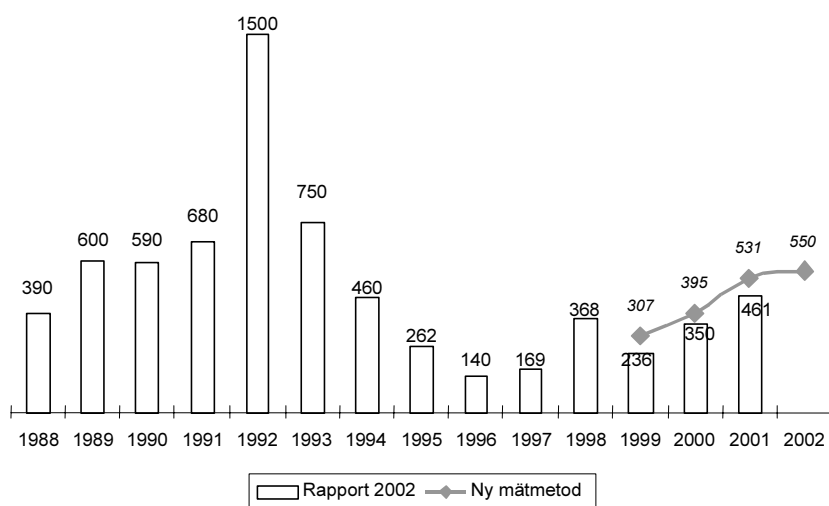
De ensamkommande barnen är främst pojkar i åldern 15 till 17 år. Omkring en tredjedel är flickor. Av de 550 asylsökande barnen som kom till Sverige ensamma under år 2002 var majoriteten mellan 15 och 17 år medan en relativt liten andel av barnen var sex år eller yngre.

Under år 2002 fanns det asylsökande ensamkommande barn i Sverige från 56 olika länder. Dessutom fanns barn som var statslösa eller av okänd nationalitet. Av de ensamkommande barnen under år 2002 var de fem största grupperna från Irak (143 barn), Somalia (96), Serbien och Montenegro (58), Slovakien (49) och Afghanistan (38).

De flesta ensamkommande barn söker asyl vilket innebär att de blir registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem. Det finns även ensamkommande barn som söker uppehållstillstånd av andra skäl t.ex. på grund av anknytning till en släkting. Dessa barn omfattas inte av här redovisad statistik.

I diagram 4 redovisas antalet asylsökande barn utan medföljande legal vårdnadshavare under perioden 1988–2002. Migrationsverket tillämpar sedan år 1999 en ny mätmetod, vilket innebär att statistiken fr.o.m. år 1999 även omfattar ensamkommande barn som kort efter ankomsten återförenas med sina föräldrar samt barn som under ankomståret fyller 18 år. Åren 1999–2001 användes båda mätmetoderna parallellt.

**Diagram 4 Asylsökande barn utan medföljande legal vårdnadshavare**



### Handläggningstider

Regeringen har tagit initiativ till att korta handläggningstiderna för utredning av de ensamkommande barnens skäl för uppehållstillstånd. I regleringsbrevet avseende Migrationsverket år 2003 anges att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning skall fattas inom tre månader från det att ansökan gjordes.

Migrationsverkets handläggningstid för ansökningar om asyl från ensamkommande barn var under år 2002 i genomsnitt 230 dagar.

Fördröjningar i handläggningen beror delvis på svårigheter med identifiering. Endast ett fåtal av de ensamkommande barnen har några identitetshandlingar när de ansöker om asyl. Avsaknaden av identitetshandlingar gör att det i vissa fall också är svårt att avgöra huruvida en person har fyllt 18 år eller inte.

#### *Mottagandet av barn utan medföljande legal vårdnadshavare*

Migrationsverket har under det senaste året arbetat för att höja kvaliteten på boendeenheterna för ensamkommande barn. Personaltätheten har ökat och barngrupperna minskat. Vidare har gemensamma riktlinjer för Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter tagits fram. För närvarande finns tio sådana enheter varav några ligger i anslutning till Migrationsverkets transitenheter medan andra är spridda över landet. Enheterna är vanligen specialiserade på olika åldersgrupper, vissa tar hand om barn upp till 15 års ålder medan andra ansvarar för äldre ungdomar. Mer än hälften av de ensamkommande barnen bor hos släkt och vänner, s.k. eget boende. Det händer även att ensamkommande barn placeras i familjehem genom en kommuns försorg.

Från och med den 1 juli 2003 ersätter staten kommunerna för socialtjänstens utredningar av de ensamkommande barnen. Regeringen har uppdragit åt Migrationsverket att i samråd med Svenska Kommunförbundet följa upp i vilken mån utredningar görs samt resultatet av utredningarna. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2004.

Den 28 februari 2002 gav regeringen i uppdrag åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att gemensamt och i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen förbättra mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn). Uppdraget skulle genomföras i samverkan med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra berörda organisationer. Myndigheterna redovisade i juni 2002 sina förslag i rapporten Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (UD2002/271/MAP).

Med utgångspunkt i rapporten har flera förbättringar i mottagandet redan genomförts. Vissa av förslagen kräver emellertid lagändringar och en interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet ansvarar för den fortsatta beredningen med syftet att förbättra mottagandet för de ensamkommande barnen. Det gäller bl.a. behovet av boende, omvårdnad och skydd samt fördelningen av ansvar mellan stat och kommun.

Inom ramen för Östersjösamarbetet och på svenskt initiativ hölls i februari 2003 en konferens i Frösundavik, Solna, om ensamkommande barn med särskilt fokus på denna fråga inom Östersjöregionen. Vid konferensen beslutade de deltagande länderna att utarbeta en handlingsplan för att försöka komma tillrätta med problem kring ensamkommande barn. Vikten av frivilligorganisationernas deltagande i arbetet betonades. I september 2003 hölls ett seminarium i Vilnius, Litauen, där även ett flertal frivilligorganisationer deltog. Arbetet med att upprätta en handlingsplan fortskrider.

Den 4 april 2002 tillsatte regeringen en utredning (Ju 2002:04) om förmyndare, gode män och förvaltare (dir. 2002:55). I ett tilläggsdirektiv av den 20 februari 2003 (dir. 2003:23) gavs utredaren i uppdrag att med förtur behandla frågan om det rättsliga skyddet för asylsökande barn som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare s.k. ensamkommande barn. Denna del redovisades i juni 2003 i delbetänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51). Där föreslås bl.a. att det genom särskild lagstiftning skapas möjlighet för överförmyndaren att förordna god man med utökade befogenheter jämfört med nuvarande lagstiftning. Betänkandet remissbehandlades under hösten 2003. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 6 Insatser för ökad kvalitet och effektivitet

Ett kontinuerligt arbete pågår inom Migrationsverket för att utveckla metoder och arbetssätt i syfte att uppnå ökad kvalitet och effektivitet i asylprocessen. Sedan en tid tillbaka bedriver Migrationsverket bl.a. ett IT-projekt för att underlätta samverkan mellan prövnings- och mottagningsenheterna. För varje asylsökande skall en individplan upprättas på Migrationsverkets interna datanät. Denna individplan skall ge en aktuell bild av läget i ärendet. Migrationsverkets målsättning är att all personal inom asylprocessen skall tillämpa systemet med individplaner vid slutet av år 2003. Migrationsverket har även inlett ett försöksprojekt för att vidareutveckla språkanalyser. Syftet är att på ett tidigt stadium i asylprocessen få en indikation på från vilket land en asylsökande utan identitetshandlingar kommer.

Vidare pågår en försöksverksamhet med tolkning genom videokonferens. Flera av Migrationsverkets anläggningar ligger på platser där tillgången på auktoriserade tolkar är begränsad. För att inte förlänga handläggningstiderna genomförs på försök videokonferenser där tolken kan befinna sig på en annan ort än där utredningen görs.

Inom Migrationsverket pågår även ett utvecklingsarbete för att förmå personer som erhållit ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut att återvända självmant. Ansvar för återvändandet ligger främst hos Migrationsverkets mottagningshandläggare och utbildningar i återvändandefrågor har anordnats för dem. Migrationsverket har även börjat tillsätta särskilt specialiserade beslutsfattare i återvändandefrågor. Vid Migrationsverkets regioner görs också sedan en tid tillbaka återkommande inventeringar av återvändandearärenden som varit öppna mer än tre månader.

I syfte att undersöka möjligheten att ändra strukturen på asylprövningsprocessen tog Migrationsverket våren 2002 initiativ till ett försök med en ny utrednings- och handläggningsmetod. Migrationsverket beslutade att en försöksverksamhet skulle bedrivas i region Stockholm och region Syd. Syftet med den s.k. modellverksamheten är att öka effektiviteten och rättssäkerheten i handläggningen samt att söka hitta en metod som är mer anpassad till den domstolsprövning av Migrationsverkets beslut som

föreslagits av den parlamentariska kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU (SOU 1999:16). Den arbetsmetod som prövas i projektet innebär i korthet att strukturen av den muntliga utredningen förändras genom att den sökande och dennes offentliga biträde tar en mer aktiv del i framförandet av fakta i ärendet.

Migrationsverket utvecklar kontinuerligt arbetet med genusfrågor. På uppdrag av regeringen har Migrationsverket utarbetat riktlinjer för hur kvinnors asylskäl bättre skall kunna uppmärksammas i asylprocessen. I riktlinjerna lyfts bl.a. fram att de ärenden som rör kvinnors särskilda skyddsbehov många gånger är känsliga och förutsätter fullgod kompetens hos såväl utredare och tolk som offentligt biträde. Ett nätverk samordnar genusfrågorna mellan regionerna samt ger stöd och följer upp införandet av riktlinjerna. Flera olika insatser främst i form av utbildningar och föreläsningar har gjorts för att höja kompetensen hos handläggarna. Det pågår även ett regionalt arbete med att utforma handlingsplaner för hur handläggare konkret skall kunna stödja de kvinnor som behöver olika slags hjälp t.ex. vid misshandel.

Migrationsverket har tagit fram ett generellt utbildningsprogram för de anställda, det s.k. Migrationsprogrammet. Programmet avser bl.a. samtals- och intervjuteknik, utbildning i mänskliga rättigheter och utlänningslagen samt gällande praxis. Återvändande och verkställighet är andra delar i Migrationsprogrammet. Vidare har särskilda utbildningsinsatser gjorts för att förbättra asylutredningarna avseende ensamkommande barn. Insatserna för ökad kvalitet och effektivitet avseende barn i asylprocessen redovisas under avsnitt 5.



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 januari 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Holmberg

---

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:53 Resultat och kostnader i asylprocessen