

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-01-26

DNR: 3.1.1-2015-1516

RIR 2017:4

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015

– beredskap och hantering

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för och hantering av flyktingsituation 2015. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna.

I bilaga 1 till granskningsrapporten presenteras vidare resultaten av den undersökning av om det finns lärdomar av 1992 års flyktingvåg som genomförts som en separat granskning (dnr 3.1.1-2016-0150). Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilaga 2, vilket framgår av innehållsförteckningen.

Företrädare för Regeringskansliet, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna samt övriga intervjupersoner har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna docent Daniel Nohrstedt (huvudrapporten) och professor Eskil Wadensjö (bilaga 1) samt seminariedeltagare vid Delegationen för migrationsstudier (DELMi) för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Avdelningschefen för Effektivitetsrevisionen Robert Boije har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Anders Berg har varit föredragande för huvudrapporten. Revisionsdirektör Frida Widmalm har varit föredragande för bilaga 1. Revisionsdirektörerna Ann-Mari Skorpen och Tommi Teljosuo, revisor Mathilda Fält Zaar och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Robert Boije

Anders Berg

Frida Widmalm

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet, Finansdepartementet

Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna

LÄRDOMAR AV FLYKTINGSITUATIONEN HÖSTEN 2015 – BEREDSKAP OCH HANTERING

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	18
1.1 Bakgrund och motiv	18
1.2 Frågeställningar	19
1.3 Avgränsningar	20
1.4 Metod	21
2 Ansvar och rollfördelning	24
2.1 Samhällets krisberedskap	24
2.2 Migrationsverkets ansvar för mottagande av asylsökande	32
2.3 Bedömningsgrunder	34
3 Fanns det tillräcklig beredskap för flyktingsituationen?	37
3.1 Migrationsverkets beredskap	37
3.2 Länsstyrelsernas beredskap	46
3.3 MSB:s beredskap	50
3.4 Regeringens beredskap	57
3.5 Sammanfattande bedömning	61
4 Hur hanterade myndigheterna flyktingsituationen?	63
4.1 Har Migrationsverket fullgjort sina instruktionsreglerade uppdrag?	63
4.2 Hur har myndigheternas samverkan och stöd till varandra fungerat?	75
4.3 Sammanfattande bedömning	78
5 Hur har regeringen och Regeringskansliet agerat?	81
5.1 Har regeringen tidigt skaffat sig relevant och tillräckligt underlag?	82
5.2 Har regeringen agerat på basis av dessa underlag och sett till att myndigheterna fick tillräckliga förutsättningar att hantera situationen?	84
5.3 Har regeringen följt ansvars- och närhetsprincipen i sitt agerande?	86
5.4 Sammanfattande bedömning	87
Referenslista	89
Bilaga 1. Lärdomar av flyktingvågen 1992	96

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns ytterligare en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Denna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Tidslinje över flyktingsituationen hösten 2015

LÄRDOMAR AV FLYKTINGSITUATIONEN HÖSTEN 2015 – BEREDSKAP OCH HANTERING

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund och motiv

Det stora antalet asylsökande till Sverige under 2015 saknar motsvarighet i landets efterkrigshistoria. Mer än 163 000 asylsökande anlände under ett år, varav hälften under en period på endast två månader. Till detta kom ett stort antal personer som passerade genom Sverige i syfte att söka asyl i andra länder. Många av de asylsökande och de transiterande migranterna var ensamkommande barn. Flyktingsituationen trappades upp under åtskilliga veckor och månader och berörde många samhällsfunktioner. Flera av dessa funktioner var ansträngda redan i början av hösten 2015 eftersom antalet asylsökande till Sverige hade ökat successivt och kraftigt under flera år i rad.

Regeringen, Regeringskansliet, ansvariga myndigheter, länsstyrelser och kommuner var under flera månader ytterst arbetsbelastade och tvingades till omfattande omprioriteringar för att klara situationen. Även det civila samhället gjorde stora insatser. Inledningsvis fanns inget sätt att veta hur länge situationen skulle pågå och det fanns inte heller något förberett eller givet svar på hur den kunde lösas. Vilka åtgärder som skulle sättas in och när, blev i hög utsträckning beroende av politiska överväganden.

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheters beredskap för och hantering av mottagandet av asylsökande hösten 2015 i den initiala fasen, dvs. registrering och första boende. I anslutning till denna granskning har Riksrevisionen även genomfört en separat granskning av om det finns lärdomar från 1992 års flyktingvåg. Resultatet av denna granskning redovisas i bilaga 1. Dokumenterade erfarenheter fyller en viktig roll i samhällets beredskap, vilket är ett skäl till att Riksrevisionen genomfört dessa granskningar.

Syftet är också att bidra till utvecklingen av arbetet inom såväl migrationsområdet som krisberedskap och krishantering mer generellt. De ibland kritiska slutsatser som Riksrevisionen presenterar i denna rapport är inte ägnade att förminska de värdefulla insatser som gjordes i en mycket ansträngd situation under hösten.

Granskningen har utgått från fyra frågor:

1. Fanns tillräcklig beredskap hos Migrationsverket, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna för att kunna hantera den snabba ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015?
2. Har Migrationsverket klarat sitt uppdrag under hösten 2015, och har MSB stöttat detta arbete?

3. Har Migrationsverket, länsstyrelserna och övriga aktörer samverkat enligt ansvarsprincipen och hur har MSB stött denna samordning?
4. Har regeringens styrning underlättat för Migrationsverket och övriga aktörer att klara sina uppdrag?

Riksrevisionens övergripande bedömning är att beredskapen brast i vissa avseenden. Migrationsverket och andra myndigheter var inte tränade för att samverka med varandra i en sådan stor och komplex händelse som flyktingsituationen utgjorde. Den gemensamma hanteringen blev därför inte så smidig och effektiv som den kunde ha varit. Riksrevisionen bedömer dock att Migrationsverket och MSB i huvudsak lyckades fullfölja sitt eget kärnuppdrag under flyktingsituationen.

Värnandet av liv, hälsa och rättssäkerhet tillhör de centrala målen för samhällets krisberedskap. Flyktingsituationen ledde till att det i vissa fall uppstod risk för att dessa mål inte kunde uppfyllas. Riksrevisionens bedömning är att det främst var hinder i regelverk och samhällets samlade kapacitet som bidrog till detta, och inte brister hos enskilda myndigheter. En smidigare samverkan mellan myndigheterna hade dock kunnat minska dessa risker något.

I november 2015 infördes inre gränskontroller och antalet asylsökande började successivt minska. Riksrevisionens bedömning är att ett fortsatt inflöde av asylsökande på samma nivåer som rådde i månadsskiftet oktober/november hade lett till att myndigheter och kommuner knappast hade kunnat efterleva samtliga gällande författningar som syftar till att värna om liv, hälsa och rättssäkerhet. Någon form av åtgärd som kunde minska den akuta belastningen på samhällets olika aktörer var därför nödvändig senhösten 2015.

Låg beredskap för den typ av händelse som flyktingströmmen utgjorde

Riksrevisionens bedömning är att berörda myndigheter inte var tillräckligt förberedda för den typ av kris som flyktingsituationen var. Myndigheternas förberedda krisorganisationer var inte alltid anpassade till flyktingsituationens längd och komplexitet. Fram till 2016 ingick inte heller Migrationsverket i krisberedskapsförordningens bilaga, vilket troligen fick negativa konsekvenser för myndighetens samverkansförmåga och kunskap om samhällets krishantering. Vidare fanns det brister i de risk- och sårbarhetsanalyser som myndigheterna är ålagda att ta fram och som ska bidra till att utveckla krisberedskapen. Migrationsverket hade inte tagit fram en sådan analys eftersom myndigheten trodde att kravet endast gällde de myndigheter som anges i bilagan till krisberedskapsförordningen. Länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser hade brister och användes i liten utsträckning för att utveckla det egna länets beredskap. MSB:s nationella riskanalys, som till stor del bygger på dessa risk- och sårbarhetsanalyser, hade inte fångat upp en stor flyktingström som möjlig risk, trots att antalet asylsökande till Sverige ökat kraftigt under flera år.

Bristerna i risk- och sårbarhetsanalyserna pekar på att arbetet med dessa behöver utvecklas. Även urvalet av myndigheter till krisberedskapsförordningens bilaga påverkar det underlag som MSB tar in till sina nationella riskanalyser, liksom sannolikt även myndigheternas generella samverkansförmåga och krishanteringkunskap.

Även de granskade myndigheternas övningsverksamhet har haft brister. Varken Migrationsverket eller någon annan myndighet hade övat mot ett scenario där många flyktingar kommer under kort tid. De flesta aktörer hade dessutom begränsad erfarenhet av att öva mot scenarier med långsamt upptrappande händelseförlopp. Sådana förlopp ställer andra krav på upptäckt av händelsen, initiering av åtgärder samt uthållighet i hanteringen än de snabba scenarier som övningarna oftast är inriktade mot.

Riksrevisionen bedömer att ett ökat fokus hos MSB på att bygga upp förmåga hos aktörerna att hantera även mer långsamma förlopp skulle vara värdefullt. Övningar som är inriktade mot scenarier som har ett långsamt förlopp kan ta mer resurser i anspråk än övningar för kortare förlopp, men merkostnaden kan vara försvarbar om övningen leder till fördjupad krishanteringsförmåga.

Många berörda aktörer förefaller inte ha varit beredda på att antalet asylsökande kunde öka kraftigt under hösten. Migrationsverkets prognoser över antalet asylsökande justerades ned i juli 2015. Myndigheten bedömde – under stor osäkerhet och med betoning av att antalet kunde komma att stiga – att det skulle komma totalt 66 000–80 000 asylsökande under året. De förberedelser som gjorts bestod i huvudsak av att Migrationsverket sedan 2012 successivt hanterat ett allt större antal asylsökande och på så sätt byggt upp erfarenhet och rutiner för det.

En översikt av regeringens migrationspolitiska propositioner under det senaste decenniet visar vidare att ingen tagit upp möjligheten till situationer liknande den hösten 2015 i sina konsekvensanalyser.

Migrationsverkets beredskapsplanering höll inte i praktiken

Migrationsverket har under de senare åren arbetat med att utöka sin förmåga att hantera ökning och stora säsongvariationer i antalet asylsökande. Bland annat har myndigheten tagit fram beredskapsplaner som främst har inriktats mot den initiala asylprocessen och på att det finns tillräckligt med boendeplatser. Migrationsverkets beredskapsplaner fram till hösten 2015 sträckte sig till ett mottagande av 4 000 asylsökande i veckan, en nivå som överskreds redan i september. Senare under hösten höjde Migrationsverket ambitionen i planen upp till 16 000 asylsökande i veckan, en nivå som låg över det faktiska antalet som kom under den tiden. Riksrevisionen bedömer dock att beredskapsplanen inte innehöll åtgärder som i praktiken kunde förväntas leda till en så hög boendekapacitet.

Vidare visar granskningen att de beredskapsplaner som gällde fram till och med 2015 endast var inriktade på åtgärder inom Migrationsverket och inte kopplade till

andra aktörer såsom MSB och länsstyrelserna. Migrationsverket hade därmed inte övat eller förberett sig tillräckligt för situationer där myndighetens egen kapacitet skulle överskridas och stöd behöva hämtas från andra aktörer.

Migrationsverket har utvärderat sina beredskapsplaner och under 2016 tagit fram en ny plan där beredskapsnivåer tydligare är kopplade till vilka boende- och handläggarresurser som finns tillgängliga. Planen anger också när myndigheten behöver kontakta MSB och andra berörda aktörer. Riksrevisionen bedömer att den nya planen underlättar Migrationsverkets hantering vid en ny kraftig ökning av asylsökande. Riksrevisionen vill dock framhålla vikten av att Migrationsverket förankrar planen inom myndigheten liksom hos Regeringskansliet och andra berörda aktörer, och tydligt signalerar till dessa aktörer när beredskapsläget är på väg att höjas. Detta är viktigt för att de aktörer som är involverade i mottagandet, ska ha förutsättningar för att hantera sina ansvarsområden på ett effektivt sätt.

Migrationsverkets beredskap måste enligt Riksrevisionen också sättas in i ett vidare perspektiv. För det första är asylmottagandet inte endast Migrationsverkets ansvar, utan beredskap behöver också finnas i kommunerna som ansvarar för mottagandet av ensamkommande barn. Kommunerna ansvarar dessutom för mottagande av vuxna och familjer som fått sina asylansökningar beviljade.

För det andra begränsas Migrationsverkets förmåga att genomföra sitt uppdrag av flera faktorer som ligger utanför myndighetens kontroll. Det gäller särskilt tillgången till asylboenden, där bl.a. utbudet på hyresmarknaden, regelverk för nybyggnation och upphandlingsregler skapar betydande restriktioner för Migrationsverkets förmåga att snabbt få fram boenden.

Riksrevisionen vill också lyfta frågan om det är rimligt att Migrationsverket förväntas ha beredskap för ett i teorin obegränsat antal asylsökande. Frågan om beredskap för att ta emot asylsökande kan därför inte avgränsas till en fråga för Migrationsverkets egen planering, utan handlar ytterst om samhällets samlade kapacitet.

Migrationsverket, regeringen och andra aktörer bör överväga vilka åtgärder som andra kan vidta i situationer där Migrationsverkets möjligheter att ta emot asylsökande uttömts oavsett resurstillskott till myndigheten. Under hösten 2015 hade detta inte gjorts i förväg, med följderna att de delvis improviserade åtgärderna från regeringen och andra i flera fall blev mindre effektiva eller vidtoges för sent för att få någon reell verkan.

Migrationsverket och MSB fullföljde i huvudsak sina kärnuppdrag

Det svenska krisberedskapssystemet utgår bl.a. från den så kallade ansvarsprincipen. Principen innebär ett ansvar för varje aktör dels att även i en krissituation fullfölja sitt eget kärnuppdrag, dels att samverka med andra för att uppnå gemensamma mål. Regeringen har omsatt principen bl.a. i krisberedskapsförordningens

bestämmelser som anger att statliga myndigheter inte bara ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter, utan också att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en krissituation.

Migrationsverket klarade i huvudsak registreringen av asylsökande

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket i huvudsak klarade sitt uppdrag att ordna en första registrering av vuxna asylsökande och medföljande barn. Det skedde dock till priset av en stor ansträngning för myndighetens personal samt att andra delar i verksamheten prioriterades ned. De asylsökande drabbades av väntetider och försämrad boendestandard. Migrationsverkets prioritering av kärnverksamheten har sannolikt också försvårat för kommunernas förutsättningar att hantera mottagandet, då särskilt av ensamkommande barn.

Under hösten 2015 strävade Migrationsverket efter att förenkla registreringen och närvara på järnvägsstationer och andra ankomstpunkter där asylsökande anlände. I oktober var det ändå närmare 3 000 personer som förväntades söka asyl men som inte var registrerade i Migrationsverkets system. Väntetiderna för registrering fick till följd att ett antal personer vistats i landet under delvis oklara rättsliga förhållanden. Detta har medfört ökad arbetsbelastning för kommunerna, som fått hantera akut nödhjälp för oregistrerade.

Tillgången på boenden satte kapacitetstak för Migrationsverket

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket i huvudsak har fullföljt sitt åtagande att erbjuda registrerade asylsökande ankomstboenden och att myndighetens beslut om förtätning och sänkta kvalitetskrav på boendena har varit rimliga. Kommunernas evakueringsbostäder har dock varit en förutsättning för att Migrationsverket skulle klara av uppdraget. Otydligheter om reglering, finansiering och ansvar för evakueringsplatser har försvårat Migrationsverkets och kommunernas arbete att ordna boenden. I november 2015 kunde Migrationsverket inte längre ordna tak över huvudet för alla registrerade asylsökande. Antalet fall – runt 250 – är dock litet i förhållande till det stora antalet asylsökande som kom under hösten.

Migrationsverket utnyttjade inte alla boenden som andra aktörer kartlade, och det är möjligt att ett visst utrymme kvarstod att ordna ytterligare evakueringsboenden främst i kommunal regi. Även om samtliga föreslagna boenden hade utnyttjats hade de troligen ändå inte räckt till mer än ytterligare någon månads behov. Riksrevisionens slutsats är att tillgången till boenden kraftigt hade begränsat Migrationsverkets förmåga att fullfölja sitt uppdrag om inflödet av asylsökande fortsatt legat kvar på senhöstens höga nivåer.

Den statliga kapaciteten för att snabbt upprätta nya förläggingsplatser är mycket begränsad. Ingen myndighet har ett uttalat uppdrag, organisation eller resurser för denna verksamhet. Regelverken i plan- och bygglagen för fredstid är heller inte utformade med tanke på situationer liknande den i höstas. Vissa lättnader infördes i

plan- och byggförordningen först efter att den mest akuta situationen hade passerats. Ändringarna avsåg uteslutande uppbyggnad av tillfälliga förläggningar för asylsökande. Riksrevisionen bedömer att det, givet befintligt regelverk och myndighetsuppdrag, inte finns realistiska förutsättningar för staten att på kort tid anlägga något betydande antal nya boenden i förläggningsform.

Eftersom akuta behov av förläggingsboenden i fredstid kan uppstå även av andra orsaker, anser Riksrevisionen att det kan finnas behov av att utreda regelverk och myndighetsuppdrag i syfte att kunna upprätta tillfälliga evakueringsboenden.

Migrationsverkets övergripande prioriteringar var rimliga

Prioriteringen av registrering och boende för asylsökande innebar att Migrationsverket nedprioriterade andra arbetsuppgifter på ett sätt som sannolikt kommer att förlänga handläggningstiden och därmed vistelsetiden i de senare skedena av asylprövningen. Riksrevisionen bedömer att prioriteringen var nödvändig för att värna om liv, hälsa och rättssäkerhet, men medförde ökade kostnader och kan i vissa avseenden vara problematiskt för rättssäkerheten i asylprövningen. På längre sikt kan det också försvåra etableringen av nyanlända. Det är dock ännu för tidigt att bedöma konsekvenserna av denna prioritering.

MSB fullföljde sitt uppdrag att bistå regeringen, men oklarheter uppstod i rollen gentemot andra myndigheter

Riksrevisionen bedömer att MSB fullföljde sitt uppdrag att bistå regeringen och Regeringskansliet med underlag och information. MSB:s rapportering användes i hög utsträckning som underlag och uppgifterna fick stor spridning i Regeringskansliet.

I oktober 2015 valde regeringen att förtydliga MSB:s instruktionsbundna samordnande uppdrag i ett särskilt regeringsbeslut. Beslutet verkar ha haft begränsad betydelse för MSB:s egen verksamhet, men uppges ha varit viktigt för att ge legitimitet för MSB:s uppdrag hos övriga berörda myndigheter. Det tyder på att MSB:s roll inte är tillräckligt förankrad hos myndigheterna.

Det rådde oklarheter om vilka gemensamma mål och prioriteringar som gällde i hanteringen av flyktingsituationen under hösten. Det kan ha bidragit till berörda myndigheter fokuserade på sina kärnuppdrag och prioriterade ner uppgifter som krävde samverkan. Flera myndigheter har framfört att MSB borde ha tagit fram en inriktning för den aktörsgemensamma hanteringen av flyktingsituationen. Riksrevisionen bedömer dock att MSB inte hade mandatet att avgöra vilka övergripande mål och prioriteringar som skulle gälla. Vid oklarheter om gemensamma mål och prioriteringar för myndigheterna ligger ansvaret ytterst hos regeringen.

MSB tillhandahöll stöd till Migrationsverket – men inte alltid det som önskades

Granskningen visar att MSB i enlighet med sin instruktion tillhandahöll olika stödresurser till Migrationsverket och andra myndigheter. Migrationsverket ansåg sig dock ha en större nytta av relativt konkreta insatser och medverkan i operativa roller i stabsfunktioner än av observation och rådgivning. Länsstyrelser har framfört att de ibland haft svårt att se nyttan av MSB:s samordnande aktiviteter. Dessa synpunkter sammanfaller i hög utsträckning med erfarenheterna från hanteringen av branden i Västmanland 2014. Enligt Riksrevisionens bedömning har enskilda aktörer inte alltid haft kunskap om MSB:s roll, eller uppfattat syftet med myndighetens samordnande och informationsutbytande aktiviteter. I en krissituation kan enskilda aktörer också efterfråga förstärkningar som inte har direkt koppling till samhällets skydd och beredskap. Det ingår dock inte MSB:s uppdrag att täcka sådana behov. Sammantaget ger detta bilden av att MSB:s roll i hanteringen av pågående krissituationer till vissa delar är oklar för andra aktörer och att det stöd som myndigheten erbjuder andra inte helt motsvarar mottagarnas förväntningar och behov.

Länsstyrelserna agerade olika

Länsstyrelserna agerade på olika sätt under flyktingsituationen. Det kan delvis förklaras av att de faktiska omständigheterna i länen skilde sig åt. Riksrevisionen bedömer dock att även otydligheter i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar medverkade till skillnaderna i arbetssätt. Regelverket ger stort utrymme för skilda tolkningar av länsstyrelsernas uppdrag för såväl beredskap som hantering av krissituationer.

Brister i samverkan mellan myndigheterna

Granskningen har visat på brister i samverkan mellan myndigheterna. I likhet med utvärderingar av andra kriser och extraordinära situationer framgår att myndigheter i en krissituation tenderar att fokusera på sitt eget kärnuppdrag och ofta på bekostnad av samverkan med andra aktörer. Det är inte oväntat i en hårt ansträngd situation att kommunikationen mellan olika aktörer brister och att friktioner uppstår om ansvarsförhållanden och hantering av situationen. Riksrevisionens uppfattning är ändå att de omfattande uppgifterna om meningsskiljaktigheter är anmärkningsvärda. Det finns samtidigt uppgifter om att samverkan i andra avseenden fungerat bra särskilt på lokal nivå, och att samarbetet mellan myndigheterna centralt förbättrades successivt under hösten 2015.

Brister i Migrationsverkets förmåga att samverka och ta emot stöd

De tidigare nämnda bristerna i Migrationsverkets beredskap fick konsekvenser för myndighetens förmåga att samverka med andra. Myndigheten upplevdes av andra vara inriktad på sitt eget kärnuppdrag och brista i förmåga att ta hänsyn till andra aktörers uppdrag. Migrationsverkets fokus på den egna verksamheten har medverkat

till att kommuner försatts i situationer där de tvingats bryta mot statliga regelverk inom bl.a. skola, socialtjänst och mottagande av ensamkommande barn. Riksrevisionen kan inte med säkerhet uttala sig i om det helt hade kunnat undvikas genom bättre kommunikation och samverkan från Migrationsverkets sida. Migrationsverket förmådde inte heller att fullt ut ta emot stöd som erbjöds av MSB, länsstyrelser, kommuner och frivilligorganisationer.

Tolkningen av ansvarsprincipen och kunskapen om samhällets kris- hantering har skilt sig åt

Ytterligare en förklaring till de friktioner som uppstod i myndigheternas samverkan kan finnas i oklarheter i eller okunskap om ansvarsprincipens innebörd. Principen tolkades av Migrationsverket i en mer avgränsad betydelse som att myndighetens huvudansvar var att bedriva sin egen kärnverksamhet.

Riksrevisionen menar att frågan kan ställas om ansvarsprincipen har den tydlighet som behövs för att vara vägledande i krissituationer. Riksrevisionen menar att en enhetlig tillämpning av den bör säkerställas med andra styrmedel såsom författningsreglering, uppdrag till myndigheter, anslagstilldelning eller information.

Regeringen agerade men med blandat resultat

Av ansvarsprincipen och närhetsprincipen följer ett stort ansvar för myndigheter att uppmärksamma regeringen om situationer som man inte kan hantera. Likväl åligger ett stort ansvar hos regeringen att införskaffa information som behövs för att styra riket.

Regeringen skaffade information om läget tidigt, men signalerna om behovet av åtgärder var inte entydiga

Migrationsverket informerade redan under sommaren 2015 regeringen om att antalet asylsökande såg ut att öka utöver den prognos som myndigheten lämnat i juli. Detta förefaller dock inte ha föranlett några omedelbara åtgärder från regeringens sida. De lägesbilder som MSB med början av september tog fram till regeringen tydde inledningsvis inte heller på att det behövdes extraordinära insatser från regeringen. Bilden som förmedlades fram till i oktober var att situationen var ansträngd men att ansvariga myndigheter hade kontroll över läget.

Utöver den skriftliga rapporteringen hade myndigheter, regeringen och Regeringskansliet omfattande informella kontakter under hösten. Det var, mot bakgrund av den eskalerande situationen, naturligt och nödvändigt med nära kontakter mellan regeringen och myndigheterna. De informella kontakterna har dock inte alltid dokumenterats. Därför kan Riksrevisionen inte uttömmande redogöra för om, när eller på vilket sätt Migrationsverket och andra myndigheter signalerade behovet av stödjande åtgärder från regeringens sida. Riksrevisionen vill understryka vikten av

en omsorgsfull dokumentation av regeringens berednings- och beslutsunderlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och uppföljning.

Regeringen agerade med mycket aktivitet men många av åtgärderna kom sent och hade begränsad verkan på den akuta situationen

Redan i början av september började behovet av agerande från regeringens sida diskuteras i Regeringskansliet. Regeringen fattade de första besluten med anledning av flyktingsituationen i början av oktober.

Regeringen vidtog därefter en rad åtgärder för hanteringen av situationen. Riksrevisionen bedömer att resultaten av åtgärderna ofta kom att dröja till slutet av eller även efter den akuta fasen. Uppdraget i oktober till Upphandlingsmyndigheten är ett exempel på detta. Först i november, nästan två månader efter att regeringen uppmärksammats om problematik med upphandlingarna, kunde sakansvariga myndigheter få Upphandlingsmyndighetens svar om utrymmet för förenklade förfaranden vid upphandlingar. Flera av regeringens åtgärder innebar också initierande av utredningar och kartläggningar. Eftersom de flesta av dessa hade lång beredningstid fick de liten eller ingen inverkan på den akuta fasen.

Den 13 november 2015 infördes gränskontroller och därefter minskade antalet asylsökande successivt. Frågan har rests om denna åtgärd borde ha vidtagits tidigare. När gränskontroller infördes hade det gått nästan en månad sedan MSB rapporterat att flera av samhällets skyddsvärden var utmanade. Allvaret i situationen understryks av att det var första gången som MSB rapporterat om att flera av skyddsvärdena var utmanade.

Införandet av kontroller vid inre gräns diskuterades tidigt under hösten, men regeringen menade att det inte fanns skäl att fatta ett sådant beslut så länge ansvariga myndigheter som Polismyndigheten och Migrationsverket avrådde från detta. Dessutom skilde sig flyktingsituationen från mer traditionella krishändelser som naturkatastrofer eller stora olyckor genom att det inte fanns någon given inriktning för hanteringen av den. Valet av inriktning förutsatte politiska överväganden under pågående situation. Först den 23 oktober mynnade dessa överväganden ut i en överenskommelse mellan regeringen och oppositionspartier.

Riksrevisionens bedömning är att ett fortsatt inflöde av asylsökande på samma nivåer som rådde i månadsskiftet oktober/november hade lett till att myndigheter och kommuner knappast hade kunnat efterleva gällande författningar som syftar till att värna om liv, hälsa och rättssäkerhet. Någon form av åtgärd som kunde minska den akuta belastningen på samhällets olika aktörer var därför nödvändig senhösten 2015. Valet att införa gränskontroller förutsatte politiska överväganden, Riksrevisionen tar därför inte ställning till valet av denna åtgärd.

Regeringens åtgärder för nya boenden hade liten verkan

Fyra separata regeringsbeslut syftade till att ta fram asylboenden vid sidan av Migrationsverkets reguljära uppdrag att ordna boenden. Mot bakgrund av den akuta situationen bedömer Riksrevisionen det som rimligt att regeringen agerade för att försöka avlasta Migrationsverket. Besluten ledde dock endast till blygsamma resultat i form av faktiska boenden, trots att de innebar ett väsentligt merarbete för bl.a. länsstyrelserna, MSB och kommunerna. Med facit i hand kan man ifrågasätta om myndigheter som i normalfallet inte söker, uppför eller bedriver boenden bör börja göra det i en akut situation. Det är möjligt att boendefrågan hade hanterats effektivare genom mer strikt tillämpning av ansvarsprincipen – dvs. att Migrationsverket hade fått hela ansvaret för att kartlägga och söka boenden, eventuellt med förstärkning från andra myndigheter.

Situationen under hösten uppenbarade också en rad lagstiftningsmässiga, organisatoriska, ekonomiska och praktiska hinder för att snabbt upprätta boenden i statlig regi. En möjlig lärdom för framtiden är att liknande situationer antingen måste hanteras inom ramen för befintligt byggnadsbestånd, eller att de institutionella förutsättningarna för snabb uppbyggnad av förlägningsboenden i statlig regi bör förändras.

Lagar och regelverk skapade hinder för en snabb hantering

Av både intervjuer och skriftligt material framgår att det fördes omfattande och långvariga diskussioner inom och mellan berörda myndigheter om hur regelverk och ansvarsförhållanden skulle tolkas. I princip samtliga myndigheter uttrycker stark ovilja att riskera bryta mot gällande regelverk. Flera myndigheter ställde sig avvaktande till att agera i frågor som inte entydigt föll under det egna ansvarsområdet. Detta är förhållningssätt som har grund i såväl författningar som en god förvaltningstradition. Icke desto mindre riskerar detta att i en akut situation leda till att åtgärder mot akuta behov fördröjs eller att insatserna inte gynnar helheten då varje myndighet fokuserar på sitt eget ansvarsområde.

Under hösten gjordes flera försök att lätta upp regelverk för att öka snabbheten i hantering av olika frågor. Ändringar som rörde myndigheters föreskrifter och allmänna råd kunde ofta genomföras snabbt. Trots att även regering och riksdag i teorin kan agera snabbt med författningsändringar, dröjde det till den 12 november innan de första förordningsändringarna trädde i kraft och till den 21 december innan de första lagändringarna trädde i kraft. Då rörde det sig om författningar som skulle minska inflödet av asylsökande, och inte underlätta mottagandet av dem som redan var i landet.

Regelverk inom plan- och byggområdet bedömdes under hösten utgöra ett hinder för att upprätta av ankomstboenden i form av nybyggnationer, tält eller andra anläggningar. När det gäller regelverken för upphandling uppger Migrationsverket att

domstolar vid överklaganden av Migrationsverkets upphandlingar av boenden förbjöd myndigheten att teckna avtal under tiden som ärendet behandlades i domstol. Detta hände även när upphandlingar var synnerligen brådskande. Regeringen beredde ändringar i dessa regelverk för att underlätta för en snabbare upphandling, men de trädde i kraft först efter den akuta situationen. Av den separata granskning som Riksrevisionen gjort av lärdomar av 1992 års flyktingvåg framgår att möjligheten att göra direktupphandlingar sågs som en framgångsfaktor för att snabbt ordna fram boende.

Kommuner uppger att de vid ett stort antal tillfällen tvingades att bryta mot statliga regelverk som gällde skola och mottagande av ensamkommande barn. Även om regeringen och berörda myndigheter agerade bl.a. genom att se över olika regler, var insatserna inte tillräckliga för att undvika dessa situationer.

En fråga som har väckts i granskningen är om det finns behov av nya eller utvidgade författningsbestämmelser som träder i kraft i krissituationer för att underlätta hanteringen av dem. Även om sådana bestämmelser kan vara ändamålsenliga i en extraordinär situation, behöver för- och nackdelarna jämfört med befintlig lagstiftning övervägas noga.

Samhällets övergripande mål för krisberedskap och säkerhet utmanades

Det uppstod under hösten ett antal situationer där skyddet för liv, hälsa och rättssäkerhet inte kunde upprätthållas. De kanske allvarligaste rör ensamkommande asylsökande barn. Ansvariga myndigheter förmådde inte ta emot och registrera alla barn direkt vid ankomsten till landet. Det ledde till att stort antal vistades i landet oregistrerade och därmed var okända för myndigheterna. Även efter registrering rapporterades ett stort antal ensamkommande försvinna från boenden. Kommuner påpekade omfattande brister avseende förmågan att leva upp till författningarnas krav vid mottagandet av minderåriga. Mot bakgrund av den omfattande rapporteringen finner Riksrevisionen det uppenbart att samhällets beredskap och regelverk inte var anpassade för situationen som uppstod.

Det offentliga ansvaret för akut nödhjälp till oregistrerade migranter är begränsat. Statliga myndigheter förmådde inte att uppmärksamma samtliga migranter direkt vid ankomst till landet. Registreringen av asylsökande kunde dessutom dröja på grund av bristande kapacitet hos myndigheterna. Personer kunde också självmant undanhålla sig registrering. Det uppstod situationer som innebar risker för liv, hälsa och rättssäkerhet för denna grupp. Frivilligorganisationers insatser och hjälp till gruppen har haft stor betydelse.

Vittnesmålen om att förhållandena vid Migrationsverkets tillfälliga väntsal i Malmö-mässan i november 2015 var ansträngda, är samstämmiga. Riksrevisionen ifrågasätter inte Migrationsverkets bedömning att Malmö-mässan var det minst dåliga

alternativet i en mycket svår situation. Däremot är det troligt att skyddet för liv och hälsa inte kunde säkerställas fullt ut, trots betydande ansträngningar från Migrationsverket och frivilligorganisationer.

Enligt uppgift kunde personer som befann sig på Malmömassan uppfatta vistelsen som ett frihetsberövande. Riksrevisionen anser att uppgifterna är bekymmersamma. Regelverk som rör Polismyndighetens och Migrationsverkets möjlighet till frihetsberövande i samband med gränspassage är inte anpassade för situationen som uppstod på hösten 2015. Myndigheterna hade inte kapacitet att identifiera alla migranter och registrera asylsökande inom loppet av den frist på sex timmar som polisen får hålla kvar en utlänning, men inte heller att fatta individuella beslut om frihetsberövande såsom lagen förutsätter. Polisen och Migrationsverket försattes därför i en svårhanterlig situation. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att ingen tvekan uppstår om huruvida en person är frihetsberövad eller inte.

Riksrevisionen delar slutligen MSB:s bedömning från oktober 2015 att flyktingsituationen under hösten innebar betydande utmaningar för samhällets funktionalitet avseende bl.a. socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård, omsorg, boende, överförmyndarverksamhet och serviceverksamheter. Det är uppenbart att varken författningarna som reglerar det offentliga åtagandet eller det offentliga resurser var utformade med åtanke på en långvarig situation liknande den som uppstod hösten 2015.

Sparsam dokumentation av flyktingvågen 1992

Under 1992 kom 84 000 flyktingar till Sverige, varav 45 000 mellan juni och september. Över 80 procent av dem kom från forna Jugoslavien. Riksrevisionen har inte funnit en systematisk dokumentation eller uppföljning av hur samhället hanterade de akuta situationer som uppstod till följd av denna flyktingström. Asylprocessen, mottagandet, flykting- och invandrapolitiken var emellertid föremål för flera utredningar som ledde till att systemen utvecklades och ändrades. Långa väntetider i dåvarande Invandrarverkets system var ett centralt problem redan före flyktingvågen 1992.

Av tillgänglig dokumentation att döma förefaller Invandrarverket ha haft god beredskap inför flyktingvågen 1992. Myndigheten var medveten om risken för massflykt till följd av att östblocket hade fallit samman, hade i god tid bett Forsvarsmakten och civila aktörer om hjälp med att skaffa olika slags boenden samt informerat regeringen. Av Riksrevisionens intervjuer med representanter för dåvarande verksamhet vid Invandrarverket framgick att myndighetens regionala organisation med långtgående ansvar och befogenheter var en framgångsfaktor och att möjligheten att direktupphandla var en förutsättning för att klara verkets uppdrag. Under det tidiga 1990-talet fattade regeringen ett antal beslut i syfte att direkt påverka hur många flyktingar som kom in i Sverige och hur många som fick stanna.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen

- att verka för en mer enhetlig tolkning och bättre genomslag bland myndigheterna av de styrande principerna för krishantering, i synnerhet ansvarsprincipen
- att överväga om utlänningslagens bestämmelser rörande förvarstagande är ändamålsenliga för situationer liknande de som uppstod vid gränskontrollernas införande
- att utreda länsstyrelsernas geografiska områdesansvar i syfte att säkerställa att länsstyrelserna utövar det mer enhetligt
- 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 ändrade regelverk för upphandling, särskilt avseende tillämpning vid upphandling under synnerligen brådskande omständigheter.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket

- att förankra den nya beredskapsplanen inom myndigheten, i Regeringskansliet och hos andra berörda aktörer samt att genomföra regelbundna övningar och utbildningar tillsammans med berörda aktörer
- att tillsammans med Polismyndigheten utreda händelserna vid Malmömässan i ljuset av utlänningslagens bestämmelser om frihetsberövande, och vid behov vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att personer i avvaktan på identitetskontroll och registrering får korrekt information om huruvida de är förvarstagna.

Riksrevisionen rekommenderar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

- att verka för att kunskapen om myndighetens roll och mandat stärks bland samhällets olika aktörer, MSB bör vidare klargöra hur myndighetens olika samordnande och stödjande uppgifter kan tydliggöras och balanseras i en krisituation för att bättre möta det behov som olika berörda aktörer har
- att genom övningar och utbildningar verka för att stärka myndigheternas förmåga att agera och upprätthålla förmåga vid långsamt upptrappade och långvariga händelser
- att tillsammans med länsstyrelserna och övriga berörda myndigheter utveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna så att de på ett tillförlitligt sätt fångar upp allvarliga samhällsrisker och utgör underlag för berörda myndigheters och samhällets beredskap.

Riksrevisionen rekommenderar länsstyrelserna

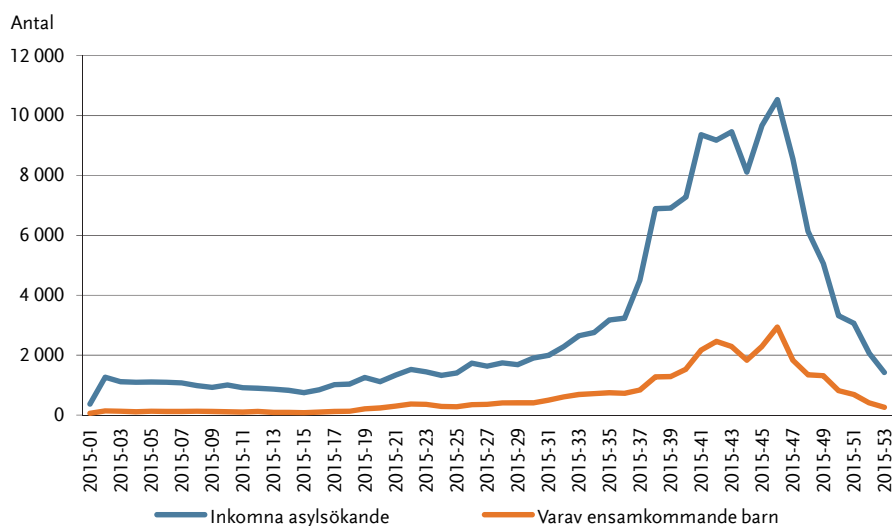
- att i enlighet med regelverket genomföra och delta i beredskapsövningar och utbildningar tillsammans med andra aktörer i länet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

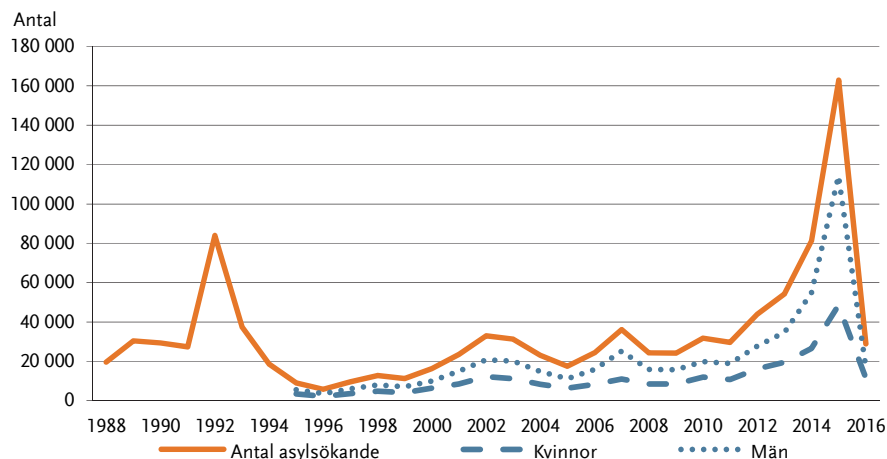
Under 2015 kom närmare 163 000 asylsökande till Sverige, det högsta antalet under ett år sedan andra världskriget. Mer än hälften anlände inom loppet av två månader på hösten. Som mest kom under senhösten 2015 över 10 000 asylsökande i veckan vilket framgår av diagram 1 nedan. De flesta kom från Syrien följt av Afghanistan och Irak. Runt 35 000 av de asylsökande under 2015 var ensamkommande barn.

Diagram 1 Antal asylsökande per vecka till Sverige 2015



Källa: Migrationsverket.

Även åren innan 2015 hade antalet asylsökande ökat flera år i rad (se diagram 2). År 2014 kom drygt 81 000 asylsökande till Sverige, nästan lika många som under 1992 då närmare 85 000 asylsökande kom till Sverige, då i huvudsak från länderna i det forna Jugoslavien.

Diagram 2 Antal asylsökande till Sverige 1988–2016

Källa: Migrationsverket.

Det stora antalet asylsökande hösten 2015 ledde till stora påfrestningar. Särskilt för Migrationsverket, som har till uppgift att registrera och ordna boende åt de asylsökande, var situationen mycket ansträngd. Men även andra myndigheter, kommuner och landsting kom att utsättas för hård belastning. Mot bakgrund av detta inledde Riksrevisionen i december 2015 en granskning av Migrationsverkets, regeringens och övriga berörda myndigheters beredskap för och hantering av situationen.

Syftet med granskningen är att bidra till ökad kunskap om händelseförloppet, hur beredskapen för samt hanteringen av situationen fungerat och därigenom bidra till lärdomar. Slutsatser och rekommendationer riktar sig till regeringen och berörda myndigheter, och syftar till att utveckla arbetet inom såväl migrationsområdet som krisberedskap och -hantering mer generellt.

1.2 Frågeställningar

Granskningen utgår från följande fyra frågor:

1. Fanns tillräcklig beredskap hos Migrationsverket, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna för att kunna hantera den snabba ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015?
2. Har Migrationsverket klarat sitt uppdrag under hösten 2015, och har MSB stöttat detta arbete?
3. Har Migrationsverket, länsstyrelserna och övriga aktörer samverkat enligt ansvarsprincipen och hur har MSB stött denna samordning?
4. Har regeringens styrning underlättat för Migrationsverket och övriga aktörer att klara sina uppdrag?

De bedömningsgrunder som används för att besvara frågorna presenteras i kapitel 2.

I anslutning till granskningen har Riksrevisionen även genomfört en separat granskning av om regeringen och berörda myndigheter tagit till vara lärdomar av 1992 års flyktingvåg. Resultatet av denna granskning redovisas i bilaga 1.

Inom krishanteringen används flera olika termer för att beskriva händelser eller förhållanden som utsätter samhället för påfrestningar utöver det normala. I skilda författningar och styrdokument används begrepp som ”kris”, ”extraordinär händelse”, ”samhällsstörning”, ”särskild händelse”, ”utomordentliga förhållanden” och ”synnerlig brådska, orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses”. Begreppen har olika definitioner, deras tillämpning beslutas av olika aktörer och beslutet kan medföra att skilda åtgärder kan vidtas eller regelverk tillämpas. Därför har vi i granskningen varit försiktiga med att använda mer preciserade och ibland värdeladdade etiketter som ”kris” för beskriva den situation som rådde. I huvudsak används därför begreppen ”flyktingsituationen” eller ”situationen hösten 2015”.

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet, Migrationsverket, länsstyrelserna och MSB som var de centrala statliga aktörerna i hanteringen av flyktingsituationen. Ytterligare ett antal myndigheter – bl.a. Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Upphandlingsmyndigheten och Folkhälsoinstitutet – blev involverade i olika sakfrågor, men Riksrevisionen har i denna granskning inte fördjupat sig i deras verksamhet eller samverkan. Enskilda observationer som kommit upp under granskningsarbetet rörande dessa myndigheter redovisas dock. Polismyndighetens hantering av gränskontrollerna har nyligen undersökts i en separat granskning från Riksrevisionen.¹

För de delar i granskningen som rör hanteringen av situationen, omfattas endast åtgärder som vidtogs under andra halvåret 2015. Granskningen av Migrationsverkets uppdrag och samverkan med andra aktörer har i huvudsak avgränsats till myndighetens registrering av asylsökande samt ordnande av ett första boende, det vill säga ankomstboenden och evakueringsboenden.

Mottagandet av ensamkommande barn är i huvudsak ett kommunalt åtagande och ligger därför utanför denna granskning. Vi har dock berört denna grupp, eftersom det stora antalet ensamkommande barn påverkat hanteringen av flyktingsituationen i stort.

Granskningen omfattar inte hur regeringen agerat i flyktingfrågan på internationell nivå, inom EU eller gentemot andra länder.

¹ Riksrevisionen 2016, *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns* (RiR 2016:26).

1.4 Metod

Granskningen baseras främst på skriftligt material och intervjuer.

Skriftligt material

Från Migrationsverket har vi bl.a. tagit del av protokoll, beredskapsplaner, loggar över beslut, informationsmaterial, prognoser och statistik.

Från MSB har vi tagit del av lägesbilder, protokoll från samverkanskonferenser, utvärderingar och andra avrapporteringar.

Regeringskansliet har ställt samman material på Riksrevisionens och Konstitutionsutskottets begäran.² Den del av materialet som är allmän handling har lämnats ut till Riksrevisionen, medan uppgifter som bedömts vara internt arbetsmaterial har gått igenom på plats i Regeringskansliet. Vid genomgången har anteckningar tagits i den mån det varit motiverat.

Vi har också tagit del av material från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), länsstyrelserna och till viss del från frivilligorganisationer.

Intervjuer

Vi har under granskningen genomfört ett närmare trettiotal intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, Migrationsverket, MSB, Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna, Crismart samt frivilligorganisationer. En del av intervjuerna har genomförts i samband med att vi granskat lärdomar av 1992 års flyktingvåg vars resultat redovisas i bilaga 1. Vi har också till viss del använt minnesanteckningar från intervjuer som gjorts i Riksrevisionens tidigare granskning *Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande* (RiR 2016:10).

Vid Migrationsverket och MSB har vi främst genomfört intervjuer på ledningsnivå, i syfte att få myndigheternas officiella uppfattning om bl.a. hur ansvarsförhållandena sett ut, hur beredskap och hantering faktiskt fungerat samt förekomsten av kontakter mellan myndigheter och med Regeringskansliet. Vi har också intervjuat mer operativt ansvariga vid de två myndigheterna. Intervjuerna med operativt ansvariga liksom de som gjorts med länsstyrelser, SKL och frivilligorganisationer har huvudsakligen syftat till att ge en konkret bild av vilken beredskap som funnits och hur situationen hanterats.

² Under våren 2016 genomförde Konstitutionsutskottet en granskning av regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015 (2015/16:KU20). Förutom frågor i särskilda skrivelser (med begäran om underlag) till Statsrådsberedningen 2016-02-11 och 2016-03-17 (som besvarades 2016-03-10 respektive 2016-04-01) genomfördes utfrågningar med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson 2016-04-19 och statsminister Stefan Löfven 2016-04-29 (2015/16: KU20 Bil B).

Vid Regeringskansliet har vi intervjuat ansvariga tjänstemän för de tre enheter vid Justitiedepartementet som ansvarar för regeringens interna krisberedskap och -hantering, styrningen av Migrationsverket samt styrningen av MSB. Syftet med dessa intervjuer har främst varit att förtydliga och komplettera sakinformationen som framgått av det skriftliga materialet.

Vid myndigheterna har vi genomfört intervjuer, både vid inledningen och slutet av granskningen. De inledande intervjuerna har haft som mål att få en allmän bild om beredskapen för och hanteringen av situationen hösten 2015 samt att inhämta kunskap om tillgängligt material och om andra informationskällor. Mot slutet av granskningen har intervjuerna inriktas mot granskningsfrågorna och mot att verifiera och fördjupa uppgifter som framkommit.

Intervjuerna har utgjort ett viktigt komplement till det skriftliga materialet, främst eftersom dokumentationen av bl.a. informella kontakter mellan aktörer, resone-mang som förts vid möten, vissa aktiviteter samt effekter av gjorda insatser delvis är knapphändig eller obefintlig.

Intervjuer ger väsentlig information men medför en risk för att vi får en officiell bild, som kan överdriva den egna insatsen eller tona ned mindre positiva uppgifter om den egna organisationen. Detta har vi försökt att hantera genom att så långt som möjligt styrka uppgifter genom att skaffa information från flera källor. En övergripande princip vid tolkningen av intervjumaterial har varit att en enskild muntlig uppgift inte kan ligga till grund för en bedömning eller rekommendation från Riksrevisionens sida. Då uppgifter bekräftats från flera källor, har vi tagit hänsyn till om källorna är oberoende av varandra. En komplett förteckning av de genomförda intervjuerna finns i slutet av rapporten.

Inför intervjuerna har vi skickat våra frågor vanligen till de kontaktpersoner som utsetts av granskade organisationer. Detta har gjorts dels för att organisationen i förväg ska kunna bedöma vilka som är bäst ägnade att besvara frågorna och dels för att intervjuobjektet vid behov ska kunna förbereda sig och ta fram relevant material. Intervjuerna har spelats in på band och sedan transkriberats. Vid Regeringskansliet har de flesta intervjuobjekten avböjt inspelning. Därför har det endast förts anteckningar från dessa intervjuer. Minnesanteckningarna från de mer centrala intervjuerna har stämts av med de intervjuade. Uppgifter som bygger på övriga intervjuer har i likhet med rapporten i övrigt varit föremål för faktagranskning av de granskade organisationerna.

Fördjupad studie

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen också genomfört en fördjupad studie i Malmö stad, eftersom södra Sverige var särskilt utsatt vid den höga flyktingtillströmningen hösten 2015.

I slutet av november 2015 besökte Riksrevisionens projektgrupp Malmö stad i orienterande syfte. Vid besöket träffade vi företrädare för förvaltningar inom Malmö stad.

I slutet av april 2016 gjorde vi ett nytt studiebesök i Malmö där vi framför allt träffade representanter för Migrationsverkets region Syd som på olika sätt deltagit i hanteringen av flyktingsituationen i södra Sverige. Vi träffade också företrädare för försvarsmakten och frivilligorganisationerna Röda korset och Refugees Welcome. Vi har senare också intervjuat MSB:s utsände i södra Sverige.

2 Ansvar och rollfördelning

2.1 Samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap definieras i Sverige som samhällets samlade förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.³ Både i lagstiftning och förarbeten uttrycks att alla myndigheter har ett ansvar för krisberedskapen. Myndigheterna förväntas kontinuerligt identifiera behov och vidta åtgärder som stärker krisberedskapen inom deras ansvarsområde. De förväntas även integrera krisberedskapsarbete i sin ordinarie verksamhet, samt samordna och samverka med andra aktörer.⁴ Samverkan med andra aktörer måste genomföras före och under en kris såväl inom som utanför den egna sektorn.⁵

Det finns en omfattande forskningslitteratur om beredskap för och hantering av olika typer av kriser. I litteraturen anges olika kriterier på vad som kan antas vara god beredskap för eller förutsättningar för en god hantering olika kriser och krissituationer. Detta – dvs. vad som ska finnas på plats redan innan en kris inträffar – är också tämligen väl konkretiserat i författningar.

Dessa kriterier är vanligen framtagna just med tanke på förberedelse för krissituationer som ännu inte har inträffat. Bland kriterier som brukar förekomma kan nämnas att det ska finnas en klar organisation för beredskap med avsatta resurser, att det finns gemensamma mål, att organisationen är tränad i att hantera kriser, att man genomför regelbundna övningar, att det finns uppbyggda nätverk mellan berörda aktörer, att systemet regelbundet granskas och revideras och att man tar tillvara tidigare erfarenheter m.m.⁶ Det finns dock ingen tydlig norm för vad som är bra krishantering när en kris väl inträffar.⁷ Det är därför svårt med hjälp av forskningen att ta fram bra utvärderingskriterier för hanteringen. Det svenska systemet bygger på att myndigheter i en krissituation hanterar de uppgifter man har i ett normalläge samtidigt som man ska samverka med andra. Ur ett samhällsperspektiv handlar det inte bara om huruvida man löst uppgiften utan också om detta skett till priset av konsekvenser som inte varit acceptabla för andra delar av den egna verksamheten eller andra aktörer och delar av samhället.

³ Skr. 2009/10:124, Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet s. 89.

⁴ Prop. 2007/08:92, bet 2007/08: FöU 12, rskr. 2007/08: 193; prop. 2013/14:144, bet. 2013/14: FöU 11, rskr. 2013/14:324.

⁵ Prop. 2013/14:144, bet. 2013/14: FöU 11, rskr. 2013/14:324.

⁶ Boin (2005), Boin och Hart (2010).

⁷ "There is no definitive benchmark for crisis management success. Rather, there are many (sometimes complementary but often conflicting) standards against which crisis initiatives may be judged." McConnell (2011) s. 63–76.

2.1.1 Mål för krisberedskapen

I budgetpropositionen för 2015 bedömde regeringen att målen för krisberedskapen bör förtydligas. Regeringen menade att det tidigare målet bör indelas i ett förebyggande perspektiv och ett hanterande perspektiv, och redovisade för Riksdagen att målen för krisberedskapen bör vara

- att minska risken för olyckor och kriser som hotar Sveriges säkerhet, samt
- att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.⁸

Med utgångspunkt i dessa mål beslutade av riksdag och regering har MSB formulerat skyddsvärden, som enligt myndigheten bör vara utgångspunkt för samverkan och ledning vid samhällsstörningar:

- *Människors liv och hälsa.* Fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse. Omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Människor i andra länder som inte är svenska medborgare eller som inte har Sverige som hemvist omfattas i vissa fall.
- *Samhällets funktionalitet.* Funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktig verksamhet och därmed får konsekvenser för människor, företag och andra organisationer.
- *Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.* Människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.
- *Miljö och ekonomiska värden.* Miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- *Nationell suveränitet.* Kontroll över nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Nationell suveränitet kan ses som en förutsättning för att kunna värna övriga värden.

MSB menar att värdena i grunden är likvärdiga, men att man beroende på sammanhang kan behöva prioritera mellan dem.⁹

⁸ Prop. 2014/15:1 (Budgetproposition) UO6, politikens inriktning för samhällets krisberedskap.

⁹ MSB 2014 *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Se även Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:01), utgiftsområde 8, politikens inriktning för Samhällets krisberedskap.

2.1.2 Styrande principer i krisberedskapssystemet

Det svenska krisberedskapssystemet vilar på tre principer. Utgångspunkten är *ansvarsprincipen*. Det innebär att den aktör som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också har ansvaret för verksamheten vid en kris. Ansvarsprincipen innebär även ett ansvar för aktören att vid behov samverka med andra aktörer. Krisberedskapssystemet vilar vidare på *likhetsprincipen* och *närhetsprincipen*. Likhetsprincipen innebär att strukturer för att förebygga och hantera kriser ska bygga på och i möjligaste mån likna de strukturer som används i vardagen.¹⁰

Närhetsprincipen innebär att den aktör som befinner sig geografiskt närmast händelsen ska arbeta med att förebygga och hantera den. Högre samhällsnivåer har i huvudsak en stödjande roll. Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på den lokala nivån och länsstyrelserna på den regionala nivån medan centrala förvaltningsmyndigheter och regeringen har ansvaret på den nationella nivån.¹¹

Den kommunala nivån

Kommunens geografiska områdesansvar innebär att kommunen ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet inför extraordinära händelser. Kommunen ska även verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer och informationen till allmänheten samordnas. Alla kommuner är skyldiga att ha en krisledningsnämnd som vid en extraordinär händelse i fredstid kan ta över verksamheter i kommunens andra nämnder. Alla kommuner ska varje mandatperiod genomföra en risk- och sårbarhetsanalys.¹²

Den regionala nivån

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga på regional nivå och ska före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas inom länet.¹³ Landstingen och regionerna har ett särskilt ansvar på regional nivå för frågor som rör hälso- och sjukvård, kultur och kollektivtrafik. Alla landsting och regioner är skyldiga att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser en gång per mandatperiod.

¹⁰ Se bl.a. MSB 2015: *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. Dnr 2015-954. MSB:s förslår i rapporten att de grundläggande principerna för svensk krisberedskap i fortsättningen ska vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen. Likhetsprincipen och närhetsprincipen bör däremot inte längre vara grundläggande principer för samhällets krisberedskap.

¹¹ Se skrivelse 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* samt prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193)

¹² Se 2 kap 1–7 §§ i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹³ 54 § Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Den nationella nivån

Regeringens ansvar gäller i första hand strategiska frågor medan ansvaret för ledning och samordning av det operativa arbetet vid en kris ligger på berörda myndigheter. Regeringskansliet stödjer regeringen i det arbetet. Vid kriser hanterar departementen sakfrågor inom sina respektive ansvarsområden. På Justitiedepartementet finns en särskild chefstjänsteman och ett kansli för krishantering. De stödjer inrikesministrarnas statssekreterare och arbetar med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Vid kriser ansvarar kansliet bl.a. för att larma de departement som berörs och ta fram en samlad lägesbild.¹⁴

MSB har som framgår nedan ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. (Se vidare avsnitt 2.1.2 och 2.1.4.)¹⁵

2.1.3 Författningsterminologi i krisberedskapssystemet

I ett antal författningar och interna styrdokument för myndigheter används olika begrepp för att definiera händelser som på olika sätt förväntas utlösa aktioner eller författningstillämpningar utöver de reguljära. De termer som Riksrevisionen noterat i denna granskning är:

- Krissituation (förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap)
- Extraordinär händelse (lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap)
- Extraordinär situation (Plan- och bygglag (2010:900))
- Utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (bl.a. lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap)
- Om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i (plan- och bygglag (2010:900), socialtjänstlag (2001:453))
- Synnerlig brådska, orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses (lag (2007:1091) om offentlig upphandling)
- Samhällsstörning (i MSB:s gemensamma grunder för samverkan och ledning)
- Särskild händelse (i polismyndighetens internstyrning)

¹⁴ Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga 2015-07-24, dnr Ju2015/05678/RK KH.

¹⁵ 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

I ytterligare författningar finns bestämmelser som inte är kopplade till någon särskild typ av händelser, men som även de kan ha tillämpning i sådana situationer. Ett exempel är Socialtjänstlagens bestämmelse om regeringens rätt att utföra föreskrifter för vissa verksamheter i socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa.¹⁶

Myndigheternas ansvar vad gäller beredskap inför kriser

Av krisberedskapsförordningen framgår att *alla statliga myndigheter* genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer.¹⁷ Förordningen tar upp flera krav på myndigheternas beredskap och hantering.

Krav på organisation för krisberedskap

I krisberedskapsförordningens definieras krisberedskap som förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.¹⁸

Krav på att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser

I krisberedskapsförordningen finns också ett krav på att samtliga myndigheter, i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap, ska analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Resultatet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.¹⁹

Vid denna analys ska myndigheten särskilt beakta:

- Situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
- att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
- förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

¹⁶ 16 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁷ 1 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Förordningen ändrades 2015-12-17. Samma paragraf finns med i nya förordningen

¹⁸ 4 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁹ 8 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Fram till 1 april 2016 gällde kravet att risk- och sårbarhetsanalyser skulle göras varje år. Från den 1 april 2016 ändrades detta krav i krisberedskapsförordningen till att myndigheterna minst vartannat år ska ta fram en risk- och sårbarhetsanalys.

De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ingår i krisberedskapsförordningens bilaga (se nedan för en mer utförlig beskrivning) samt de myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall, ska lämna en redovisning baserad på sin risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet och MSB. Denna redovisning ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.²⁰

Krav på övning och utbildning

Vidare anger krisberedskapsförordningen att varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. Utbildnings- och övningsverksamheten ska planläggas.²¹ Övningar genomförs för att identifiera brister och åtgärdsbehov samt för att utveckla krishanteringsförmågan.

Vissa myndigheter har tilldelats ett särskilt ansvar för krisberedskap

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.²²

MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med berörda myndigheter genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av detta arbete till regeringen.²³

Utöver MSB har vissa statliga myndigheter tilldelats ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Det gäller länsstyrelserna samt ytterligare ett 20-tal myndigheter och dessa myndigheter listas i krisberedskapsförordningens bilaga.²⁴

²⁰ 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

²¹ 1–2 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²² 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²³ 2 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²⁴ Bilaga till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Utöver länsstyrelserna ingick följande myndigheter i bilagan 2015: Svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Livsmedelsverket, MSB, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Säkerhetspolisen, Tullverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket. Migrationsverket togs upp i bilagan 2016 och ingick alltså inte bland de myndigheter som hade ett särskilt ansvar för krisberedskapen hösten 2015.

De utpekade myndigheterna ingår i ett eller flera av fem avgränsade samverkansområden: Ekonomiskt säkerhet, Farliga ämnen, Geografiskt områdesansvar, Skydd, undsättning och vård, Teknisk infrastruktur och Transporter. Deltagarna i samverkansområdena träffas regelbundet för att planera och stämma av aktuella arbeten och aktiviteter samt för att informera och utbyta erfarenheter med varandra. Inom samverkansområdena förankras även större arbeten på krisberedskapsområdet som bl.a. drivs av MSB.²⁵

Länsstyrelserna ska sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser och lämna dessa till Regeringskansliet och MSB.²⁶

2.1.4 Myndigheternas ansvar vad gäller hantering av kriser

Av krisberedskapsförordningen följer att varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Därutöver finns även krav på samverkan i Migrationsverkets och MSB:s instruktioner samt i förvaltningslagen.²⁷

MSB ska *bistå med stödresurser* i samband med allvarliga olyckor och kriser samt *stödja samordningen* av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska också ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser. MSB har också uppgiften att samordna informationen till allmänhet och media under en kris.²⁸

Länsstyrelserna har på regional nivå ett samordningsansvar vid kriser. De ska inom sitt geografiska område vara en sammanhållande funktion mellan kommunerna i länet, landsting och myndigheter, samt företag och organisationer.²⁹ Länsstyrelserna ska före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska också verka för att nödvändig samverkan sker kontinuerligt inom länet och med närliggande län.³⁰ Länsstyrelserna ska vidare ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet. Länsstyrelsen ska även ha en förmåga att vid en

²⁵ Information från MSB, <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Samverkansomraden/>. Hämtad 2016-10-28.

²⁶ 6 och 8 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁷ 5 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁸ 1 och 7 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²⁹ Se 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³⁰ Se 11 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

allvarlig kris, som berör länet och medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Länsstyrelserna har också uppgiften att samordna informationen till allmänhet och media under en kris.³¹

2.1.5 Regeringens ansvar för beredskap och hantering av kriser

Regeringsformen 1 kap. 6 § anger att regeringen styr riket. Den öppna formuleringen lämnar ett stort utrymme för regeringen att, inom ramen för annan lagstiftning, välja handlingssätt i en extraordinär situation. Regeringens uppgifter gäller i första hand strategiska frågor, medan ansvaret för ledning och samordning av det operativa arbetet ligger på berörda myndigheter. Regeringskansliet stödjer regeringen i krishanteringsarbetet.

Regeringen har preciserat sin roll i propositionen 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*. I propositionen anger regeringen att ”I det svenska förvaltningssystemet ansvarar regeringen främst för strategiska frågor och ska utifrån sin uppgift att styra riket fatta beslut i olika frågor samt vidta åtgärder för att åstadkomma nationell samordning. Regeringens uppgift som ytterst ansvarig avser bl.a. de regeringsbeslut som bedöms nödvändiga för att hantera kriser.” Vidare ska regeringen med stöd av Regeringskansliet bl.a. bedriva omvärldsbevakning, snabbt kunna identifiera och analysera händelser som kan utvecklas till kriser, och snabbt inleda samarbete med operativa funktioner vid centrala myndigheter och aktörer. Regeringskansliet ska stödja regeringen i sitt uppdrag.

Närmare bestämmelser om Regeringskansliets krishantering finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av 11a § framgår att respektive departementschef ansvarar för krishanteringsförmågan inom sitt departement. Departementschefen ska uppdra åt en chefstjänsteman i departementet att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation.³²

Av 11 b och 11 c §§ följer att det i Justitiedepartementet ska finnas en särskild chefstjänsteman för krishantering. Under chefstjänstemannen ska det finnas ett kansli för krishantering. Den särskilda chefstjänstemannen ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material.

³¹ Bestämmelsen om att sådana skulle göras varje år gällde fram till den 1 april 2016, Från om med 1 april 2016 ska de i stället göras vartannat år. Under hösten 2015 gällde alltså varje år. Se 8 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³² I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman. 11a § andra stycket förordningen (1996:1515).

För krishantering ska det vidare enligt 11 § d finnas en grupp för strategisk samordning. Gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Gruppen leds av en statssekreterare i Justitiedepartementet, som vid förhinder får utse en annan statssekreterare att leda gruppen.

Riktlinjerna för krishantering uppdaterades senast i juli 2015³³. Syftet med riktlinjerna är att ge en grundläggande krishanteringsförmåga för Regeringskansliet. I riktlinjerna listas ett antal förmågor som varje departement bör ha.³⁴ I riktlinjerna konkretiseras också något bestämmelserna i instruktionen om att varje departement ska ha en chefstjänsteman som ansvarar för att departementet har en krishanteringsplan och krishanteringsorganisation. Här framgår bl.a. att varje departement bör ha en krisledningsgrupp³⁵ samt en tjänsteman i beredskap som ska kunna nås av Regeringskansliets kriskoordineringscenter och omedelbart ta emot eller vidarebefordra larm eller vara den som slår larm. I riktlinjerna finns också en skrivning om att kansliet för krishantering har det övergripande ansvaret att efter en händelse följa upp och utvärdera och kommunicera erfarenheter samt åtgärda eventuella brister.

MSB ska bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.³⁶

2.2 Migrationsverkets ansvar för mottagande av asylsökande

Enligt instruktionen är Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring.³⁷

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av personer som kommer till Sverige för att söka asyl.³⁸ Migrationsverket ska pröva deras ansökan om asyl samt erbjuda plats på anläggningsboende för asylsökande som inte kan ordna eget boende.³⁹ Migrationsverket ska vidare samverka med andra ansvariga myndigheter

³³ Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga 2015-07-24, dnr Ju2015/05678/RK KH.

³⁴ Dessa är: *förmåga att ta emot och vidarebefordra larm, förmåga att ta fram initial lägesinformation, förmåga att skyndsamt aktivera krishanteringsorganisationen, ledningsförmåga och förmåga till skyndsamt beredning av ärenden*. Efter att departementets krishanteringsorganisation har påbörjat sitt arbete bör departementen enligt riktlinjerna ha följande förmågor: *förmåga att skapa lägesbild, förmåga att delta i samordning inom Regeringskansliet, förmåga att kommunicera med allmänhet och media samt förmåga till uthållighet*.

³⁵ Krisledningsgruppen kan se till att ärenden hanteras skyndsamt samt att nödvändiga åtgärder vidtas inom departementet. Denna bör regelbundet utbildas och övas.

³⁶ 1, 2 och 7 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁷ Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

³⁸ Se 2 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

³⁹ Se 2 och 3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de uppgifter som Migrationsverket har.⁴⁰

Den 1 januari 2015 trädde en ny organisation i kraft hos Migrationsverket. Omorganisationen innebar att myndighetens operativa verksamhet fördelades i sex geografiska regioner: Nord, Mitt, Stockholm, Väst, Öst och Syd. Migrationsverkets organisation består av ett huvudkontor, en operativ verksamhet, indelad i de sex regionerna, en kvalitetsavdelning, samt ett antal fristående funktioner. Vid regionerna finns bl.a. ansökningsenheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd.⁴¹ I den operativa verksamheten ingår också två nationella avdelningar: förvar och förvaltningsprocess.

2.2.1 Asylprövningen

Asylprövningen inleds med att den asylsökande registrerar sig vid någon av Migrationsverkets ansökningsenheter. Migrationsverket tar då emot ansökan om asyl och noterar uppgifter om den sökande.⁴² Den asylsökande blir sedan fotograferad och får lämna fingeravtryck. Därefter träffar hen en utredare för ett ansökningssamtal. Längre fram träffar den asylsökande en utredare för en asylutredning. När utredningsarbetet är klart beslutar Migrationsverket om den asylsökande ska beviljas asyl eller uppehållstillstånd på annan skyddsgrund. Om den asylsökande beviljas asyl (eller uppehållstillstånd på annan skyddsgrund) får personen uppehållstillstånd i Sverige, personen skrivs ut från Migrationsverkets mottagande och ansvaret övergår till den kommun som personen bosätter sig. Vid avslag får den asylsökande återvända. Avslag kan också överklagas till migrationsdomstolen.

Boende under asylprövningen

Asylsökande har rätt till boende under asylprövningen.⁴³ Den som inte kan ordna boende på egen hand erbjuds av Migrationsverket plats på ett ankomstboende under den initiala processen. Migrationsverket hyr ankomstboenden i närheten av sina kontor, men kan också upphandla tillfälliga ankomstboenden på andra orter. I en extraordinär situation kan Migrationsverket även komma att använda kommunala evakueringsboenden. Efter ankomstboendet erbjuds man vid behov plats på ett mer långsiktigt anläggningsboende. Migrationsverket kan också erbjuda ett långsiktigt anläggningsboende utan föregående ankomstboende.

⁴⁰ 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁴¹ Ansökningsenheterna finns i Norrköping, Stockholm (Solna och Märsta), Gävle, Göteborg och Malmö.

⁴² Information från Migrationsverket, <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/For-dig-som-ar-vuxen-och-har-sokt-asyl/>. Hämtad 2015-11-10.

⁴³ Se 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Det långsiktiga boendet kan antingen vara boende i hyreslägenhet med självhushåll, korridorboende som Migrationsverket hyr direkt av fastighetsägare och som i regel är självhushåll eller tillfälligt boende som Migrationsverket upphandlat, vanligtvis med helpension.⁴⁴

2.2.2 Ansvar för mottagandet av ensamkommande barn vilar på kommunerna

Kommunerna ansvarar för mottagande av ensamkommande barn upp till 18 år.⁴⁵ Migrationsverket registrerar ansökan om asyl och anvisar därefter barnet till en kommun.⁴⁶ Kommunerna ansvarar för stöd och hjälp till barnet enligt Socialtjänstlagen.⁴⁷

Av de närmare 163 000 personer som sökte asyl i Sverige år 2015 var 35 000 eller drygt var femte asylsökande ett ensamkommande barn.

2.3 Bedömningsgrunder

För granskningens fyra frågor använder vi ett antal bedömningsgrunder som huvudsakligen utgår från krav som ställs i författningar som i huvudsak presenterats ovan och som framgår kortfattat nedan i anslutning till respektive revisionsfråga:

1. Fanns tillräcklig beredskap hos Migrationsverket, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna för att kunna hantera den snabba ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015?

Bedömningsgrunden för denna fråga om Migrationsverket, MSB och länsstyrelserna finns i då gällande förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (i det följande benämns denna förordning krisberedskapsförordningen) samt dessa myndigheters instruktioner.⁴⁸ I fråga om regeringens ansvar utgår vi från instruktionen för Regeringskansliet och därtill utfärdade riktlinjer.

⁴⁴ Information från Migrationsverket, <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Olika-former-av-boenden.html>. Hämtad 2017-01-25.

⁴⁵ Ensamkommande barn definieras i 1 § 3 stycket i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

⁴⁶ Se 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

⁴⁷ Se socialtjänstlagen (2001:453).

⁴⁸ Hösten 2015 gällde förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Förordningen reviderades under 2015. Den nya förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap utfärdades 2015-12-17 och trädde i kraft 2016-04-01. I granskningen används förordningen från 2006 eftersom det var den som gällde under hösten 2015.

I enlighet med ovanstående krav har vi undersökt om regeringen och myndigheterna

- hade en organisation för att förebygga och hantera en kris
- tagit fram risk- och sårbarhetsanalyser⁴⁹ (Regeringskansliet omfattas ej av denna del)
- genomfört utbildningar och övningar samt tagit fram planer för detta.⁵⁰

(För en utvecklad genomgång vad gäller myndigheternas ansvar för krisberedskap, se kapitel 2.1.40, regeringens ansvar framgår av kapitel 2.1.5).

2. Har Migrationsverket klarat sitt uppdrag under hösten 2015 och har MSB stöttat detta arbete?

Bedömningsgrunden utgår från krisberedskapsförordningen där det framgår att myndigheter vars ansvarsområde berörs av en krissituation förväntas *vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna*. Den utgår också från Migrationsverkets reglerade uppdrag vad gäller mottagande av asylsökande, samt MSB:s uppdrag att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. För Migrationsverkets del regleras uppdraget, förutom i myndighetsinstruktionen, även i Utlänningslagen och Lagen om mottagande av asylsökande. Vidare utgår granskningen från ansvarsprincipen som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

För att bedöma hanteringen har vi i granskningen även utgått från de mål som gäller för krisberedskap och samhällets säkerhet. Dessa har i sin tur operationaliserats av MSB i de så kallade skyddsvärdena.

3. Har Migrationsverket, länsstyrelserna och övriga aktörer samverkat enligt ansvarsprincipen och har MSB stött denna samordning?

Vad gäller myndigheternas insatser, utgår bedömningsgrunden för denna fråga främst från krisberedskapsförordningen och ansvarsprincipen. Som framgått ovan innebär detta att myndigheterna ska *samverka och stödja varandra vid en krissituation*. Därtill prövas MSB:s och länsstyrelsernas samordnande uppgifter i förhållande till uppdragen i respektive myndighetsinstruktion.

⁴⁹ För MSB utgår granskningen i denna del från de krav som finns i 2 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁵⁰ För MSB utgår granskningen i denna del från de krav som finns i 5 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4. Har regeringens styrning underlättat för Migrationsverket och övriga aktörer att klara sina uppdrag?

Bedömningsgrunden utgår från regeringsformen samt instruktionen för Regeringskansliet och därtill utfärdade riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga.⁵¹

Utifrån regeringens roll har Riksrevisionen ansett det väl motiverat att utöver ovanstående normer formulera följande krav på regeringens agerande under flyktingsituationen:

Regeringen bör ha:

- tidigt skaffat sig relevant och tillräckligt underlag
- agerat på basis av detta underlag och sett till att Migrationsverket, MSB och andra berörda aktörer fått tillräckliga förutsättningar
- följt fastslagen ansvarsfördelning och förberedd krisorganisation samt motiverat eventuella avsteg från dessa.

⁵¹ Se 1 kap. 6 § och 12 kap. 1 § Regeringsformen.

3 Fanns det tillräcklig beredskap för flyktingsituationen?

I detta kapitel redovisar vi iakttagelser som rör granskningsfrågan om vilken beredskap berörda myndigheter hade för att hantera den snabbt ökande flyktingtillströmningen till Sverige hösten 2015. Fokus i granskningen har främst legat på Migrationsverkets beredskap men även MSB:s, länsstyrelsernas och Regeringskansliets krisberedskap har i viss utsträckning granskats.

För att bedöma vilken beredskap respektive aktör haft, har vi utgått från de krav som fanns i krisberedskapsförordningen 2015, samt de instruktioner som då gällde för MSB, länsstyrelserna och Regeringskansliet.⁵² För en närmare beskrivning av bedömningsgrunderna, se kapitel 2.

För Migrationsverket har vi inom ramen för granskningen av beredskapen också inkluderat myndighetens beredskapsplaner eftersom dessa är en central del av myndighetens beredskap för att ta emot asylsökande.

Fokus har i granskningen legat på att undersöka om de grundläggande krav som lagstiftaren fastställt för myndigheternas beredskap var uppfyllda när antalet asylsökande började öka kraftigt på sensommaren 2015. Inom ramen för granskningen har det dock inte varit möjligt att närmare analysera kvaliteten i alla berörda myndigheters krisberedskap eller om vidtagna åtgärder varit ändamålsenliga.

3.1 Migrationsverkets beredskap

3.1.1 Migrationsverket har under flera år arbetat med att utöka sin beredskap för en kraftig ökning av asylsökande

Migrationsverket har under flera år arbetat med att förbättra sin beredskap för att klara en kraftig ökning av antal asylsökande. År 2011 tog Migrationsverket fram ett förslag till handlingsplan mot bakgrund av att det skett en kraftig ökning av asylsökande under 2010.⁵³ Den föreslagna handlingsplanen innehöll åtgärder som rörde

⁵² Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Förordningen reviderades under 2015 och en ny förordning, (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap trädde i kraft 2016-04-01. I granskningen används förordningen från 2006 eftersom det var den som gällde under hösten 2015. Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Förordningen (1996:1515) med instruktion från Regeringskansliet. För bedömningen av Regeringskansliets beredskap har vi även utgått från de interna riktlinjer som gäller för Regeringskansliets krishanteringsförmåga.

⁵³ Migrationsverket, 2011, Alltid redo – en plan för hur Migrationsverket ska kunna möta variationer i inflödet av asylansökningar.

ledning och styrning, upphandling av boende, kommunikation, kompetensförsörjning och omvärldsbevakning. Mycket av det som togs upp i handlingsplanen från 2011 var hösten 2015 införlivat i verksamheten, enligt Migrationsverket.⁵⁴

År 2012 beslutade Migrationsverket att ta fram en krisplan som bland annat omfattade massflyktsituationer.⁵⁵ I beslutet ingick också att Migrationsverket tillsammans med MSB skulle utforma och genomföra en krisövning. Beslutet om krisplan införlivades i syntesrapporten ”Strategisk migrationsanalys 2013-2015”.⁵⁶ Denna rapport kom dock först i december 2015, det vill säga efter att den akuta fasen i flyktingsituationen var över.⁵⁷ Någon krisplan för massflyktsituationer fanns alltså inte på plats när flyktingsituationen inleddes sensommaren 2015. Den krisövning som Migrationsverket hade planerat att genomföra i samarbete med MSB genomfördes heller inte, på grund av det läge som myndigheten befann sig i hösten 2015.⁵⁸

Sedan 2012 har Migrationsverket utformat beredskapsplaner för att kunna hantera en kraftig ökning av asylsökanden. Beredskapsplanerna 2012-2015 var främst inriktade mot den initiala delen av asylprocessen och anger åtgärder och ansvarsfördelning inom huvudkontor och regioner för att klara handlägg- och boendekapacitet om antalet asylsökande skulle överstiga 2 500 per vecka. Planerna var inriktade på åtgärder inom Migrationsverket. De omfattade inga externa aktörer eller åtgärder riktade mot externa aktörer.⁵⁹

Vid högre nivåer än 2 500 asylsökande per vecka bedömdes situationen vara extraordinär och beredskapsplanen aktiverades genom att en krisorganisation upprättades och den biträdande operativa chefen gav i uppdrag till regionerna att öka kapaciteten utifrån regionala förhållanden och tillgång på boenden.⁶⁰ Enligt Migrationsverket har beredskapsplanerna aktiverats ett flertal tillfällen de senare åren.⁶¹ Myndigheten aktiverade beredskapsplanen även under flyktingsituationen hösten 2015.⁶²

⁵⁴ E-post från Migrationsverket, 2016-11-17.

⁵⁵ GDA nr 72/2012.

⁵⁶ E-post från Migrationsverket, 2016-12-03. Den strategiska migrationsanalysen sammanställdes av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI-R--4180--SE) och var en slutrapportering av ett uppdrag som Migrationsverket initierade i 2013 och som hade fokus på påfrestningar i asylprocessen. Det första uppdraget avrapporterades i rapporten *Påfrestningar i asylprocessen – resultat av morfologisk analys 2013* (2013-1-2-16, FOI Memo 4761).

⁵⁷ Den strategiska migrationsanalysen togs fram av Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁵⁸ E-post från Migrationsverket, 2017-01-27.

⁵⁹ Migrationsverket, Beredskapsplanering vid kraftig ökning av asylsökande, protokoll 2015-08-21.

⁶⁰ Migrationsverket, Strategisk beredskapsplanering, daterad 2014-12-09, reviderad 2015-09-24 samt 2015-10-12.

⁶¹ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

⁶² E-post från Migrationsverket 2017-01-16

Migrationsverkets beredskapsplan höll inte i praktiken hösten 2015

I slutet av augusti 2015 hade Migrationsverket enligt sin beredskapsplan kapacitet att ta emot maximalt 3 000 asylsökande i veckan.⁶³ Ganska snart visade det sig att denna nivå inte var tillräcklig och den 12 september höjdes den maximala kapaciteten ytterligare till 4 000 asylsökande i veckan.⁶⁴ Bara en månad senare reviderades beredskapsplanen ännu en gång och Migrationsverket satte nu den maximala mottagningskapaciteten till 16 000 asylsökande per vecka.⁶⁵ Planen från oktober innehöll dock inte några nya åtgärder som visar hur Migrationsverket skulle hantera en så kraftig ökning på så kort tid, varken vad gäller boendeplatser eller handläggarkapacitet. Det framgår inte heller hur länge Migrationsverket skulle klara en nivå på upp till 16 000 asylsökande i veckan, vilket på ett år utgör 832 000 asylsökande. Det framgår heller inte hur lång tid regionerna skulle ha på sig att utöka kapaciteten enligt de nivåer som anges i planen.

Enligt Migrationsverket hade myndigheten skaffat sig en stor infrastruktur för ankomstboenden hösten 2015. Myndigheten hade bl.a. upphandlat tillfälliga boenden som snabbt gick att avropa och också avveckla. Det fanns också en stående beställning till myndighetens upphandlingsverksamhet att skaffa fram så många boendeplatser som möjligt. Myndigheten vidtog även andra åtgärder, som t.ex. tätningar i befintliga boenden.⁶⁶

Sammantaget fanns det därför enligt Migrationsverket en buffert för att snabbt kunna skala upp antalet boendeplatser vid en kraftig ökning av asylsökande. Migrationsverket medger dock att myndigheten inte hade kapacitet för att skaffa boende till 16 000 asylsökande per vecka under oktober 2015 så som beredskapsplanen anger.⁶⁷ Boendekapaciteten räckte inte heller till så många asylsökande som faktiskt kom i slutet av oktober, runt 10 000 per vecka. Boendeplatserna var slut och enligt myndigheten gick det inte att uppbringa flera inom ramen för upphandlingsreglerna.⁶⁸

Myndigheten menar dock att det fanns handläggarkapacitet för att kunna hantera en sådan nivå genom att personal snabbt kunde flyttas till registrering från andra delar i myndigheten och genom att myndigheten hade genomfört ett stort antal nyanställningar.⁶⁹

⁶³ Migrationsverket, Operativ beredskapsplan, 2015-08-20. BOCSI Nr 1/2015.

⁶⁴ Migrationsverket, Operativ beredskapsplan, 2015-09-12.

⁶⁵ Migrationsverket, Operativ beredskapsplan, 2015-10-12.

⁶⁶ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Telefonintervju med företrädare för Migrationsverket, 2016-12-16.

⁶⁹ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

Osäkra prognosutfall gör det svårt att dimensionera beredskapen korrekt

Migrationsverket tar årligen fram fem prognoser över förväntat antal asylsökande till Sverige. Dessa används som underlag för budgetering och verksamhetsplanering. Prognoserna innehåller dock stora osäkerheter eftersom många svårförutsedda faktorer påverkar utfallet.⁷⁰ Riksrevisionen har inte här närmare granskat kvaliteten i prognoserna, men en tidigare granskning visar på svårigheten att göra prognoser över antalet asylsökande för nästkommande år.⁷¹ Tabell 1 visar Migrationsverkets prognoser fördelade på ett nedre scenario, ett huvudscenario och ett övre scenario samt faktiskt utfall för antal asylsökande under åren 2010–2015. Av tabellen framgår att utfallet i fem av sex fall har varit högre än prognosens övre scenario.

Tabell 1 Migrationsverkets prognoser och utfall, antal asylsökande, 2010–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nedre scenario	20 000	25 000	26 000	34 000	43 000	64 000
Huvudscenario	22 000	27 000	27 840	39 360	46 560	77 420
Övre scenario	25 000	30 000	34 000	45 000	53 000	94 000
Utfall	31 819	29 600	43 900	54 300	78 861	162 877
Skillnad huvudscenario och utfall	9 819	2 600	16 060	14 940	32 301	85 457
Skillnad i procent	45	10	58	38	69	110

Källa: Sammanställning av Migrationsverkets juli-/augustiprognoser för nästkommande år 2010–2015.⁷²

Osäkerheten i prognoserna och de snabba säsongsvariationerna i antalet asylsökande innebär en svårighet för Migrationsverkets arbete med att dimensionera verksamheten och beredskapen, framför allt för anskaffande av boenden. Svårigheten blev tydlig hösten 2015. I den prognos som Migrationsverket lämnade till regeringen i juli 2015 var bedömningen att antalet asylsökande till Sverige skulle fortsatt vara högt men troligen lägre än 2014. Prognosens huvudscenario var att det under 2015 skulle komma 74 000 asylsökande till Sverige. Scenariot utgick bl.a. från att asylsökande skulle spridas över flera länder i Europa och att flera länder förväntades stärka gränskontrollerna.⁷³ Ingetdera inträffade under tidiga hösten, och bara månader senare visade det sig att antalet asylsökande skulle bli mycket större än

⁷⁰ Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognoser.

⁷¹ Riksrevisionen, 2016. *Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering*, s 24 (RiR 2016:17).

⁷² Ibid.

⁷³ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos 2015-07-23.

prognosticerat. I loppet av två månader under hösten kom det mer än 80 000 asylsökande till Sverige, och totalt under året 163 000.⁷⁴

Migrationsverkets nya beredskapsplan är kopplad till resurser och inte till antal asylsökande

Migrationsverket har till följd av erfarenheterna från flyktingsituationen 2015 utformat en ny beredskapsplan för att hantera ett kraftig ökat antal asylsökande. Enligt Migrationsverkets ledning är den stora skillnaden mot tidigare beredskapsplaner att beredskapen nu ses som en fråga för hela myndigheten och inte enbart den operativa verksamheten.⁷⁵ Riksrevisionen noterar också att den nya beredskapsplanen på en rad områden och för en rad funktioner är betydligt mer detaljerad och omfattande vad gäller åtgärder och ansvar än de tidigare planerna var. Vidare noterar Riksrevisionen att Migrationsverket i den nya beredskapsplanen, på ett tydligare sätt än i tidigare planer, har kopplat myndighetens beredskap till centrala aktörer i samhällets krisberedskapssystem som MSB och länsstyrelserna. Även samverkan med övriga aktörer som kommuner, gränspolis och landsting är tydligt utpekade i planen.

Den nya planens beredskapsnivåer är graderade på en skala från noll till fyra, där varje nivå anger i vilken grad Migrationsverket har kapacitet att genomföra sitt uppdrag givet behov och befintliga resurser:

Nivå 0: Normalt läge. Arbetet utförs enligt gällande standarder

Nivå 1: Ansträngt läge. Svårigheter att genomföra uppdragen enligt gällande standarder och ordinarie resurser. Fördelningsmöten aktiveras för att fördela sökande från överbelastade regioner till annan region.

Nivå 2: Mycket ansträngt läge. Resursbehovet överstiger befintliga resurser. Nationell angelägenhet. Aktivering av operativ ledningsstab och särskild ledningsstab.

Nivå 3: Instabilt läge. Nationell kapacitetsgräns uppnås.

Nivå 4: Extraordinärt läge. Nationell kapacitetsgräns överskriden.

För varje nivå finns angivet vilka åtgärder som ska genomföras inom Migrationsverket och tillsammans med andra externa aktörer samt vem som ansvarar för åtgärderna. Beredskapsnivåernas koppling till uppdrag och resurser innebär att planen inte behöver uppdateras löpande i förhållande till prognoser om förväntat antal asylsökande.

Eftersom Migrationsverket beslutade om planen under 2016 är det för tidigt att dra några långtgående slutsatser om dess ändamålsenlighet. Riksrevisionen har heller inte haft möjlighet att närmare granska planens förankring bland ledning och personal vid Migrationsverket. Riksrevisionen bedömer dock det som en mer rimlig

⁷⁴ Migrationsverket veckostatistik över antalet asylsökande.

⁷⁵ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

utgångspunkt att aktiverande av en beredskapsnivå utgår från vilka resurser som faktiskt finns tillgängliga, än på ett fast angivet antal asylsökande.

3.1.2 Migrationsverket aktiverade både krisorganisation och särskild ledningsstab i september

Flyktingsituationen hösten 2015 ledde till att flera olika krishanteringsorganisationer aktiverades inom Migrationsverket både vid huvudkontoret och vid myndighetens regioner.

Den 10 september upprättade Migrationsverket en särskild ledningsstab, SLS, för hantering av flyktingsituationen. SLS hade aktiverats vid ett par tillfällen tidigare och det fanns därför utarbetade rutiner för den.⁷⁶ Samma dag aktiverades också Migrationsverkets förberedda krisledningsgrupp vid huvudkontoret. Av Migrationsverkets instruktion för myndighetens krisberedskap och krisorganisation framgår att myndighetens krisberedskap ska ”säkerställa en förmåga att hantera olika typer av händelser som avviker från det normala och hotar grundläggande värden och funktioner. En kris definieras i instruktionen som ”en händelse som påverkar verksamheten så att verksamhetens ordinarie resurser inte räcker till för att lösa det uppkomna problemet.”⁷⁷

Att två parallella krisledningsstabers upprättades samtidigt syftade till att underlätta informationen om hanteringen inom Migrationsverket. Sammansättningen i de två staberna inte var den samma, bl. a. ingick inte generaldirektören och rättschefen i SLS. Redan tidigt stod det dock klart för Migrationsverket att krisledningsgruppen inte var designad för höstens flyktingsituation utan mer för en plötslig händelse.⁷⁸ Krisledningsgruppen avvecklades därför efter några dagar och arbetet med att hantera höstens flyktingsituation fortsatte därefter i SLS.⁷⁹ I samband med att krisledningsgruppen avvecklades utvidgades SLS med ytterligare stabsmedlemmar för säkerställa informationsöverföringen inom myndigheten. SLS träffades varje morgon och var aktiv fram till 20 januari 2016.

Relativt tidigt bildades också den så kallade HK-gruppen som ett beredningsorgan med uppgift att ta hand om de frågor som kom upp i SLS.⁸⁰ Men enligt uppgift från Migrationsverket var det svårt att få arbetet att fungera i HK-gruppen och därför bildades i stället en operativ ledningsstab, OLS. OLS träffades från början tre gånger varje dag men frekvensen minskade senare till två gånger per dag.

⁷⁶ Telefonintervju med företrädare för Migrationsverket, 2017-01-24.

⁷⁷ Migrationsverket, protokoll 2015-06-23, I/SC 1/2015.

⁷⁸ Intervju med ledningen vid Migrationsverket, 2015-12-02.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Telefonintervju med företrädare för Migrationsverket, 2016-12-16.

Utöver dessa två staber fanns också en beredskapsorganisation av beredskapsansvariga vid huvudkontoret och mottagningsenheterna. Fram till hösten 2015 hade beredskapsansvariga vid huvudkontoret genomfört avstämningsmöten varje måndag för att få en nationell lägesbild över tillgängliga sängplatser på ankomstboendena och vilken förmåga ansökningsenheterna hade att registrera nya asylsökande. Mötena gav också underlag för att kunna besluta om en överansträngd mottagningsenhet behövde avlastas av en annan.

Allt eftersom situationen blev mer ansträngd ökade frekvensen för beredskapsansvarigas avstämningsmöten till ett flertal gånger per dag, veckans alla dagar.⁸¹ Lägesbilderna från avstämningsmötena redovisades av de beredskapsansvariga till SLS och senare även till OLS. En daglig samlad lägesbild sammanställdes i en stabsrapport som delades 2 gånger per dag i Migrationsverkets organisation. Stabsrapporten delades också med Regeringskansliet.

Särskilda staber aktiverades också i flera av Migrationsverkets regioner

Fyra av Migrationsverkets sex regioner - region Stockholm, region Syd, region Väst och region Nord - aktiverade särskilda ledningsstaber under flyktingsituationen.⁸² Vid region Syd inrättades en särskild ledningsstab redan innan sommaren för att säkerställa att viktiga funktioner var i drift under semestern.⁸³ Den särskilda staben var aktiverad fram till att semestern var slut, och aktiverades igen den 18 september eftersom antal asylsökande på kort tid hade ökat. Staben träffades i början en gång per vecka, vilket redan efter några veckor ökades till två gånger varje dag. Senare på hösten byggdes den särskilda ledningsstaben ut till en krisledningsstab för hela regionen med utpekad krisledare. I staben ingick också en logistikplanerare med ansvar för att organisera och lokalisera lediga boenden och lokaler samt se till att det fanns tillräcklig service som mat, vatten och kommunikation.⁸⁴ I intervju med Riksrevisionen påpekar krisledaren för staben i region Syd att den inte var tillräckligt rustad när det gällde kommunikation med olika aktörer. Staben fick in många frågor men hade inte tid att besvara dem och hade heller inte tillgång till kommunikationer.

Både MSB och Försvarsmakten stöttade Migrationsverket med stabstöd

I september bad Migrationsverket om stöd från MSB i att bygga upp OLS. Något senare fick även Försvarsmakten en förfrågan om att bistå med stabstöd. Även de regionala särskilda staberna fick stöd från MSB och Försvarsmakten. Det handlade om både stabstöd, boendesamordning och logistik. Polismyndighetens nationella

⁸¹ E-post från MSB, 2015-11-17.

⁸² E-post från Migrationsverket, 2016-11-17.

⁸³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, region Syd, 2016-04-21.

⁸⁴ Ibid.

operativa avdelning, NOA, deltog i SLS-mötet via telefon för att dela information. Migrationsverket deltog på samma sätt i Polismyndighetens stab.⁸⁵

Totalt var runt 75 personer från MSB och, Försvarsmakten inlånade till Migrationsverket under hösten 2015. Alla var inte vid Migrationsverket samtidigt utan omfattningen av stödet varierade över tid. Stödet pågick fram till slutet av 2015 och var avgiftsbelagt. Försvarsmakten fakturerade Migrationsverket 3 602 203 kr medan MSB fakturerade 1 517 281 kr.⁸⁶

MSB ansåg inte att Migrationsverkets operativa ledningsstab fungerade optimalt MSB, som deltog i stabsstödet vid Migrationsverket och sedan sammanställde sina erfarenheter, menar att den operativa ledningsstaben, OLS, utvecklades i positiv riktning men att det fanns vissa utmaningar som kvarstod under hela hösten 2015.⁸⁷ MSB menar att stabschefen för OLS inte hade något särskilt mandat, vilket gjorde att stabens roll förblev oklar. Stabsorganisationen bemannades heller aldrig fullt ut vilket begränsade stabens funktionalitet. MSB lyfter också fram att fattade beslut inte kommunicerades i tillräcklig grad varken inom den operativa hanteringen eller till linjeorganisationen samt att staben saknade ett helhetsperspektiv på att flyktingsituationen också påverkade andra aktörer i samhället, som till exempel kommunerna.⁸⁸ MSB menar vidare att Migrationsverket var färgad av en förvaltningskultur som inte var anpassad för det operativa tempo som behövs under en krissituation.

Migrationsverket har till Riksrevisionen framfört att det fanns otydligheter i OLS och att det blev en del dubbelarbete initialt.⁸⁹ Det fanns inte tid att pröva ut vad som fungerade bäst på grund av att situationen så snabbt blev akut. Migrationsverket anser dock att stabsarbetet kom att fungera bra efter ett tag.

För närvarande pågår ett arbete vid Migrationsverket med att uppdatera myndighetens krisorganisation. Migrationsverket har till Riksrevisionen uppgivit att arbetet dels har sin grund i att Migrationsverket under 2016 togs upp i krisberedskapsförordningens bilaga som en av de myndigheter som har ett särskilt ansvar för beredskap och dels i att Migrationsverket ser ett behov av att ha en förankrad stabsstruktur vid krissituationer.⁹⁰ De nationella riktlinjerna för gemensamma grunder för samverkan och ledning har också varit bidragande, enligt Migrationsverket. Arbetet beräknas vara klart under januari 2017.⁹¹

⁸⁵ E-post från Migrationsverket, 2017-01-20.

⁸⁶ MSB PM, datum 2016-12-20, dnr 2016-7347.

⁸⁷ MSB 2016, Etablera stab under press. Erfarenheter och rekommendationer från MSB:s metodstöd till Migrationsverket i Norrköping hösten 2015. 2016-02-04. dnr 2016-728.

⁸⁸ Intervju med företrädare för MSB, 2016-06-17.

⁸⁹ Telefonintervju med företrädare för Migrationsverket, 2016-12-16.

⁹⁰ E-post från Migrationsverket, 2016-11-17.

⁹¹ E-ibid.

3.1.3 Migrationsverket hade genomfört övningar men inte mot ett flyktingscenario

Enligt Migrationsverkets instruktion för krisberedskap och krisorganisation ska den centrala krisledningsgruppen genomgå "regelbunden relevant utbildning och övning".⁹² Migrationsverkets tidigare generaldirektör hade som ambition att myndighetens krisgrupp vid huvudkontoret ska öva minst en gång per år och enligt underlag från myndigheten framgår att detta genomförts de senare åren.⁹³ Enligt intervjuer med Migrationsverket hade dock myndigheten vid ingången till hösten 2015 inte genomfört separata övningar för ett scenario med hög flyktinginvandring.⁹⁴ Däremot genomfördes under hösten 2014 en utbildning för verkets krisgrupp med syfte att ta fram lägesbilder.⁹⁵ Våren 2015 genomfördes en krisövning med verkets krisgrupp utifrån scenariot anlagda bränder.

I regionerna är det respektive regionchef som beslutar om hur ofta regionens krisgrupp ska öva. Under 2015 genomfördes krishanteringsutbildning och krisövning för regionkanslier i fem av sex regioner.⁹⁶ Övningarna fokuserade på att ta fram lägesbild utifrån särskilda scenarier.⁹⁷ Därutöver har utbildning och övning genomförts för samtliga enhetschefer i två av Migrationsverkets regioner.

Övningarna har enligt Migrationsverket lett till att regionerna fick kunskap om krishantering och hur man skulle ta fram och dela en samlad lägesbild under flyktingsituationen 2015.⁹⁸

Migrationsverkets ledning har för Riksrevisionen också framhållit att även om myndigheten inte hade övat specifikt för ett flyktingscenario vid ingången till hösten 2015 hade myndigheten skaffat sig erfarenhet i att hantera en sådan situation genom att den allt sedan 2012 fått hantera ett allt större antal asylsökande. Beredskapsplanerna hade vid ingången till hösten 2015 aktiverats vid ett flertal tillfällen och myndigheten anser därför att den hade erfarenhet av att organisera sig, skala upp och omfördela resurser för att klara ett stort antal asylsökande.⁹⁹

⁹² Migrationsverket, 2015-06-23, Instruktion om Migrationsverkets krisberedskap och krisorganisation, dnr I/SC 1/2015.

⁹³ E-post från Migrationsverket, 2016-12-21

⁹⁴ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

⁹⁵ E-post från Migrationsverket, 2016-12-03.

⁹⁶ E-post från Migrationsverket, 2016-11-17.

⁹⁷ Enligt e-post från Migrationsverket 2016-12-03 var övningen i region Väst inriktad mot ett scenario med anlagda bränder. I övriga regioner handlade scenariot om ett verkligt ärende med medicinsk anknytning.

⁹⁸ E-post från Migrationsverket, 2016-11-17.

⁹⁹ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-05-19.

3.1.4 Migrationsverket har inte tidigare år utformat risk- och sårbarhetsanalyser

Migrationsverket hade fram till 2016 inte utformat årliga risk- och sårbarhetsanalyser, vilket krisberedskapsförordningen kräver.¹⁰⁰ Migrationsverket hade inte uppfattat att kravet på risk- och sårbarhetsanalyser omfattade alla myndigheter utan antog att kravet gällde endast de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och omfattas av förordningens bilaga.¹⁰¹ Migrationsverket omfattades inte av bilagan mellan 2006 och 2015 men kom åter att ingå från och med den 1 september 2016. Migrationsverket beslutade om sin första risk- och sårbarhetsanalys i oktober 2016.¹⁰²

Myndigheten uppger vidare att den har tagit fram riskanalyser enligt förordningen om intern styrning och kontroll.¹⁰³ Riksrevisionens genomgång av riskanalyserna på myndighetsnivå för de senare åren visar att Migrationsverket inte tog upp en stor flyktingström som en explicit risk 2013.¹⁰⁴ Däremot pekar myndigheten på risken för en växande verksamhet. I 2014 års riskanalys tas en stor flyktingström upp som en explicit risk med allvarliga konsekvenser.¹⁰⁵ Risken för att en sådan händelse ska inträffa bedöms som osannolik men det framhålls i analysen att det finns behov av att ta ett större grepp om boendefrågan. En av de åtgärder som beslutats om för att hantera denna risk är att ”ta fram en morfologisk modell för asylboende i syfte att identifiera riskåtgärder”. I 2015 års riskanalys tas en stor flyktingström upp som en risk som behöver åtgärdas. Analysen togs dock fram när flyktingsituationen redan hade inträffat och det därför redan var uppenbart att stora flyktingströmmar utgör en risk för Migrationsverkets verksamhet.¹⁰⁶

3.2 Länsstyrelsernas beredskap

Länsstyrelserna har tilldelats en särskild uppgift i samhällets krisberedskap. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet vilket bl.a. innebär att vid en krissituation ska länsstyrelsen inom sitt geografiska område vara en sammanhållande funktion mellan den lokala nivån som kommuner, landsting och näringsliv och den nationella nivån. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen

¹⁰⁰ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁰⁴ Migrationsverkets risksammanställning 2013.

¹⁰⁵ Riskrapport för Migrationsverkets myndighetsledning, beslutad 2014-12-15.

¹⁰⁶ Riskanalys för Migrationsverkets myndighetsledning för tertial 3 2015, beslutad 8 februari 2016.

samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.¹⁰⁷

3.2.1 Inte alla länsstyrelser aktiverade sin krisorganisation under flyktingsituationen 2015

Instruktionen för länsstyrelserna anger att länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet. Länsstyrelsen ska också ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.¹⁰⁸

Vid samtliga länsstyrelser finns ordinarie funktioner eller enheter i linjeverksamheten som arbetar med krisberedskap.¹⁰⁹ Vid dessa enheter/funktioner arbetar beredskapshandläggare som också kan ha uppdraget att fungera som tjänsteman i beredskap, TiB. Antal beredskapshandläggare skiljer sig åt mellan länsstyrelserna beroende på deras storlek, varav de minsta har mellan ett till tre krisberedskapshandläggare medan större som t.ex. Västra Götaland har ett femtontal.¹¹⁰ Vid samtliga länsstyrelser finns även beredskapsplaner som stöd för att kunna hantera en oväntad händelse.¹¹¹

Av intervjuer med länsstyrelserna framgår att samtliga länsstyrelser upprättade någon form av särskild projektorganisation hösten 2015 för att kunna hantera flyktingsituationen.¹¹² Alla länsstyrelser aktiverade dock inte sin beredskaps- eller krisorganisation utan några valde i stället att hantera situationen inom ramen för ordinarie verksamhet.¹¹³ Det kan delvis förklaras av att alla län inte var lika påverkade av inströmningen av asylsökande och därför inte hade behov av att hantera situationen enligt beredskapsplanerna. Men det berodde också på att inte alla länsstyrelser uppfattade flyktingsituationen som en extraordinär händelse som behövde hanteras med krisberedskapsorganisationen. Enligt uppgift från länsstyrelserna fanns det ett motstånd i flera kommuner mot att kalla flyktingsituationen för en kris.¹¹⁴ Denna bild stöds också av MSB:s rapportering till regeringen om flyktingsituationen.¹¹⁵ MSB framhåller att en del länsstyrelser gjorde bedömningen att övergången från

¹⁰⁷ 52 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁰⁸ 53 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁰⁹ Information hämtat från länsstyrelsernas webbplatser under november 2016.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för länsstyrelserna nätverk för försvarsdirektörer, 2016-11-08, Information på Västra Götalands länsstyrelses webbplats, november 2016.

¹¹¹ Intervju med företrädare för länsstyrelserna nätverk för försvarsdirektörer, 2016-11-08.

¹¹² Intervju med företrädare för länsstyrelserna, 2016-05-18.

¹¹³ Intervju med företrädare för länsstyrelsernas nätverk för försvarsdirektörer, 2016-11-08.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ MSB 2016, Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen, Dnr 2016-2440.

linjeverksamhet till beredskapsorganisation inte var nödvändig eftersom situationen inte ansågs vara en kris. Det medförde att det i många fall inte var länsstyrelsens krisberedskapshandläggare som var kontaktpersoner gentemot andra aktörer under flyktingsituationen. I de fall som krisberedskapshandläggarna var kontaktpersoner, blev nödvändig samverkan betydligt lättare att snabbt få till stånd, enligt MSB:s utvärdering.

Enligt företrädare för länsstyrelsernas nätverk för försvarsdirektörer var det uppenbart från ett länsstyrelseperspektiv att flyktingsituationen var en extraordinär händelse. Företrädaren anser att den bristande enhetligheten i hur länsstyrelserna tolkade sitt geografiska områdesansvar ledde till att det blev otydligt för andra aktörer vad de kunde förvänta sig av länsstyrelsen.¹¹⁶

3.2.2 Länsstyrelserna tar fram risk- och sårbarhetsanalyser men de är av begränsad nytta för beredskapsarbetet

Enligt krisberedskapsförordningen ska länsstyrelsen verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs och lämna en redovisning baserad på analysen till MSB. Länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser omfattar både den egna myndigheten och hela länet som länsstyrelsen är geografisk områdesansvarig för. Analyserna ska kunna användas som underlag både för de egna och andra aktörers krisberedskapsåtgärder.¹¹⁷

Riksrevisionen granskade länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser 2015 och kunde konstatera att analyserna uppfyllde de formella kraven.¹¹⁸ I stort sett alla länsstyrelser hade sammanställt analyser vars innehåll följer regelverket och som tagits fram och levererats i tid. Granskningen visade dock att den praktiska användningen av risk- och sårbarhetsanalyserna tycktes varierat mellan länsstyrelserna. Flera länsstyrelser ansåg att användningen av analyserna som ganska begränsad som underlag vid krisberedskapsarbetet, t.ex. vid val av övningar och stödinsatser. Några menar att analyserna mer är ett rapporteringsuppdrag än ett verktyg för den egna verksamheten. Flera länsstyrelser bedömer att risk- och sårbarhetsanalyserna inte är så användbara för krisberedskapsarbetet som de borde vara.

Riksrevisionens granskning visade också att risk- och sårbarhetsanalyserna präglas av bredd framför djup och att de brister i enhetlighet och jämförbarhet. Analyserna kan omfatta ett flertal olika risker och sårbarheter, men ofta behandlas dessa endast ytligt. Den bristande jämförbarheten skapar problem för MSB som i stora delar bygger sin nationella riskbedömning på länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser.

¹¹⁶ Intervju med företrädare för länsstyrelsernas försvarsdirektörsnätverk, 2016-11-08.

¹¹⁷ 54 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹¹⁸ Riksrevisionen 2015, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar* (RiR 2015:18).

MSB pekar också på att det saknas en klar koppling mellan de hot, risker och sårbarheter som identifierats av länsstyrelserna och planerade åtgärder för att möta dessa.¹¹⁹

3.2.3 Länsstyrelsernas övningar och utbildningar¹²⁰

Länsstyrelserna ska ge stöd till aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning.¹²¹ Varje länsstyrelse ska dessutom ansvara för att personalen får den utbildning och övning som behövs för att myndigheten ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta ska genomföras.¹²²

Hälften av länsstyrelserna bedömer att de övar sällan

Enligt uppgift från länsstyrelsernas nätverk för försvarsdirektörer har de flesta länsstyrelser en övnings- och utbildningsplan.¹²³ Övningsverksamheten ser dock olika ut eftersom länsstyrelserna inte har samma uppfattning om i vilken omfattning de ska öva, utbilda och planera för en kris. Länsstyrelsernas övningspraxis varierar också när det gäller om de har övat internt eller med andra aktörer.¹²⁴

Av den granskning som Riksrevisionen genomförde av länsstyrelsernas krisberedskap 2015 framgår att runt hälften av landets 21 länsstyrelser bedömde att de under 2011-2014 utförde de uppgifter som de är ålagda när det gäller övningsverksamhet.¹²⁵ Den andra hälften bedömde däremot att de övat i ganska liten utsträckning. Många länsstyrelser framhöll dessutom att de behövde öva mer frekvent. Orsakerna till den bristande övningsverksamheten var enligt länsstyrelserna överlag en brist på resurser och kompetens samt att övningar prioriteras ned till förmån för andra uppgifter.

Majoriteten av länsstyrelserna har genomfört de utbildningar som planerats

Enligt Riksrevisionens granskning från 2015 bedömde en majoritet av länsstyrelserna att de under 2011-2014 genomfört utbildningar i enlighet med de krav som ställs på dem.¹²⁶ Länsstyrelserna baserar sina bedömningar på den egna ambitionsnivån och hur de tolkar uppdraget. De flesta länsstyrelser bedömer också att de genomfört den utbildningsverksamhet som planerats.

¹¹⁹ Riksrevisionen 2015, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar* (RiR 2015:18).

¹²⁰ Iakttagelser som redovisas under detta avsnitt bygger i stora delar på Riksrevisionens granskningsrapport *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar* (RiR 2015:18).

¹²¹ 54 § 2 förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹²² 10 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹²³ Intervju med företrädare för länsstyrelsernas försvarsdirektörsnätverk, 2016-11-08.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Riksrevisionen 2015, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar* (RiR 2015:18).

¹²⁶ Ibid.

3.3 MSB:s beredskap

MSB har tilldelats ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap och i det finns särskilda krav på myndigheten hur den ska arbeta med samhällets beredskap. I enlighet med dessa krav har vi i granskningen undersökt

- MSB:s organisation för hantering av flyktingsituationen
- MSB:s analyser av sårbarheter, hot och risker i samhället
- om MSB tillhandahållit utbildningar och övningar inom krisberedskapsområdet

3.3.1 MSB inrättade sin särskilda organisation för krishantering den 23 september

Inom MSB finns en stående beredskaps- och krisorganisation som fortlöpande arbetar med omvärldsbevakning och samordningsaktiviteter. Myndigheten genomför dagligen en stabsorientering med avrapportering av vad som framkommer i myndighetens omvärldsbevakning. Varje onsdag genomför också MSB en nationell samverkanskonferens. Inbjudna är de myndigheter som har tjänsteman i beredskap (TiB) och vanligen deltar ett trettiotal myndigheter. Syftet med den nationella samverkanskonferensen är att utbyta information på nationell nivå som kan utgöra grunden för en samlad nationell lägesbild och även bidra till de medverkande aktörernas egna lägesbilder. En lägesbild är en dokumentation av särskilt viktiga aspekter från ett pågående skeende eller händelse.¹²⁷ Syftet med att skapa lägesbild är att underlätta bedömningar och konsekvenser av händelsen för att kunna vidta lämpliga och samordnande åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt.

Ett annat syfte med de nationella samverkanskonferenserna är att utveckla och upprätthålla en god samverkansförmåga hos aktörerna i krishanteringssystemet.¹²⁸

Vid samverkanskonferensen ger MSB en kort lägesbildsrapportering. Lägesbilden visar vad som hänt, MSB:s bedömning av läget i förhållande till målen för krisberedskapen och samhällets säkerhet¹²⁹, vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas samt vem som i så fall är ansvarig. Dessa lägesbilder rapporteras också vid behov in till Justitiedepartementet. Vid samverkanskonferensen har också vissa myndigheter

¹²⁷ MSB 2016. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

¹²⁸ Information från MSB, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2013/Det-man-gor-ofta-bli-man-bra-pa---nationell-samverkanskonferens-varje-onsdag/>. Hämtad 2017-01-05.

¹²⁹ I kapitel 2 finns en närmare beskrivning av dessa mål.

stående rapportering.¹³⁰ Andra myndigheter kan bjudas in för att redogöra för olika aktuella händelser och situationer som berör flera.¹³¹

pVid händelser som är så omfattande att MSB:s resurser måste organiseras på ett särskilt sätt inrättar MSB under en tidsbegränsad period en särskild organisation.¹³² Då samlar myndigheten interna funktioner under ledning av en operativ chef och beslut för inriktningen på arbetet tas fram.

En sådan särskild organisation inrättades av MSB den 23 september till följd av att flyktingsituationen eskalerade och att MSB bedömde att en sådan organisation skulle effektivisera myndighetens arbete.¹³³ I samband med att den särskilda staben upprättades tog också MSB fram ett beslut om inriktningen på arbetet. Enligt beslutet inriktades MSB:s arbete på att samordna och stödja ansvariga aktörers hantering, stödja informationssamordningen, upprätthålla nationell lägesbild och rapportera till Regeringskansliet, identifiera ansvarsluckor och utmaningar i samhällets hantering samt förmedla resurser.¹³⁴

Den särskilda organisationen träffades dagligen för avrapportering, efter att den dagliga ordinarie stabsorienteringen hade ägt rum. Under hösten 2015 ingick enligt uppgift från MSB ett hundratal medarbetare i den särskilda organisationen. Organisationen avvecklades den 27 januari 2016.¹³⁵

Särskilda nationella samverkanskonferenser för flyktingsituationen inrättades i september

Den 9 september togs flyktingsituationen för första gången upp på MSB:s regelbundna nationella samverkanskonferens. Samma dag tog MSB fram sin första nationella lägesbild avseende flyktingsituationen. Från MSB:s lägesbildsrapportering framgår att MSB bedömer att Migrationsverket har förmåga att hantera nuvarande flyktingströmmar men att handläggningstiderna för asylärendena sannolikt kommer att förlängas avsevärt.¹³⁶ På den regelbundna samverkanskonferensen deltog dock inte Migrationsverket eftersom myndigheten vid denna tid inte hade någon TiB.

¹³⁰ Följande myndigheter har stående rapportering: Trafikverket, Polismyndigheten, Svenska Kraftnät, PTS, SMHI.

¹³¹ Information från MSB, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2013/Det-man-gor-ofta-blir-man-bra-pa---nationell-samverkanskonferens-varje-onsdag-/>. Hämtad 2017-01-05.

¹³² Intervju med företrädare för den särskilda organisationen vid MSB, 2016-06-29.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ MSB:s lägesbild, 2015-09-09, dnr 2015-4788.

Den 10 september kallade MSB till en nationell samverkanskonferens avseende flyktingsituationen där Migrationsverkets behov av stöd i att hitta boende till asylsökande stod i fokus.¹³⁷ Från den 10 september hölls nationella samverkanskonferenser avseende flyktingsituationen flera gånger i veckan fram till den 19 oktober då konferenserna övergick till att hållas veckovis varje måndag. Konferenserna för flyktingsituationen genomfördes parallellt med MSB:s ordinarie nationella samverkanskonferenser och samlade upp till 80 aktörer. Vid konferenserna gav både MSB, Migrationsverket, Polismyndigheten och länsstyrelserna sin bild av läget till deltagande aktörer. Den sista nationella samverkanskonferensen för flyktingsituationen hölls i juni 2016.

Det var inte självklart för övriga aktörer att flyktingsituationen skulle hanteras inom krisberedskapssystemet

MSB uppger till Riksrevisionen att det inte var självklart för övriga aktörer att flyktingsituationen skulle hanteras inom krisberedskapssystemet.¹³⁸ MSB framhåller att om det hade varit en annan händelse, som t.ex. ett terrorattentat, hade det inte varit någon tvekan från övriga aktörer om att de strukturer som utgör samhällets krisberedskap skulle aktiveras. En snabb ökning av antalet asylsökande var svårare att definiera som en kris. MSB uppger att myndigheten ändå valde att arbeta med situationen som övriga händelser och därför inrättade myndigheten en särskild organisation och höll särskilda samverkanskonferenser.

3.3.2 MSB:s sammanställning av riskområden har tidigare inte omfattat en flyktingsituation

MSB ska enligt sin instruktion, i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga.¹³⁹ Syftet med de nationella risk- och förmågebedömningarna är att ge ett strategiskt underlag för att inrikta och utveckla samhällsskydd och beredskap.¹⁴⁰

MSB:s analys bygger främst på de risk- och sårbarhetsanalyser som vissa statliga myndigheter regelbundet lämnar in till MSB och Regeringskansliet.¹⁴¹ MSB:s nationella analys kompletteras sedan 2012 även med myndighetens egna scenarioanalyser som bygger på gemensamma riktlinjer för EU:s medlemsstater.

¹³⁷ Intervju med företrädare för MSB, 2016-11-10.

¹³⁸ Intervju med företrädare för den särskilda organisationen vid MSB, 2016-06-29.

¹³⁹ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁴⁰ MSB 2015, En sammanställning av riskområden och scenarioanalyser 2012–2015.

¹⁴¹ Ibid.

De statliga myndigheter som ska lämna in sina analyser är länsstyrelserna, de myndigheter som tas upp i krisberedskapsförordningens bilaga samt övriga myndigheter som MSB beslutar om.¹⁴² Migrationsverket ingick inte bland dessa myndigheter fram till 2016 och har således tidigare inte haft krav på sig att lämna in risk- och sårbarhetsanalyser till Regeringskansliet och MSB.

År 2009 föreslog dock MSB för regeringen ett trettiotal myndigheter som bör lämna en risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet och MSB. Migrationsverket var en av dessa myndigheter. MSB framhöll i skrivelsen till regeringen att de myndigheter som föreslås är samhällsviktiga ur ett krisberedskapsperspektiv och därför borde lämna in risk- och sårbarhetsanalyser. MSB framhöll vidare att det finns ett behov av ett fortsatt arbete om vilka kriterier som ska gälla för att fastställa om en myndighet är samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv.¹⁴³

MSB:s förslag behandlades i regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.¹⁴⁴ I skrivelsen framhöll regeringen att den avser att ta förnyad ställning till vilka myndigheter som bör redovisa sina risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar till regeringen.

Regeringen beslutade den 15 juli 2010 om en ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap som innebär att endast de myndigheter som anges i krisberedskapsförordningen och de som MSB föreslår, ska lämna in en risk- och sårbarhetsanalys och förmågebedömning till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.¹⁴⁵

År 2015 presenterade MSB på uppdrag av regeringen en sammanställning av myndighetens riskbedömningar från 2012 till 2015. I rapporten redovisar MSB 25 olika typer av risker som kan leda till allvarliga konsekvenser för de svenska skyddsvärdena samhällets funktionalitet, ekonomi och miljö, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter samt nationell suveränitet.¹⁴⁶ Ingen av de redovisade riskerna är dock flyktingrelaterade.¹⁴⁷

¹⁴² 8 § i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁴³ MSB, Förslag på vilka myndigheter som ska lämna en redovisning av sin risk- och sårbarhetsanalys avseende år 2009. 2009-09-18, Dnr 2009-8623.

¹⁴⁴ Skr. 2009/10:124.

¹⁴⁵ Prop. 2010/11:1 (Budgetproposition) UO6, Försvar och samhällets krisberedskap, s 72 ff.

¹⁴⁶ MSB 2015, En sammanställning av riskområden och scenarioanalyser 2012-2015.

¹⁴⁷ MSB 2015, En sammanställning av riskområden och scenarioanalyser 2012-2015. De risker som redovisas är följande: Jordbävning och vulkanutbrott, Ras och skred, Översvämning, Storm, Värmebölja, Skogs- och vegetationsbrand, Smittsamma sjukdomar, Antibiotikaresistens, Angrepp av skadeinsekter, Solstorm, Transportolyckor, Omfattande bränder, Utsläpp av farliga ämnen, Dammbrott, Störningar i elförsörjningen, Störningar i elektroniska kommunikationer, Störningar i betalsystemet, Störningar i livsmedelsförsörjningen, Störningar i dricksvattenförsörjningen, Störningar i transporter, Störningar i livsmedelsförsörjningen, Cyberangrepp, Terrorism, Skolskjutning och Våldsamma upplopp.

MSB föreslog Migrationsverket som myndighet med särskilt ansvar för krisberedskapen först 2016

MSB ansvarar för att föreslå för regeringen vilka myndigheter som ska ha ett särskilt ansvar för krisberedskapen samt vilka av dessa som ska ingå i krisberedskapsförordningens bilaga.¹⁴⁸ MSB ansvarar även för att föreslå för Regeringskansliet vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap samt vilka myndigheter som vid en kris omgående ska kunna upprätta en ledningsfunktion.¹⁴⁹ Migrationsverket var tidigare med i krisberedskapsförordningens bilaga men togs bort från bilagan 2006. MSB uppger till Riksrevisionen att myndigheten fram till 2016 bedömde att Migrationsverket inte behövde vara med i förordningens bilaga, eftersom MSB bedömde att Migrationsverket hade tillräcklig beredskap.¹⁵⁰ Som konstaterats ovan, hade ett stort antal asylsökande till Sverige tidigare heller inte tagits med i MSB:s nationella riskanalys.

Fram till 2016 ingick Migrationsverket heller inte i den grupp myndigheter som ska ha tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion. I 2014 års bedömning från MSB om vilka myndigheter som ska ha ledningsfunktion och tjänsteman i beredskap finns dock Migrationsverket med som möjlig kandidat.¹⁵¹ MSB bedömer dock att de händelser som Migrationsverket har att hantera främst gäller det egna myndighetsuppdraget, såsom medial uppmärksamhet, brand och skadegörelse på asylboenden. MSB ansåg att Migrationsverket hade en beredskapsorganisation för denna typ av händelser, med tydlig kontaktpunkt dygnet runt. Med anledning av att Migrationsverket inte bedömdes ha uppgifter vid en större händelse som ställer krav på omgående förmåga utöver vad den egna verksamheten kräver, föreslog MSB därför för regeringen att Migrationsverket inte behövde ha en tjänsteman i beredskap eller någon krisledningsfunktion.

Efter flyktingsituationen hösten 2015 omvärderade dock MSB sitt ställningstagande och föreslog för regeringen i mars 2016 att Migrationsverket bör ingå i krisberedskapsförordningens bilaga inom samverkansområdet Skydd, utsättning och vård.¹⁵² MSB framhåller att förändringen kommer att stärka samhällets krisberedskap, framför allt genom att underlätta den samverkan mellan myndigheter som behövs i samband med att många flyktingar behöver tas om hand. MSB föreslog samtidigt att regeringen ska besluta att Migrationsverket ska ha tjänsteman i beredskap och

¹⁴⁸ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Intervju med MSB:s ledning, 2016-09-09.

¹⁵¹ Förslag till nytt beslut om tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion vid statliga myndigheter, MSB, dnr 2013-5987.

¹⁵² Ändringar i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, MSB, 2016-03-22. dnr 2016-1640.

ledningsfunktion. Den 28 april 2016 utfärdade regeringen en ändring i bilagan till krisberedskapsförordningen i enlighet med MSB:s förslag.¹⁵³

3.3.3 MSB:s övningar och utbildningar

MSB ansvarar för att genomföra övningar inom sitt område och även för att tillhandahålla utbildningar inom krisberedskapsområdet.¹⁵⁴ Övningarna syftar till att utveckla olika förmågor som behövs för att hantera en kris som till exempel kriskommunikation, samverkan eller prioritering av resurser. MSB:s utbildningar syftar till att utveckla kunskap och färdigheter.

MSB har genomfört flera samverkansövningar men inte övat för ett scenario där det kommer många flyktingar

MSB genomför egeninitierade övningar och stödjer även andra aktörer i deras övningsverksamhet, t.ex. länsstyrelsernas samverkansövningar.

MSB:s egen övningsverksamhet är främst inriktad på tvärssektoriella övningar. Dessa sker antingen som samverkansövningar på nationell nivå (SAMÖ), eller som sektorövningar med tvärssektoriella inslag (NISÖ) på nationell nivå. MSB deltar också i EU- och internationella övningar.

Övningarna syftar till att utveckla olika förmågor som behövs för att hantera en kris och tar sin utgångspunkt i olika scenarier/händelser som kan tänkas inträffa i verkligheten. Vilka förmågor som behöver övas läggs varje år fast i fleråriga övningsinriktningar. Övningsinriktningen gäller även övningar för myndigheterna som omfattas av bilagan till krisberedskapsförordningen. I den inriktning som gällde för 2014–2016 har övningarna varit inriktade på att öva förmågorna *Prioritering av resurser, Kriskommunikation och informationssamordning, Samverkan om samlad lägesuppfattning* samt *Innebörden i det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå*.¹⁵⁵ Flerparten av dessa förmågor tas även upp för övningsinriktningen 2016–2018.¹⁵⁶

MSB:s övningsverksamhet redovisas på myndighetens webbplats, liksom i den nationella övningsplanen. Planen syftar till att skapa ökad systematik och översikt över vilka övningar som planeras och samtliga myndigheter som ingår i krisberedskapsförordningens bilaga är skyldiga att anmäla sina övningar.¹⁵⁷

¹⁵³ SFS 2016:382, förordning om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁵⁴ 5§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁵⁵ Beslut om övningsinriktning under 2014, 2015 och 2016 för tvärssektoriella övningar på nationell och på regional nivå, MSB, dnr 2010-6381-142.

¹⁵⁶ Beslut om övningsinriktning under 2016, 2017 och 2018 för tvärssektoriella övningar på nationell och på regional nivå, MSB, dnr 2014-3064-28.

¹⁵⁷ Intervju med MSB, 2016-11-10.

Av MSB:s hemsida framgår att myndigheten genomfört flera stora övningar med andra aktörer de senare åren.¹⁵⁸ Men någon övning mot ett scenario där många människor flyr till Sverige har inte genomförts i MSB:s regi. MSB uppger till Riksrevisionen att myndigheten under 2016 hade planerat för en mycket stor SAMÖ-övning, där mer än ett 100-tal aktörer skulle delta, varav runt 50 kommuner, 20 myndigheter samt landsting och företag. Scenariot var höga flöden och höjda havsvattennivåer i Västsverige. Planeringen för övningen hade pågått under närmare ett år. När flyktingsituationen började eskalera hösten 2015 beslutade dock MSB att ställa in övningen till följd av det ansträngda läge som flera av de medverkande aktörerna befann sig i. Flyktingsituationen skapade också möjlighet att testa krisberedskapssystemet i verkligheten, utan övning.¹⁵⁹

MSB genomförde under 2013 ett samarbete med FOI där nio nationella, regionala och internationella övningar analyserades. Analysen visade att det fanns liknande förståelsebrister i alla övningarna. Ansvar och ledning övades sällan eller aldrig, medan samverkan nästan alltid övades. Kommunikation och informationssamordning övades ibland.¹⁶⁰

MSB uppger vidare till Riksrevisionen att övningar ofta utformas för scenarier/händelser som har snabb uppstart och snabba avslut men sällan för händelser som har ett långsamt förlopp. MSB pekar på att en orsak är att övningar som sträcker sig över längre tid med många deltagande aktörer är kostsamma att genomföra.¹⁶¹ En annan anledning är också att övningar som tar sin utgångspunkt i snabba händelser har en tydligare start jämfört med långsamma händelser och därmed blir lättare att öva.

MSB tillhandahåller en rad kurser inom olika områden

På MSB:s hemsida finns översikt över vilka kurser som MSB tillhandahåller.¹⁶² Kurserna ges inom en rad ämnesområden såsom skydd av samhällsviktig verksamhet, samhällsskydd och beredskap, tjänsteman i beredskap, stabsmetodik, stabs-

¹⁵⁸ 2011 och 2014 har MSB övat för kärnkraftsolycka tillsammans med ett 20-tal nationella aktörer. 2013 övade MSB tillsammans med ett stort antal aktörer både från Sverige, Norge, Finland och Ryssland i Norge där övningen utgår från att en stor bergssida rasat i Nordnorge och där det bl.a. behövs evakuering av lokalbefolkning. Denna övning har genomförts vartannat år sedan 2001. År 2010 och 2012 genomförde MSB tillsammans med nationella aktörer och med ett visst nordiskt inslag en övning där scenariot var att samhällsviktig verksamhet inom energi, telekom och transportsektorn var utsatt för påfrestningar. Information från MSB, <https://www.msb.se/sv/Utbildning--ovning/Ovningsverksamheten/Genomforda-ovningar/>. Hämtad 2016-10-05.

¹⁵⁹ Intervju med MSB, 2016-11-10.

¹⁶⁰ Ppt-bilder till rapporten *Varför öva tillsammans – mot en gemensam inriktning och samordning av tvärssektoriella övningar*, FOI och MSB, 2013.

¹⁶¹ Intervju med MSB, 2016-11-10.

¹⁶² Information från MSB, <https://www.msb.se/sv/Utbildning--ovning/Utbildning/Aktuella-kurser/>. Hämtad 2016-11-14.

chef, samverkan, kriskommunikation, krisstöd och övningsplanering. Flera av kurserna ges vid flera tillfällen under året. Kurserna vänder sig till personer som arbetar med krisberedskap och samhällsviktig verksamhet inom såväl privat som offentlig sektor. Enligt uppgift från MSB har kursutbudet i huvudsak sett likadant de senare åren.¹⁶³ MSB uppger att kursutbudet inom krisberedskapsområdet bestäms i dialog med berörda organisationer och utifrån det behov som dessa organisationer har.

3.4 Regeringens beredskap

Regeringskansliet stödjer regeringen vid kriser och det finns författningsreglerade krav på vilken beredskap och organisation som Regeringskansliet ska ha inför kriser.¹⁶⁴ (Dessa har redovisats i kapitel 2.1.5.)

3.4.1 Regeringskansliets krishanteringsorganisation

Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga beslutades 7 maj 2008. Riktlinjerna ges ut av chefstjänstemannen för krishantering och uppdaterades senast 24 juli 2015. I riktlinjerna utvecklas och förtydligas de krav som ställs på krisberedskap i instruktionen för Regeringskansliet. Enligt denna ska varje departement ha en förberedd krishanteringsorganisation och ha en generell förmåga att hantera olika typer av kriser. Granskningen visar att Regeringskansliet under flyktingsituationen i huvudsak har arbetat såväl inom ramen för sin ordinarie organisation, som i enlighet med den förberedda beredskapsorganisationen. Dessa har kompletterats med vissa funktioner och arbetsgrupper som skapats särskilt för situationen. Ändamålsenligheten i de aktuella lösningarna har inte granskats närmare.

Regeringskansliets krisorganisation intensifierades 9 september

Vid Regeringskansliet bedrevs arbetet med flyktingsituationen i flera forum. Den 9 september samlades gruppen för strategisk samordning (GSS) för första gången med anledning av situationen. Gruppen bestod av statssekreterare för de berörda departementen, leddes av inrikesministerns statssekreterare, och stöddes i sitt arbete av chefstjänstemannen för krishanteringen och av kansliet för krishantering. GSS träffades en till tre gånger i veckan under hela hösten 2015 för att få en bild av läget och strategiskt samordna Regeringskansliets arbete.

Från den 9 oktober sammanträdde GSS två gånger i veckan i en mindre konstellation bestående av de närmast berörda åtta statssekreterarna. I samband med detta utsågs en statssekreterare på Arbetsmarknadsdepartementet till ställföreträdande ordförande i GSS i frågor avseende flyktingsituationen. Den utsedda statssekreteraren arbetade med frågorna mellan mötena för att avlasta de övriga i det löpande

¹⁶³ MSB:s faktagranskning 2016-12-09.

¹⁶⁴ Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

arbetet. Gruppen fick i uppdrag att förbereda mötena i det större GSS och samordna pågående processer i Regeringskansliet.¹⁶⁵

Expeditionscheferna hade en viktig roll i arbetet med att bl.a. förbereda möten för GSS, samordna arbetet på tjänstemannanivå, säkerställa att beslutsunderlag bereddes och att beslut verkställdes. Med början den 9 september möttes expeditionsscheferna vid 32 tillfällen under hösten.¹⁶⁶

Även krishanteringsrådet hade en roll i hanteringen av flyktingsituationen. Krishanteringsrådet är ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter.¹⁶⁷ Rådet består av rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom medverkar företrädare för de berörda, myndighetsansvariga departementen. Rådet leds av inrikesministerns statssekreterare, som även kan adjungera andra ledamöter om behov finns. Rådet möts normalt två gånger om året, och kan sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser. Den 2 oktober 2015 genomförde rådet ett extra möte med anledning av flyktingsituationen och den 27 november 2015 ett sedan tidigare inplanerat ordinarie möte där flyktingsituationen var en punkt på dagordningen. Vid dessa möten adjungerades Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Skolverket och SKL. Under mötena utbyttes enligt Regeringskansliet ”information om det arbete som genomfördes med anledning av flyktingsituationen”.¹⁶⁸

Andra samordningsfunktioner var också aktiva

Redan hösten 2014 hade det bildats en särskild statssekreterargrupp för beredning och samordning av migrations- och integrationsfrågor i Regeringskansliet. Arbetet leddes av statssekreterarna för migrations- och integrationsfrågor på Justitie- respektive Arbetsmarknadsdepartementet. Därutöver ingick också företrädare för Utbildnings-, Närings-, Finans- och Utrikesdepartementet. Gruppen hade ingen formell roll i Regeringskansliets krishantering, men den behandlade bl.a. frågor

¹⁶⁵ Denna beskrivning bygger dels på vår genomgång av offentligt och icke-offentligt material som RK ställt tillförogande på Riksrevisionens begäran, dels på Konstitutionsutskottets skrivelse 2016-02-11, 2016-03-17 (kompl.) om svar på frågor med anledning av Konstitutionsutskottets granskningsärende 42 *Statsminister Stefan Löfvens och regeringens förberedelse inför och agerande under den uppkomna flyktingsituationen*, dnr 1269-2015/16, samt Regeringskansliets svar på dessa skrivelser 2016-03-10, 2016-04-01, dnr SB2016/00693/RCK.

¹⁶⁶ Dagordningar till möten med expeditionsschefer 2015-09-09 till 2015-12-28

¹⁶⁷ Regeringsbeslut om inrättandet av krishanteringsrådet, dnr SB2008/9096.

¹⁶⁸ Intervju med Justitiedepartementet, 2016-09-15.

som rörde bostadsförsörjning, skola och mottagande av ensamkommande barn under en period med högt flyktmottagande. Gruppens arbete avvecklades hösten 2015.

Den 22 oktober meddelade regeringen att en statssekreterare från Arbetsmarknadsdepartementet fått i uppdrag att i Regeringskansliet stödja samordningen på politisk nivå av hanteringen av flyktingsituationen. Till stöd i arbetet skapades i december ett särskilt kansli vid Arbetsmarknadsdepartementet; Sekretariatet för samordning och inriktning av Regeringskansliets arbete rörande flyktingsituationen, SIRF.¹⁶⁹

Utöver de här nämnda samordningsfunktionerna kan enskilda departement ha upprättat ytterligare interna arbetsgrupper eller rutiner för hanteringen av situationen. Dessa har inte omfattats av granskningen.

Regeringskansliet hade genomfört flera övningar men inte för en flyktingsituation

Inom Regeringskansliet fanns en plan för utbildning och övning i krishantering för åren 2013-2016. Fokus i planen ligger på att upprätthålla olika förmågor, t.ex. att skyndsamt aktivera krishanteringsorganisationen, att skapa lägesbild, att skapa ledningsförmåga och ha uthållighet.¹⁷⁰

Riksrevisionen har tagit del av material från Regeringskansliet som visar vilka övningar och utbildningar som kansliet för krishantering har genomfört för regeringen och politisk ledning i Regeringskansliet under perioden oktober 2014 till april 2016.¹⁷¹ Av Tabell 2 framgår hur många övningar respektive utbildningsinsatser som genomförts på olika nivåer i Regeringskansliet under den nämnda tidsperioden. Respektive departement ansvarar för sin egen utbildning och övning i krishantering och dessa utbildningar och övningar ingår inte i översikten.

Tabell 2 Genomförda övningar och utbildningar för regeringen och politisk ledning i Regeringskansliet från oktober 2014 till april 2016

Nivå	Övningar	Utbildningar
Regeringen	2	2
Statssekreterare	1	3
Regeringen och statssekreterare	1	
Statssekreterare i beredskap (SsiB)	2	3
Politiska staber med delar av sitt departement	14	1

¹⁶⁹ Underlag till möten i GSS, GSS i form av de närmast berörda statssekreterarna, expeditionschefskretsen och SIRF, Arbetsmaterial från Regeringskansliet.

¹⁷⁰ Beslutad 2013-07-01, dnr SB2013/5778/KH.

¹⁷¹ Tjänsteanteckning, 2016-05-30, dnr Ju2016/04198/RK KH.

Under tidsperioden har det genomförts fem övningar på Justitiedepartementet samt en vardera på övriga departement och statsrådsberedningen. Övningarna har främst rört scenarier med hastigt uppkomna hot mot Sverige, t.ex. elavbrott och terroristattentat. I vissa fall har övningarna utgått från händelser med inslag av ett mer utdraget förlopp, t.ex. fågelinfluensa, höga flöden i Sverige samt finansiell oro i EU-land. Ingen av övningarna under perioden oktober 2014-april 2016 har rört en situation med en hastig ökning av antalet flyktingar till Sverige. Däremot avsåg en av övningarna som genomfördes vid Justitiedepartementet en händelse på asylboende respektive häkte i Sverige.¹⁷²

Utbildningsinsatserna har vanligen varit krishanteringsseminarier med scenario-diskussion.

Regeringen har inte uppmärksammat risken för stora ökningar av asylsökande

För att bedöma i vilken grad regeringen har uppmärksammat risken för stora ökningar av asylsökande har Riksrevisionen översiktligt granskat konsekvensavsnitten i samtliga propositioner till riksdagen under perioden fr.o.m. 2004 t.o.m. september 2015 som huvudsakligen rör civil beredskap eller har migrationspolitiskt innehåll.¹⁷³ I två propositioner noterar regeringen att antalet asylsökande varierar, dock utan att föreslå särskilda åtgärder med anledning av det.¹⁷⁴ I en proposition från 2013 bedömer regeringen att förslagen förväntas medföra att flera barn och anhöriga till dessa beräknas få stanna i Sverige. Denna proposition är den enda där regeringen bedömer att förslagen i propositionen i väsentlig omfattning kan påverka antalet personer som söker eller får uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige.

Ingen av propositionerna tar upp möjligheten att förslagen kan påverka antalet människor som passerar landet i syfte att söka asyl i annat land, och ingen tar heller upp behovet av beredskap för större flyktingströmmar.

Regeringskansliet har följt upp hanteringen av flyktingsituationen

Kansliet för krishantering uppger för Riksrevisionen att chefstjänstemannen för krishantering löpande har följt upp krishanteringsförmågan, både under hanteringen 2015 och i efterhand.¹⁷⁵ Under hanteringen ombads departementen att löpande bedöma sin krishanteringsförmåga, bl.a. rörande belastningen på departementen med anledning av flyktingsituationen. Därutöver har chefstjänstemannen

¹⁷² Justitiedepartementet, kansliet för krishantering, tjänsteanteckning 2016-05-30, Ju 2016/04198/RK KH. Genomförda övningar och utbildningar för regeringen och politisk ledning i Regeringskansliet från oktober 2014 till april 2016.

¹⁷³ Med "migrationspolitiskt innehåll" avses att propositionens huvudinnehåll består av förslag rörande vilka personer som får vistas i landet, utformningen av kontroller för vistelse i landet, åtgärder som uteslutande riktas till migranter som vistas i landet, eller procedurregler för något av dessa.

¹⁷⁴ *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, prop. 2004/05:170 samt *Nyanlända invandrarens arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd*, prop. 2009/10:60.

¹⁷⁵ *Svar på kompletterande frågor till RK KH, Ju-dep*, 2016-11-03.

för krishantering genomfört bilaterala möten med samtliga expeditonschefer. Vid mötena har frågor om flyktingsituationen inkluderats.

Kansliet för krishantering har under flera år genomfört grundutbildning för krishantering för medarbetare i Regeringskansliet. Under 2016 genomfördes utbildningen under juni månad och hanteringen av flyktingsituationen var ett av de temaområden som lyftes. Utbildningen har även genomförts under hösten 2016. Kansliet för krishantering uppger vidare att med anledning av den utveckling som har skett av krishanteringsfrågorna i Regeringskansliet efter en rad olika händelser och genomförda övningar har även nya informationstexter tagits fram inför nästa upplaga av publikationen Information för politiker i Regeringskansliet¹⁷⁶

Regeringen har även tillsatt en utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen. Enligt direktivet till den särskilda utredaren är det övergripande syftet med utvärderingen att dra lärdom av det inträffade för att stärka förmågan hos berörda aktörer att hantera en eventuell liknande situation. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.¹⁷⁷

3.5 Sammanfattande bedömning

I detta kapitel har vi redovisat om berörda myndigheter uppfyllde de grundläggande krav som ställs på beredskap inom varje myndighets ansvarsområde när flyktingsituationen eskalerade hösten 2015.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det fanns flera brister i beredskapen och därmed var myndigheterna i flera avseenden inte tillräckligt förberedda för hanteringen för flyktingsituationen. Den beredskap som fanns var heller inte alltid tillräckligt anpassad för den typ av kris som flyktingsituationen utgjorde.

Migrationsverket hade i flera år arbetat för att utveckla sin beredskap för ett stort antal asylsökande men arbetet hade till stora delar skett inom den egna organisationen. Migrationsverket hade således vid ingången till hösten 2015 liten erfarenhet av att öva och agera tillsammans med andra inom krisberedskapssystemet.

De flesta myndigheter hade en förberedd organisation men den var inte alltid anpassad till flyktingsituationens omfattning, längd och komplexitet. Migrationsverkets förberedda krisorganisation var mer utformad för en snabb händelse och avvecklades därför efter en kort tid. Arbetet fortsatte därefter i en särskild ledningsstab som kompletterades med en operativ ledningsstab. I den operativa ledningsstaben ingick stöd från MSB och Försvarmakten. Enligt Migrationsverket tog det en tid för denna stab att fungera effektivt. MSB anser att staben utvecklades men att vissa utmaningar kvarstod under hela flyktingsituationen.

¹⁷⁶ E-post från RK KH, Ju-dep, 2016-11-28.

¹⁷⁷ Dir. 2016:47.

En mycket central och kritisk fråga för beredskapen för mottagande av asylsökande rör boendekapaciteten. I oktober 2015 höjde Migrationsverket ambitionen i sin beredskapsplan upp till 16 000 asylsökande i veckan. Riksrevisionen bedömer dock att planen inte innehöll åtgärder som i verkligheten kunde förväntas leda till en så hög boendekapacitet på så kort tid. Det berodde inte minst på att boendekapaciteten begränsades av faktorer som låg utanför Migrationsverkets kontroll, som till exempel upphandlingsregelverk.

Länsstyrelserna hade olika uppfattning om i vilken grad flyktingsituationen skulle hanteras som en kris och därför valde inte alla att aktivera sin förberedda krisorganisation utan hanterade i stället situationen inom den ordinarie verksamheten eller med annan typ av projektorganisation. Detta påverkade troligen samverkan med övriga aktörer negativt.

Även de granskade myndigheternas övningsverksamhet har enligt Riksrevisionen brister. Ingen av de berörda myndigheterna hade övat mot ett scenario med många asylsökande. De flesta övningarna har dessutom varit inriktade på snabba händelser och mer sällan mot scenarier med ett långsamt upptrappat och utdraget skeende som höstens flyktingsituation. Migrationsverket hade inte övat med andra aktörer och många länsstyrelser uppger att de mellan 2011 och 2014 övat sällan.

Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) ska bidra till att utveckla krisberedskapen både inom den egna myndigheten och på samhällsnivå. Migrationsverket hade dock fram till 2016 inte tagit fram någon RSA. Länsstyrelsernas RSA har flera brister och används i liten utsträckning för att utveckla det egna länets beredskap. MSB har i sina nationella riskanalyser inte bedömt att en flyktingström till Sverige utgör en allvarlig risk, trots att antalet flyktingar till Sverige legat på mycket höga nivåer allt sedan 2012 och i flera år varit en stor utmaning för Migrationsverket att hantera. Bedömningen att flyktingströmmar inte utgör en allvarlig risk har även lett till att myndigheten fram till 2016 bedömde att Migrationsverket inte behövde ingå bland de myndigheter i krisberedskapsförordningens bilaga som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

4 Hur hanterade myndigheterna flyktingsituationen?

I detta kapitel redovisar vi först våra iakttagelser vad gäller granskningsfrågan om Migrationsverket har klarat sitt uppdrag under hösten 2015 och om MSB har stött detta arbete. Bedömningsgrund för denna fråga utgår från ansvarsprincipen. Denna princip innebär att myndigheterna förväntas ansvara för den verksamhet de har under normala förhållanden. Ansvarsprincipen anger vidare att myndigheterna ska samverka med varandra och andra aktörer och se till helheten. I avsnitt 4.2 bedömer Riksrevisionen om Migrationsverket, länsstyrelserna och övriga aktörer har samverkat enligt ansvarsprincipen och om MSB stött denna samordning utifrån de bedömningsnormer som redovisas i kapitel 2.

4.1 Har Migrationsverket fullgjort sina instruktionsreglerade uppdrag?

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för bl.a. för frågor som rör mottagande av asylsökande.¹⁷⁸ Det innebär att Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som stadgas enligt utlänningslagstiftningen och lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. I uppdraget ingår även analys- och utvecklingsverksamhet och samverkan med andra aktörer.

4.1.1 Migrationsverket prioriterade registrering och mottagande av asylsökande

Under hösten 2015 kom Migrationsverket att definiera sina överordnade prioriteringar som att ordna en första förenklad registrering och ett första boende för personer som sökt asyl. Denna prioritering ledde till nedprioriteringar av annan verksamhet. Den förenklade registreringen innebar att endast den allra nödvändigaste informationen (fotografi, fingeravtryck, ta emot en ansökan) togs upp. Frågor om asylskäl, resvägar, anhöriga m.m. togs upp senare i asylprövningsprocessen.¹⁷⁹

Flera företrädare för Migrationsverket menar att den omorganisation som myndigheten genomförde under 2015 var en förutsättning för att myndigheten skulle klara mottagandet av alla asylsökande hösten 2015.¹⁸⁰ Indelningen i regioner anges ha

¹⁷⁸ Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, 1–2 §§.

¹⁷⁹ Migrationsverket 2015-09-15 *Operativa chefens uppdrag om tillfällig standard ansökningsförfarande, stabsläge* dnr A-74/2015. Migrationsverket 2015-09-17 *Operativa chefens administrativa beslut om prioritering och resursättning, stabsläge* dnr A-75/2015. Intervju med chef för region Syd, Migrationsverket, 2016-04-22, intervju med biträdande operativ chef vid Migrationsverket, 2015-11-25, 2016-05-19.

¹⁸⁰ Intervju Migrationsverkets stab 2015-12-01, regionchef, Migrationsverket region Syd, 2016-04-22.

gjort det lättare att snabbt flytta om resurser inom regionen. Detta kan, som framgår av bilaga 1, jämföras med flyktingsituationen 1992 då Invandrarverkets regionala organisation ansågs ha underlättat hanteringen. Regionorganisationen var inte färdigbemannad hösten 2015, och omfattande rekryteringar pågick samtidigt som flyktingsituationen blev allt mer ansträngd.¹⁸¹ Företrädare för länsstyrelserna menar också att Migrationsverkets pågående omorganisation kan ha medverkat till bristande kommunikation inom myndigheten.¹⁸²

4.1.2 Migrationsverket klarade i huvudsak registreringen

Polismyndigheten ansvarar för gränskontroll och inre utlänningskontroll. Det innebär att bl.a. att polisen har rätt att kontrollera att en utlänning har rätt att vistas i landet.¹⁸³ Om personen i samband med kontrollen uttrycker önskemål att ansöka om asyl ska polisen överlämna personen till Migrationsverket och tillerkännas rättigheter och skyldigheter enligt bland annat asylprocedurdirektivet och mottaganddirektivet. Då personen registrerats som asylsökande omfattas denne av Lagen om mottagande av asylsökande, vilket innebär bland annat en rätt till bistånd och erbjudande om plats på förläggning.¹⁸⁴ Polismyndighetens arbete har således stor betydelse för att identifiera personer som kan antas vilja söka asyl i landet. Migrationsverkets författningsreglerade skyldighet att uppsöka, informera eller ge stöd åt presumtiva asylsökande innan registrering är begränsad.

Tidigt under hösten rapporterades vissa oklarheter i vilken myndighet som ansvarade för att personer som inte registrerat sin vistelse i landet gjorde det. Migrationsverket uppger att Polismyndigheten initialt prioriterade andra frågor men menar att oklarheterna löste sig relativt snabbt.¹⁸⁵ Den 8 september inledde Polismyndighetens nationella operativa avdelning (NOA) en nationell särskild händelse för flyktingmottagandet. Polismyndigheten beslutade senare i september om att höja ambitionen avseende inre utlänningskontroller. Minderåriga skulle prioriteras då dessa utgjorde en sårbar grupp. Gränspolissektionen tog under hösten fram informationsmaterial riktat till migranter om villkoren för att vistas lagligen i Sverige samt om rätten till att söka asyl. Mellan 1 september 2015 och den 31 januari 2016 genomfördes totalt 11 685 inre utlänningskontroller.¹⁸⁶ Migrationsverket kom från

¹⁸¹ Intervju med regionchef, Migrationsverket region Syd, 2016-04-22.

¹⁸² Intervju med företrädare för länsstyrelserna, 2016-05-18.

¹⁸³ RPSFS 2011:4 FAP 273-1, Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll.

¹⁸⁴ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket: Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten för personer som inte vill ansöka om asyl eller legalisera sin vistelse i Sverige, PM/rättsutredning 2015-11-17 med dnr 1.3.4-2015-79660. Migrationsverket: När påbörjas handläggningen av en asylansökan, PM/rättsutredning 2015-11-17 med dnr 1.3.4-2015-79649.

¹⁸⁵ Intervju med biträdande operativ chef, Migrationsverket 2015-11-25, 2016-05-19, intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

¹⁸⁶ Information från Polisen, <https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Jan-Mars/Jan-Mars/Jan-Mars/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/>. Hämtad 2017-01-25.

sin sida att ha personal på plats vid ankomstpunkter till landet i syfte att informera om möjligheterna att söka asyl.¹⁸⁷ Frivilligorganisationer menar dock att myndigheterna inte alltid var närvarande på ankomstpunkterna, vilket medförde att det vid vissa tillfällen endast var frivilliga som tog emot migranter.¹⁸⁸ Migrationsverket registrerade asylsökande under hela händelseförloppet på hösten, och kunde snabbt öka volymerna i verksamheten. Trots detta och det förenklade registreringsförfarandet kom ändå köer att uppstå. Torsdagen den 1 oktober angav myndigheten att antalet oregistrerade personer var uppe i närmare 3 000.¹⁸⁹ Väntetiden för registrering kunde uppgå till uppemot tre-fyra veckor. Vid Migrationsverkets kontor i Malmö fick asylsökande periodvis vänta utomhus i tält för att registrera sina asylansökningar.¹⁹⁰ Väntan på registrering innebar risker särskilt för sökande som var minderåriga utan vårdnadshavare. Upprepade gånger rapporterades om ensamkommande barn som avvek eller sågs följa med okända personer innan de registrerades. I granskningen har inga siffror över omfattningen framkommit, men MSB uppmärksammade i oktober att ”många” ensamkommande barn och unga vuxna ”försvinner” innan eller efter registrering, eller hamnar utanför systemet.¹⁹¹ I slutet av november var emellertid registreringskapaciteten i balans med antalet inkomna personer som avsåg söka asyl.¹⁹²

Under hösten kom således ett stort antal människor att vistas i Sverige utan att ha kontrollerats eller registrerats som asylsökande i omedelbar anslutning till gränspassagen. Det finns ingen statistik över det exakta antalet, eller hur långa de oregistrerade vistelserna kunde bli. Situationen komplicerades av att ett stort antal personer inte heller avsåg att söka asyl i Sverige, utan ville passera landet på väg till Norge eller Finland.

4.1.3 Oklart ansvar för nödhjälp till oregistrerade

Bortsett från väntetider för själva registreringen, uppstod också frågor om ansvarsförhållanden för nödhjälp till oregistrerade migranter. Kommuner uppmärksammade att personer som inte omfattas av rätten till något statligt bistånd kunde hamna i akuta nödlägen utan mat, pengar eller boende. SKL har i en rättsutredning bedömt att kommuner i sådana fall kan ha rätt att ordna tillfälliga boenden för att hjälpa nödställda personer som inte har sökt asyl.¹⁹³ Någon strikt skyldighet för kommuner att erbjuda sådant stöd finns dock inte.

¹⁸⁷ Migrationsverket 2015-09-14 *Operativa chefens uppdrag om närvaro och synlighet, stabsläge* Dnr A-73/2015.

¹⁸⁸ Intervju med Refugees Welcome i Malmö, 2016-04-21, intervju med samhällspolitisk rådgivare på Röda Korset, 2016-10-24.

¹⁸⁹ Lägesbild från RK/KKC 2015-10-01.

¹⁹⁰ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

¹⁹¹ MSB Nationell lägesbild 2015-10-13.

¹⁹² Migrationsverkets årsredovisning 2015, s 14, 19.

¹⁹³ *Kommunernas ansvar för boende och stöd till asylsökande*, <https://skl.se>. Hämtad 2016-01-27.

Som framgått av det förra avsnittet kom alltså ett okänt antal människor att vistas i landet oregistrerade. Ingen offentlig aktör hade ett tydligt utpekat ansvar för akut nödhjälp för dessa. Därigenom uppstod risker för krisberedskapsmålen om liv, hälsa och rättssäkerhet. I den mån kontroll över vilka personer som vistas i landet ses som en del av rikets suveränitet, uppstod i mindre utsträckning risker även för detta av samhällets mål. Det är i sig förståeligt att det offentligas ansvar är begränsat för personer som inte gett sig till känna och som eventuellt inte har rätt att vistas i landet. Detta står dock i viss kontrast mot MSB:s bedömning att skyddsvärdet liv och hälsa omfattar alla människor som uppehåller sig i Sverige.¹⁹⁴

Frivilligorganisationernas insatser inriktade mot mottagning av och information till oregistrerade har sannolikt haft betydelse för att minska riskerna för liv och hälsa för dessa. Att enskilda personer och ideella krafter bedriver verksamhet där det saknas ett tydligt offentligt åtagande är också normalt sett oproblemiskt. Däremot bör myndigheters ansvar att upprätthålla offentliga regelverk inte överlåtas till frivillig verksamhet. Det är därför bekymmersamt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att myndigheter brustit i sin kapacitet att ta emot, registrera och ge väsentligt rättslig information till berörda.

4.1.4 Tillgång på boenden skapade ett kapacitetstak

Asylsökande som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning i Migrationsverkets regi. Undantagna från detta är ensamkommande barn, som ska erbjudas boende av en kommun. Migrationsverket får driva förläggningar själv eller uppdra åt andra att göra det.¹⁹⁵

Migrationsverket har till Riksrevisionen framhållit att boendefrågan under flera år har varit en mycket svår uppgift att lösa för myndigheten. Dels har den generella bostadsbristen skapat problem, dels har upphandlingsregelverket försvårat för myndigheten att snabbt skaffa fram boenden. Även under hösten 2015 utgjorde anskaffande av boenden, vid sidan av registrering av asylansökningar, det allt överskuggande problemet som myndigheten hade att hantera.¹⁹⁶

Migrationsverket har också till Riksrevisionen lyft upp problem med genomströmningen mellan boendeformer som en försvårande omständighet under hösten. För att myndigheten ska kunna ha hög mottagningskapacitet måste det finnas en genomströmning från ankomstboende under registreringsfasen vidare till nästa boende under utredningstiden och slutligen till etablering i kommunerna efter beviljat uppehållstillstånd. Genomströmningen från ankomstboendena hade stannat upp under hösten 2015 eftersom det inte fanns boendeplatser att tillgå i de senare

¹⁹⁴ MSB 2014: *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

¹⁹⁵ 2-3 §§ Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

¹⁹⁶ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

leden. Såväl kommunala evakueringsboenden som beredskapsplatser hos statliga myndigheter togs i bruk för att hantera behovet av ankomstboenden. Myndigheten undersökte också möjligheten att använda fartyg eller tält.¹⁹⁷ Migrationsverket beslutade också att på olika sätt förtäta och sänka kvalitetskraven som ställs i anläggningsboenden.¹⁹⁸

Under större delen av hösten kunde Migrationsverket erbjuda ankomstboenden till registrerade asylsökande, men i mitten av november angav myndigheten att man inte längre kunde garantera tak över huvudet för alla. Situationen löstes enligt myndigheten bl.a. genom att asylsökande fick sova i receptioner och kontorslokaler, och genom aktiverandet av över 8 000 kommunala evakueringsplatser.¹⁹⁹ Den 20 november rapporterades att ett 30-tal personer sov utanför Migrationsverkets kontor vid Jägersro i Malmö. Johanneskyrkan i Malmö erbjöd möjlighet till övernattning under några dagar. Därefter kunde Kronobergs län, efter hemställan från MSB, förmedla evakueringsboenden.²⁰⁰ Migrationsverket anger att totalt 232 personer inte kunde erbjudas boenden under hösten.²⁰¹ Frivilligorganisationer menar dock att bristen på ankomstboenden i realiteten uppstod tidigare, och att organisationer ordnat akuta boenden under hela hösten.²⁰²

Regelverken för upphandling begränsade Migrationsverkets möjligheter att anskaffa boenden

I september 2015 framförde Migrationsverket till Justitiedepartementet att det fanns ett behov av ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Bakgrunden var att ett hundratal upphandlingar som Migrationsverket genomfört av boenden med hänvisning till synnerlig brådska hade överprövats och att domstolarna i överprövningsmålen fattat interimistiska beslut. De interimistiska besluten innebar att Migrationsverket inte fått tillgång till de upphandlade boendena medan frågan prövades. Myndigheten konstaterar i skrivelsen att de interimistiska besluten "väsentligen har försvårat för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag att tillhandahålla boenden och mat till asylsökande". Migrationsverket framhåller i skrivelsen att det vid nämnda förhållanden inte borde vara möjligt för domstolarna

¹⁹⁷ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

¹⁹⁸ Migrationsverket 2015-09-16, Operativa chefens administrativa beslut om optimering av boendesystemet, stabsläge, dnr A-72/2015.

¹⁹⁹ MSB Nationell lägesbild 2015-11-17 och 2015-11-24 och 2015-12-01.

²⁰⁰ Intervju med krisledare, Migrationsverket region Syd, 2015-04-21.

²⁰¹ Skriftlig information från Migrationsverket, 2016-12-16.

²⁰² Intervju med Refugees Welcome i Malmö, 2016-04-21, intervju med samhällspolitisk rådgivare på Röda Korset, 2016-10-24.

att fatta interimistiska beslut.²⁰³ Regeringen gav den 1 oktober 2015 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att underlätta upphandling i syfte att skapa förutsättningar för boende.

Upphandlingsmyndigheten redovisade uppdraget den 30 oktober 2015. Av redovisningen framgick bl.a. att flyktingsituationen kunde utgöra en synnerligen brådskande omständighet, vilket enligt lagstiftningen medger ett i flera avseenden förenklat förfarande vid upphandlingen. Även om ett direktupphandlat avtal är otillåtet ska det inte alltid ogiltigförklaras, om det finns tvingande skäl av allmänintresse som gör att det måste bestå. Upphandlingsmyndigheten noterar i sin rapport att de ökade behoven med anledning av flyktingsituationen även kan avse upphandling av exempelvis måltider, bäddar, sängkläder, hygienartiklar, social omsorg, hälso- och sjukvård, väktartjänster, bemanningstjänster samt tolktjänster.²⁰⁴ Migrationsverket menar dock att Upphandlingsmyndighetens redovisning kom för sent för att väsentligt hinna underlätta Migrationsverkets upphandling av boenden under hösten.²⁰⁵

Den 22 oktober 2015 remitterade regeringen en promemoria med förslag på lagändringar rörande interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar. Förslagen innebar att domstolarna vid beslut om interimistiska beslut ska ta hänsyn till användarnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen. I promemorian hänvisade regeringen till bl.a. flyktingsituationen. I mars 2016 beslutade regeringen om en proposition med detta innehåll.²⁰⁶

Regeringen och andra myndigheter försökte stödja Migrationsverket med anskaffande av boenden

Granskningen visar att både regeringen och flera myndigheter bedrev en intensiv verksamhet för att stödja Migrationsverket med att ordna fram boenden. Verksamheterna kom att bestå av inventering av tillgängliga befintliga boenden och undersökning av möjligheterna att skapa nya. Resultaten måste dock betecknas som magra.

Redan i början på september tog Migrationsverkets generaldirektör en första kontakt med MSB för att diskutera hjälp med att ordna platser för boende. Frågan var också uppe till diskussion den 10 september på en samverkanskonferens mellan berörda myndigheter.²⁰⁷ I oktober gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att göra en inventering av befintliga lokaler och anläggningar inom respektive län som kunde användas för tillfälliga asylboenden.²⁰⁸ Inventeringen gav vid en första

²⁰³ Migrationsverket, 2015-09-21, Framställan till Justitiedepartementet om behov av ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), dnr 1.1.2-2015-53377.

²⁰⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Vägledning med anledning av flyktingsituationen*, UHM/2015-111-1.

²⁰⁵ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

²⁰⁶ Prop. 2015/16:129 Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar.

²⁰⁷ Intervju med företrädare för MSB, 2016-11-10.

²⁰⁸ Regeringskansliet, Uppdrag till länsstyrelserna att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga asylboenden, dnr Ju2015/07537/SIM.

anblick ett gott resultat i form av mer än 60 000 möjliga boendeplatser. Migrationsverket bedömde dock att en stor del av dessa redan var tagna i anspråk eller inte tillgängliga i praktiken. Migrationsverket, länsstyrelserna, MSB och kommunerna kartlade också boenden parallellt, vilket belastade systemet och ledde till att samma lokaler rapporterades in flera gånger.²⁰⁹ Länsstyrelserna uppger också att uppdraget kan ha legat utanför det gängse geografiska områdesansvaret.²¹⁰

Även Kriminalvården, Försvarsmakten och Fortifikationsverket kartlade samtliga sina förläggningsplatser. Bedömningen var dock att ingen kunde lämnas till Migrationsverket utan att negativa konsekvenser skulle uppstå för verksamheten för Försvarsmakten. Försvarsmakten erbjöd dock Migrationsverket att under begränsad tid disponera befintliga förläggningar vid tre eller fyra övningsfält.²¹¹ Svenska kyrkan anger vidare att man erbjudit Migrationsverket plats på cirka 3 000 tillgängliga boenden i kyrkans lokaler.²¹²

I mitten av september började Regeringskansliet även undersöka förutsättningarna för att bygga tillfälliga ankomstboenden i statlig regi. Man bedömde att uppgiften inte rymdes inom befintliga uppdrag eller kapacitetsramar för någon enskild myndighet.²¹³ Den 9 oktober fick MSB i uppdrag att stödja Migrationsverket med att uppföra och förvalta asylboenden.²¹⁴ Uppdraget ledde slutligen till att man ordnade cirka 200 platser i tältboenden samt ett drygt hundratal platser i MSB:s befintliga anläggningar.²¹⁵ Dessa tältplatser är de enda nybyggnationerna i statlig regi under hösten som kommit till Riksrevisionens kännedom. I november bedömde MSB och Fortifikationsverket att behovet av 50 000 boenden under året inte kunde mötas upp. Som orsaker angavs bl.a. svårigheten att hitta lämpligt statligt ägd mark och bestämmelserna i plan- och bygglagen samt lagen om offentlig upphandling.²¹⁶ Migrationsverket menar att myndigheten själv, med hjälp av kommunerna, ordnade fram 52 000 boenden under samma period som uppdraget pågick.²¹⁷ MSB skulle också upprätta en ankomstcentral i Malmö. Ambitionen var att centralen skulle kunna färdigställas på några veckor, men den blev klar först i april 2016. Företrädare för

²⁰⁹ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19, intervju med SKL, 2016-05-23.

²¹⁰ Intervju med länsstyrelserna, 2016-05-18.

²¹¹ Lägesinformation från RK/KKC, 2015-10-01.

²¹² Intervju med företrädare för Svenska kyrkan 2016-11-29.

²¹³ Minnesanteckningar från genomläsning av intern PM "Regeringskansliet 2015-09-28: Förslag till tillhandahållanden av tillfälliga asylboenden i statlig regi vintern 2015/16." Arbetsmaterial, ej diariefört.

²¹⁴ Regeringen: Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att vidta åtgärder för att upprätta tillfälliga asylboenden, dnr Ju2015/07558/SSK.

²¹⁵ Intervju med Migrationsverkets stab, 2015-12-01, intervju med operativ chef, Migrationsverket, 2016-05-19.

²¹⁶ MSB Nationell lägesbild 2015-11-24.

²¹⁷ Intervju med Migrationsverkets stab, 2015-12-01, intervju med operativ chef, Migrationsverket, 2016-05-19.

Migrationsverket menar att MSB kan ha underskattat i vilken grad bygglovs- och brandskyddsregler m.m. försvårar denna typ av verksamheter i Sverige.²¹⁸

I Regeringskansliet gjordes i september bedömningen att ett statligt uppförande av flyktingboenden inte kunde vara i drift i någon större skala förrän efter nyår. Det berodde främst på ledtider för leveranser och bygglovshantering. Det kommunala plan- och byggmonopolet enligt plan- och bygglagen bedömdes också innebära att kommuner kunde stoppa statlig byggverksamhet. Tillgången till lämplig mark angavs som ytterligare en potentiell flaskhals för verksamheten. Kravet på bygglov angavs gälla även tältläger eller liknande tillfälliga anläggningar.²¹⁹ De undantagsregler i lagen där staten kan frånta kommunerna det s.k. planmonopolet avser krigssituationer och naturhändelser, och var således inte tillämpliga på höstens situation.²²⁰ I juni 2016 remitterade Näringsdepartementet en promemoria med förslag på liknande möjligheter för regeringen i en situation då tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande.²²¹

I Regeringskansliet bedömdes vidare att det skulle vara tidskrävande att upprätta en organisation och göra nödvändiga upphandlingar vid uppstart av verksamheten.²²² Därtill kunde kostnaderna för upprättande av nybyggda tillfälliga boenden även i enkla former bli betydligt högre än priset vid Migrationsverkets sedvanliga upphandlingar.²²³ Under krigen i forna Jugoslavien på 1990-talet fanns viss kapacitet hos Försvarsmakten att bistå med förläggningsplatser även vid civila kriser. Stora delar av dessa har dock avvecklats och var därmed inte tillgängliga hösten 2015.²²⁴

4.1.5 Kapaciteten för identitetskontroll, registrering och mottagande brast när gränskontrollerna infördes

Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer vid gränspassage enligt koden om Schengengränserna. En person som avser söka asyl i landet ska av polisen lämnas över till Migrationsverket för registrering av ansökan. Polismyndigheten får under högst sex timmar hålla kvar personen för utredning.²²⁵ Om dennes identitet

²¹⁸ Intervju med MSB 2016-09-09, intervju med företrädare för Migrationsverket, 2016-04-22.

²¹⁹ Minnesanteckningar från genomläsning av intern PM "Regeringskansliet 2015-09-28: Förslag till tillhandahållanden av tillfälliga asylboenden i statlig regi vintern 2015/16." Arbetsmaterial, ej diariefört.

²²⁰ 16 kap. 13 och 14 §§ plan- och bygglagen (2010:900).

²²¹ Näringsdepartementet: PM *Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande.*

²²² Minnesanteckningar från genomläsning av intern PM "Regeringskansliet 2015-09-28: Förslag till tillhandahållanden av tillfälliga asylboenden i statlig regi vintern 2015/16." Arbetsmaterial, ej diariefört.

²²³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2015-11-24.

²²⁴ Intervju med f.d. generaldirektör Invandrarverket, 2016-10-26, intervju med MSB 2016-11-10, intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19. Se även bilaga 1 rörande likheter och skillnader mellan 1992 och 2015 avseende bl.a. upphandlingar och boendesituation.

²²⁵ 9 kap. 1 och 9 §§ utlänningslagen (2005:716).

därefter fortfarande är oklar eller rätten att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas, kan polisen eller Migrationsverket fatta beslut om att personen tas i förvar.²²⁶

Under den tidiga hösten 2015 lät Migrationsverket vid behov transportera personer som angett att de ville söka asyl till mottagningsenheter i andra delar av landet för registrering. I samband med att regeringen införde gränskontroller i november upphörde Migrationsverket med detta. Registreringen hanterades i stället vid ankomsten till Sverige.²²⁷ Därmed uppstod en flaskhals i väntan på registrering vid gränspassagera framför allt i Skåne. Migrationsverket hyrde i samråd med MSB en stor mässhall som en tillfällig väntsal. Malmömässan var inte avsedd för registrering eller boende, utan införskaffades för att kunna bereda asylsökande tak över huvudet i väntan på registrering. Personer som vistades i mässhallen var inte förvarstagna i utlänningslagens mening.²²⁸

Upp till 1 000 personer i taget vistades i lokalen. Väntan på registrering och brist på boendeplatser efter registreringen ledde till vistelsetider på upp till en vecka. Flera intervjuade beskriver förhållandena som mycket ansträngda²²⁹. Ett stort antal personer var i behov av akutsjukvård och mediciner, men landstinget kunde periodvis inte tillgodose vårdpersonal på plats. Lokalen var inte avsedd för boende, bl.a. uppges brandskyddsregler hindrat möjligheten att ordna sovplatser och bättre sanitära lösningar.²³⁰ Migrationsverket medger att förhållandena var ansträngda men menar samtidigt att det var det minst dåliga alternativet i en mycket ansträngd situation.²³¹ Att ordna fungerande lösningar för kvalificerad sjukvård, sjuktransporter och tillgång till apotek var en utmaning, men kunde lösas efter hand.²³²

Frivilligorganisationer som verkade i Malmömässan har också framhållit att migranter som befann sig på Malmömässan uppfattade sig vara frihetsberövade. Polisen omgärdade platsen med stängsel och hade också bevakning på plats. En utbredd tolkning bland migranter ska ha varit att den som lämnade området fränsade sig möjligheterna att söka asyl i Sverige.²³³ Migrationsverket bekräftar att myndigheten

²²⁶ 10 kap. 1, 12-14 §§ utlänningslagen (2005:716).

²²⁷ Intervju med operativ chef, Migrationsverket, 2016-05-19.

²²⁸ Migrationsverket region Syd: *Skrivelse med svar på frågor från Riksrevisionen i granskning efter flyktingsituationen hösten 2015*, 2016-11-02. Intervju med krisledare vid region Syd, Migrationsverket 2016-04-21.

²²⁹ Intervju med MSB, 2016-06-21, Refugees Welcome Malmö, 2016-04-21, Röda korset, Malmö, 2016-04-22. Krisledare vid Migrationsverket, region Syd, 2016-04-21, Migrationsverket region Syd: *Skrivelse med svar på frågor från Riksrevisionen i granskning efter flyktingsituationen hösten 2015*.

²³⁰ Intervju med krisledare, Migrationsverket, region Syd, 2016-04-21, intervju med samhällspolitisk rådgivare på Röda Korset 2016-10-24. E-post med titeln "Angående Malmömässan" från Migrationsverket 2016-12-06.

²³¹ Migrationsverkets årsredovisning 2015, s 19, intervju med krisledare vid region Syd, Migrationsverket, 2016-04-21.

²³² Migrationsverket region Syd: *Skrivelse med svar på frågor från Riksrevisionen i granskning efter flyktingsituationen hösten 2015*.

²³³ Epost från Svenska Röda korset 2016-10-17.

av säkerhetsskäl gjorde kontroll vid in- och utpassering, men att Migrationsverkets personal varken kunde eller skulle kvarhålla någon som inte ville stanna kvar. Även polisen kontrollerade personer som ville passera till eller från lokalen. Migrationsverket anger att dess personal försökte informera alla som anlände vad det innebar att vistas på mässan samt vilka skyldigheter och rättigheter man har som asylsökande. Det var inte dock inte möjligt att i alla delar säkerställa att alla förstod och tog till sig av informationen.²³⁴ Företrädare för Migrationsverket anger att de kan ha förståelse för att upplevelsen för dem som vistades där kan ha varit att de inte fick lämna platsen.²³⁵ Riksrevisionen har tidigare påpekat oklarheter i lagstiftningen om övergång av ansvaret för de asylsökande från Polismyndigheten till Migrationsverket, och bedömt att dessa kan leda till att tvångsmedel inte hanteras på ett korrekt sätt.²³⁶

4.1.6 Risker för liv, hälsa och rättssäkerhet uppstod när ensamkommande barn togs emot

Ensamkommande asylsökande barn registreras av Migrationsverket. Därefter ansvarar myndigheten barnet till en kommun som ska ansvara för barnets boende och omsorg. Mottagandet av barn utan vårdnadshavare är således primärt en kommunal uppgift som därmed faller utanför Riksrevisionens granskningsmandat. I granskningen har dock Riksrevisionen gjort observationer rörande regelverken på området och situationer som kommuner kunde försättas i under hösten.

SKL uppger att vissa kommuner redan under sommaren 2015 signalerade att de var mycket bekymrade över mottagandet av ensamkommande barn.²³⁷ Mellan september 2015 och januari 2016 anmälde 71 kommuner sig själva till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) enligt Lex Sarah. Kommunerna anger att de i varierande grad hade svårigheter att uppfylla lagens krav på kvalitet, säkerhet och rättssäkerhet för barn som bodde på HVB-hem²³⁸ eller i familjehem. Bristerna handlade till stor del om att socialtjänstens utredningar av barnens behov inte höll tidsramar eller tillräcklig kvalitet, att utredningar av boenden var undermåliga eller obefintliga, att boendena inte följdes upp och att HVB-verksamheter brast gällande personal och lokaler. Även situationer med direkta risker och våld förekom.²³⁹ Vid ett antal

²³⁴ Migrationsverket region Syd: Skrivelse med svar på frågor från Riksrevisionen i granskning efter flyktingsituationen hösten 2015.

²³⁵ E-post med titeln "Angående Malmömässan" från Migrationsverket 2016-12-06.

²³⁶ Riksrevisionen: *Upprättande av gränskontroller vid inre gräns* (RiR 2016:26).

²³⁷ Intervju med SKL, 2016-05-23.

²³⁸ HVB-hem är en förkortning för hem för vård eller boende.

²³⁹ IVO, inkomna anmälningar enligt Lex Sarah rörande ensamkommande barn 2015-09-01-2016-01-31. IVO, Skrivelse till Socialdepartementet, 2015-12-15 Konsekvenser av den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn, Dnr 10.4–38110/2015.

tillfällen under vintern 2015-16 beslutade IVO om ingripanden (förbud mot verksamhet, återkallande av tillstånd eller åtgärdskrav vid vite) mot HVB-hem för ensamkommande barn.²⁴⁰

För att underlätta för kommunerna att få fram tillräckligt med platser för placering beslutade IVO den 10 september att inte längre kräva eget rum för ensamkommande barn som bor på HVB-hem.²⁴¹ Under hösten kom myndigheten att fokusera tillsynsverksamheten på säkerhetsorienterade frågor, och tona ned andra kvalitetsaspekter. Myndigheten bedömde att det i det rådande läget ofta saknades alternativa boendemöjligheter för barnen, och att en allt för strikt bokstavlig tolkning av regelverken rörande kvalitet därför hade riskerat att motverka regelverkets syfte att skydda barnen.²⁴²

MSB rapporterade under hösten om en allt mer ansträngd situation i kommunerna. Den 20 oktober bedömde MSB att ankomstkommunerna Trelleborg, Malmö, Stockholm och Göteborg omedelbart måste avlastas för att undvika att mottagningssystemet skulle haverera. Även länsstyrelserna beskrev att kommunerna fått allt svårare att hitta tak över huvudet för de ensamkommande barnen. Att skaffa boende, socialtjänst, gode män samt skolplatser angavs som akuta utmaningar. Den 3 november bedömde MSB att mottagandet av ensamkommande barn i fortsättningen inte kunde genomföras enligt gällande lagar och regler.²⁴³

4.1.7 Har MSB bistått med stödresurser?

MSB ska enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser" och "ha förmågan att bistå med stödresurser".²⁴⁴ Vidare ska MSB enligt instruktionen "arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället" samt "stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder".²⁴⁵ Dessutom ska myndigheten bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.²⁴⁶

²⁴⁰ Se exempelvis IVO, beslut 2015-11-28, dnr 8.7.3-36 990/2015, 2015-12-15, dnr 8.7.3-36150/2015-15 och 2016-03-23, dnr 8.7.1-9400/2016-1.

²⁴¹ IVO 2015-09-10, *Inget krav på eget rum för ensamkommande barn*, www.ivo.se. Kravet på eget rum anges i det icke bindande allmänna rådet till Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2003:20) Hem för vård eller boende.

²⁴² Intervju med chefsstrateg vid IVO, 2016-10-03.

²⁴³ MSB Nationella lägesbilder 2015-10-09 till 2015-11-03.

²⁴⁴ 1 § 3 förordningen (2008:1022) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²⁴⁵ 2 § 2 och 7 § förordningen (2008:1022) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²⁴⁶ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB bistod med stödresurser, men inte alltid de som Migrationsverket efterfrågade

MSB kom att på olika sätt medverka i och stödja Migrationsverkets hantering av flyktingsituationen. Stöd gavs inom bl.a. logistik, samverkan, stab och ledning men även med kommunikation och HR. Under vecka 40-51 var MSB på plats på Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping i princip sju dagar i veckan. Enligt Migrationsverket byggde MSB upp OLS-staben med rutiner, metoder och roller. Detta uppskattades av Migrationsverket, men företrädare för myndigheten uppger också att de önskat att MSB även deltagit mer aktivt i stabsarbetet. Rådgivningen som MSB tillhandahöll under den pågående situationen uppfattades ibland hålla en detaljnivå som inte var relevant för myndighetsledningen.²⁴⁷ Även företrädare för Migrationsverkets Region syd uppger att MSB:s tidiga konkreta stöd med logistik och stabsstöd var uppskattat. Senare lämnade dock MSB den operativa rollen och uppfattades mer som observatörer, en roll som Migrationsverket inte uppfattade som lika värdefull i hanteringen av situationen.²⁴⁸

MSB menar å sin sida att Migrationsverket centralt inte var berett att ta till sig MSB:s rekommendationer för uppbyggandet av den operativa staben. MSB upplevde att Migrationsverket ville använda staben främst som ett administrativt verktyg för att effektuera sina beslut snarare än som beslutsstöd och rådgivande organ. MSB menar att Migrationsverket kunde fått mer effekt av stabsarbetet om man följt MSB:s rådgivning bättre.²⁴⁹ MSB framhåller vidare att deras uppdrag är kopplat till skyddsvärdena. Det innebär att MSB inte alltid kan bistå med det stöd som mottagaren för tillfället efterfrågar.²⁵⁰

MSB bistod Regeringskansliet med underlag och information

MSB bedrev en omfattande verksamhet med att skapa och distribuera skriftliga samlade lägesbilder av flyktingsituationen. Underlag till dessa hämtades in från ett stort antal aktörer, ofta under stort tidspress.

Arbetet med lägesbilderna inleddes den 4 september, då flyktingsituationen för första gången diskuterades på MSB:s stabsorientering. Den 9 september togs flyktingsituationen för första gången upp i MSB:s veckovisa ordinarie lägesbild, som bl.a. distribuerades till Regeringskansliet. Därefter fick Regeringskansliet särskilda veckovisa lägesbilder över flyktingsituationen fram till i februari²⁵¹ Av Regeringskansliets dagliga interna lägesinformation framgår att MSB:s rapportering har använts i hög utsträckning som underlag, och uppgifterna fått stor spridning i

²⁴⁷ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

²⁴⁸ Intervju med krisledare vid Migrationsverket region Syd, 2015-04-21.

²⁴⁹ Intervju med MSB, 2016-06-17, Skriftligt tillägg från MSB 2016-12-09, MSB 2016. *Etablera stab under press. Erfarenheter och rekommendationer från MSB:s metodstöd till Migrationsverket i Norrköping hösten 2015*, dnr 2016:728.

²⁵⁰ Skriftligt tillägg från MSB 2016-12-09.

²⁵¹ Intervju med MSB, 2016-11-10.

Regeringskansliet. MSB:s lägesbilder presenterades också vid veckovisa särskilda samverkanskonferenser²⁵² för flyktingsituationen.²⁵³

Länsstyrelserna och Migrationsverket har framfört att underlagen som MSB presenterade till regeringen i enstaka fall innehållit faktafel som inte rättades till av MSB trots påpekanden.²⁵⁴ I granskningen har dock inte framkommit uppgifter om att dessa faktafel har varit av någon väsentlig betydelse.

4.2 Hur har myndigheternas samverkan och stöd till varandra fungerat?

I detta avsnitt redovisas svaret på frågan om Migrationsverket, MSB, länsstyrelserna och övriga aktörer samverkat enligt ansvarsprincipen och respektive myndighets instruktionsbundna ansvar, samt om MSB stött denna samordning. Bedömningsgrunderna redovisas i avsnitt 2.3.

Myndigheterna bedrev omfattande samverkan i enlighet med sina instruktioner

Migrationsverket, MSB och länsstyrelserna inledde i september 2015 olika former av samverkan i syfte att utbyta information och hantera flyktingsituationen. Migrationsverket begärde tidigt i september stöd från MSB för att få fram flera boenden. Med början den 9–10 september behandlades flyktingsituationen på ett flertal samverkanskonferenser mellan berörda myndigheter.²⁵⁵ Även särskilda möten om enskilda frågor förekom. Ett exempel är mötet mellan MSB, Migrationsverket, Polismyndigheten och SKL den 21 september för att diskutera migranter som inte stannar i Sverige. Samverkan mellan myndigheterna kom att fortsätta intensivt under hela hösten.

Den 1 oktober fick MSB i uppdrag av regeringen att samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen. I uppdraget ingick att ta fram nationella lägesbilder med information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av de ansvariga aktörerna, men där tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits. Myndigheten skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden som regeringen borde ha kännedom om för att kunna bedöma behovet av åtgärder från regeringens sida. Uppdraget skulle dock inte påverka ansvarsprincipen.²⁵⁶

²⁵² Dessa särskilda samverkanskonferenser ägde rum parallellt med de reguljära veckovisa samverkanskonferenserna.

²⁵³ Intervju med MSB, 2016-06-29.

²⁵⁴ Intervju med länsstyrelserna 2016-05-18, Intervju med Migrationsverket 2016-10-19.

²⁵⁵ Intervju med MSB, 2016-11-10.

²⁵⁶ Uppdrag till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m., dnr Ju2015/07321/SSK.

Företrädare för MSB uppger att de var positivt inställda till det särskilda regeringsuppdraget, även om man menar att det i praktiken inte innebar att myndigheten skulle göra något väsentligt utöver sitt ordinarie uppdrag. Uppdraget kan dock ändå ha haft betydelse genom att MSB:s roll och uppgifter förtydligades för andra myndigheter. Uppdraget gjorde det lättare att få med aktörer som inte var vana vid en samordningssituation och markerade också att regeringen uppfattade situationen som extraordinär enligt MSB.²⁵⁷

Samverkan hade delvis olika syften

Företrädare för länsstyrelserna menar att det saknades en nationell inriktning för hanteringen av flyktingsituationen och att alla myndigheter arbetade med sina egna inriktningar. MSB tog upp frågor och sammanfattade problem på samverkanskonferenser och genom nationella lägesbilder, men förmådde enligt länsstyrelserna inte skapa en gemensam inriktning för andra myndigheters arbete med att lösa problemen. SKL för liknande resonemang och menar att statliga myndigheter såg det som viktigt att inte själva bryta mot några regelverk, utan hänsyn till att det kunde leda till att kommuner och andra aktörer skulle tvingas göra det. Företrädare för SKL och länsstyrelserna uppfattar särskilt att Migrationsverkets samverkan med andra initialt syftade till att myndigheten skulle kunna fullgöra sitt eget uppdrag, och inte till att lösa gemensamma problem.²⁵⁸

Företrädare för SKL och MSB menar att Migrationsverket fattade beslut som hade stora konsekvenser för andra aktörer utan att först samråda med dessa. Att det fanns konkurrens mellan Migrationsverket och kommuner om boenden ges som ett exempel. SKL uppmärksammade också redan under sommaren 2015 Migrationsverket på att fördelningsnyckeln för ensamkommande barn inte skulle fungera på grund av hög belastning på ett fåtal kommuner. Även MSB tar upp att mottagandet av ensamkommande barn är ett kommunalt ansvar men att Migrationsverkets agerande har stor betydelse för kommuners förutsättningar att klara sina uppdrag. MSB betonar ansvarsprincipens krav på samverkan i syfte att lösa problem för hela samhället, inte bara den egna verksamheten.²⁵⁹

Bilden av att Migrationsverket prioriterade sitt eget kärnuppdrag bekräftas i intervjuer med företrädare för myndigheten. Dessa menar att det var en nödvändig prioritering för att Migrationsverket skulle kunna hantera de akuta frågorna. Att registrera asylsökande och skaffa boenden var prioriterade uppgifter, medan i stort sett all annan verksamhet prioriterades ned.²⁶⁰

²⁵⁷ Intervju med MSB, 2016-09-09, intervju med MSB, 2016-11-10.

²⁵⁸ Intervju med länsstyrelserna, 2016-05-18, intervju med länsstyrelserna 2016-11-08, intervju med länsstyrelserna, 2016-12-14, intervju med SKL, 2016-05-23.

²⁵⁹ Intervju med SKL, 2016-05-23, intervju med MSB:s ledning, 2016-09-09.

²⁶⁰ Intervju med krisledare vid Migrationsverket, region Syd. 2015-04-21, intervju med operativ chef, Migrationsverket, 2016-05-19.

4.2.1 Migrationsverket kritiserades av andra för bristande förmåga att ta emot stöd

Även i andra avseenden framkommer viss kritik mot Migrationsverket. Företrädare för SKL, länsstyrelserna och MSB menar att Migrationsverket inte hade beredskap att på ett effektivt sätt utnyttja resurser som andra aktörer erbjuder. Företrädare för länsstyrelserna menar bl.a. att de tillsammans med kommuner och andra aktörer identifierade och erbjöd ett stort antal lämpliga evakueringsboenden, men att ett stort antal sängplatser förblev outnyttjade trots stor efterfrågan på boendeplatser. Detta arbete tog enligt kritikerna i anspråk resurser som kunde behövts på annat håll. Länsstyrelser menar också att kommunernas förtroende för staten kan ha skadats av att staten initierade dessa arbetskrävande processer utan att sedan använda resultaten.²⁶¹

Ytterligare en synpunkt som förts fram av MSB är att Migrationsverket inte hade en tillräckligt utvecklad flödesanalys av hur personer flyttar sig mellan olika boenden i asylprocessen. MSB menar att om Migrationsverket hade haft en tydligare flödesanalys och beräkning av boendebehov hade en del av de problem som uppstod med ankomstboenden och på Malmömässan, kunnat undvikas.²⁶²

Det är svårt att värdera uppgifterna ovan. Som framgått tidigare har Migrationsverket haft omfattande kontakter med andra aktörer och även efterlyst stöd för hanteringen av flyktingsituationen. De samstämmiga vittnesmålen talar dock för att Migrationsverket inte hade planerat eller på annat sätt förberett för en situation där den skulle behöva ta emot stöd utifrån. Detta stöds också av de beredskapsplaner som gällde hösten 2015. Dessa var inriktade på interna åtgärder och omfattade inga externa aktörer.

4.2.2 Samverkan mellan myndigheterna upplevdes som ansträngd

Av flera intervjuer som Riksrevisionen genomfört under granskningen framgår att samarbetet mellan statliga myndigheter haltat på olika sätt. Som framgår av tidigare avsnitt har flera aktörer riktat kritik mot olika delar av Migrationsverkets agerande. Företrädare för länsstyrelserna och Migrationsverket upplevde från sin sida MSB:s agerande som otydligt. MSB höll omfattande verksamhet med samverkanskonferenser, men upplevdes inte skapa inriktning för hanteringen av situationen. Man menar att myndighetens arbetssätt föreföll anpassad till akut krishantering och fungerade inte alltid i den aktuella situationen. MSB anges ha bidragit med metodstöd och anordnande av samverkanskonferenser, men det framstod ibland som oklart

²⁶¹ Intervju med MSB, 2016-09-09, intervju med Länsstyrelserna, 2016-05-18, intervju med SKL, 2016-05-23.

²⁶² Intervju med MSB:s ledning, 2016-09-09.

vad arbetet resulterat i.²⁶³ MSB:s bild är att det finns för liten kunskap hos andra aktörer om myndighetens roll och om krisberedskapssystemet i stort, men att myndigheterna så småningom ändå löste sin uppgift utifrån det mandat de hade.²⁶⁴

Migrationsverket efterlyste också mer stöd från länsstyrelsen när det gäller informationen till ankommande migranter på Malmö central. Migrationsverket menar att stödet från länsstyrelsen i Stockholm fungerade bättre på Stockholms central.²⁶⁵

Irritationer uppstod också mellan enskilda länsstyrelser och enskilda kommuner.²⁶⁶ MSB har i sina uppföljningar av flyktingsituationen och branden i Västmanland bedömt att länsstyrelsernas utövande av geografiskt områdesansvar bör bli mera enhetligt, till exempel genom harmoniserade arbetsformer.²⁶⁷ Företrädare för länsstyrelserna menar att det främst är tolkningen av vilka frågor som ingår i områdesansvaret som bör harmoniseras, medan arbetsformerna kan och bör få skilja sig åt.²⁶⁸

4.3 Sammanfattande bedömning

Migrationsverket prioriterade hösten 2015 att registrera och ordna boende åt asylsökande medan andra arbetsuppgifter prioriterades ned. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket i huvudsak har fullföljt dessa uppgifter. Registrering och anordnande av boende är väsentliga för att värna liv och hälsa och Riksrevisionen har därför inte funnit skäl att ifrågasätta Migrationsverkets prioritering under hösten 2015. Nedprioriteringen av andra arbetsuppgifter innebär dock sannolikt ökad arbetsbelastning och förlängd vistelsetiden i de senare skedena av asylprövningen. Nedprioriteringen har också lett till mindre samverkan med andra aktörer.

Väntetiderna för registrering har periodvis blivit betydande. Det har medfört att ett stort antal personer vistats i landet under delvis oklara rättsliga förhållanden. Då det offentliga åtagandet är begränsat för personer som inte är registrerade i landet, har det funnits risker för att värnandet av hälsa och rättssäkerhet för dessa.

Riksrevisionen delar Migrationsverkets bedömning att tillgången till boenden utgjorde ett reellt kapacitetstak för samhällets förmåga att uthålligt ta emot ett stort antal asylsökande. Ändå lyckades det svenska samhället att på ett år ordna tak över huvudet för 160 000 människor. Migrationsverkets och kommunernas omfattande

²⁶³ Intervju med Länsstyrelserna, 2016-05-18, intervju med länsstyrelserna, 2016-11-08, intervju med Migrationsverket, 2016-10-19.

²⁶⁴ MSB 2016, *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, dnr 2016-2440), intervju med MSB, 2016-06-29, intervju med MSB:s ledning, 2016-09-16.

²⁶⁵ Intervju med chef Region Syd, Migrationsverket 2016-04-22.

²⁶⁶ Intervju med länsstyrelserna, 2016-11-08.

²⁶⁷ MSB 2015. *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*, dnr 2015-954.

²⁶⁸ Intervju med sammankallande i länsstyrelsernas försvarsdirektörsnätverk, 2016-11-08.

insatser har varit en förutsättning för att detta skulle lyckas. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets beslut om förtätning och sänkta kvalitetskrav vid boenden var rimliga.

Granskningen visar att den statliga kapaciteten för att snabbt upprätta nya förläggningsplatser är mycket begränsad. Varken myndigheternas uppdrag eller författningarna på området är anpassade för detta. De undantagsregler som finns på plan- och byggområdet är i huvudsak avsedda för krig, krigsfara eller följer av ett krig. Därtill skapar tillgången till lämplig mark och infrastruktur ytterligare trösklar. Regeringen införde vissa lättnader i plan- och byggförordningen, men de trädde i kraft först efter att den mest akuta situationen hade passerats.

Flera myndigheter gavs i uppdrag att söka boendeplatser, utan att ha tidigare vana av att arbeta med kartläggning, upphandling eller logistik för förläggningsboenden. Dessa myndigheter sökte dessutom boenden på samma marknad som Migrationsverket och i viss konkurrens med kommunerna. Det innebar betydande avsteg från ansvarsprincipen, medförde ett omfattande dubbelarbete i en redan ansträngd situation och gav begränsade resultat i form av faktiska boenden.

Regelverken för upphandling lämnar ett visst utrymme för snabbare förfaranden under synnerligen brådskande omständigheter. Trots att Migrationsverket åberopade denna möjlighet förbjöd domstolar myndigheten att teckna avtal i ett stort antal överklagade upphandlingar av boenden under tiden ärendet behandlades i domstol. Resultatet blev att upphandlingarna drog ut på tiden.

Regeringen gav Upphandlingsmyndigheten att utreda hur upphandlingsreglerna i en brådskande situation skulle hanteras, men först den 1 november kunde Upphandlingsmyndigheten redovisa hur reglerna kunde tillämpas. Erfarenheterna från 2015 kan jämföras med iakttagelserna från 1992 års flyktingvåg (bilaga 1), där möjligheten för dåvarande Invandrarverket att direktupphandla boenden angavs vara en viktig förutsättning för att överhuvudtaget klara uppdraget.

När gränskontrollerna just hade införts saknade polisen och Migrationsverket kapacitet för att utreda identiteten och registrera samtliga asylsökande vid gränsen. Resurserna var också otillräckliga för myndigheterna att fatta individuella förvarsbeslut inom den lagstadgade sextimmarsfristen. I den tillfälligt upprättade väntsalen i Malmömassan uppstod därmed en situation som av asylsökande kunde upplevas som ett frihetsberövande. Oklar ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och polisen för kontroll av in- och utpassering från Malmömassan kan ha bidragit till detta.

Vittnesmålen är samstämmiga om att förhållandena vid Malmömassan var ansträngda. Mässhallen var inte avsedd för boende, men i brist på alternativa boenden kom migranter att vistas där längre tid än planerat. Riksrevisionen har dock inte funnit skäl att ifrågasätta Migrationsverkets bedömning att det saknades bättre boendalternativ.

Mottagandet av ensamkommande asylsökande barn är i huvudsak en kommunal uppgift som faller utanför denna granskning. Riksrevisionen noterar dock att kommuner hösten 2015 försattes i situationer där de inte längre kunde följa gällande statliga regelverk. Detta avser även regler som syftar till skydd av liv, hälsa och rätts-säkerhet.

MSB tillhandahöll på olika sätt stödresurser till Migrationsverket i enlighet med sin instruktion. Det kan dock noteras att Migrationsverket generellt upplevde sig ha en större nytta av relativt konkreta insatser i stabsarbetet medan rådgivning och observation inte alltid uppfattades som lika ändamålsenligt.

Riksrevisionen bedömer att MSB har fullföljt sitt uppdrag att bistå Regeringskansliet med underlag och information. MSB:s lägesbilder användes i hög utsträckning och fick stor spridning inom Regeringskansliet. Materialet togs fram under tidspress, och Riksrevisionen finner inte skäl att rikta kritik mot MSB för de enstaka brister i underlaget som andra myndigheter uppmärksammat.

De berörda myndigheterna bedrev under hösten en omfattande samverkan med varandra och med andra aktörer. Dock hade man olika uppfattningar om syfte och inriktning med insatserna. Grundläggande oklarheter tycks finnas om tolkningen av ansvarsprincipen: en del myndigheter har fokuserat på att klara av sin egen kärnverksamhet, medan andra har betonat samverkan för bredare mål.

Migrationsverket signalerade tidigt behovet av stöd för att hantera situationen, men förefaller inte ha varit beredd på att fullt ut utnyttja de resurser som andra aktörer ställde till förfogande. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets prioritering av de egna kärnuppgifterna är förståelig givet omständigheterna, men skedde på bekostnad av ansvarsprincipens krav på samverkan för gemensamma mål. Riksrevisionen kan dock inte bedöma om ett annat agerande hade kunnat väsentligt förändra utfallen av situationen.

Det är svårt för Riksrevisionen som utomstående att värdera uppgifterna om friktioner mellan myndigheterna. I ett ansträngt läge kan viss friktion uppstå och kommunikationen tidvis brista. Detta behöver inte innebära några allvarliga men för den faktiska hanteringen av situationen. Flera av de intervjuade har också framhållit att samverkan förbättrades successivt.

5 Hur agerade regeringen och Regeringskansliet?

I detta kapitel besvaras granskningsfrågan om hur regeringens styrning har underlättat för Migrationsverket och övriga aktörer att klara sina uppdrag. Bedömningsgrunden utgår från Regeringsformen som anger att regeringen styr riket samt instruktionen för Regeringskansliet och därtill utfärdade riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga.²⁶⁹ Regeringens ansvar vad gäller beredskap för och hantering av kriser framgår av kapitel 2.1.5.

Med utgångspunkt i vad som sägs i Regeringsformen samt ansvarsprincipen och närhetsprincipen har Riksrevisionen bedömt det som rimligt att följande krav kan ställas på regeringen och Regeringskansliet i hanteringen av situationen:

Regeringen och Regeringskansliet bör ha

- tidigt skaffat sig relevant och tillräckligt underlag
- agerat på basis av underlaget och sett till att Migrationsverket, MSB och andra berörda aktörer fått tillräckliga förutsättningar, samt
- följt ansvarsprincipen och närhetsprincipen.

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.²⁷⁰ Därför granskas regeringen och Regeringskansliet samlat.

Det skriftliga material som Regeringskansliet har ställt till förfogande är omfattande. Det skriftliga materialet har kompletterats med intervjuer. Trots det har det i vissa delar varit svårt att följa resonemang och händelseförlopp. Det beror till stor del på att muntliga kontakter inom Regeringskansliet samt Regeringskansliets kontakter med andra myndigheter dokumenterats sparsamt. Det avser bl.a. hur diskussioner förts om lämpliga åtgärder, vilka frågor som berörts i informella kontakter mellan Regeringskansliet, myndigheter och andra berörda aktörer, samt vilka avvägningar som gjorts mellan olika handlingsalternativ.

²⁶⁹ Se 1 kap 6 § och 12 kap 1 § regeringsformen.

²⁷⁰ Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

5.1 Har regeringen tidigt skaffat sig relevant och tillräckligt underlag?

5.1.1 Informationen från myndigheterna till Regeringskansliet under sommaren var svårtolkad

Ansvarsprincipen innebär att en myndighet bör informera regeringen om myndighetens ordinarie resurser inte räcker till för att hantera en situation. Regeringens uppdrag att styra riket förutsätter dock också att regeringen och Regeringskansliet på eget initiativ söker information om väsentliga förhållanden.

Justitiedepartementet får från Migrationsverket veckovisa sammanställningar över antalet asylsökande. Redan i samband med att myndigheten lämnade sin prognos i juli 2015 framförde Migrationsverket att det fanns tecken på att den kunde slå fel. Även om antalet asylsökande började öka tidigt under hösten var det enligt Justitiedepartementet svårt att bedöma hur mycket prognosen skulle överskridas. Det berodde bl.a. på hur andra EU-länder skulle reagera. Det gick inte heller att bedöma om det höga inflödet var en tillfällig topp eller skulle bli mer varaktigt.²⁷¹

Under sensommaren fick regeringen successivt information om en allt mer allvarlig situation. Initialt uppmärksammade rapporteringen främst situationen i andra länder i Europa. Den 17 augusti lämnade Malmö stad en skrivelse till regeringen om ensamkommande barn. Statsrådet Morgan Johansson besökte Malmö den 24 augusti 2015 för att informera sig om läget, men Riksrevisionen har inte fått information om huruvida skrivelsen och mötet medförde några ytterligare åtgärder.²⁷²

I början på september nåddes regeringen av allt mer information om att situationen var på väg att bli extraordinär. Företrädare för Migrationsverkets ledning uppger att myndighetsledningen tidigt i september tog kontakt med Justitiedepartementet för att diskutera situationen. I samtalen tog myndigheten upp svårigheten att hitta boende till de asylsökande samt hur flyktingströmmarna påverkade samhället och ekonomin i stort.²⁷³

Den 5 september började kansliet för krishantering på Justitiedepartementet distribuera information om mediebilderna rörande flyktingsituationen. Från den 8 september lämnade Polismyndigheten dagliga lägesrapporter till Justitiedepartementet, och från den 9 september togs flyktingsituationen upp i MSB:s veckovisa lägesbilder. Initialt fokuserade rapporterna på förhållanden i Europa. Den 10 september

²⁷¹ Intervju med Justitiedepartementet, 2016-09-29. Migrationsverket, veckostatistik över antalet asylsökande 2015.

²⁷² Information från Regeringskansliet, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/08/morgan-johansson-besoker-ankomstboende-i-malmo/>. Hämtad 2017-01-25.

²⁷³ Intervju med Migrationsverkets ledning, 2015-12-01.

hölls också ett möte på utrikesministrarnas initiativ med myndigheter samt tjänstemän på Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet, med fokus på internationella förhållanden och flyktingsituationen i Europa. Av lägesbilderna från MSB under september framgår att ansvariga myndigheter bedömdes ha förmåga att hantera dåvarande antal asylsökande - även om situationen beskrevs som ansträngd. Det ansträngda läget gällde i huvudsak registrering av asylsökande och tillgång på boenden. Att statssekreterargruppen för strategisk samordning (GSS) började mötas regelbundet den 9 september indikerar att arbetet i Regeringskansliet intensifierades. Den 15 september begärde Regeringskansliet i e-post till länsstyrelserna svar på vilka åtgärder som genomförs eller planeras i länet med anledning av flyktingsituationen.²⁷⁴

Från den 18 september kompletterades MSB:s veckovisa lägesbilder med dagliga lägesrapporter. Samma dag började kansliet för krishantering göra dagliga e-postutskick med samlad lägesinformation till statsråd, statssekreterare, expeditiionschefer samt berörda tjänstemän inom Regeringskansliet. Utskicken innehöll förutom en samlad bedömning av kansliet för krishantering och information om det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet även aktuella avrapporteringar från myndigheter. I utskicken gjordes också en kort sammanfattning av bilden i media. Ett separat utskick med mer omfattande s.k. mediebilder gjordes också dagligen. Även lägesbilderna som MSB gjorde veckovis distribuerades inom Regeringskansliet.

Regeringskansliet skaffade således information om situationen genom många olika källor. Den ovan nämnda skrivelsen från Malmö stad är den tidigaste signal som Riksrevisionen har funnit om att situationen var på väg att bli extraordinär. Det går dock inte att bedöma hur informationen hanterades i Regeringskansliet. Det är i sig inte ovanligt att kommuner uppmärksammar regeringen på förhållanden som på olika sätt är ansträngda eller problematiska, bl.a. rörande mottagande av flyktingar och ensamkommande barn. T.ex. hade Malmö stad redan 2010 uppmärksammat regeringen om en ohållbar situation vid mottagande av ensamkommande barn.²⁷⁵

5.1.2 Blandade signaler blev successivt mer allvarliga

Under september månad skiftade huvudfokus i myndigheternas rapportering från förhållanden i Europa till en allt mer ansträngd situation i Sverige. I MSB:s nationella lägesbilder sammanfattades underlag från ett stort antal myndigheter och andra källor. Den 1 oktober bedömde Migrationsverket att situationen med ett högt antal asylsökande skulle komma att fortsätta under de kommande sex till tolv månaderna.

²⁷⁴ Medie- och lägesbilder från Ju/KH 2015-09-05–2015-12-30, MSB:s nationella lägesbilder 2015-09-09–2016-02-24.

²⁷⁵ Kommunstyrelsen i Malmö skriver till regeringen: Situationen med de ensamkommande flyktingbarnen är ohållbar. Pressmeddelande från Malmö stad 2010-06-02.

Samtidigt signalerade MSB om behov av att utreda eventuella förenklingar i hanteringen när det gäller plan- och bygglagen.²⁷⁶ Även Migrationsverket uppmärksammade problematik i tillämpningen av lagen om offentlig upphandling. Avsaknaden av ett tydligt budskap gällande förhållningssättet till de migranter som inte legaliserat sin vistelse uppmärksammades också.²⁷⁷

Den 9 oktober höll regeringen presskonferens där läget beskrevs som ”den svåraste flyktingsituationen i modern tid”. Skåne län hade då meddelat MSB att man inte ansåg sig kunna hantera antalet asylsökande på ett tillfredsställande sätt. MSB uppmärksammade Regeringskansliet om att de hårdast belastade länen behövde förstärkning främst avseende registrering av asylsökande, kvalificerad personal och tillgång till boenden. Den 13 oktober rapporterade MSB om betydande utmaningar för värnandet av målen för samhällets säkerhet främst med avseende på liv och hälsa samt samhällets funktionalitet.²⁷⁸ Detta var första gången någonsin som MSB under en händelse varnade för risker för att inte kunna upprätthålla målen för säkerhet.²⁷⁹

Under de närmaste veckorna fick Regeringskansliet allt fler signaler om att vissa län inte tillfredsställande kunde hantera situationen. Hårdast belastade var Skåne, Västra Götalands samt Stockholms län. Den 20 oktober bedömde MSB att flera kommuner omedelbart måste avlastas för att undvika att fler ensamkommande barn avvek och att mottagningssystemet havererade. Länsstyrelserna beskrev att kommunerna fick allt svårare att hitta tak över huvudet för barnen. Hanteringen av boende, socialtjänst, hälso- och sjukvård samt skolgång, liksom tillgång till gode män angavs som akuta utmaningar. Flera kommuner angav att de inte klarade flyktmottagningen med nuvarande regelsystem. Först runt mitten av oktober var alltså signalerna från alla statliga aktörer samstämmiga om en allvarlig problematik som krävde omedelbara och kraftfulla åtgärder.²⁸⁰

5.2 Har regeringen agerat på basis av dessa underlag och sett till att myndigheterna fick tillräckliga förutsättningar att hantera situationen?

Redan vid det första mötet med expeditionscheferna den 9 september diskuterades ”Möjliga regeringsbeslut (redan beslutade och/eller kommande) samt andra åtgärder

²⁷⁶ MSB:s nationella lägesbild 2015-10-01.

²⁷⁷ Migrationsverket Skrivelse till regeringen om interimistiska beslut vid upphandling, dnr Fi2015/04505/UR.

²⁷⁸ MSB:s nationella lägesbilder 2015-10-09 och 2015-10-13.

²⁷⁹ Intervju med MSB, 2016-11-10.

²⁸⁰ MSB:s nationella lägesbild 2015-10-20.

från regeringen och/eller RK:s sida och eventuella utestående frågor” med anledning av situationen.²⁸¹ Det inleddes också underhandskontakter mellan departementen och berörda myndigheter redan under första halvan av september, men dokumentationen över dessa är begränsad. I mitten av månaden tillsattes ett antal arbetsgrupper, bl.a. med uppdrag att inventera tillgången på statlig mark och bestämmelserna i plan- och bygglagen samt att analysera möjligt huvudmannaskap för upprättande av tillfälliga asylboenden i statlig regi.²⁸² I slutet av månaden hade diskussionen i expediteschefskretsen preciserats till att gälla ett antal konkreta beslutsförslag.

5.2.1 Ett stort antal regeringsbeslut fattades – men flera hade sen verkan

Regeringen fattade en rad beslut under hösten, med början den 1 oktober. Regeringskansliet har till Riksrevisionen lämnat en förteckning som omfattar 65 beslut som anknyter till höstens flyktingsituation. Flera av besluten avser dock utredningar och kartläggningar med lång beredningstid och hade därför inte direkt påverkan på hanteringen hösten 2015. I förteckningen ingår inga beslut med författningsändringar som redan under hösten kunde underlätta myndigheternas hantering för asylsökande som vistas i landet.²⁸³

Ett exempel på beslut med sen verkan är lagförslaget om interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar, som beskrivs i avsnitt 4.1.4. Ändringarna i upphandlingsregelverket med anledning av propositionen trädde i kraft först den 1 juni 2016.²⁸⁴

Regeringen fattade också fyra separata beslut med syfte att ta fram asylboenden vid sidan av Migrationsverkets reguljära uppdrag att ordna boenden.²⁸⁵ Som framgår tidigare, riktades dessa till myndigheter som normalt inte bedriver verksamhet med anläggningsboenden, och ledde endast till blygsamma resultat i form av faktiska boenden.

Enligt uppgift till Konstitutionsutskottet förde regeringen vissa samtal om situationen med oppositionspartierna i riksdagen redan i september. Den 16 oktober

²⁸¹ Regeringskansliet, Dagordning för expediteschefsmöte 2015-09-09. Arbetsmaterial, ej diariefört.

²⁸² Regeringskansliet 2015-09-28: Förslag till tillhandahållanden av tillfälliga asylboenden i statlig regi vintern 2015/16. Arbetsmaterial, ej diariefört.

²⁸³ Regeringskansliet SIRF: Promemoria med fattade regeringsbeslut med anledning av flyktingsituationen 2016-02-18. Arbetsmaterial, ej diariefört.

²⁸⁴ Prop. 2015/16:129 Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar, Lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (SFS 2016:389)

²⁸⁵ Uppdrag den 8 oktober till länsstyrelserna att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga asylboenden den 8 oktober, Uppdrag den 9 oktober till Migrationsverket att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden samt till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att vidta åtgärder för att uppföra tillfälliga asylboenden, och uppdrag den 22 oktober till samordnare för dialog med kommuner om tillfälliga asylboenden i form av tält i statlig regi.

möttes regeringen, Vänsterpartiet och allianspartierna i syfte att nå en överenskommelse om flyktingpolitiken.²⁸⁶ Samtalen mynnade ut i en överenskommelse mellan regeringen och Allianspartierna den 23 oktober. Överenskommelsen innebar bl.a. att tillfälliga uppehållstillstånd under tre års tid skulle bli huvudregeln för asylsökande, att försörjningskraven vid anhöriginvandring skulle skärpas, och att alla kommuner skulle ta emot flyktingar. Personer som fått avvisningsbeslut skulle också skickas hem snabbare för att fler boendeplatser skulle bli tillgängliga. Överenskommelsen innefattade även en rad mer långsiktiga frågor rörande etablering för nyanlända. Enligt senare uppgift från Regeringskansliet diskuterades även återinförande av gränskontroller, men partierna kom gemensamt överens om att inte inkludera frågan i överenskommelsen.²⁸⁷ På regeringens förslag fattade riksdagen också under hösten beslut om ändringsbudget där ytterligare medel tillfördes flyktingmottagandet.²⁸⁸

Den 11 november förordade Migrationsverket i en skrivelse till Justitiedepartementet att gränskontroller skulle återinföras.²⁸⁹ Rikspolischefen konstaterade att rekvisiten för gränskontroller var uppfyllda, men ur polisiär synvinkel begärde han inte att gränskontroller skulle införas.²⁹⁰ Regeringen beslutade ändå den 12 november om att gränskontroll vid inre gräns skulle införas, med ikraftträdande samma dag. I månadsskiftet november till december började antalet asylsökande minska.²⁹¹

Första lagändringen med anledning av flyktingsituationen trädde i kraft den 21 december. Lagen innebär att regeringen under tre år får utfärda föreskrifter om identitetskontroller vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.²⁹²

5.3 Har regeringen följt ansvars- och närhetsprincipen i sitt agerande?

Justitiedepartementet anger till Riksrevisionen att Regeringskansliet i sin hantering följt ansvarsprincipen.²⁹³ Som framgått tidigare av granskningen, har dock brister i dokumentationen gjort att det inte gått att utreda vilka av de åtgärdsförslag som diskuterades, som hade kommit till på initiativ av ansvariga myndigheter och departement, och vilka som kommit till på andra sätt genom initiativ från politiker,

²⁸⁶ Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20.

²⁸⁷ *Överenskomna insatser med anledning av flyktingkrisen*. Publicerad på www.regeringen.se 2015-10-23.

²⁸⁸ Prop. 2015/16:2, bet. 2015/16:FiU11, rskr. 2015/16:19-25.

²⁸⁹ Migrationsverket. 2015-11-11. Migrationsverket förordar införande av gränskontroll, skrivelse till Justitiedepartementet, dnr 1.1.2-2015-75130.

²⁹⁰ Justitiedepartementet, tjänsteanteckning 2015-11-11.

²⁹¹ Migrationsverket: veckostatistik över antalet asylsökande.

²⁹² Lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

²⁹³ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2016-09-15.

centrala samordningsfunktioner eller icke-sakansvariga myndigheter och departement. Därmed kan Riksrevisionen inte bedöma i vilken grad regeringen följt ansvars- och närhetsprincipen i sin hantering av situationen. Utöver frågor som rör upprättande av asylboenden, har Regeringskansliet inte heller presenterat för Konstitutionsutskottet eller Riksrevisionen några beskrivningar eller bedömningar av alternativa sätt att hantera de frågor som diskuterades. Därmed går det inte att fullt ut värdera ändamålsenligheten i de beslut som regeringen kom att fatta i syfte att hantera situationen.

5.4 Sammanfattande bedömning

Som framgår inhämtade regeringen information från ett stort antal källor, som bl.a. sammanfattades i MSB:s lägesbilder. Informationen distribuerades brett till berörda i Regeringskansliet. Inhämtning och distribution av information ökade snabbt från den första veckan i september. Riksrevisionen bedömer att regeringen och Regeringskansliet till dessa delar fullföljt sitt uppdrag.

Av det tillgängliga skriftliga materialet framgår att läget i september var ansträngt, men inte om någon myndighet då hade begärt att regeringen agerade förutom genom att utreda vissa lagstiftningsfrågor. På grund av bristande dokumentation har Riksrevisionen inte uttömmande lyckats utreda om, när eller på vilket sätt Migrationsverket och andra myndigheter började signalera behovet av stödjande åtgärder från regeringens sida. Riksrevisionen vill härvid erinra om att Konstitutionsutskottet understrukit vikten av en omsorgsfull dokumentation av berednings- och beslutsunderlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå den öppenhet och spårbarhet som eftersträvas.²⁹⁴

Förutom den skriftliga rapporteringen har företrädare för Regeringskansliet nämnt omfattande informella kontakter mellan myndigheter, regeringen och Regeringskansliet. Utöver bristerna i dokumentationen, finner Riksrevisionen inget anmärkningsvärt i att regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna i den snabbt eskalerande situationen hade omfattande kontakter även genom informella kanaler. I mitten av oktober gav de källor som granskningen haft tillgång till en entydig bild av behovet av snabba och kraftfulla åtgärder från regeringens sida.

Regeringen fattade under hösten ett stort antal beslut som på olika sätt syftade till att hantera situationen. Som framgått efterlyste dock myndigheter under hösten en nationell inriktning för hur situationen skulle hanteras. Först i samband med regeringens migrationspolitiska överenskommelse med oppositionen den 23 oktober uttryckte regeringen en sådan inriktning. Efter överenskommelsen och beslutet om gränskontroller minskade antalet asylsökande relativt snabbt.

²⁹⁴ Se bl.a. bet. 2009/10:KU10 och bet. 2014/15:KU10.

Fyra separata regeringsbeslut syftade till att ta fram asylboenden vid sidan av Migrationsverkets reguljära uppdrag att ordna boende. Mot bakgrund av den akuta situationen ter det sig rimligt att regeringen agerade för att på olika sätt försöka avlasta Migrationsverket boendefrågan. Samtidigt innebar besluten avsteg från ansvarsprincipen. Besluten ledde dessutom endast till blygsamma resultat i form av faktiska boenden, trots att de innebar ett väsentligt merarbete för de inblandade myndigheterna.

Det kan också noteras att flera av besluten som regeringen fattade under hösten handlade om olika kartläggningar och utredningar. Det medförde att många av åtgärderna hade liten verkan på den akuta fasen.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och Regeringskansliet följde förberedda rutiner och tillämpade en övad organisation för krishantering. Riksrevisionen har dock 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. Därför hade man inte heller analyserat vilka åtgärder som kunde förväntas vara effektiva eller vilka hinder som kunde uppstå för genomförandet av dessa. Detta togs i stället fram efter hand under hösten 2015, i en redan akut situation. Det kan ha bidragit till att vissa av regeringens åtgärder fick mindre effekt, och att andra dröjde till efter att den akuta situationen hade gått över.

I granskningen har framkommit att ett flertal författningar upplevts av myndigheter som hinder för en ändamålsenlig hantering av situationen under hösten. En fråga som har väckts är om det finns behov av nya eller utvidgade författningsbestämmelser som träder i kraft i krissituationer för att underlätta hanteringen av dem. 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.

Referenslista

Litteratur

Appelqvist, M och Tollefsen Altamirano, A (1998), "Svensk flyktingpolitisk utveckling under 1990-talet", i *En ny flyktningspolitik i Norden*, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn.

Boin A (2005). *Att utforma effektiva krishanteringsstrukturer. En diskussion av kända fallor, mönsterlösningar och kritiska parametrar i utformningen. Bilaga i Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission.

Boin A (2009). *The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research*, i *Review of Policy Research*, vol. 26, no 4.

Boin A och Hart P (2010). *Organising for Effective Emergency Management: Lessons From Research*, i *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, no 4.

Boin A och Bynander F (2014). *Explaining Success and Failure in Crisis Coordination* i *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*.

Demker, M och van der Meiden, S (2016). "Allt starkare polarisering och allt lägre flyktingmotstånd", i Ohlsson, Jonas, Oscarsson Henrik & Solevid, Maria (red) *Ekvilibrium*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

McConnell A (2011). *Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management*, i *Policy and Society* 30, 63–76.

Wadensjö E (2012). *Framtidens migration*. Underlagsrapport 5 till Framtidskommissionen, Statsrådsberedningen, Regeringskansliet.

Utredningsrapporter och övrigt myndighetsmaterial

Finanspolitiska rådet, 2016. *Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2016*.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO). *Inget krav på eget rum för ensamkommande barn*, publicerad på webbsidan 2015-09-10.

IVO, inkomna anmälningar enligt Lex Sarah rörande ensamkommande barn 2015-09-01-2016-01-31.

IVO. Beslut 2015-11-28, dnr 8.7.3-36 990/2015.

IVO. Beslut 2015-12-15, dnr 8.7.3-36150/2015-15.

IVO. Beslut 2016-03-23, dnr 8.7.1-9400/2016-1.

IVO, Skrivelse till Socialdepartementet 2015-12- 31 Konsekvenser av den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn, dnr 10.4–38110/2015.

Konstitutionsutskottets utfrågning av Stefan Löfven den 29 april 2016.

Krisberedskapsmyndigheten (2007). *Indikatorer på krisberedskapsförmåga - Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007.*

Malmö stad 2010, Kommunstyrelsen i Malmö skriver till regeringen: "Situationen med de ensamkommande flyktingbarnen är ohållbar". Pressmeddelande 2010-06-02.

Migrationsverket, 2011. *Alltid redo – en plan för hur Migrationsverket ska kunna möta variationer i inflödet av asylansökningar.* Migrationsverket, 2011.

Migrationsverket, 2015. Operativ beredskapsplan, 2015-08-20.

Migrationsverket, 2015. Operativ beredskapsplan, 2015-09-12.

Migrationsverket, 2015. Operativ beredskapsplan, 2015-10-12.

Migrationsverket, 2015. *Verksamhets- och utgiftsprognos*, 2015-07-23.

Migrationsverket, 2015. Protokoll 2015-06-23, I/SC 1/2015.

Migrationsverket, 2015. *Verksamhets- och utgiftsprognos*, 2015-10-22.

Migrationsverket, 2015. Migrationsverkets beredskapsplanering vid kraftig ökning av asylsökande, protokoll 2015-08-21.

Migrationsverket 2015-09-14. Operativa chefens uppdrag om närvaro och synlighet, stabsläge, dnr A-73/2015.

Migrationsverket 2015-09-16, Operativa chefens administrativa beslut om optimering av boendesystemet, stabsläge, dnr A-72/2015.

Migrationsverket, Strategisk beredskapsplanering. 2014-12-09, Rev 2015-09-24, Rev 2015-10-12.

Migrationsverket. *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten för personer som inte vill ansöka om asyl eller legalisera sin vistelse i Sverige*, PM/rättsutredning 2015-11-17, dnr 1.3.4-2015-79660.

Migrationsverket. *När påbörjas handläggningen av en asylansökan*, PM/rättsutredning 2015-11-17, dnr 1.3.4-2015-79649.

Migrationsverket. 2015-09-15. *Operativa chefens uppdrag om tillfällig standard ansökningsförfarande, stabsläge*, dnr A-74/2015.

Migrationsverket. 2015-09-17. *Operativa chefens administrativa beslut om prioritering och resurssättning, stabsläge*, dnr A-75/2015.

Migrationsverket. 2015-09-21. *Framställan till Justitiedepartementet om behov av ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)*, dnr 1.1.2-2015-53377.

Migrationsverket. 2015-11-11. *Migrationsverket förordar införande av gränskontroll*, skrivelse till Justitiedepartementet, dnr 1.1.2-2015-75130.

Migrationsverket 2016. Årsredovisning för 2015.

Migrationsverket 2016. *Verksamhets- och utgiftsprognos* (2016-04-27).

Migrationsverket region Syd. *Skrivelse med svar på frågor från Riksrevisionen i granskning efter flyktingsituationen hösten 2015*, 2016-11-02.

FOI och MSB, 2013. Ppt-bilder till rapporten *Varför öva tillsammans – mot en gemensam inriktning och samordning av tvärsektoriella övningar*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Förslag till nytt beslut om tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion vid statliga myndigheter, MSB, dnr 2013-5987.

MSB 2010, Beslut om Övningsinriktning under 2014, 2015 och 2016 för tvärsektoriella övningar på nationell och på regional nivå, MSB, dnr 2010-6381-142.

MSB, Nationella lägesbilder 2015-01-09 t.o.m. 2016-02-10.

MSB, 2014. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

MSB, 2014. *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap (2014-06-09)*,

MSB, 2015. *En sammanställning av riskområden och scenarioanalyser 2012–2015*.

MSB, 2016. *Etablera stab under press. Erfarenheter och rekommendationer från MSB:s metodstöd till Migrationsverket i Norrköping hösten 2015*, dnr 2016:728.

MSB, 2016. *Ansvar, samverkan, handling – åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheter från skogsbranden i Västmanland 2014 (2016-04-12)*.

MSB, 2016. *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen (2016-05-15)*.

Riksdagens revisorer, 1992, *Invandarpolitikens inriktning och resultat*, rapport 1991/92:12.

Rikspolisstyrelsen, 2011. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4 FAP 273-1).

Riksrevisionen, 2015. *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (RiR 2015:18)*.

Riksrevisionen, 2016. *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande (RiR 2016:10)*.

Riksrevisionen, 2016. *Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering (RiR 2016:17)*.

Riksrevisionen, 2016. *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns (RiR 2016:26)*.

Riksrevisionsverket, 1993, *Vad kostar Invandrarverkets förläggningar?*, RRV F 1993:5.

Riksrevisionsverket, 1994, *Hantering av asylärenden*, RRV 1994:20.

SOU 1992:33, *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*. Betänkande av utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar.

SOU 1993:89, *Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande*. Delbetänkande från Hot- och riskutredningen.

SOU 1993:113, *Invandring och asyl i teori och praktik. En jämförelse mellan tolv länders politik*. Rapport från Invandrar- och flyktingkommittén.

SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle*. Hot- och riskutredningens huvudbetänkande.

Statens invandrarverk, 1991, Skrivelse till regeringen 1991-12-17, dnr 111-91-8282.

Statens invandrarverk, 1992, Skrivelse till regeringen 1992-06-09, dnr 119-92-3928.

Statens invandrarverk, 1992, Skrivelse till regeringen 1992-06-25, dnr 119-92-4231.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen, PM 2015-10-27, 2015-11-23 (rev), 2015-12-10 (rev), 2016-01-18 (rev.)*.

Sveriges kommuner och landsting (SKL), *Flyktingsituationen ur ett fastighetsperspektiv Erfarenheter från hösten/vintern 2015*.

Upphandlingsmyndigheten, 2015. Vägledning med anledning av flyktingsituationen, dnr UHM/2015-111-1.

Riksdagstryck

Försvarsutskottets betänkande 2007/08: FöU 12.

Försvarsutskottets betänkande 2013/14: FöU 11.

Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU 11.

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU 10

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU 20.

Prop. 1987/88:158, *Om ny organisation för statens invandrarverk*.

Prop. 1994/95:179, *Ändringar i utlänningslagen (1989:529)*.

Prop. 1996/97:11, *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*.

Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.

Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*.

Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrarens arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd*.

Prop. 2010/11:1 (Budgetproposition) UO6, *Försvar och samhällets krisberedskap*.

Prop. 2013/14:21, *Särskilt ömmande omständigheter*.

Prop. 2013/14:144, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*.

Prop. 2014/15:1 (Budgetproposition) UO6, *Politikens inriktning för samhällets krisberedskap*.

Prop. 2015/16:2, *Höständringsbudget för 2015*.

Prop. 2015/16:129, *Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar.*

Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*

Riksdagens protokoll 1989/90:34.

Riksdagsskrivelse 2007/08: 193.

Riksdagsskrivelse 2013/14:324.

Riksdagsskrivelse 2015/16:19-25.

Skrivelse 2009/10:124, *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.*

Konstitutionsutskottet 2016, skrivelser daterade 2016-02-11, 2016-03-17 (kompl) med begäran om svar på frågor med anledning av Konstitutionsutskottets granskningsärende 42 *Statsminister Stefan Löfvens och regeringens förberedelse inför och agerande under den uppkomna flyktingsituationen*, dnr 1269-2015/16.

Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Dir 1992:51, *Översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen.*

Dir. 1993:4, *Utredning om påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt om vissa frågor inom totalförsvarets civila del.*

Tjänsteanteckning, 2016-05-30, dnr Ju2016/04198/RK KH. Genomförda övningar och utbildningar för regeringen och politisk ledning i Regeringskansliet från oktober 2014 till april 2016.

Tjänsteanteckning 2015-11-11, dnr Ju2015/08659/PO.

Regeringsbeslut, dnr Ju2015/086859/PU.

Regeringsbeslut, dnr Ju2015/07321/SSK.

Regeringens promemoria (2015) om att underlätta etableringen av tillfälliga anläggningsboenden för Migrationsverkets mottagande av asylsökande.

Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga 2015-07-24, dnr Ju2015/05678/RK KH.

Medie- och lägesbilder från Ju/KH 2015-09-05 t.o.m. 2015-12-30.

Regeringskansliet 2016, svar på Konstitutionsutskottets granskningsärende 42 *Statsminister Stefan Löfvens och regeringens förberedelse inför och agerande under den uppkomna flyktingsituationen*, 2016-03-10, 2016-04-01, dnr SB2016/00693/RCK.

Regeringskansliet, Förslag till tillhandahållanden av tillfälliga asylboenden i statlig regi vintern 2015/16. 2015-09-28. Arbetsmaterial, ej diariefört.

Regeringskansliet 2015, Uppdrag till länsstyrelserna att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga asylboenden, dnr Ju2015/07537/SIM.

Regeringskansliet 2015, Lägesbild från RK/KKC den 1 oktober 2015.

Lagtexter och EU:s rättsakter

Europarådets och parlamentets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus [asylprocedurdirektivet].

Förvaltningslag (1986:223).

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Socialtjänstlag (2001:453).

Utlänningslag (1989:529).

Utlänningslag (2005:716).

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (upphävd 2016-04-01).

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Plan- och bygglag (2010:900).

Budgetlag (2011:203) Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Regeringsformen.

Övrigt material

Chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning 1992, *Erfarenheter från 90-talets Balkankris*, presentation vid seminarium om migration vid Riksrevisionen 2016-01-26.

Intervjuer

Biträdande operativ chef, Migrationsverket 2015-11-25, 2016-05-19.

Ledningsstab, Migrationsverket, 2015-12-01.

Försvarsmakten, kontaktperson för Migrationsverkets region Syd och Öst, 2016-04-21.

Krisledare och sektionschef, region Syd, Migrationsverket 2016-04-21.

Refugees Welcome, Malmö, 2016-04-21.

Röda Korset, Malmö, 2016-04-22.

Regionchef region Syd, Migrationsverket 2016-04-22.

Sektionschef, Region Syd, Migrationsverket 2016-04-22.

Länsstyrelserna, 2016-05-18.

Stabschef i Migrationsverket, 2016-05-20.

Sveriges Kommuner och Landsting, 2016-05-23.

MSB, 2016-06-17.

MSB, 2016-06-21.

MSB, 2016-06-29.

Försvarshögskolan, 2016-08-25.

MSB:s ledning, 2016-09-09.

Justitiedepartementet, 2016-09-15.

Justitiedepartementet, 2016-09-29.

Chefsstrateg, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), 2016-10-03 (telefonintervju).

Migrationsverkets ledning, 2016-10-19.

Röda Korset, Stockholm, 2016-10-24.

Generaldirektör i Statens invandrarverk 1992, 2016-10-26.

Sammanställande i länsstyrelsernas försvarsdirektörsnätverk, 2016-11-08 (telefonintervju).

MSB, 2016-11-10 (telefonintervju).

MSB, 2016-11-15.

Chef för Flykting- och invandraravdelningen i Statens invandrarverk 1992, 2016-11-17.

Svenska kyrkan, 2016-11-29.

Försvarsdirektörsnätverket, Länsstyrelserna 2016-12-14.

Bilaga 1. Lärdomar av flyktingvågen 1992

Bakgrund och disposition

Riksrevisionen beslutade den 2 februari 2016 att inleda en granskning av om regeringen och berörda myndigheter tagit till vara lärdomar från flyktingvågen under kriget i forna Jugoslavien på 1990-talet.²⁹⁵ I denna bilaga redovisas granskningens resultat.

Flyktingvåg till Sverige från forna Jugoslavien under 1992

I början av 1990-talet erfor Sverige, liksom hela Västeuropa, en kraftig ökning av antalet personer som sökte asyl. Kriget i Iran, Irak och Afghanistan gjorde att många flydde från de länderna, men den främsta orsaken till att vi hade så många asylsökande i Sverige var att det forna Jugoslavien föll sönder till följd av etniska konflikter i spåren av Sovjetunionens fall. Sammantaget tvingades ett par miljoner människor på flykt.²⁹⁶ Det år då flest flyktingar nådde Sverige var 1992 då det kom 84 000 asylsökande (se diagram 1), varav 83 procent från forna Jugoslavien.²⁹⁷ De flesta kom med färja från Polen till Ystad och många kom också till Trelleborg. Under sommaren och i början på hösten 1992 kunde det röra sig om flera hundra flyktingar per dag bara till Ystad. Som mest hanterade de lokala polismyndigheterna och dåvarande Statens invandrarverk (fortsättningsvis kallat Invandrarverket) cirka 5 000 asylsökningar per vecka.²⁹⁸ Den lokala polismyndigheten och Invandrarverket utvecklade ett samarbete med rederierna; när en färja avgått från Polen fick myndigheterna uppgift från rederierna om hur många asylsökande som några timmar senare kunde väntas till Ystad. Många av dem som på 90-talet valde Sverige som asylsökningsland hade också redan någon anknytning till Sverige eftersom det hade kommit många jugoslaver till Sverige som arbetskraftsinvandrare framförallt under senare delen av 1960-talet.²⁹⁹

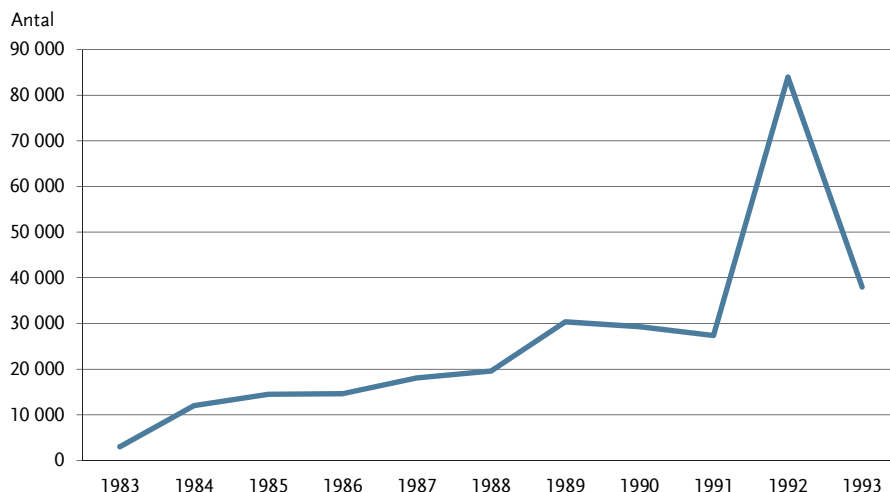
²⁹⁵ Riksrevisionen, dnr 3.1.1-2016-0150.

²⁹⁶ Nationalencyklopedin, uppslagsord: Jugoslaviska kriget, <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/jugoslaviska-kriget>. Hämtad 2017-01-25.

²⁹⁷ SOU 1993:113, *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*, s. 28.

²⁹⁸ Riksrevisionen, 2016, *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande* (RiR 2016:10), s. 26.

²⁹⁹ Se t.ex. Riksdagens revisorer, 1992, *Invandrarpolitikens inriktning och resultat*, rapport 1991/92:12, s. 6.

Diagram 1 Antal asylsökande till Sverige per år 1983–1993

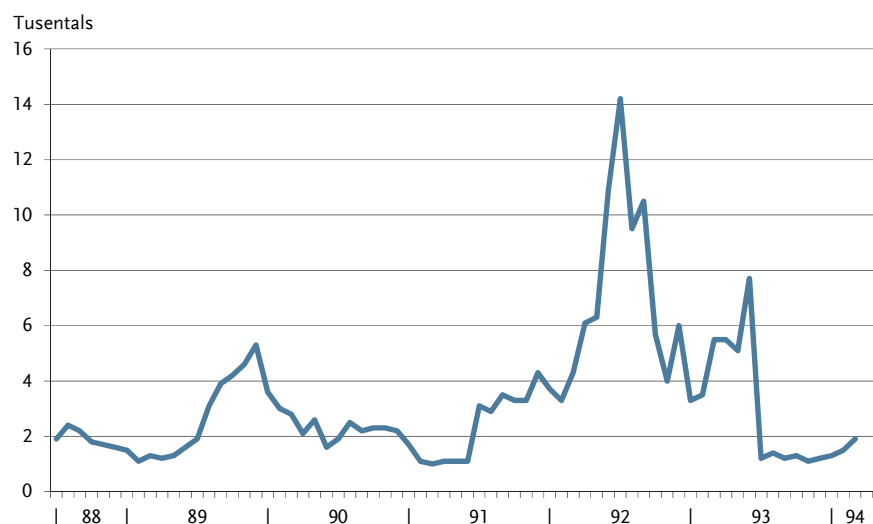
Källa: SOU 1993:113.

När den stora flyktingvågen från forna Jugoslavien inträffade under sommaren 1992 skedde detta i en tid då det redan rådde ansträngda förhållanden i Invandrarverkets mottagningssystem. Även under de tre föregående åren hade det också kommit rekordmånga flyktingar, runt 30 000 per år (se diagram 1), förläggningarna fylldes hela tiden på och väntetiderna hade ökat kraftigt. Många av de som fanns på förläggningarna hade överklagat verkets avslag på asylansökan och väntade på beslut från prövning hos regeringen. Ännu en orsak var att det rådde ett s.k. verkställighetsstopp där asylsökande från forna Jugoslavien som fått avslag inte kunde avvisas eftersom situationen i hemlandet hade förvärrats under utredningstiden. Enligt en skrivelse från Invandrarverket till regeringen strax innan flyktingströmmen kulminerade, fanns den sista maj 1992 redan drygt 40 000 asylsökande inom verkets förläggningar.³⁰⁰ Verket anförde även att ”ungefär 25 000 befinner sig på slussar, annex eller förläggningar runt om i Sverige. [...] Några bor hos anhöriga och några tusen har sannolikt återvänt”. I skrivelsen bedömde Invandrarverket också att det under den kommande sommaren skulle krävas 12 000–15 000 nya sängplatser. Men redan i juni kom 11 000 asylsökande, i juli 14 000, och i augusti och september vardera ca 10 000 flyktingar, se diagram 2 nedan. Ett visumtvång som regeringen införde i oktober ledde till att flyktingströmmen från Serbien och Montenegro avtog under senhösten. Redan under första halvåret 1993 kom istället 40 000 bosnier

³⁰⁰ Statens invandrarverk, skrivelse till regeringen 1992-06-09, dnr 119-92-3928.

varpå regeringen införde visumtvång även för dem (se vidare avsnittet Flyktingpolitiska beslut nedan). Under 1990-talet bodde som mest lite över 80 000 personer samtidigt på Invandrarverkets boenden.³⁰¹

Diagram 2 Antal asylsökande till Sverige per månad 1988–1994



Källa: RRV 1994:20.

Flyktingvågens svenska kontext 1992

När flyktingvågen från Balkan nådde Sverige befann sig ekonomin mitt i en djup lågkonjunktur; den s.k. 90-talskrisen. Krisen medförde att många kommuner hade gott om outhyrda allmännyttiga bostäder, vilket underlättade boendefrågorna; både i det akuta läget och senare vid kommunplacering av dem som fick stanna.³⁰²

Under 1990-talets början var den svenska opinionen i flyktingfrågan betydligt mer negativ än idag. 1990 var andelen i befolkningen som ville ta emot färre flyktingar drygt 60 procent men har sedan dess minskat trendmässigt för att år 2015 ligga på 40 procent.³⁰³ Ny Demokrati, som ville minska flyktinginvandringen betydligt, fick

³⁰¹ Motsvarande siffra för 2015 var drygt 100 000 (intervju med tillförordnad operativ chef i Migrationsverket, då: administrativ chef i Statens invandrarverks region Norr, 2016-05-19). Numera är det betydligt fler asylsökande som ordnar eget boende under asyltiden.

³⁰² Intervju med tillförordnad operativ chef i Migrationsverket, då administrativ chef i Invandrarverkets region Norr, 2016-05-19, intervju med Statens invandrarverks dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

³⁰³ Demker, Marie och van der Meiden, Sara, 2016, "Allt starkare polarisering och allt lägre flyktingmotstånd", i Ohlsson, Jonas, Oscarsson, Henrik & Maria Solevid (red), *Ekvilibrum*. Göteborgs universitet: SOM-institutet, s. 200.

6,7 procent av rösterna i riksdagsvalet 1991 och blev vågmästare. Då som nu förekom också anlagda bränder på flyktingförläggningar.³⁰⁴

Både regelverket och organiseringen på området var relativt nya när flyktingströmmen ökade. Under slutet av 1980-talet hade svensk invandringspolitik ställts om från en utlänningslag som främst var avsedd och lämpad för arbetskraftsinvandring till en invandring som omfattade större andelar flyktingar. Ungefär samtidigt omorganiserades också Invandrarverket för att bättre kunna ta emot och besluta i flyktingärenden.

En viktig förutsättning för hur flyktingsituationen kunde hanteras såsom den gjordes under 1990-talet var att Sverige inte var bundet till någon gemensam flyktingpolitik utöver Genève-konventionen. Regeringen var därför fri att föra en mer aktiv och diskretionär invandringspolitik än idag.

Den tekniska utvecklingen är också en viktig kontextuell skillnad mellan 1990-talet och idag. Idag underlättas hantering, kommunikation, betalningar m.m. av tekniken på ett helt annat sätt än då. Under det tidiga 1990-talet fanns det knappt faxar i myndigheten, inga mobiltelefoner och det mesta skickades med post.³⁰⁵ Idag gör också tekniken det möjligt att ta fingeravtryck på alla asylsökande, något som endast förekom i undantagsfall under det tidiga 90-talet.³⁰⁶

För de berörda myndigheterna innebar vägen av asylsökande till Sverige samma utmaningar 1992 som under hösten 2015, dvs. att snabbt få fram boenden, registrera asylansökningarna och ordna grundläggande skydd, samt därefter handlägga och fatta beslut i ett snabbt ökande antal asylärenden.

Finns lärdomar från 1992 års flyktingvåg?

I inledningsskedet av Riksrevisionens granskning av beredskap för och hantering av 2015 års flyktingsituation, som redovisas i huvudtexten i denna granskningsrapport, väcktes frågan om det fanns dokumenterade erfarenheter från flyktingvågen 1992. Eftersom ett lärande-moment är en viktig del både i verksamhetsutveckling av ordinarie verksamhet och i myndigheters krisberedskapsarbete, ställde vi också frågan huruvida dessa hade tagits tillvara. Även om antalet asylsökande 1992 endast var runt hälften så stort som under hösten 2015, ville vi också jämföra eventuella lärdomar om hur Sveriges asylprövnings- och mottagandeinsatser fungerade vid de

³⁰⁴ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26, intervju med dåvarande chef för Statens invandrarverks Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17.

³⁰⁵ Intervju med Migrationsverkets stabschef, 2016-05-20, då chef för mottagningsenheten i Hultsfred i Statens invandrarverks region Syd.

³⁰⁶ Riksrevisionsverket, 1994, *Hantering av asylärenden*, RRV 1994:20, s. 39.

två olika flyktingvågorna. Att besvara dessa frågor bedömdes kunna bli så omfattande att de fick besvaras i en separat granskning, vars resultat alltså redovisas i denna bilaga.

Metod och utgångspunkter

I denna granskning har vi sökt efter utredda och dokumenterade erfarenheter av flyktingvågen 1992. Vi har då vänt oss till offentligt tryck och relevant forskningslitteratur. Vi har också sökt i olika myndighetsarkiv, men det har försvårats av att det gått så lång tid sedan flyktingvågen 1992. Huruvida sådana utredda erfarenheter från förr skulle kunna förmodas vara relevanta idag och framgent påverkas förstås av likheter och skillnader i förutsättningar mellan 1990-talet och idag.

Riksrevisionen har också gjort intervjuer med tjänstemän som var i ledande positioner i Invandrarverket vid tiden för flyktingvågen 1992. Det är främst den dåvarande generaldirektören, som tjänstgjorde mellan 1988 och december 1992, och den dåvarande chefen för verkets Flykting- och invandraravdelningen (FIA) som bistått med intressanta tillbakablickar och information som väsentligt bidragit till att vi kunnat teckna en mer fullständig bild av flyktingsituationen 1992, dess hantering och kontext. De intervjuade tillfrågades också bl.a. om framgångsfaktorer, misstag och utmaningar i samband med hanteringen av flyktingvågen.

Riksrevisionen har i denna granskning fokuserat på Invandrarverket. Under 1990-talets början hade även de lokala polismyndigheterna en roll i mottagandet och asylprocessen (gränskontroll, registrering och viss utredning). Bl.a. av resursskäl har det inte varit möjligt att intervjua vid polismyndigheter i denna granskning. Granskningen avgränsas till erfarenheter av beredskap inför och hantering av den akuta situationen som uppstod när många flyktingar kom under en kort tidsperiod. Konsekvenserna för den vidare asylprövningen och -mottagandet fram till beslut i första instans berörs endast i viss utsträckning.

Resten av bilagan är disponerad som följer. I nästa avsnitt beskrivs den beredskap som fanns inför den stora flyktingvågen 1992. Därefter följer ett avsnitt om dåtidens asylskäl, processerna för asylmottagande respektive asylprövning samt ansvarsförhållandet för detta mellan offentliga aktörer. Detta ska beskriva hur förvaltningen var organiserad för att hantera flyktingsituationen och vilket regelverk som gällde för detta. I bilagens femte avsnitt beskrivs sedan hur Invandrarverket de facto hanterade den stora flyktingströmmen som anlände till Sverige 1992. Några framgångsfaktorer respektive problem redovisas också. I ett sjätte avsnitt beskrivs kort och exemplifieras hur ändringar i regelverket, ”flyktingpolitiken”, i realiteten styrde och begränsade flyktingströmmarna till Sverige under tiden för Balkankrisen. Bilagens sjunde och avslutande avsnitt drar slutsatser och diskuterar kortfattat eventuella lärdomar.

Beredskap och krisberedskap inför flyktingvågen 1992

Invandrarverkets beredskap

På samma sätt som Migrationsverket gör idag lämnade Invandrarverket under 1990-talet budgetunderlag fyra gånger per år till regeringen, baserade på egna prognoser om verksamhetens volym.³⁰⁷ Under de tre åren före 1992 kom det till Sverige ca 30 000 asylsökande per år (se diagram 1 ovan), vilket redan det var en rekordnivå. Under hösten 1991 skrev verket till regeringen att den svåra situationen i Jugoslavien inte bedömdes ha någon lösning i sikte.³⁰⁸ Mot bakgrund av "den relativt stora grupp jugoslaver som redan finns i Sverige" bedömde verket det som sannolikt att många skulle söka sig till just till Sverige under 1992. Verket prognostiserade och planerade vid denna tidpunkt för 30 000 asylsökande samtidigt som kapacitetstaket bedömdes till 40 000–50 000 asylsökande med ordinarie, men förstärkt, organisation. Verket klargjorde att konsekvenserna skulle bli att väntetiderna i alla led skulle öka kraftigt liksom att budgeten skulle överskridas.³⁰⁹

Av en senare skrivelse till regeringen framgår att ledningen för Invandrarverket för att underlätta platsanskaffningen hade skrivit till samtliga militärbefälhavare och bitt om hjälp med inkvartering m.m. Motsvarande förfrågan hade också gjorts till frivilligorganisationer.³¹⁰ Verksledningen hade också i en skrivelse orienterat samtliga kommuner, Svenska Kommunförbundet med länsavdelningar, länsstyrelser, civilbefälhavare m.fl. om verkets bedömning och planering vid en eventuell extraordinär inströmning.³¹¹

Samhällets krisberedskap

Vid 1990-talets början begränsades samhällets beredskap för extraordinära situationer och händelser till att antingen röra hot om krig, vilket var totalförsvarets ansvarsområde, eller sådant som olyckor, bränder, gasutsläpp osv, vilket hanterades av räddningstjänsten. För andra sorters ansträngda situationer i fredstid fanns varken någon särskild organisation eller någon särreglering. I frånvaro av sådana var det, liksom det är idag, varje myndighets ansvar och befogenhet att lösa sina uppgifter liksom att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.³¹²

³⁰⁷ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26. Numera lämnar myndigheterna budgetprognoser fem gånger per år.

³⁰⁸ Statens invandrarverk, skrivelse till regeringen 1991-12-17, dnr 111-91-8282.

³⁰⁹ Statens invandrarverk, skrivelse till regeringen 1991-12-17, dnr 111-91-8282.

³¹⁰ Statens invandrarverk, styrelsens skrivelse till regeringen 1992-06-25, dnr 119-92-4231.

³¹¹ Ibid.

³¹² 6 § förvaltningslagen (1986:223).

I december 1991 uppmärksammade Invandrarverket också regeringen på att det fanns en påtaglig risk för en regelrätt massflykt till Sverige, med så mycket som 50 000 hjälpsökande per vecka över längre tidsperioder.³¹³ Bakgrunden till detta var situationen i före detta Sovjetunionen, vilket också var något fler västeuropeiska länder var medvetna om.³¹⁴ För en sådan situation, med strömmar långt över Invandrarverkets kapacitetstak, fanns det, påpekade verket, ingen beredskap med gällande reglering. Invandrarverket föreslog därför att regeringen skyndsamt skulle ta fram ett slags undantagsreglering som, på flyktingområdet, ”fyller ut det gap som finns mellan det fredstida regelverket och den beredskapslagstiftning som får sin tillämpning i krig eller krig i vår omvärld föranledda utomordentliga förhållanden”.³¹⁵ Verket framförde också att Sverige även behövde ha en beredskap för det fall massflykten skulle inträffa innan en ny sådan undantagsreglering var på plats.³¹⁶

Till följd av skrivelsen fick en särskild utredare året därpå regeringens uppdrag att överväga behovet av en sådan undantagslagstiftning vid massflykt.³¹⁷ Enligt den skiss på förslag som utredaren sedan lämnade skulle denna lagstiftning under normala omständigheter vara vilande och aktiveras endast när regeringen beslutade om det, i händelse av massflykt till Sverige. En viktig del i utredarens förslag var att kommunerna skulle ta över mottagandet när Invandrarverkets system inte längre klarade av det. Utredaren föreslog också en helt ny sorts flyktingkategori, ”hjelpsökande”, för vilka beslut om ”tillfälligt skydd” skulle kunna fattas på gruppnivå (till skillnad från asylärenden där varje ärende prövas individuellt). Huvudregeln för hjälpsökande med tillfälligt skydd skulle vara att de inom en relativt kort tid skulle återvända till det land de kom från.

Att döma av direktiven till en ny utredning, Hot- och riskutredningen, uppmärksammade regeringen att samma lagstiftningsmässiga tomrum även fanns för andra fredstida påfrestningar som för en eventuell massflyktsituation.³¹⁸ Den nya utredningens uppdrag var att beskriva och analysera olika krisscenarion, där massflykt till Sverige var ett bland flera, och lämna förslag till ny lagstiftning regler och förvaltningsändringar för att öka beredskapen för fredstida påfrestningar.

³¹³ Statens invandrarverk, skrivelse till regeringen 1991-12-17, dnr 111-91-8282.

³¹⁴ Exempelvis hade hanteringen av en situation med massflykt från Ryssland diskuterats ända sedan 1989 bland de nordiska generaldirektörerna vid regelbundna möten fyra gånger per år (intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26).

³¹⁵ Statens invandrarverk, skrivelse till regeringen 17 december 1991, dnr 11-91-8282.

³¹⁶ Ibid. Invandrarverket föreslog att regeringen skulle skaffa riksdagens bemyndigande för att kunna tvinga kommunerna att delta i det direkta mottagandet av asylsökande från Jugoslavien, vid en fortsatt stark inströmning av asylsökande från Jugoslavien.

³¹⁷ Dir. 1992:51, *Översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen*.

³¹⁸ Dir 1993:4, *Utredning om påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt om vissa frågor inom totalförsvarets civila del*.

1993 lämnade utredningen ett delbetänkande³¹⁹ där man redogjorde för och analyserade ett massflyktsscenario givet den då rådande lagstiftningen och förvaltningsorganisationen. Analysen visade att i synnerhet tak över huvudet, utspisning, registrering, tillgång till lokaler, tillgång till hälso- och sjukvård, logistik, ordning och säkerhet, samt oklarheter i ansvar och samordning mellan offentliga aktörer var svaga punkter i samhällets hantering. I delbetänkandet lämnade utredningen en rad förslag för att komma tillrätta med de utpekade problemen. Senare lämnade utredningen i sitt huvudbetänkande³²⁰ också en lång rad förslag som sammantaget skulle förbättra samhällets beredskap vid olika slags påfrestningar i fredstid. Det är i efterhand svårt att avgöra vilka förslag som genomfördes och inte. Förslaget om tillfälligt skydd för hjälpsökande genomfördes 1994.³²¹ Någon undantagslagstiftning infördes dock inte. Istället beslutade riksdagen efter vidare utredningar att samhällets krisberedskap skulle regleras och organiseras på annat sätt. I propositionen om Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred³²² 1996 anförde regeringen dock att massflykt till Sverige var ett av tio utpekade krisscenarioer som samhället skulle ha särskild beredskap för. Riksdagen bestämde därför att regeringen årligen skulle redovisa till riksdagen hur beredskapen för massflykt såg ut.³²³

Asylregler och ansvarsfördelning för mottagning och asylprövning

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat de dåtida systemen för flyktingmottagning och asylprövning. Ambitionen är att teckna en bild där skillnaderna mot dagens system blir tydliga. Detta för att belysa i vilka avseenden dåtidens lärdomar är applicerbara på dagens situation eller inte.

Asylskäl och uppehållstillstånd enligt 1989 års utlänningslag

Under flyktingvågen 1992 var det 1989 års utlänningslag som reglerade på vilka grunder man kunde få asyl i Sverige. Asylskälen avvek inte på något avgörande sätt från dagens mer än att bestämmelserna var något mindre utvecklade. Idag finns också ett kraftigt förstärkt skydd för förföljda på grund av kön och sexuell läggning. En viktig skillnad är dock att det i utlänningslagen 1989 fanns en möjlighet (för

³¹⁹ SOU 1993:89, *Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande*.

³²⁰ SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle*.

³²¹ Se t.ex. Appelqvist, Maria och Aina Tollefsen Altamirano, 1998, "Svensk flyktingpolitisk utveckling under 1990-talet" i *En ny flyktningspolitik i Norden*, Nordiska ministerrådet.

³²² Prop. 1996/97:11, *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*.

³²³ Detta redovisningssystem utvecklades runt år 2000 då man utvecklade samhällets krisberedskap i en ny mer generell riktning.

regeringen) att vid särskilda skäl såsom t.ex. stort antal asylsökande, inte bevilja s.k. de facto-flyktingar och krigsvägrare asyl.³²⁴ Denna möjlighet finns inte kvar i dag.

Asylprövningens och -mottagandets organisering

Invandrarverket hade 1985 fått ta över ansvaret för asylmottagandet från Arbetsmarknadsstyrelsen. Verket började då bygga upp institutioner för detta, förläggningar m.m., samtidigt som flyktingströmmarna ökade. Huvudsakligen drev Invandrarverket flyktingboendena i egen regi, men även upphandlade enheter förekom.³²⁵ Till skillnad från idag var det Invandrarverkets ansvar att anordna skola och tillhandahålla hälso- och sjukvård för mottagna. Samtidigt som den nya utlänningslagen trädde i kraft, den 1 juli 1989, fick Invandrarverket en ny organisation som innebar en regionalisering och decentralisering med långtgående delegering av uppgifter och befogenheter.³²⁶ Omorganisationen innebar att ansvaret för asylmottagandet flyttades från centralt i verket till fyra självständiga regioner. Ett syfte var att effektivisera handläggningen av utlänningsärenden och därmed kunna korta ner väntetiderna i systemet.³²⁷ Verkets nya generaldirektör skulle genomföra omorganisationen.³²⁸ I och med de stadigt ökande flyktingströmmarna till Sverige fick verket fortlöpande expandera verksamheten i regionerna.

Asylprocessen såg annorlunda ut på 1990-talet än vad den gör idag. Polisen ansvarade för flera moment i processens inledning än idag och var också ansvarig för avvísningar. Idag svarar polisen endast för inresekontrollen till Sverige³²⁹ samt för de avvísningsärenden som Migrationsverket överlämnar när den sökande inte medverkar. Under 1990-talet stod den lokala polismyndigheten för inresekontroll och för upptagande och registrering av asylansökan. I samband med detta genomförde de även en s.k. *grundutredning*. Grundutredningen bestod av ett kortare förhör för att fastställa den sökandes identitet, färdväg till Sverige samt grund för asylansökan.³³⁰ Om det var uppenbart att personen inte hade grund för asyl eller uppehållstillstånd kunde polisen besluta om direktavvisning. Den sökande placerades annars

³²⁴ Denna bestämmelse kom att användas redan den 13 december 1989 i det s.k. Luciabeslutet, mer om detta i avsnittet Flyktingpolitiska beslut nedan.

³²⁵ Exempelvis drev riksdagsledamoten och partiledaren för Ny demokrati, Bert Karlsson en flyktingförläggning med plats för 700-800 personer (intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26).

³²⁶ RRV 1994:20, s. 28.

³²⁷ Prop. 1987/88:158, *Om ny organisation för statens invandrarverk*. Fler syften var att skapa ett bättre flyktingmottagande samt att förbättra samverkan mellan verket och berörda myndigheter och kommuner.

³²⁸ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

³²⁹ Idag kontrolleras normalt inte inresande från Schengen-länder, vilket medförde att många som hösten 2015 avsåg att söka asyl i Sverige passerade gränsen oidentifierade (artiklarna 23–25 Europarådets och parlamentets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)). Den 12 november 2015 infördes dock en temporär gränskontroll även för resande från Schengen.

³³⁰ SOU 1992:133, s. 42.

på en av Invandrarverkets fyra *utredningsslussar* (en i varje region) där den egentliga *asylutredningen*, den s.k. B-utredningen, vidtog.³³¹ Fram till halvårsskiftet 1992 var det Polisen som genomförde även B-utredningen. I syfte att samla ansvaret för och snabba upp asylprocessen övergick B-utredningen då till Invandrarverket. Denna överlämning sammanföll alltså med att inflödet av flyktingar var som allra störst, se diagram 2.

Syftet med utredningsslussarna var att koncentrera inkvarteringen till ett fåtal ställen i Sverige för att underlätta en snabb och tillförlitlig handläggning av asylärendena. Vid varje utredningssluss fanns en s.k. *asylbyrå* där ansökningarna hanterades. Till skillnad från idag tillämpade Invandrarverket en mekanism för att fördela de asylsökande jämnt mellan verkets fyra nya regioner. Under flyktingvågen från forna Jugoslavien 1992 åstadkoms detta genom att sökande från region Syd (dit de flesta flyktingarna kom) transporterades med buss till asylslussarna främst i regionerna Väst och Norr.³³²

Efter asylutredningen kunde det ofta bli lång väntan på flyktingförläggning. De som sommaren 1992 flyttade ut från en förläggning till en kommun hade i genomsnitt vistats sammanlagt ett och ett halvt år inom mottagningssystemet.³³³ Asylsökande var fria att bosätta sig var de ville men rätten till ekonomiskt bistånd under asylprövningen var i normalfallet knutet till att man bodde på en förläggning, varför de flesta valde det alternativet.

När asylutredningen var klar överlämnades den (av Polisen före juli 1992 och därefter av utredande handläggare vid Invandrarverket) till beslutande handläggare vid Invandrarverket som fattade beslut i första instans. De som fick stanna (med permanent uppehållstillstånd), placerades av verket ut i Sveriges alla kommuner.³³⁴ De flesta av dem som fick avslag på sin ansökan, ca 90 procent, överklagade³³⁵, vilket t.o.m. 1991 gjordes till regeringen. För dem som fick avslag hos regeringen, fanns det vidare en möjlighet att lämna in en ny ansökan till Invandrarverket om man kunde åberopa nya skäl som inte hade prövats tidigare (2 kap. 5 § andra stycket, 1989 års utlänningslag). I praktiken kom det oftast att handla om humanitära skäl

³³¹ På grund av den stora inströmningen 1992 och att det var fullt redan tidigare, tillskapades slussannex och flera tillfälliga förläggningar under 1992. Ibland kunde verket inte tillhandahålla slussplats direkt efter grundutredningen utan asylsökande tvingades bo temporärt på s.k. transitförläggningar i väntan på plats på slussar och annex (SOU 1992:133, s. 27).

³³² I region Öst hade man ett stadigt inflöde av asylsökande via Arlanda så att kvoten i stort sett uppnåddes (intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26).

³³³ SOU 1992:133, s. 29.

³³⁴ Eftersom många fick stanna var behoven av kommunplaceringar stora och därför tillämpades den s.k. Hela-Sverige-strategin. Den gick ut på att alla kommuner solidariskt skulle ta emot utlänningar som fått uppehållstillstånd. Detta fungerade väl med något undantag (intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26).

³³⁵ RRV 1994:20, s. 36.

som uppkommit under långvarig vistelse i Sverige.³³⁶ Denna möjlighet till ny prövning är idag ytterst begränsad (12 kap. 18-19 b §§, utL).

Med de ökande flyktingströmmarna blev det i början av 1990-talet väldigt många överklagningsärenden som nådde regeringen och dess beslut kunde därmed dröja. Detta var naturligtvis negativt för de väntande och belastade dessutom mottagnings-systemet. I syfte att avlasta regeringen bildades i januari 1992 en särskilt myndighet för överklagande: Utlänningsnämnden. När nämnden bildades fick den ta över de ca 7 000 ärenden som låg väntande hos regeringen. Om Invandrarverket själva var osäkra i olika ärenden kunde de, t.o.m. 1991, också vända sig till regeringen för vägledning i praxisfrågor. Denna praxisstyrande roll togs i huvudsak också över av Utlänningsnämnden 1992.³³⁷ Under hela Jugoslavienkrisen fick Invandrarverket inga vägledande beslut, vare sig från nämnden eller från regeringen.³³⁸ Inrättandet av nämnden bidrog därmed till att väntetiderna i asylprocessen ökade under våren 1992.³³⁹

Vid denna tid kunde regeringen också besluta genom förordningar om ändrade villkor för uppehållstillstånd. Detta gjordes framförallt för att Invandrarverket skulle kunna bevilja uppehållstillstånd för grupper som väntat länge på beslut, t.ex. barnfamiljer (den s.k. tretermnsförordningen).³⁴⁰

T.o.m. 1991 var regeringen alltså en central aktör i asylprocessen med stort inflytande över flyktinginvandringen, dels via sin styrning av praxis men också via överprövningen av överklagade ärenden. Efter en period med Utlänningsnämnden, under vilken rollfördelningen mellan nämnden och regeringen utreddes ett par gånger, blev asylprocessen 2006 ett rent domstolsförfarande med tre migrationsdomstolar och en migrationsöverdomstol.

Enligt dåvarande lagstiftning hade den som fått avslag två veckor på sig att lämna landet, och Invandrarverket hjälpte till med hemresan. Därefter övergick ansvaret till Polisen och Kriminalvårdsverkets transportorganisation, alltmedan den avvisade blev kvar på Invandrarverkets förläggning.³⁴¹

Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att vid tiden för flyktingvågen från forna Jugoslavien var asylskälen i stort sett desamma som idag, men tillämpningen

³³⁶ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

³³⁷ En viss möjlighet för verket och nämnden att vända sig till regeringen behölls dock. Nämnden och verket fick "med eget yttrande" överlämna utlänningsärenden till regeringen för avgörande, huvudsakligen när det bedömdes vara av särskild vikt för rättstillämpningen att ärendet prövades av regeringen. 7 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529).

³³⁸ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Se t.ex. RRV 1994:20, s. 33.

³⁴¹ Riksrevisionsverket, 1993, *Vad kostar Invandrarverkets förläggningar?*, RRV F 1993:5, s. 104.

var mer politiskt styrd, och ansvarsförhållandena mellan de inblandade offentliga aktörerna bidrog till långa väntetider i asylprövningen och därmed också i mottagningen.

Hantering av den akuta situationen sommaren 1992

När det gäller hur Invandrarverket hanterade och löste sina uppgifter när flyktingströmmarna ökade så drastiskt under sommarmånaderna 1992 finns det inga dokumenterade utvärderingar eller utredningar som Riksrevisionen har kunnat hitta.³⁴² Nedanstående redogörelse av hur den akuta situationen som uppstod hanterades bygger huvudsakligen på intervjuer med tjänstemän i dåvarande Invandrarverket.

Hur klarade Invandrarverket uppgifterna i samband med flyktingvågen?

Alla system har ett kapacitetstak där systemet slutar att fungera, och strax före den stora flyktingströmmen under sommaren 1992 bedömde Invandrarverket i en skrivelse till regeringen att detta tak låg på 45 000 asylsökande på årsbasis. I efterhand kunde dock Invandrarverket, liksom senare Hot- och riskutredningen, konstatera att verket ”klarade situationen” och lyckats ta emot 84 000 asylsökande under 1992 utan systemkollaps. Den arbetsgrupp som för utredningen hade analyserat ett massflyktsscenario bedömde att gränsen för systemkollaps snarare låg på 100 000 asylsökande per år. Detta var dock villkorat av den då mycket gynnsamma bostads-situationen.³⁴³ Även de som Riksrevisionen har intervjuat bedömer att verket totalt sett klarade av sina uppgifter under flyktingvågen 1992³⁴⁴, men samtidigt beskriver de också att situationen stundtals var svår. Att ordna tak över huvudet, utspisning, handla upp lokaler och rekrytera för att ta hand om alla som kom var akuta uppgifter att lösa. Omfattningen medförde dock längre väntetider längre fram i processen. 1993 var t.ex. den genomsnittliga vistelsetiden vid asylsluss 4,5 månader, att jämföra med målsättningen om 2-3 veckor.³⁴⁵ Invandrarverket var även ansvarig myndighet för invandrades integration, och riksdagens revisorer noterade redan året före flyktingvågen från Jugoslavien att det ökande flyktingmottagandet trängde ut verkets andra åtaganden.³⁴⁶

³⁴² Kort efter flyktingvågen genomförde dock Riksrevisionsverket, på regeringens uppdrag, två granskningar av Invandrarverkets förläggningsverksamhet respektive hantering av asylprocessen. Granskningarna täcker dock längre tidsperioder och nämner över huvud taget inte den akuta flyktingsituationen under 1992.

³⁴³ SOU 1993:89, s. 42.

³⁴⁴ Intervju med tillförordnad operativ chef i Migrationsverket, då administrativ chef i Invandrarverkets region Norr, 2016-05-19, intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26 och intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17.

³⁴⁵ RRV F 1993:5, s. 24.

³⁴⁶ Riksdagens revisorer, 1992, *Invandrapolitikens inriktning och resultat*, rapport 1991/92:12, s. 66.

Framgångsfaktorer, hinder och problem

Vi har som tidigare anförts inte hittat några utvärderingar som särskilt behandlar ansvariga myndigheters hantering av den akuta, tidsbegränsade, flyktingsituationen under delar av 1992. Därmed finns inga dokumenterade framgångsfaktorer utöver den allmänt gynnsamma bostadssituationen. Nedan följer en sammanställning av vad intervjupersonerna framfört när de tillfrågats om framgångsfaktorer respektive hinder och problem.

Enligt den dåvarande generaldirektören var det en fördel att så många kom koncentrerat till en inreseort, Ystad, och att alla som kom också avsåg att söka asyl i Sverige.³⁴⁷ En annan viktig förutsättning för att hantera det stora antalet flyktingar var, enligt dåvarande chefen för Flykting- och invandraravdelningen vid Invandrarverket, de goda kontakter med rederierna som utvecklats. Med några timmars varsel visste man hur många asylsökande som förväntades komma med färjorna från Polen. Därmed kunde Invandrarverket i tid förbereda bussar som hämtade migranterna vid färjeterminalerna och skjutsade dem vidare till ankomstboenden och regionkontoren i landet.³⁴⁸

Som tidigare nämnts hade verket nyligen genomgått en omorganisation med en tydlig regionalisering just för att effektivisera och förbättra asylmottagandet, och detta var enligt två av de Riksrevisionen intervjuat också en viktig förutsättning för att klara uppdraget.³⁴⁹ Systemet för att fördela asylsökande jämnt mellan regionerna bidrog också till att verket klarade uppgiften att ta emot och skaffa bostäder till så många som 84 000 flyktingar under 1992.³⁵⁰ Både regionaliseringen och mekanismen för ärendefördelningen kritiserades 1994 av Riksrevisionsverket som förordade att vissa delar av verksamheten centraliserades mer. RRV:s analys rörde emellertid kostnadseffektiviteten i Invandrarverkets mottagningsverksamhet under mer normala förhållanden och behandlade inte hur systemen skulle fungera i en situation med oförutsett många asylsökande.³⁵¹

En svårighet när det plötsligt kom så många flyktingar på så kort tid var, trots den relativt goda tillgången, bostadsfrågan. Efter att flyktingströmmarna vuxit i flera år var det redan fullt på Invandrarverkets anläggningar. Utöver verkställighetsstopp och utredningsstopp för vissa grupper var en bidragande orsak också att det var svårt

³⁴⁷ Som jämförelse var det under flyktingvågen hösten 2015 en relativt stor andel som endast skulle resa genom Sverige för att söka asyl i andra länder, se rapportens huvudtext.

³⁴⁸ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26, och Dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016, *Erfarenheter från 90-talets Balkankris*, seminariepresentation, 2016-01-26.

³⁴⁹ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26, och intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17.

³⁵⁰ Dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016, *Erfarenheter från 90-talets Balkankris*, seminariepresentation, 2016-01-26.

³⁵¹ RRV F 1993:5, s. 107 ff.

att få sökande som fått avslag att lämna landet. I december 1992 bodde över 6 000 personer som fått avslag i sista instans kvar på förläggningar.³⁵² Enligt en rapport från Riksrevisionsverket varierade också polisdistriktens prioritering av dessa ärenden, och det fanns tecken på att avvisningsverksamheten också var underfinansierad.³⁵³

Mot bakgrund av allt detta blev Invandrarverket tvunget att sänka kraven på de tillfälliga ankomstboendena som togs i bruk innan de sökande kunde bussas vidare till en utredningssluss. Enligt den dåvarande generaldirektören fick verkets regioner söka brett, något man redan var vana vid sedan flera år. Exempelvis hyrdes kryssningsfartyget M/S Churchill som flyktinförläggning i Malmö hamn redan 1989–1991.³⁵⁴ Kraven fick sänkas till de allra mest basala, såsom brandskydd och sanitet. Skolsalar, campingplatser och stugbyar togs i bruk, och i Göteborg användes under 1989 en bostadsplattform som flyktinförläggning. I Ystad inredde verket en tom bilhall med våningssängar och plats för ca 1 000 personer för att klara av att ge alla ankommande tak över huvudet.³⁵⁵

En framgångsfaktor för att lösa verkets uppgifter i den akuta situationen var också att verksledningen före sommaren 1992 hade bett militären och frivilligorganisationer om hjälp med inkvartering (se avsnittet Beredskap och krisberedskap ovan). Exempelvis anlades på Västra lägret i Skillingaryd ett tältboende för 700 flyktingar 1992 som stannade 1–2 veckor.³⁵⁶ I Rinkaby utanför Kristianstad byggdes också ett läger med 65 tält och 16 sängplatser i varje som transitboende.³⁵⁷ En stor fördel jämfört med idag var att tälten redan fanns och ägdes av Försvarmakten och frågor om bygglov m.m. inte aktualiserades för dessa boenden.³⁵⁸

Ännu en svårighet var att rekrytera personal till Invandrarverkets verksamheter, vilket verket uppmärksammade regeringen på i en skrivelse redan före flyktingvågen. I skrivelsen, daterad i maj 1992, anförde Invandrarverket att personalen redan då var utarbetade och i stort behov av sin sommaresemester.³⁵⁹ Och mellan juni och

³⁵² I genomsnitt hade de varit kvar på förläggningen en månad efter att ha fått beslut om avslag (RRV F 1993:5, s. 104).

³⁵³ RRV F 1993:5, s. 104 och intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17.

³⁵⁴ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26, intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17, samt exempelvis http://www.faktaomfartyg.se/winston_churchill_1967.htm. Hämtad 2016-12-13.

³⁵⁵ Intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17.

³⁵⁶ Jönköpingsposten 8 oktober 2015, *Tält för 700 på Västra lägret 1992*. <http://www.jp.se/article/talt-for-700-pa-vastra-lagret-1992/>. Hämtad 2016-12-01.

³⁵⁷ Expressen 12 december 2015, *Från tältläger till minister och tillbaka*. <http://www.expressen.se/kvalls-posten/fran-taltlager-till-minister-och-tillbaka/>. Hämtad 2016-12-01.

³⁵⁸ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

³⁵⁹ Statens invandrarverk, skrivelse till regeringen 1992-06-09, dnr 119-92-3928.

september kom sedan 45 000 flyktingar till Sverige (diagram 2). Personalförsörjningen blev ett påtagligt problem både för mottagningsverksamheten och för asylprövningsverksamheten, men främst för den senare där det krävdes jurister.³⁶⁰

Invandrarverket fick därför anpassa både ett moment i själva asylutredningen och bemanningen för att snabba på asylärendena. I region Syd utvecklade man en ny modell för asylutredningen, s.k. självutredning, där den asylsökande fick besvara frågor skriftligen följt av ett muntligt förhör, i stället för den sedvanliga muntliga förhandlingen. Självutredning var ett effektivt sätt att registrera asylansökningar på 1990-talet när söktrycket var som störst, men det fungerade inte för alla sorters ärenden.³⁶¹ De andra regionerna följde sedan efter i olika grad.

En tydlig skillnad mot idag var att statliga myndigheter hade betydligt större möjligheter att direktupphandla boenden och annat som behövdes³⁶² (upphandlingsförordningen, 1986:3661). Enligt fler av Riksrevisionens intervjuer med dåvarande ledningen för Invandrarverket var detta en stor fördel, eller t.o.m. en förutsättning, för att kunna hantera den akuta situation då tusentals flyktingar per vecka anlände till Sverige och behövde mat, tak över huvudet, hälso- och sjukvård m.m.³⁶³

Året efter flyktingvågen, 1993, granskade Riksrevisionsverket kostnadseffektiviteten i Invandrarverkets förläggingsverksamhet.³⁶⁴ Riksrevisionsverket påpekade att kostnadseffektiviteten i mottagningsverksamheten påverkades av hur väl asylprocessen fungerade, och därmed av andra inblandade aktörer. Som tidigare nämnts hade Polisen ansvar dels för registrering och grundutredning, dels för asylutredningen (t o m juni 1992), och dels vid avvisning. Riksrevisionsverket påpekade att systemet med flera olika ansvariga aktörer i asylprocessen utgjorde en ineffektivitet som påverkade Invandrarverkets mottagningsverksamhet negativt och därmed också samhällets kostnader för flyktingmottagningen. Enligt RRV var det exempelvis problematiskt att Polisen inte prioriterade grundutredningar och att kvaliteten på dessa när de lämnades över till Invandrarverket ibland var låg.³⁶⁵ Riksrevisionen har inte intervjuat företrädare för dåtida polismyndighet(er). Ingen av dem vi har

³⁶⁰ Intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17. I förläggingsverksamheten gick det lite lättare att rekrytera; man kunde rekrytera bredare än tidigare, bland personer med andra examina än socionom-examen.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² Intervju med Migrationsverkets stabschef, då chef för mottagningsenheten i Hultsfred i region Syd, 2016-05-20, och intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17.

³⁶³ Intervju med Migrationsverkets stabschef, då ansvarig för mottagningsenheten i Hultsfred i region Syd, 2016-05-20, intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26, och intervju med dåvarande chef för Invandrarverkets Flykting- och invandraravdelning, 2016-11-17.

³⁶⁴ Riksrevisionsverket anförde att förläggingsverksamheten skulle kunna effektiviseras, dels genom åtgärder för att snabba upp asylprocessen (både hos Invandrarverket och andra involverade aktörer såsom Polisen och kriminalvårdens transporttjänst) och dels genom åtgärder för effektivare styrning och uppföljning av verkets upphandlingar (RRV F 1993:5).

³⁶⁵ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

intervjuat har emellertid anfört några större problem med att samverka med Polisen eller andra myndigheter under hanteringen av flyktingvågen 1992.

Flyktingpolitiska beslut för att hantera flyktingströmmarna

1989 infördes en ny utlänningslag i syfte att göra lagstiftningen mer ändamålsenlig i en situation där invandringen gått från att länge omfatta främst arbetskraftsinvandring till en snabbt ökande flyktinginvandring. Samtidigt omorganiserades också förvaltningen på området; ansvaret för mottagande och integration av invandrare övergick från Arbetsmarknadsstyrelsen till Invandrarverket. Några år senare inrättades Utlänningsnämnden, för överprövning i asylärenden, liksom att Invandrarverket övertog (i stort sett) hela asylutredningsansvaret från Polisen. Denna sorts systemanpassningar till en ny internationell migrationssituation delade Sverige med de flesta andra länder i Västeuropa.³⁶⁶ Flyktingvågen 1992 inföll alltså under en tid då systemen för asylmottagning och -prövning var relativt nya och under anpassning och utveckling.

Murens fall 1989 och därefter Sovjetunionens upplösning 1991 innebar att det världspolitiska läget var mycket osäkert. Flyktingströmmar från före detta satellitstater till Sovjetunionen initierades i spåret av detta. Även andra konflikthärddar (såsom t.ex. Iran, Afghanistan m.fl.) i världen bidrog till att det samlade antalet flyktingar i världen och den andel som nådde Sverige ökade stadigt. Regeringen hade både ansvar för och möjlighet att utforma och anpassa de svenska systemen till dessa förhållanden och till sina egna preferenser³⁶⁷. Numera är Sverige bundet av EU:s gemensamma flyktingpolitik.

Allt detta medförde att regeringen flera gånger fattade beslut i syfte att motverka för stora flyktingströmmar till Sverige.³⁶⁸ Att teckna en fullödig bild av detta komplexa område har inte varit möjligt inom ramen för Riksrevisionens granskning. Istället beskriver vi tre exempel på hur regeringen, dels före och dels under och efter själva flyktingvågen 1992, aktivt fattade diskretionära beslut för att begränsa flyktingströmmarna till Sverige. Exempelen är det s.k. Luciabeslutet 1989 och två beslut om visumtvång 1992 och 1993.

³⁶⁶ För en jämförelse mellan tolv länders dåtida invandrings- och asylpolitik, se SOU 1993:113, *Invandring och asyl i teori och praktik – en jämförelse mellan tolv länders politik*.

³⁶⁷ Under tiden närmast kring flyktingvågen 1992, regerade tre regeringar – en s-ledd under Ingvar Carlsson, en borgerlig samlingsregering under Carl Bildt där Folkpartiet innehade invandrarministären, samt åter en s-ledd under Ingvar Carlsson. Regeringen Bildt rev exempelvis upp Luciabeslutet som fattats av regeringen Carlsson.

³⁶⁸ Appelqvist, Maria och Tollefsen Altamirano, Aina, 1998.

Luciabelslutet 1989

I spåret av murens fall började en utsatt minoritet i Bulgarien, bulgarianturkar³⁶⁹, att fly. De flesta flydde till Turkiet som svarade med att införa visumtvång. Många sökte sig också till Sverige. Regeringen ville hejda invandringen då den bedömde att de flesta i denna grupp inte hade flyktingskäl. Först infördes, 1 oktober 1989, visumtvång för bulgariska medborgare.³⁷⁰ Detta visade sig dock snart vara verkningsslöst.³⁷¹ Den 13 december 1989 utnyttjade regeringen därför möjligheten i utlänningslagen att begränsa asylrätten (se avsnittet Asylskäl). Regeringen fattade det s.k. Luciabelslutet som innebar att hela Sveriges flyktingpolitik i ett slag gick från relativt generös till att i stort sett endast följa FN:s minimikrav. Alla asylsökande utom de som uppfyllde Genèvekonventionens restriktiva flyktingdefinition skulle få avslag och utvisas. Beslutet skulle dessutom även gälla för asylsökande som redan befann sig i Sverige. Flyktingströmmen avtog men den inhemska kritiken mot beslutet var stark.

Visumtvång för olika grupper från forna Jugoslavien

Luciabelslutet revs upp av den borgerliga regeringen som tillträdde under hösten 1991. När flyktingströmmen från dåvarande Jugoslavien tilltog allt mer under sommaren 1992, såg regeringen sig dock tvungen att införa visumtvång för jugoslaviska medborgare. Detta trädde i kraft i oktober 1992 och då avtog flyktingströmmen. Under våren 1993 ökade antalet asylsökande återigen, den här gången främst från Bosnien, och i juni 1993 hade dittills 42 000 bosnier sökt asyl i Sverige under året. Detta medförde att regeringen fattade ett nytt beslut om visumtvång även för bosniska medborgare.

Utöver dessa exempel då regeringen fattat beslut i syfte att minska flyktingströmmarna till Sverige, finns ett antal exempel på hur den styrde invandringen också i motsatt riktning. Verkställighetsstopp och amnestier innebar att väldigt många fick stanna av humanitära skäl.³⁷² Av beviljade uppehållstillstånd mellan 1987 och 1997 togs hela 57 procent med hänvisning till humanitära skäl och för flyktingarna från forna Jugoslavien blev motsvarande andel betydligt större.³⁷³

³⁶⁹ En turkisk minoritet i Bulgarien som enligt Invandrarverket var utsatt på olika sätt, men inte förföljd (intervju 2016-10-26). Se också Svenska dagbladet 2015-12-15, *Luciabelslutet 1989 – när flyktingkris blev krutdurk*, <http://www.svd.se/mytomspunnet-luciabelslut-stangde-inte-sveriges-grans>. Hämtad 2016-06-28.

³⁷⁰ Se t.ex. riksdagens protokoll 1989/90:34.

³⁷¹ Detta på grund av att DDR, via vilket flyktingarna kom till Sverige, inte upprätthöll visumkravet.

³⁷² Övriga orsaker till beviljade uppehållstillstånd efter andel av samtliga: krigsvägrare 2 procent, de facto flyktingar 20 procent samt kvotflyktingar och flyktingar enligt Genèvekonventionen 12 respektive 9 procent (Demker, Marie och Malmström, Cecilia, 1999, *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning*, Studentlitteratur, s. 126.

³⁷³ Ibid.

Invandrarverket tog en aktiv roll i att formulera flyktingpolitiken

Enligt Appelqvist och Tollefsen Altamirano (1998) var Invandrarverket under 1990-talets början aktivt, och ofta initiativtagare, i olika konkreta flyktingpolitiska frågor.³⁷⁴ Ett exempel på detta återfinns i en skrivelse från verket till regeringen under försommaren 1992 där verket pläderar för de ovan nämnda visumtvången. I skrivelsen anför Invandrarverket att det faktum att Sverige nyligen anslutit sig till FN:s sanktioner mot förbundsrepubliken Jugoslavien borde innebära att det viseringsfrihetsavtal som fanns med Jugoslavien skulle upphävas och därmed skulle visumtvång för personer från Serbien och Montenegro införas. Vidare ansåg verket att eftersom Sverige i maj erkänt staten Bosnien-Hercegovina, skulle det, enligt utlänningslagen, krävas visum också för medborgare bosatta där. Sammantaget skulle detta enligt Invandrarverket ”ge en bättre utrikespolitisk balans”.³⁷⁵

Appelqvist och Tollefsen Altamirano ger flera exempel på hur verket var aktivt i flyktingpolitikens utformande. Ett sådant exempel var det tidigare nämnda förslaget om ett nytt flyktingpolitiskt instrument, tillfälligt skydd för hjälpbehövande, som verket presenterade i en promemoria hösten 1991. Förslaget avvisades först av regeringen, men infördes slutligen 1994. Enligt Appelqvist och Altamirano var verkets initiativ ofta restriktivt inriktade och baserade på olika förvaltningsmässiga problem som uppstått.³⁷⁶ Författarna drog slutsatsen att ”det förvaltningsmässiga inflytandet på den flyktingpolitiska utvecklingen är starkt” i Sverige där den idealtypiska modellen för politiskt beslutsfattande snarare är att politikerna utformar och beslutar om och myndigheterna genomför politiken. Bilden av verket som en aktiv partner i politikutformningen bekräftas av verkets dåvarande generaldirektör.³⁷⁷

Sammanfattningsvis kan man säga att flyktingpolitiken under det tidiga 1990-talet hade en betydligt mer politisk dimension. Regeringen hade, även i normalläget, en tydlig rådighet över vem som fick komma in i Sverige och vem som fick stanna via sin roll i asylprocessen (praxis och överklagandeinstans) och via ändringar i nationell lagstiftning. Vidare var också Invandrarverket mer aktivt än vad Migrationsverket är idag när det gällde att på olika sätt begränsa flyktinginvandringen till hanterbara nivåer.

Granskningsresultat

Vid den tid flyktingvågen från forna Jugoslavien inträffade var både lagstiftningen och förvaltningsorganisationen för mottagande och asylprövning under uppbygg-

³⁷⁴ Appelqvist, Maria och Tollefsen Altamirano, Aina, 1998, s. 133 ff.

³⁷⁵ Statens invandrarverk (1992), skrivelse till regeringen 1992-06-09, dnr 119-92-3928.

³⁷⁶ Appelqvist, Maria och Tollefsen Altamirano, Aina, 1998, s. 141.

³⁷⁷ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

nad och utveckling. Ett antal statliga utredningar av dessa nya system och av flyktingpolitiken genomfördes där utvecklingsbehov och effektiviseringspotential identifierades.³⁷⁸

Bland annat på grund av en diskussion i media om kostnaderna för flyktingmottagandet föreslog den dåvarande generaldirektören invandrarministern att låta Riksrevisionsverket utreda Invandrarverkets flyktingmottagning.³⁷⁹ 1993 fick Riksrevisionsverket därför regeringens uppdrag att granska verkets förläggningsverksamhet (F 1993:5) och året därpå följde en granskning av hanteringen av asylärenden (RRV 1994:20). Liksom de offentliga utredningarna kom även dessa båda att anlägga systemperspektiv och därmed omfatta längre tidsperioder och större materia än verkets hantering av den akuta situationen. Riksrevisionsverket lämnade en rad rekommendationer om möjliga effektiviseringar i dessa granskningar.

Mot bakgrund av dessa utredningar och granskningar vore det fel att säga att det inte drogs några lärdomar, även om just hanteringen av den unika situationen aldrig blev föremål för utredning. Anledningen till att den inte utreddes separat skulle kunna vara att den allmänna uppfattningen var att man ändå i stort sett klarat av den och att det var mer angeläget att justera systemen. Det är naturligtvis inte möjligt att så här långt i efterhand uttala sig om huruvida det som utreddes borde ha gjorts på ett annat sätt eller med ett annat fokus. Riksrevisionen menar dock att följande slutsatser kan vara av intresse.

Några slutsatser

Beredskap

Totalt sett verkar både Invandrarverket och regeringen före flyktingvågen under sommaren 1992 ha varit väl medvetna om risken för olika slags flyktingströmmar, till följd av det världspolitiska läget. Det är också värt att notera att Invandrarverket angav som *utgångspunkt* att det finns ett kapacitetstak för asylsystemet utöver vilket något annat, extraordinärt, måste ersätta ordinarie system. Verket var aktivt i att lämna förslag på utformningen av detta. Utifrån den dokumentation som Riksrevisionen tagit del av förefaller det också som att verket uppmärksammade regeringen på risken för en flyktingvåg i relativt god tid; dels i förhållande till kapacitetstaket, dels i förhållande till när flyktingvågen sedan inträffade.

³⁷⁸ Utöver de som tidigare nämnts; asylprövningskommittén, flykting- och immigrationsutredningen, utredning om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m., utvisningsutredningen, praxisutredningen, utredningen om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, flyktingpolitiska kommittén och invandrapolitiska kommittén.

³⁷⁹ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26. En debatt hade förts i media där framförallt verkets kostnader för flyktingförläggningar hade ifrågasatts.

Asylprocessen och långa väntetider

Under det tidiga 1990-talet bidrog ansvarsförhållandena mellan de offentliga aktörerna i asylprocessen till att de asylsökande fick vänta länge på beslut. Långa väntetider var ett centralt problem, både av mänskliga skäl och av kostnadsskäl. Detta föranledde som tidigare nämnts många av de offentliga utredningarna på mottagnings- och asylprövningsområdet. Även RRV lämnade olika slags rekommendationer för att få ner väntetiderna, både när det gäller ansvarsfördelningen mellan inblandade myndigheter och andra effektiviseringsmöjligheter.

Hantering av den akuta situationen

Riksrevisionen har som tidigare anförts inte funnit några dokumenterade utvärderingar av hur den akuta situationen hanterades. I våra intervjuer med Invandrarverkets dåvarande ledning anges relativt allmänna framgångsfaktorer (såsom jämn arbetsfördelning och decentraliserad organisation) respektive faktorer som man inte kan råda över (koncentrationen av inreseorter, liten "transittrafik" respektive större möjligheter till direktupphandling). Därmed finns kanske inte så många lärdomar att ta tillvara för framtida behov. I granskningen har det framkommit att Migrationsverket och regeringen under 2014 erbjudits ett seminarium med de som var ansvariga för den akuta hanteringen under 1992.³⁸⁰ Trots vad som anförts ovan torde en sådan kunskapsöverföring vara värdefull och dessutom inte särskilt tidskrävande. Förslaget bemöttes dock inte med något intresse från Migrationsverket. Invandrarverkets generaldirektör 1988–1992 träffade i mars 2015 en statssekreterare i Arbetsmarknadsdepartementet för en genomgång av erfarenheterna från 1992.³⁸¹

Flyktingpolitiken

Riksrevisionen har givit exempel på hur regeringen använde ändringar i flyktingpolitikens regler som "nödbroms" före, under och efter själva flyktingvågen 1992. Det är också intressant hur pass ledande roll Invandrarverket tog i att föreslå dessa begränsningar. Det kan konstateras att möjligheterna för liknande, nationella beslut idag är mycket mer begränsade i och med EU:s gemensamma flyktingpolitik.

³⁸⁰ Intervju med Invandrarverkets dåvarande generaldirektör, 2016-10-26.

³⁸¹ Ibid.