

Rapport

Kartläggning av asylverksamheten i termer av verksamhetslogik



EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2008-06-25

Dnr:

ESV-nr: ESV 2008:25

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Annika Lysén

Förord

Ekonomistyrningsverket har fått ett uppdrag av Justitiedepartementet att kartlägga och beskriva asylverksamheten i termer av verksamhetslogik. I denna rapport presenteras kartläggningen.

I detta ärende har tf avdelningschef Lasse Henricson beslutat. Utredare Annika Lysén har varit föredragande.

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	5
Inledning	6
Metod och avgränsningar för rapporten.....	10
Asylprocessen ska vara rättssäker	13
Asylprocessen ska vara human	15
Den totala väntetiden ska minska i förhållande till föregående år	19
Prövning av ansökan - rättssäkerhet	23
Prövning av ansökan – kortare handläggningstid	27
Överprövning av ansökan, den nya process- och instansordningen	31
Anvisning av boende.....	35
Verkställighet av beslut om avvisning/utvisning – självmant återvändande	39
Litteraturlista	43

Sammanfattning

Justitiedepartementet har inlett ett arbete med att se över regeringens styrning och uppföljning av verksamhetsområdet Asyl. Syftet är att effektivisera styrningen så att den i sin tur bidrar till en ökad måluppfyllelse. Som en del av detta arbete har Ekonomistyrningsverket fått i uppdrag att kartlägga och beskriva asylverksamheten i termer av verksamhetslogik. Kartläggningen avgränsas i huvudsak till prövning av asylärenden, bosättning och återvändande.

Verksamhetslogik är en teoretisk metod för att beskriva tänkta förlopp och bakomliggande antaganden om en verksamhet. Kartläggningen består av ett antal verksamhetslogiska scheman. De är utarbetade med målet för verksamhetsområdet Asyl som grund.

Mål för verksamhetsområdet Asyl

”Asylprocessen ska vara rättssäker och human i alla led. Migrationsverket ska fördjupa och förbättra samverkan med andra berörda myndigheter i syfte att effektivisera asylprocessen. Den totala väntetiden i förhållande till föregående år ska minska. Särskild hänsyn ska tas till barn.”

Migrationsverkets regleringsbrev 2007-12-19

Detta mål definierar hur verksamheten ska vara beskaffad. Det säger inget om förväntade effekter. Därför är tänkta effekter inlagda i de verksamhetslogiska schemana. De är formulerade i positiva termer, i bemärkelsen önskvärda effekter. Schemana ska illustrera ett logiskt samband mellan verksamhetens aktiviteter, förväntade prestationer och effekter, samt vilka antaganden som behöver vara uppfyllda för att resultat ska uppnås.

Asylverksamheten är mycket komplex och styrs av både lagar, förordningar och politiska mål. Antalet asylsökande varierar över åren, vilket kräver en stor flexibilitet. Att placera in denna mångfacetterade verksamhet i verksamhetslogiska scheman syftar till att ge en överblick och ett underlag för en dialog om styrning, genomförande och uppföljning av verksamhetsområdet Asyl.

Inledning

ESV har av Justitiedepartementet fått i uppdrag att kartlägga och beskriva asylverksamheten i termer av verksamhetslogik. Med asylverksamheten menas all verksamhet som ska bedrivas av Migrationsverket, Migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, polisen, Kriminalvården och länsstyrelserna från ansökan om uppehållstillstånd till bosättning eller återvändande. Med anledning av den pågående översynen av mottagandet av asylsökande ska kartläggningen i huvudsak avgränsas till verksamheten rörande prövning av asylärenden, bosättning och återvändande.

Verksamhetslogik är en teoretisk metod för att beskriva tänkta förlopp och bakomliggande antaganden om en verksamhet. Ofta är dessa inte dokumenterade och därför kan en verksamhetslogik lyfta fram sådant som är underförstått för att verksamheten ska fungera. Genom att tydliggöra en verksamhetslogik skapas ett underlag för diskussion och analys av verksamheten.

Den teoretiska ansatsen belyser hur det är tänkt att resurser ska användas för aktiviteter, som i sin tur ska leda till prestationer och effekter¹. Logiken bygger på kausala samband i en kedja av orsak och verkan. *Om* en viss verksamhet genomförs *då* förväntas resultat uppstå. Att göra en analys av verksamhetslogiken innebär att försöka avgöra om verksamheten är utformad för att lösa de problem som man har identifierat. Fokus ligger alltså på den logiska grunden för själva verksamheten. Vilar den på felaktiga antagande, som inte är ändamålsenliga, uppnås inte måluppfyllelsen. Detta innebär att målformuleringarna och antaganden är högst väsentliga. Bild A visar den teoretiska modellen för ett verksamhetslogiskt schema.

Det är Migrationsverket som ansvarar för verksamhetsområdet asyl, enligt myndighetens instruktion (2007:966 1§). I myndighetens regleringsbrev är målet för verksamhetsområdet definierat:

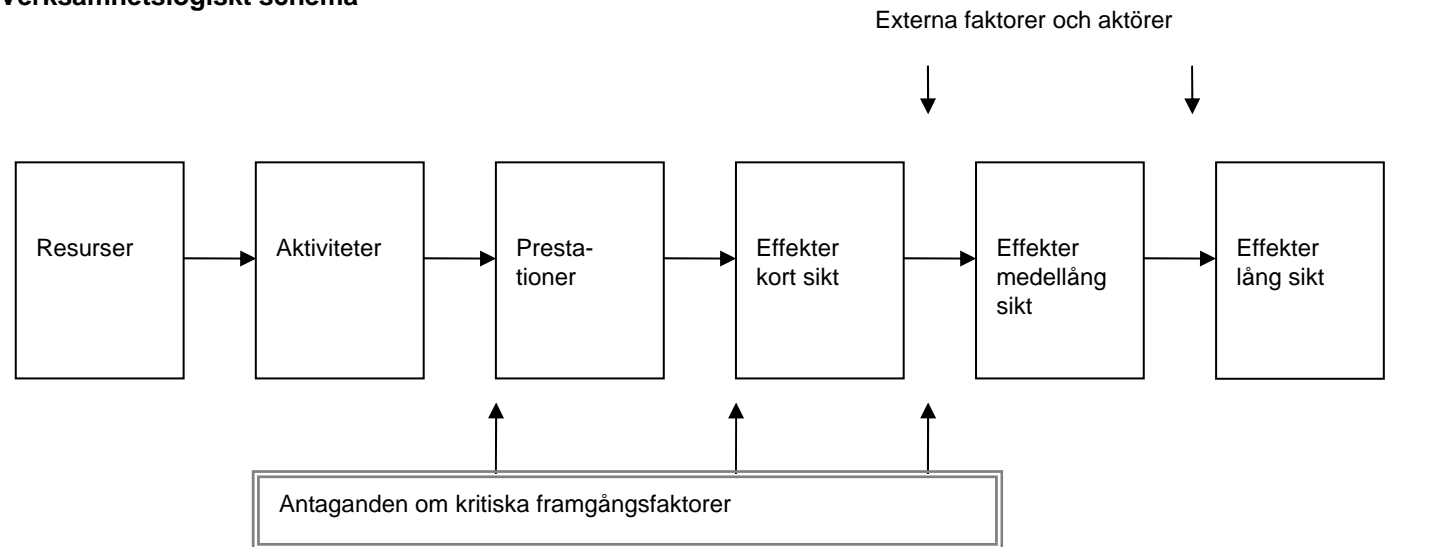
”Asylprocessen ska vara rättssäker och human i alla led. Migrationsverket ska fördjupa och förbättra samverkan med andra berörda myndigheter i syfte att effektivisera asylprocessen. Den totala väntetiden i förhållande till föregående år ska minska. Särskild hänsyn ska tas till barn.”

Målet definierar hur verksamheten ska vara beskaffad. Det pekar inte ut vilka effekter verksamheten ska leda till. Detta gäller även för hur målen för verksamhetsgrenarna är uttryckta.

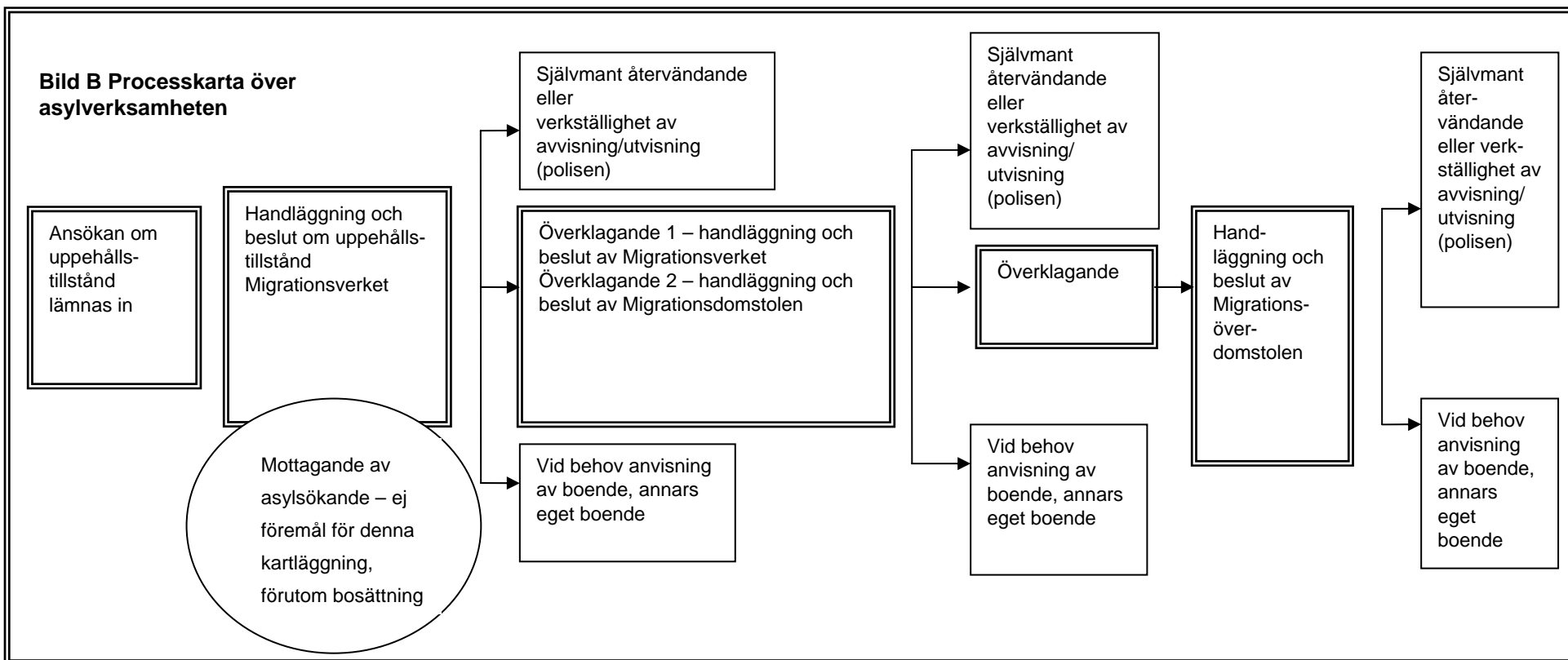
Asylverksamheten är mycket omfattande och den består av en rad olika delmoment som kan illustreras i en processkarta (se bildB).

¹ Bamberger, Rugh, Mabry, Real World Evaluationsid sid 170

Bild A Verksamhetslogiskt schema



- Resurser – med resurser menas finansiella medel, personal och utrustning. Denna rapport tar inte upp denna ruta.
- Aktiviteter – med aktiviteter menas det som myndigheten gör för att kunna leverera en prestation.
- Prestation – med prestation menas de tjänster eller produkter som myndigheten åstadkommer för att uppfylla sina åtaganden, det vill säga de prestationer som "lämnar" en myndighet och når målgruppen. I exempel prövning av asyl är handläggningen aktiviteten och beslutet prestationen.
- Effekter – en effekt är en förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat. För att kunna tala om effekt måste det således finnas ett orsaks-verkan-samband. Effekter kan uppstå i flera led. Ju längre bort i effektkedjan man kommer desto osäkrare är den direkta kopplingen till prestationerna. När det gäller effekter på lång sikt är det många andra, både faktorer och aktörer som är med och påverkar.
- Antaganden om kritiska framgångsfaktorer – lyfter upp ett antal faktorer som behöver vara uppfyllda för att aktiviteter och prestationer ska realiseras och därmed leda till effekter
- Externa faktorer och aktörer är sådant som i övrigt påverkar effekterna.



Processkarta över asylverksamheten

Den som söker asyl i Sverige ska lämna in en ansökan till Migrationsverket, som har ansökningsenheter i Stockholm, Göteborg, Märsta och Malmö. Handläggningen börjar med att Migrationsverket avgör om det är Sverige eller något annat land som ska pröva ansökan. Är det uppenbart att den asylsökande inte har behov av skydd, och inte heller har andra skäl att få stanna i landet, beslutar Migrationsverket om direkt avvisning. Avvisning sker också om den asylsökande befunnit sig i ett annat land där han eller hon kunnat få skydd, innan den asylsökande kom till Sverige.

Om det är Sverige som ska pröva asylansökan gör Migrationsverket en utredning och bedömer sedan om den asylsökande behöver skydd eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska få uppehållstillstånd i Sverige. I handläggningen ska ett muntligt förfarande ingå och den asylsökande har rätt till ett offentligt biträde om det inte är uppenbart att han eller hon kommer att få sin asylansökan beviljad. Under utredningstiden ansvarar Migrationsverket för mottagandet av den asylsökande. Den asylsökande ska erbjudas någonstans att bo, men det är också fritt att anordna eget boende. Den asylsökande förväntas delta i organiserad sysselsättning, som har som målsättning att både förbereda för ett eventuellt uppehållstillstånd i Sverige, alternativt ett eventuellt återvändande till hemlandet. Får den asylsökande ett uppehållstillstånd ska han eller hon vid behov anvisas ett boende i en kommun. De flesta väljer dock att ordna boende på egen hand.

Om Migrationsverket bedömer att den asylsökande inte har skyddsbehov eller andra skäl för att få stanna i Sverige fattar myndigheten ett beslut om avvisning/utvisning. Utlänningen kan då självmant återvända till sitt hemland, eller till annat land, men oftast överklagas beslutet. Först går det till Migrationsverket som omprövar beslutet. Om myndigheten står fast vid beslutet överlämnas det till någon av migrationsdomstolarna. Där möts Migrationsverket och den asylsökande och hans eller hennes biträde i en muntlig förhandling. Det går även att överklaga Migrationsdomstolens beslut till Migrationsöverdomstolen men den tar endast upp principiellt viktiga fall.

Om den asylsökande även av domstolarna bedöms sakna skyddsbehov eller andra skäl för att få stanna i landet ska den som fått avslaget lämna landet. Om detta inte sker självmant lämnar Migrationsverket över ärendet till polisen.

Metod och avgränsningar för rapporten

Om en verksamhetslogik inte har utarbetats i planeringsfasen av en verksamhet kan en rekonstruktion av en logik skapas. En sådan kan göras på olika sätt². I detta fall har en undersökande ansats använts som innebär en studie av strategiska dokument och gemensamma dialogtillfällen med ett antal nyckelpersoner. Målgruppen har inte konsulterats.

Utgångspunkt för kartläggningen är målet för verksamhetsområdet asyl, som har brutits ner i flera delar. Verksamheten har dessutom delats in med processkartan som utgångspunkt (se bild B). Eftersom ESV:s uppdrag i huvudsak är avgränsat till prövning av asylärenden, bosättning och återvändande är verksamhet inom mottagandet inte med (förutom just bosättning). Med detta som grund har ett antal verksamhetslogiska scheman utarbetats. ”Prövning av asyl” delas i sig upp i rättssäkerhet och kortare handläggningstid. Följande scheman finns inlagda:

1. Asylprocessen skall vara rättssäker
2. Asylprocessen skall vara human
3. Asylprocessen ska effektiviseras och den totala väntetiden ska minska
4. Prövning av ansökan – rättssäkerhet
5. Prövning av ansökan – kortare handläggningstid
6. Överprövning av ansökan – den nya process- och instansordningen
7. Bosättning
8. Återvändande
9. Verkställighet av beslut om avvisning/utvisning

Schema 1-3 ska illustrera verksamhet i hela asylprocessen. Övriga scheman tar upp verksamhet inom processen.

De verksamhetslogiska schemana ska illustrera en tänkt logik mellan aktiviteter, prestationer och effekter. Prestationerna och effekter är uttryckta som önskvärda prestationer och effekter, och gör inte anspråk på att illustrera hur det faktiskt ser ut. Däremot syftar de till att vara en utgångspunkt för dialog.

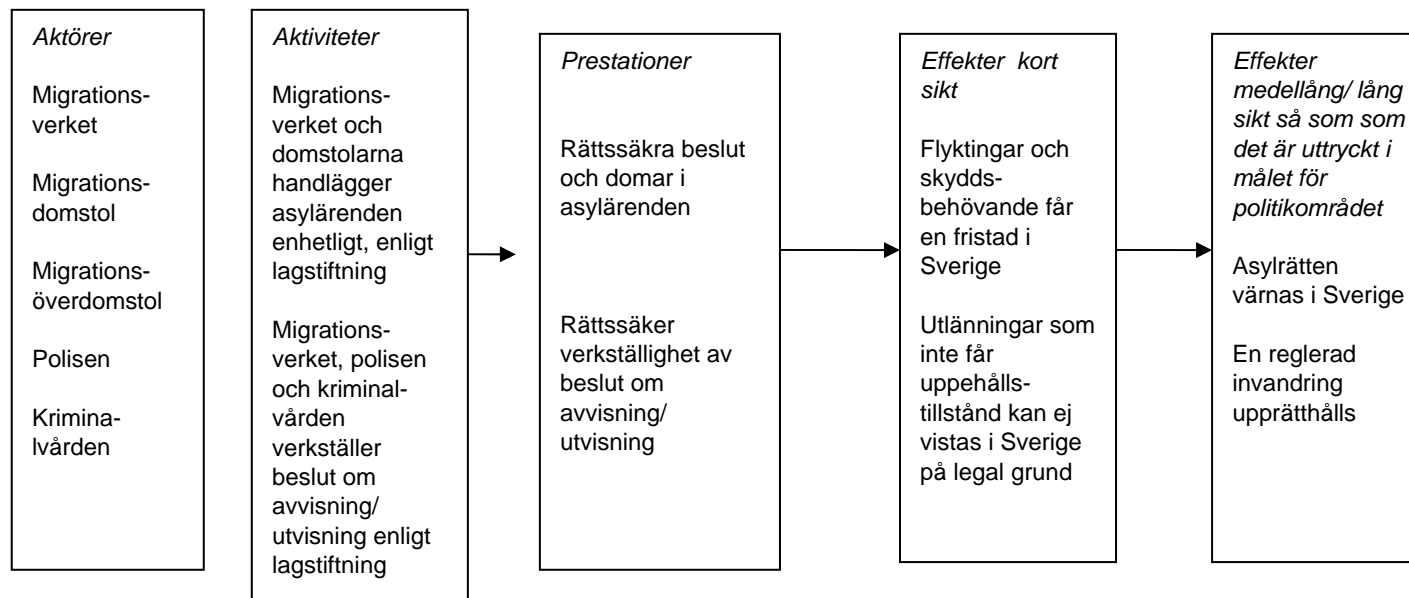
I första rutan är aktuella aktörer presenterade.

² Bamberger, Real World Evaluation sid 180

I de verksamhetslogiska schemana finns ett antal antaganden inlagda. De har valts utifrån vad som kunnat utläsas i dokumentstudier och intervjuer och vad som har ansetts vara avgörande för att uppnå resultat. Även externa faktorer och aktörer har lagts in utifrån vad som har bedömts vara av särskilt stor vikt.

Diskussionen om resurser i relation till aktiviteter tas inte heller upp.

Schema 1 Asylprocessen skall vara rättssäker



Bakomliggande antagande

- Att de handläggande myndigheterna har kapacitet att svara an mot de krav som ställs i UtL oberoende av antal asylsökande
- Att de handläggande myndigheterna har kompetens för uppgifterna

Asylprocessen ska vara rättssäker

I målet för verksamhetsområdet Asyl slås det fast att asylprocessen ska vara rättssäker. Det innebär att varje asylsökande ska garanteras att han eller hon behandlas på ett rättssäkert sätt från det att han eller hon lämnar in sin ansökan till dess att han eller hon lämnar landet (antingen självmant eller genom polisens verkställighet), eller till dess att flyktingen har bosatt sig i en kommun.

En rättssäker asylprocess ska leda till att personer som är flyktingar och övriga skyddsbehövande, får en fristad i Sverige och att de som får beslut om avvisning/utvisning lämnar Sverige. Detta ska i sin tur leda till att asylrätten värnas och bidra till att en reglerad invandring upprätthålls.

En rättssäker asylprocess kräver att handläggning och beslut av Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen sker lagenligt och enhetligt, samt att verkställighet av beslut om utvisning/avvisning sker lagenligt och enhetligt.

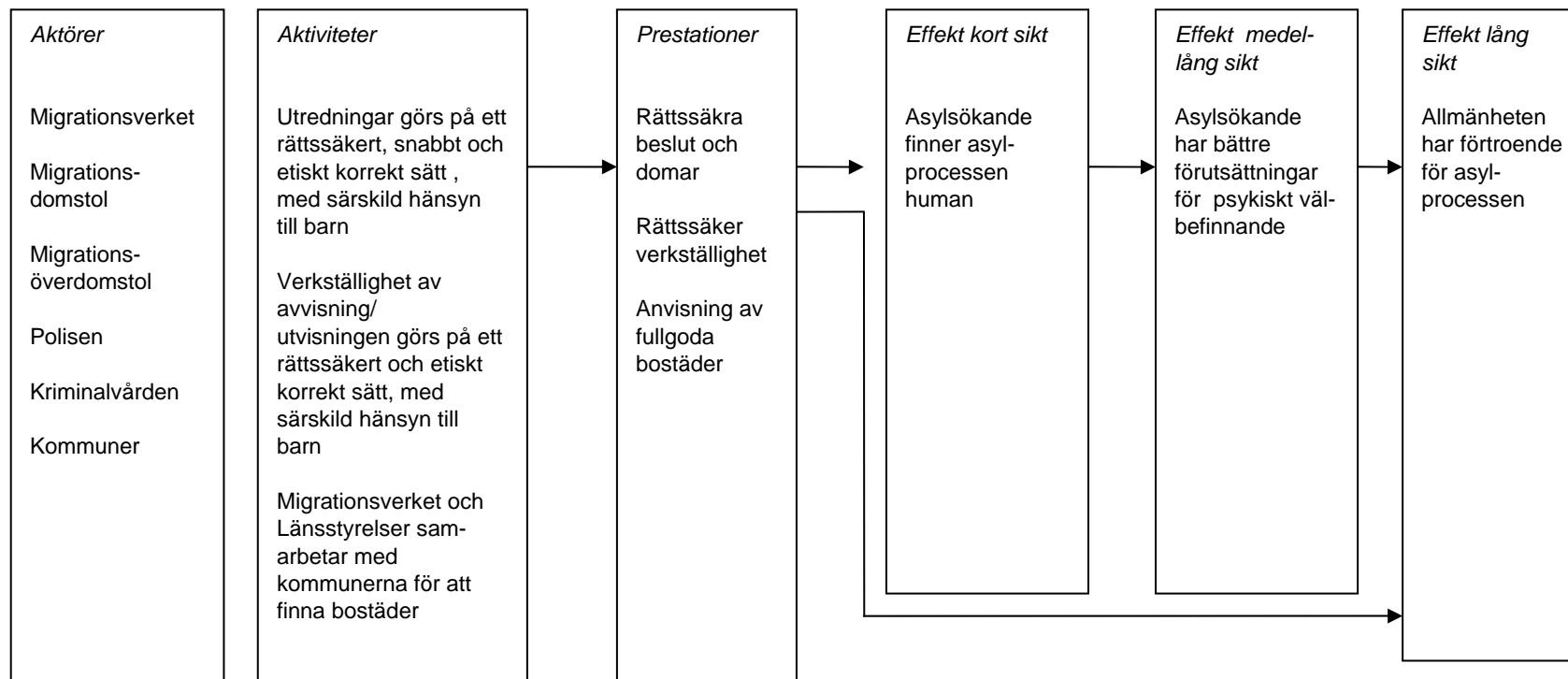
Prövningen av asylsökningar och verkställighet av beslut om avvisning/utvisning styrs juridiskt av utlänningslagen (2005:716). Migrationsverkets handläggning styrs även av Förvaltningslagen (1986:223) och Migrationsdomstolarna, som är förvaltningsdomstolar, styrs även av Förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Utlänningslagen är generell och ska gälla alla som söker asyl – oavsett hur många som kommer till Sverige. Varje asylsökande ska prövas utifrån respektive individs situation. Det innebär att alla myndigheter inom ramen för asylprocessen måste ha en organisatorisk flexibilitet för att på ett rättssäkert sätt kunna hantera variationer i antalet asylsökande. Ett annat mycket viktigt antagande för att asylprocessen ska vara rättssäker är att det finns relevant kompetens hos de olika aktörerna. Detta är en utmaning med tanke på att verksamheten måste anpassas till variationerna i antalet asylansökningar.

Schema 2 Asylprocessen ska vara human

Externa faktorer påverkan på effekter

- Asylsökandes förväntningar, ärendets komplexitet och dess utgång
- Allmänhetens inställning till asylprocessen
- Medias rapportering av asylprocessen



Antaganden

- Att mottagningsverksamheten är utformad på ett humant, effektivt och ändamålsenligt sätt
- Att de handläggande myndigheterna har kompetens för uppgifterna
- Att verksamheten är organiserad för att vara rättssäker, snabb och etiskt korrekt

Asylprocessen ska vara human

Alla aktörer inom asylprocessen har ett ansvar för att processen skall vara human. Många asylsökanden bär på traumatiska erfarenheter från sitt hemland och förhoppningarna är stora att få en fristad från förföljelser och krig. När de asylsökande kommer till Sverige upplever många en känsla av lättnad av att ha lämnat det gamla bakom sig och av att ha kommit fram till ett land där man kan känna sig trygg. Men ju längre väntetiden blir desto mer påfrestande är situationen och det psykiska välbefinnandet riskerar att bli allt sämre. Den asylsökande har en önskan om att etablera sig i Sverige, men vet att det samtidigt finns risk för att få avslag på beslut och därmed behöva lämna Sverige. Denna ovisshet är psykiskt mycket krävande och är i sig en stor anledning till att väntetiderna behöver vara så korta som möjligt för att asylprocessen ska vara human.³ Hur själva mottagandet är utformat har stor inverkan på den humana aspekten av asylprocessen. Den behöver vara utformad både på ett effektivt och etiskt korrekt sätt. Mottagande är som tidigare sagts inte föremål för denna kartläggning.

Någon definition på vad en human asylprocess är för något är svårt att hitta. Det inbegriper både väntetid och rättssäkerhet, men det handlar också om bemötande och om organisering av livsuppehälle. Målet att asylprocessen ska vara human kan ses från två perspektiv. Det ena är hur verksamhetens aktörer ser på asylprocessen. Det andra perspektivet är hur de asylsökande upplever situationen. Dessa två perspektiv behöver inte nödvändigtvis sammanfalla. Där myndigheten till exempel ser en handläggare som effektiv och korrekt, kan den asylsökande uppfatta densamma som känslökall och maktfullkomlig.⁴ Det är inte heller en fråga enbart om bemötande utan kanske i ännu större grad hur verksamheten är organiserad. Hur de asylsökande upplever situationen beror på verksamheten, hur rättssäker processen är och hur olika myndighetsutövare bemöter honom eller henne. Det beror också på den asylsökandes egna förväntningar, komplexiteten i den asylsökandes ärende, samt utgången av ärendet.

Migrationsverket har inte gjort någon systematisk uppföljning av hur de asylsökande upplever asylprocessen.⁵ Däremot har en sökandeombudsman inrättats för att kunna ta emot synpunkter från de sökande. Efter omfattande kritik i media, har Migrationsverket förstärkt arbetet med de etiska frågorna inom myndigheten. Bland annat förs en aktiv dialog på enheterna och ett etiskt råd har inrättats.⁶

³ Lennartsson Rebecca, Mellan hopp och förtvivlan, Asylmottagande i Fokus, nr 4 2007

⁴ Lennartsson Rebecca, Mellan hopp och förtvivlan, Asylmottagande i Fokus, nr 4 2007, sid 76

⁵ Statskontoret, Tydligare styrning av Migrationsverket, sid 29, samt mail från Migrationsverket 16/5

⁶ Betänkande 2006/07:SfU2 Utgiftsområde 8 migration

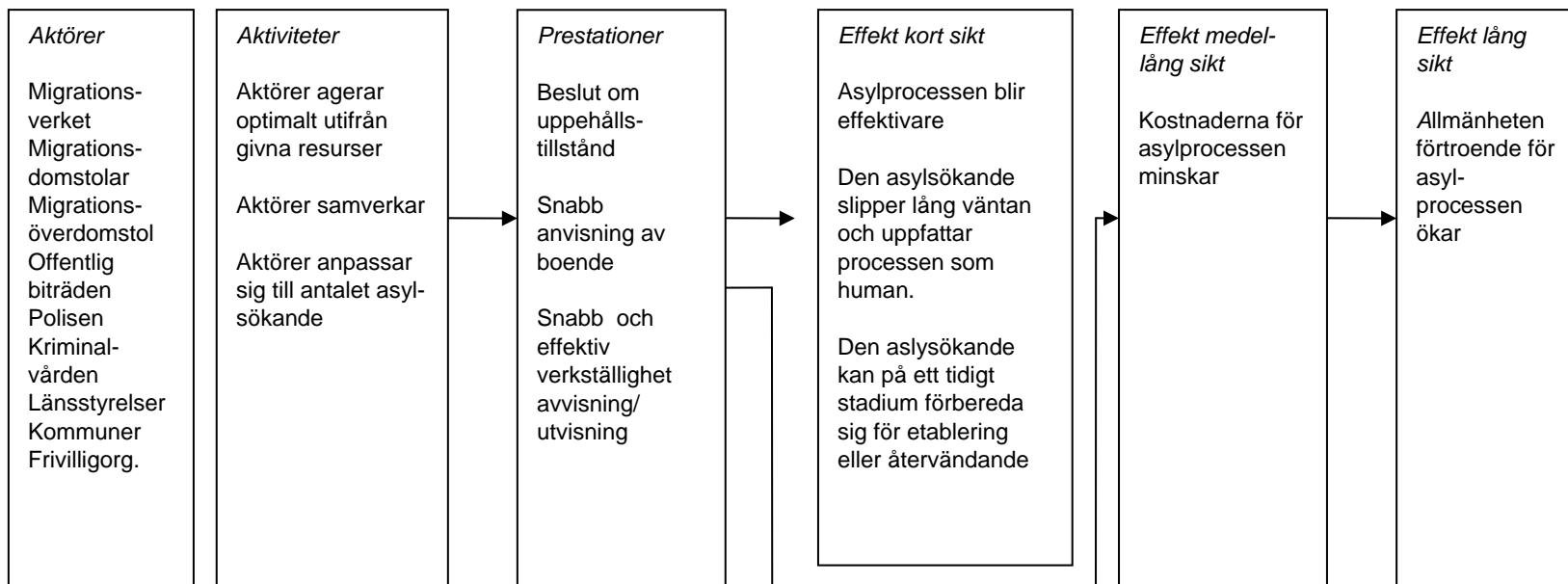
Barn ska särskilt uppmärksammas i asylprocessen. De ska betraktas som individer, och inte bara som någon som följer med sina föräldrar. Barnperspektivet ska tillämpas både i arbetsprocessen och i beslutsprocessen och därför ska de få ge synpunkter under asylprövningens gång, om det inte är direkt olämpligt. Myndigheten ska dessutom väga in konsekvenserna av ett beslut för barnet.⁷ För att prioritera barns asylärenden har Migrationsverket satsat på särskild kompetensutveckling kring barns behov i asylprocessen.

⁷ Migrationsverket, Ann-Christin Cederborg, Migrationsverkets utredningssamtal med barn, 2004 , sid 4

Schema 3 Den totala väntetiden ska minska

Externa faktors påverkan på effekter

- Allmänhetens inställning till asylprocessen
- Medias rapportering av asylprocessen



Antaganden

- att prognoserna är så träffsäkra som möjligt
- att aktörerna har en organisation som gör verksamheten effektiv

Den totala väntetiden ska minska i förhållande till föregående år

Det finns tidsatta mål när det gäller asylprövningen, överprövning och den tid det får ta till dess att den nyanlände får anvisat ett boende. Beslut om uppehållstillstånd eller avvísning respektive utvisning ska fattas senast inom sex månader från det att ansökan kommit in till Migrationsverket. För ensamkommande barn är målsättningen tre månader. Vad gäller bosättning ska Migrationsverket senast fyra veckor efter att uppehållstillstånd har beviljats vid behov anvisa en tillgänglig plats i en kommun.

Jag har inte funnit något bakomliggande resonemang till varför just dessa tidsmål skulle vara de mest lämpade. Migrationsverket har av regeringen fått ett uppdrag att analysera möjligheterna att minska handläggningstiden till tre månader. Inte heller där framgår varför tidsmålet tre månader har valts⁸. Migrationsverket anser att det är olämpligt att generellt minska handläggningstiderna till tre månader med hänvisning till säkerhetskravet i handläggningen.⁹ Enligt Migrationsverket kan det innebära såväl att personer som egentligen inte har rätt till uppehållstillstånd beviljas sådant som att dåligt underbyggda avslagsbeslut hamnar i överinstanser och måste ändras. Däremot menar man att det kan vara möjligt för vissa grupper av ärenden. Migrationsverket skriver att ”Ett effektivt tidsmål bör därför mer anpassas till olika ärendetyper för att upplevas som relevant.”¹⁰

Det är svårt att hitta dokument som tar upp frågan om asylprocessens effektivitet hos domstolarna, polisen, länsstyrelserna och kommunerna. Deras handläggningstider är dock av stor vikt om den totala väntetiden ska minska.

Rättssäkerheten utgår ifrån lagar, medan tidsmål sätts utifrån politiska ambitioner. Det innebär att rättssäkerheten måste prioriteras före tidsaspekten. En nyckelfråga är därför om det går att effektivisera verksamheten utan att rättssäkerheten äventyras. Detta finns generellt uttryckt i Förvaltningslagen 7§ - ”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.”

Ett viktigt antagande för att väntetiderna ska kunna kortas genom en effektivare verksamhet är tillförlitliga prognoser. Eftersom aktörerna är mycket beroende av varandra behövs så tidiga signaler som möjligt för att kunna anpassa kapacitet i relation till behov. Sambanden mellan de olika aktörernas arbetsinsatser kan dock

⁸ Regeringen, Regleringsbrev till Migrationsverket 2006-12-21

⁹ Avrapportering av uppdrag enligt regleringsbrev anseende handläggningstid, MRK-112-2007-16452

¹⁰ Ibid.

variera. Ett ökat antal asylsökande kan innebära mer arbete för Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, men det är inte nödvändigtvis så. Om många asylsökande kommer från ett och samma land och det görs tidiga bedömningar att de ska få uppehållstillstånd överklagas färre beslut.

Kopplat till tillförlitliga prognoser är förmågan hos de olika aktörerna att snabbt anpassa sig till svängningarna i antalet asylsökande. Nyanställd personal behöver en viss introduktionstid, vilket innebär att det blir en eftersläpning i kapaciteten om en aktör agerar för sent. En stor utmaning i detta perspektiv är planeringen av de finansiella förutsättningarna. Migrationsverket lyfter i sin årsredovisning (2007) upp att planeringen försvårats på grund av osäkerhet om långsiktiga finansiella förutsättningar, vilket försvårar möjligheterna att bygga ut kapaciteten i tid.

Migrationsverket skriver i sin Årsredovisning att den totala väntetiden för asylsökande har minskat något under 2007, men att minskningen inte var så stor som man kunnat förvänta sig med tanke på det stora antalet asylsökande som skrevs in under året och de många bifallsbeslut som verket fattade. Faktorer som lyfts upp som verket inte kan påverka är delgivningstider, överinstansernas handläggningstider och polisens handläggningstid när det gäller att verkställa avvisningar och utvisningar, samt tillgången på offentliga biträden, tillgång på kommunplatser och olika svårigheter i samband med återvändande.¹¹

Migrationsverket har en uppgift att vara central förvaltningsmyndighet inom hela migrationsområdet och att fördjupa och förbättra samverkan med andra berörda myndigheter i syfte att effektivisera asylprocessen. Hur styrning och uppföljning ser ut av samarbetet är dock svårt att utläsa. En effektiv samverkan mellan aktörer verkar emellertid vara en förutsättning för att den totala väntetiden ska kunna kortas, eftersom aktörerna inom asylprocessen är så beroende av varandra.

Migrationsverket har fortlöpande utvecklat samarbetet med domstolarna och förbättrat arbetssätt och rutiner för att svara mot de ökade krav som domstolsförfarandet innebär. För att förbättra och effektivisera samverkan med domstolarna har förvaltningsprocessenheterna återkommande möten med migrationsdomstolarna för att diskutera rutiner och administrativa frågor. Fortfarande ser man dock ett behov att förbättra informationsutbytet mellan Migrationsverket och domstolarna om lagakraftvunna domar. På grund av att det inte finns ett tillräckligt robust informationssystem fördröjs asylprocessen.¹²

¹¹ Migrationsverkets Årsredovisning 2007, sid 13

¹² Migrationsverkets Årsredovisning 2007, sid 13

Resurser för intern samordning gällande bosättning har skapats på verket. Samverkansdelegationen har skapats för samverkan mellan Migrationsverket, länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen. Där finns även Sveriges kommuner och landsting representerade. Delegationen fattar beslut och bereder frågor som till exempel gemensamma planeringsförutsättningar, policyfrågor och rutiner för uppföljning. Verket har under året sett en utveckling mot ett flyktingmottagande som inte är låst av kommungränser utan i stället bygger på samverkan, samarbete och gemensamt ansvar mellan flera aktörer i flera kommuner.

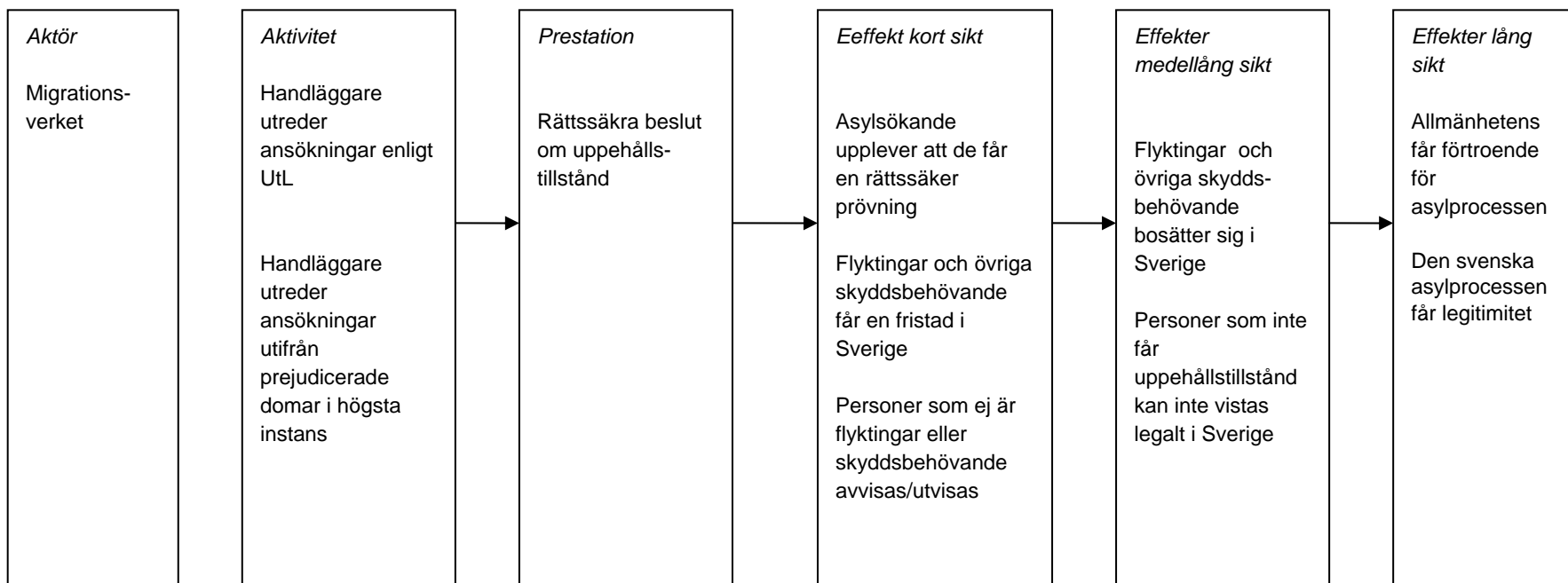
På central nivå samarbetar Rikspolisstyrelsen med Migrationsverket bla inom samarbetsforumet SAMSYN, som består av centrala företrädare från Polisen, Migrationsverket, Domstolsverket, Kustbevakningen, Justitiedepartementet och Kriminalvårdens Transportjänst, som träffas 2-3 gånger per år. Utöver detta finns både formella och informella kontakter mellan myndigheterna. På det lokala planet hålls möten vid mellan Migrationsverket och polisen.¹³

¹³ Effektivare och rättssäkrare verkställighet av avvsnings- och utvisningsbeslut, Rikspolisstyrelsen, November 2007, POA-638-1487/07, sid 40

Schema 4 Prövning av ansökan Rättsäkerhet

Externa faktorerers påverkan på effekter

- Asylsökandes förståelse av rättsäkerheten i processen
- Allmänhetens och politikernas förståelse av rättsäkerheten i processen
- Allmänhetens inställning till asylprocessen
- Medias rapportering av asylprövningen



Antaganden för rättssäker prövning av ansökan

- att det finns tillförlitlig landinformation
- att relevant och tillräcklig kompetens finns inom verket
- att verket följer Migrationsöverdomstolens praxis
- att verket agerar enhetligt i alla rätts- och praxisfrågor
- att det finns möjlighet till insyn i verksamheten
- att det finns tillgång till offentliga biträden med rätt kompetens
- att det finns tolkar och översättare med relevant kompetens

Prövning av ansökan - rättssäkerhet

Det är Migrationsverket som prövar en asylansökan och beslutar om uppehållstillstånd (UtL 5 kap 20§). Detta beslut kan överklagas till en migrationsdomstol och i principiella fall till Migrationsöverdomstolen. Migrationsverkets prövning styrs juridiskt av Utlänningslagen (2005:716) och av Förvaltningslagen (1986:23).

Den svenska Utlänningslagen definierar vem som är en flykting och vem som ska få asyl i Sverige (UtL 4 kap. 1§) Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd (UtL 5 kap 1§).

För att Migrationsverket ska kunna göra en så fullständig utredning som möjligt i ett ärende behövs fakta både om den asylsökandes individuella situation och om det land som han eller hon kommer ifrån. Myndigheten har ett utredningsansvar, men den sökande har också ett ansvar att lägga fram omständigheter som åberopas som grund för flyktingskap. I de flesta fall saknar den asylsökande dokument som styrker det som han eller hon åberopar och därför är det särskilt viktigt att den asylsökande får lägga fram sin sak muntligt¹⁴. En handläggning av ett asylärende kan vara rättssäker även om den sökande inte kan dokumentera de omständigheter som åberopas, men det kan försvåra och förlänga själva utredningen. I en majoritet av ärendena saknas dessutom id-handlingar vilket också försvårar arbetet. Utredningar av identiteten har stor inverkan både på rättssäkerheten och tiden det tar att handlägga ett ärende. Det är myndigheten som ska bedöma hur trovärdig den sökandes berättelse är. Den internationella principen ”benefit of the doubt” skall vara vägledande, vilket innebär att en trovärdig berättelse ska räcka för uppehållstillstånd så länge de övriga kraven på uppehållstillståndet är uppfyllda. I handläggningen ingår ”att bedöma hur sannolikt det är att sådana händelser som den sökande berättar om kan ha inträffat i det land som den 27 juni 2008sökande kommer ifrån – mot bakgrunden av vad som är känt om förhållandena i det landet.”¹⁵ Handläggarens kunskap om förhållandena i de asylsökandes hemland är därför av avgörande betydelse för rättssäkerheten.

Trots att relevant landinformation har så stor betydelse uppmärksammas vikten av landinformationen väldigt lite i styrande dokument. När den nya utlänningslagen antogs slogs emellertid fast att så stor del av verkets aktuella landinformation som möjligt ska vara allmänt tillgänglig via verkets hemsida. Sedan dess har Migrationsverkets system för landinformation, LIFOS, utvecklats och

¹⁴ UtL 13 kap.1§

Prop 2004/05 170 sid 90

¹⁵ Prop 2004/05:170 sid 90

landinformationen har gjorts mer öppen genom att det mesta av materialet publiceras på verkets hemsida. Migrationsverket har en särskild landinformationsenhet som ansvarar för Lifos och dess innehåll.¹⁶

Tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans, det vill säga Migrationsverket. För att deras handläggning ska ske rättssäkert krävs att myndigheten tillämpar den praxis som utvecklats i Migrationsöverdomstolen.

Ett mycket viktigt antagande för att asylprövningen ska vara rättssäker är att Migrationsverket har rätt och tillräcklig kompetens. I sin strategi- och verksamhetsplan anger Migrationsverket att arbetssättet har anpassats till de ökade krav som följer av ett tvåpartsförfarande i domstol. Nya metoder ska säkerställa att verket fattar beslut på ett rättssäkert sätt i enlighet med gällande rätt som den tolkas av högsta instans. Insatser görs för att stärka styrningen av rättsstillämpningen och praxissamordningen.¹⁷ Bland annat har rättsenheten utökats med ett antal medarbetare och ett nytt område som heter Rättslig styrning har skapats.¹⁸

En sökande har rätt till ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1§ UtL. Biträdet skall bistå den asylsökande och på det viset stärka rättssäkerheten i utredningen.

Migrationsverket har pekat på att det finns en brist på offentliga biträden, framför allt på mindre orter, vilket gör att de biträden som förordas har en stor arbetsbörda. Detta har i sin tur lett till att inlagor inte alltid kommer i utsatt tid, vilket förlänger handläggningstiden av ett asylärende. Migrationsverket har även pekat på brister i kvalitén på vissa offentliga biträdens arbete, vilket påverkar den asylsökandes rättssäkerhet.¹⁹ Utifrån ett verksamhetslogiskt resonemang verkar bristen på offentliga biträden, och eventuella brister i deras arbete, vara en viktig stötesten både för en effektivare och för en mer rättssäker prövning av ett asylärende. Frågan om förordnande av offentliga biträden inbegrips i den utvärdering som görs av den nya instans- och processordningen.²⁰

Om själva handläggningen sker rättssäkert är det troligt att den asylsökande också upplever sig få en rättssäker prövning och därmed ser mottagandet i Sverige som humant. Detta är mycket viktigt med tanke på den stora betydelse ett beslut har för den asylsökande. Därför ska han eller hon få reda på motiven till Migrationsverkets beslut (UtL13 kap 10§). Rättssäkerheten i prövningen har stor betydelse för både för hur de asylsökande och allmänheten uppfattar asylprocessen. Det finns dock även

¹⁶ Om Lifos – www.migrationsverket.se

¹⁷ Verksamhetsplan

¹⁸ ÅRR, sid8

¹⁹ Dagens Eko, 16 april

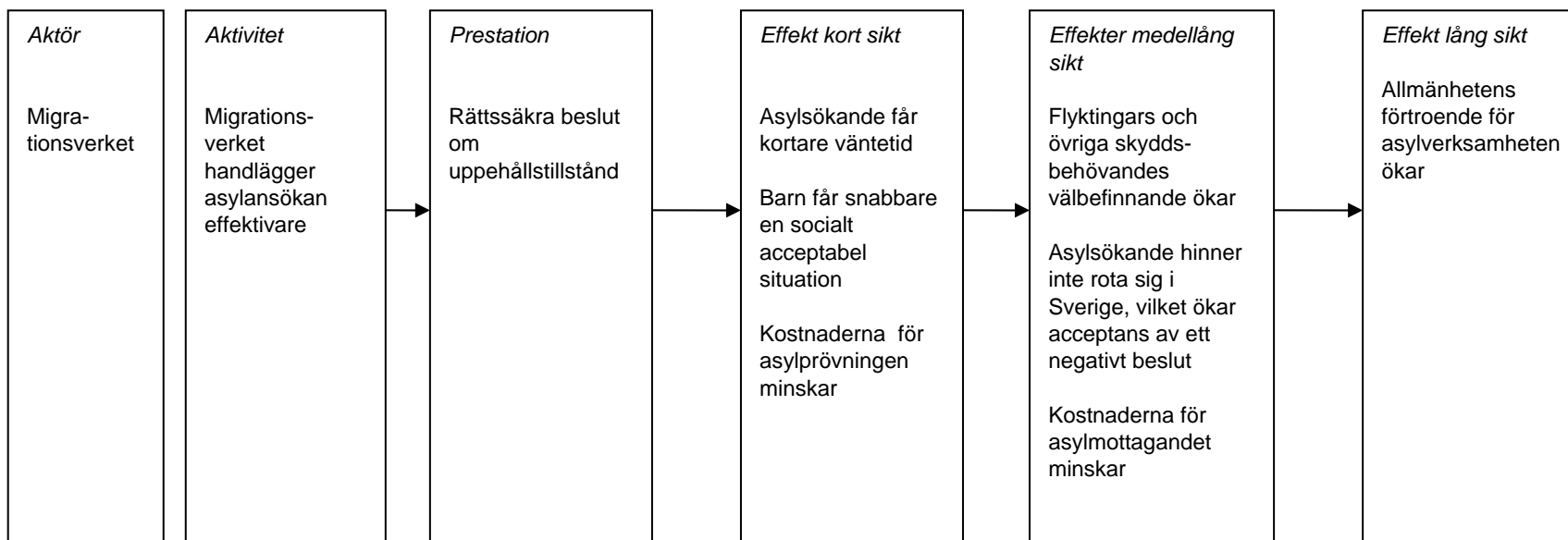
²⁰ Dir 2007:119

andra på faktorer som påverkar bilden, som till exempel vilken förståelse de har för vad som är rättssäkert och hur medias rapportering ser ut.

**Schema 5 Prövning av ansökan
Kortare handläggningstid**

Externa faktorerers påverkan på effekter

- Den asylsökandes hälsa i utgångsläget, situation under väntetid och förväntningar på Sverige
- Allmänhetens syn på vad asylverksamheten bör kosta
- Medias rapportering om asylverksamhetens effektivitet och rättssäkerhet



Antaganden för kortare handläggnings tid för prövning av ansökan

- att prognoserna är så korrekta som möjligt
- att Migrationsverket har kapacitet för uppgifterna
- att Migrationsverket har organisatorisk förmåga att planera verksamheten
- att Migrationsverket har kompetens för uppgifterna
- att offentliga biträden med kompetens finns att tillgå och att de kommer in med inlagor i tid
- att asylsökande infinner sig vid muntlig handläggning
- att det går att få in underlag i ärendet i tid
- att identitet går att fastställa

Prövning av ansökan – kortare handläggningstid

En snabbare handläggning av asylprövningen skulle ge både samhällsekonomiska vinster och ett bättre välbefinnande för de asylsökande. Detta är framför allt viktigt för barn som snabbt behöver en stabil social situation. Kostnaderna för mottagande är mycket stora och skulle minska vid kortare handläggningstider. I Migrationsverkets regleringsbrev sägs att handläggningen ska ske, enhetligt, skyndsamt och effektivt och att beslut om uppehållstillstånd, eller avvisning respektive utvisning, ska fattas senast inom sex månader. För ensamkommande barn är målet att beslut ska fattas inom tre månader. Migrationsverket har dock ännu aldrig uppnått målet om sex månaders handläggningstid. 2004 skrev Riksrevisionen en kritisk rapport som visade på brister i Migrationsverkets hantering av asylärenden och att i mer än två tredjedelar av tiden har ett asylärende blivit liggande utan åtgärd. Kritik riktades även gentemot regeringen som enligt Riksrevisionen givit bristande förutsättningar gentemot Migrationsverket²¹. Forskaren Marie Bengtsson tar i en rapport till socialförsäkringsutskottet också upp att det har funnits avsevärda passiva väntetider inom asylprövningen²², när inget händer i ärendet. Problemet med långa handläggningstiderna har alltså funnits i flera år.

En intressant notering är att det finns prövningsenheter som lyckats nå målet att inget ärende ska vara äldre än sex månader. Det finns dock inga entydiga förklaringar till varför just dessa har lyckats, vilket innebär att det finns utrymme för analys och lärande av dessa enheters handläggning.²³

För att kunna arbeta så effektivt som möjligt behöver Migrationsverket anpassa kapaciteten efter variationerna i antalet asylsökande. Det går inte att med exakthet förutsäga hur många personer som kommer att söka asyl i Sverige och variationerna kan vara stora. Detta är en stor utmaning och tillförlitliga prognoser är största vikt. Det krävs också en mycket god förmåga att kunna planera internt, för att få ett så effektivt flöde av ärenden som möjligt. I detta avseende har Migrationsverket även vissa aktiviteter inom Mottagningsverksamheten som syftar till att ge stöd till prövningen av ansökan. Det kan till exempel handla om att göra inspelningar för språkanalys. Handläggningstiderna är också beroende av den asylsökande och dennes omständigheter. Tillgång till dokumentation och situationen i det hemland som den asylsökande kommer ifrån påverkar handläggningstiderna. Är det ett land där det är uppenbart att det föreligger asylskäl går processen fortare än om det handlar om ett land där det inte är lika tydligt. De flesta asylsökande saknar identitetshandlingar

²¹ Riksrevisionen, RIR 2004:24 sid 7

²² Marie Bengtsson, Rapport till socialförsäkringsutskottet, 2004, sid 5

²³ ÅRR sid 17

vilket förlänger handläggningstiden, eftersom Migrationsverket behöver fastställa den asylsökandes identitet. Svårigheten att fastställa identitet är ett stort problem i strävan att förkorta tiden för asylprövningen.²⁴

Det finns också asylsökande som inte infinner sig vid det muntliga förfarandet, vilket försenar processen. Som tidigare sagts har även tillgången till offentliga biträden stor betydelse för handläggningstiden.

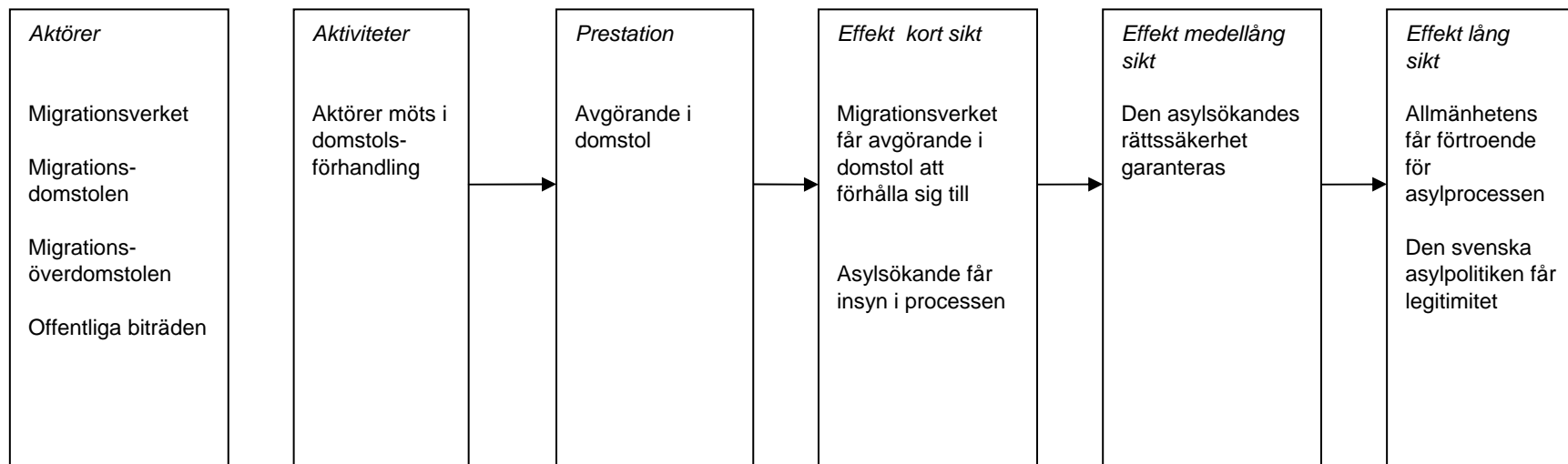
²⁴ Dialogmöte 4/6 och 18/6

Schema 6 Överprövning av ansökan

Den nya process- och instansordningen

Externa faktorerers påverkan på effekter

- Asylsökandes förståelse av rättssäkerheten i processen
- Allmänhetens förståelse av rättssäkerheten i processen
- Medias rapportering av asylprövningen
- Frivilligorganisationers arbete



Antaganden

- att det finns tillförlitlig landinformation
- att det finns juridiska ombud tillgängliga som har kompetens om prövningsförfaranden
- att det finns tillräckligt med tolkar som har relevant kompetens

Överprövning av ansökan, den nya process- och instansordningen

Den nya utlänningslag som trädde i kraft den 31 mars 2006 anses vara den största reform som genomförts inom migrationsområdet i modern tid.²⁵ När den utarbetades fanns det allmänt en stark önskan om en mer rättssäker asylprocess. Många menade att det dåvarande systemet inte var rättssäkert och att Migrationsverket och Utlänningsnämnden tolkade utlänningslagen mer restriktivt än vad lagstiftaren menat. Den största förändringen var att Utlänningsnämnden ersattes med en ny instans- och processordning. I regeringens proposition, som lades fram i maj 2005, motiverades förslaget till en ny lagstiftning med att det var nödvändigt med en mer öppen asylprocess, med ökade möjligheter till muntlig förhandling och insyn i processen, samt att överprövningen borde ske i en tvåpartsprocess i domstol. Detta skulle ge en större tilltro till processen och vara en garanti för den asylsökandes rättsskydd.

Kraven på den nya instans- och processordningen kan sammanfattas med²⁶

- ökad öppenhet i asylprocessen
- möjlighet till muntlig förhandling vid överklagande för att den som söker asyl bättre ska komma till tals
- tvåpartsprocess vid överklagande, vilket innebär att den sökande och Migrationsverket möts som två parter i en domstolsförhandling
- skyndsam handläggning
- tyngdpunkten i asylprocessen i första instans
- en utlänningslagstiftning anpassade till den nya instans- och processordning

Genom en tvåpartsprocess ska den sökande ha möjlighet att bemöta Migrationsverkets bedömning i en domstol, vilket ska garantera en mer rättssäker överprövning. Eftersom Migrationsverket är en av parterna, får den sökande bättre kännedom om grunderna för ett avvisningsbeslut. En annan tanke är att genom en muntlig process skapa bättre möjligheter att bedöma en persons trovärdighet och att reda ut missförstånd i olika avseenden.²⁷ Viktiga antagande för att överprövning ska kunna ske rättssäkert är att det finns tillräckligt med landinformation och kompetens. Det behövs också tillgång till tolkar. Enligt Migrationsverket finns det en brist på tolkar vilket fördröjer processen.²⁸

²⁵ Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 8, sid 13

²⁶ Regeringens hemsida, Mänskliga rättigheter

²⁷ Prop.2004/05:170, s 105

²⁸ Dialogmöte 4/6

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en utvärdering av den nya instans- och processordningen (direktiv 2007:119). Även om det ännu anses vara för tidigt att dra definitiva slutsatser om utfallet av reformen, ska utredaren klarlägga hur den nya instans- och processordningen uppfyller de grundläggande krav som ställdes upp vid dess införande. Ett annat syfte är att få underlag för ställningstagande om – och i så fall vilka – förändringar eller andra åtgärder som behöver vidtas rörande instans- och processordningen eller utlänningslagen i övrigt.²⁹ En sådan genomlysning av kraven kan ge en bild av reformens kortsiktiga och långsiktiga effekter.

I vilken utsträckning den nya process- och instansordningen leder till ett ökat förtroende hos allmänheten för asylprocessen beror på en rad faktorer, den främsta förmodligen huruvida allmänheten uppfattar att den tolkning av lagen som görs i domstolarna stämmer överens med lagstiftarens intentioner. Allmänhetens uppfattning påverkas också av frivilligorganisationers arbete. Så har Röda Korset till exempel skrivit en rapport som både kritiserar och ger positiva omdömen till den nya lagen.

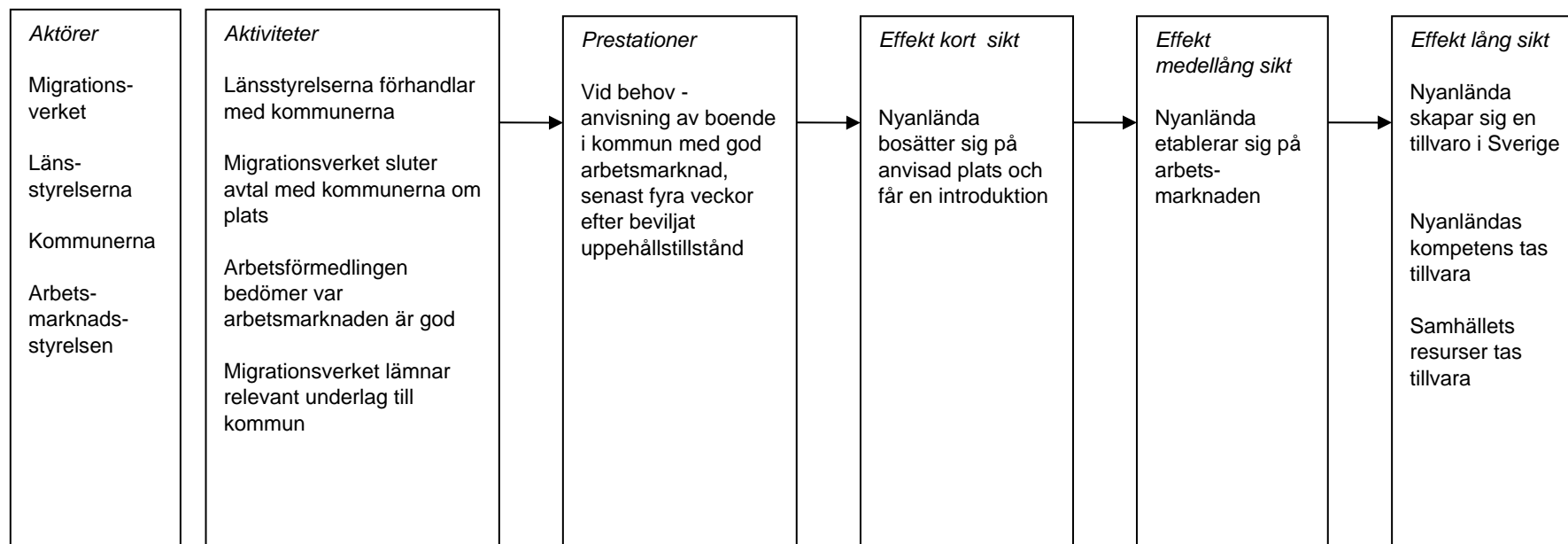
Den nya utlänningslagen innehåller också bestämmelser om prövning av verkställighetshinder efter ett lagakraftvunnet beslut om avlägsnande som avviker från tidigare bestämmelser på området. De nya bestämmelserna om prövning av verkställighetshinder syftar till att begränsa möjligheten att få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt. Skälen ska i stället föras fram och prövas redan hos Migrationsverket när ansökan prövas första gången.

²⁹ Dir 2007:119

Schema 7 Anvisning av boende

Externa faktorer som påverkar effekterna

- att nyanlända är villiga att bosätta sig där arbetsmöjligheterna är störst
- att arbetsgivare anställer nyanlända
- att de nyanlända är villiga att ta befintliga jobb
- att det finns tillgängliga jobb



Antaganden

- att tillräckligt många kommuner sluter avtal
- att respektive kommun har resurser och egen organisation för mottagandet
- att det finns relevanta bostäder i kommunerna
- att underlagen till kommunerna är av god kvalitet och överlämnas så tidigt som möjligt
- att nyanlända får relevant information om jobb, utbildning och boende
- att samarbete och kommunikation fungerar mellan olika aktörer

Anvisning av boende

Från och med 1 juli 2007 är det Migrationsverket³⁰ som ansvarar för att anvisa en bosättningsplats för dem som har fått uppehållstillstånd och är i behov av hjälp med att finna bostad³¹. Majoriteten av de nyanlända väljer dock att själva ordna sitt boende, vilket har gjort att vissa kommuner fått ta emot ett stort antal nyanlända. Det har bland annat fört med sig både segregation och trångboddhet. En politisk ambition är att de nyanlända ska etablera sig där det finns goda möjligheter till arbetet, vilket inte alltid är fallet i de kommuner som de nyanlända själva väljer att bosätta sig i.

Migrationsverkets övergripande uppgift är att se till att det finns beredskap och kapacitet i landets kommuner att ta emot nyanlända personer. Migrationsverket ska senast fyra veckor efter att uppehållstillstånd har beviljats vid behov anvisa en tillgänglig plats i en kommun som har en överenskommelse om mottagande³². Migrationsverket ska ta hänsyn till personens förutsättningar till en ändamålsenlig introduktion och verka för att bosättningen i första hand sker ”i en kommun med god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd.”³³ För att göra bedömningar om var det finns bäst förutsättningar för egen försörjning samarbetar Migrationsverket med Arbetsförmedlingen. Det samarbetet handlar också om att ge information till Arbetsförmedlingen om den nyanländes yrkesbakgrund. Migrationsverket undertecknar överenskommelserna men det är länsstyrelserna som förhandlar med kommunerna, utifrån de bedömningar som Migrationsverket gör angående behov av antal platser. Det har dock varit brist på platser eftersom vissa kommuner antingen inte vill eller kan ta emot nyanlända,³⁴ men för år 2008 bedömer Migrationsverket att det finns tillräckligt med överenskommelser om situationen inte förändras.³⁵ Den genomsnittliga väntetiden från anvisning till bosättning i en kommun var 34 dagar under andra halvåret 2007, vilket innebar att endast 27 procent fick en kommunplats inom fyra veckor³⁶. Migrationsverket förklarar detta med bostadsbrist i kommunerna och att det är svårt att hitta introduktionsplatser för personer med särskilda behov. En annan orsak är att det är svårt att få tag på mindre lägenheter som behövs för de nyanlända som är ensamstående. Migrationsverket skriver i sin årsredovisning att om flera kommuner

³⁰ Migrationsverkets årsredovisning 2007, sid 40

³¹ Regeringsbeslut 2007-03-08 IJ2007/366/IM

³² Migrationsverkets regleringsbrev 2007-12-19

³³ Migrationsverkets regleringsbrev 2007-12-19

³⁴ Kommittédirektiv 2007:52, sid 8

³⁵ Strategigruppens förslag 2008-03-05

³⁶ Migrationsverkets årsredovisning 2007, sid 40

”levde upp till de förväntningar som faktiskt ligger i överenskommelserna skulle vi se kortare väntetider och en jämnare fördelning.”³⁷

Ett antagande för en sammanhängande verksamhetslogik är att det går att hitta bostäder där det även finns goda möjligheter till jobb. Detta har varit svårt och Migrationsverket har fått acceptera de platser för bosättning som faktiskt finns tillgängliga, vilket i sin tur har inneburit att arbetsmarknadsperspektivet har fått ge vika.³⁸ Ambitionen att nyanlända snabbt ska kunna komma ut på arbetsmarknaden bygger också på att arbetsgivare faktiskt anställer nyanlända och att de nyanlända är villiga att ta befintliga jobb.³⁹ För att förbättra möjligheterna för nyanlända att snabbt komma in på arbetsmarknaden har samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket fördjupats och generaldirektörerna har enats om gemensamma riktlinjer för samarbetet⁴⁰.

Bosättningsverksamheten involverar många olika aktörer och det behövs samverkan och bra kommunikation. Kommittédirektivet 2007:52 lyfter dock upp brister i samverkan mellan olika aktörer, bland annat på grund av målkonflikter mellan kommuner och statliga aktörer.⁴¹ Vidare sägs att den statliga ersättningen till kommunerna inte räcker till som incitament för en effektiv introduktion.

För att bosättningsverksamheten ska kunna ske effektivt är det alltså en mängd olika antaganden som behöver uppfyllas. När det gäller de långsiktiga effekterna spelar ytterligare en mängd andra faktorer in, inte minst den nyanländes egna ansträngningar. För att han eller hon ska kunna skapa sig en ny tillvaro behövs god tillgång till information i ett tidigt skede om boende, utbildning och arbete, något som brister enligt kommittédirektivet 2007:52.⁴²

Sedan 1 juli 2006 är det kommunerna som har ansvaret för mottagandet av barn som anländer till Sverige utan vårdnadshavare. Migrationsverket ansvarar för att teckna överenskommelser med kommuner om boendeplatser. Kommunerna ansågs ha bättre beredskap att ta hand om barnen, inom ramen för socialtjänstens verksamhet⁴³ En fördel med denna ordning är att Migrationsverket slipper de dubbla rollerna att både utreda barnen asylskäl och ansvara för deras omvårdnad⁴⁴. Det har dock varit mycket svårt att hitta tillräckligt med kommuner som är villiga att ta emot dessa barn, samtidigt som antalet ensamkommande barn har ökat kraftigt.⁴⁵ Detta har inneburit

³⁷ Migrationsverkets årsredovisning 2007, sid 41

³⁸ Migrationsverkets årsredovisning 2007, sid 41

³⁹ Kommittédirektiv 2007:52, sid 6

⁴⁰ Migrationsverket PM för föredragning Migrationsverket, 2008-04-23

⁴¹ Kommittédirektiv 2007:52, sid 7

⁴² Kommittédirektiv 2007:52, sid 11

⁴³ Migrationsverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Februari 2008

⁴⁴ Rädda Barnen, Hur har det gått, sid 5

⁴⁵ Prop.2007/08:1 Utgiftsområde 8, sid 18,

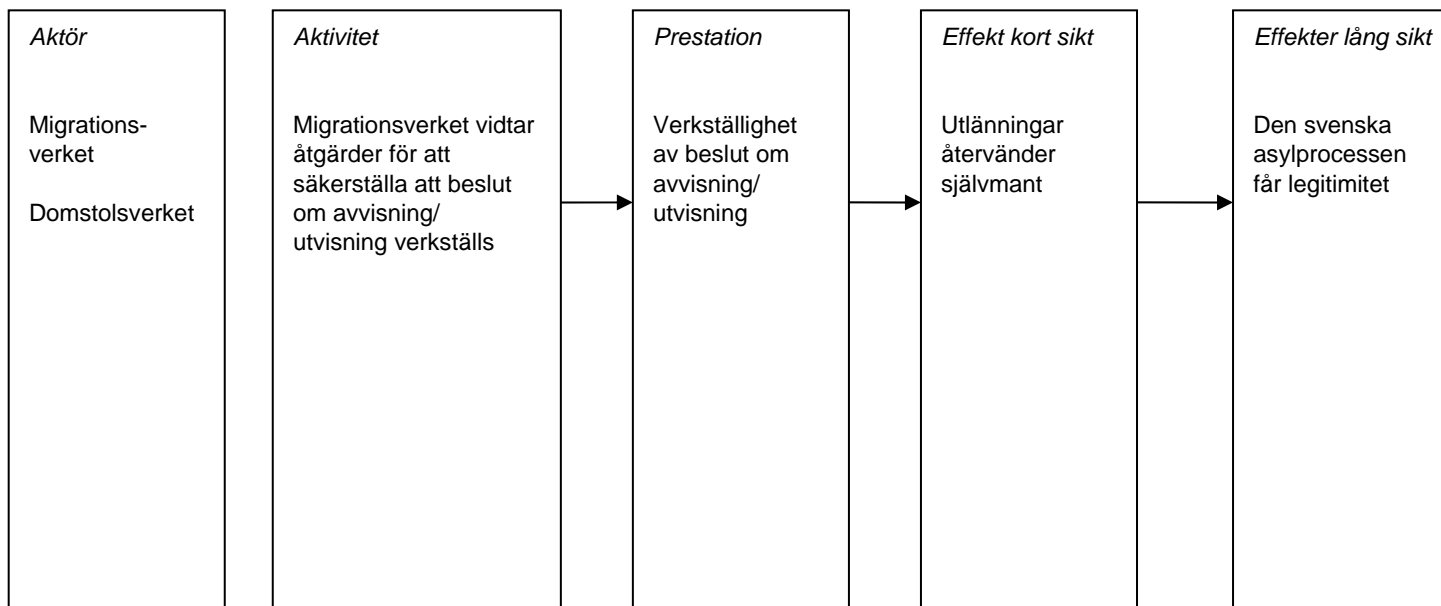
att ett stort antal barn har bott i tillfälliga boenden och inte kunnat få en kommunplats på kort tid. Den 1 juli 2007 höjdes den statliga ersättningen till kommunerna för mottagande av ensamkommande barn. Det har även gjorts andra ansträngningar för att motivera kommuner att teckna överenskommelser. Dessa insatser har medfört att tillgången på platser har ökat och börjat närma sig den nivå som med nuvarande förutsättningar krävs.

Schema 8 Verkställighet av beslut om avvisning/utvisning

Självmant återvändande

Externa faktorer som påverkar återvändande och effekter

- Identitetshandlingar och pass saknas ofta
- Situationen i en flyktings hemland kan förändras snabbt
- Utlänningens hemlands ambassad kan sakna intresse av att hjälpa till med identifiering och utfärdande av resehandling
- Vissa länder nekar personer att återvända om de sökt asyl i annat land



Antaganden

- Att beslut om avvisning/utvisning har gjorts på ett rättssäkert sätt
- Att utlänningen accepterar beslut om avvisning/utvisning

Verkställighet av beslut om avvisning/utvisning – självmant återvändande

Det är Migrationsverket som ansvarar för verkställighet av beslut om avvisning/utvisning (UtL 12 Kap. 14§). Efter det att en utlänning har fått avslag på sin asylansökan ska han eller hon lämna landet. Migrationsverket har som målsättning att genom dialog förmå utlänningen att återvända utan att verket ska behöva lämna över ärendet till polisen. Utlänningen kan behöva stöd att skaffa resehandlingar eller vidta andra förberedelser inför resan. Migrationsverket arbetar för att handläggningstiden mellan lagakraftvunnet avlägsnandebeslut/dom och utresa ska kortas. För att öka antalet personer som självmant återvänder arbetar Migrationsverket för att sluta avtal med svenska och utländska internationella organisationer.⁴⁶ Verket har även upprättat en handlingsplan i syfte att förbättra förutsättningarna för ett effektivt arbete gällande återvandring.⁴⁷

Enligt Migrationsverket finns en tydlig koppling mellan vistelsetiden i mottagningssystemet och handläggningstiden för avgjorda återvändareärenden. En kortare vistelsetid ger större andel personer som återvänder självmant.⁴⁸ Även den sysselsättning som organiseras under själva väntetiden för asylprövningen ska främja ett eventuellt återvändande. Dessutom erbjuds återvändanderelaterad utbildning för sökande som får ett avslagsbeslut. Denna utbildning har dock inte utvärderats, vilket gör att man vet lite om dess effekter.⁴⁹

Ett problem är att vissa länder inte tar emot återvändande medborgare eller att de tar lång tid på sig att utfärda resehandlingar. Därför har Migrationsverket en särskild funktion som har kontakt med utländska beskickningar.⁵⁰

⁴⁶ Migrationsverket, Verksamhetsplan 2008, Verksamhetsområde asylmottagning och förvar

⁴⁷ Migrationsverket, Handlingsplan 2008-05-05

⁴⁸ Migrationsverket, Årsredovisning 2007, sid 44

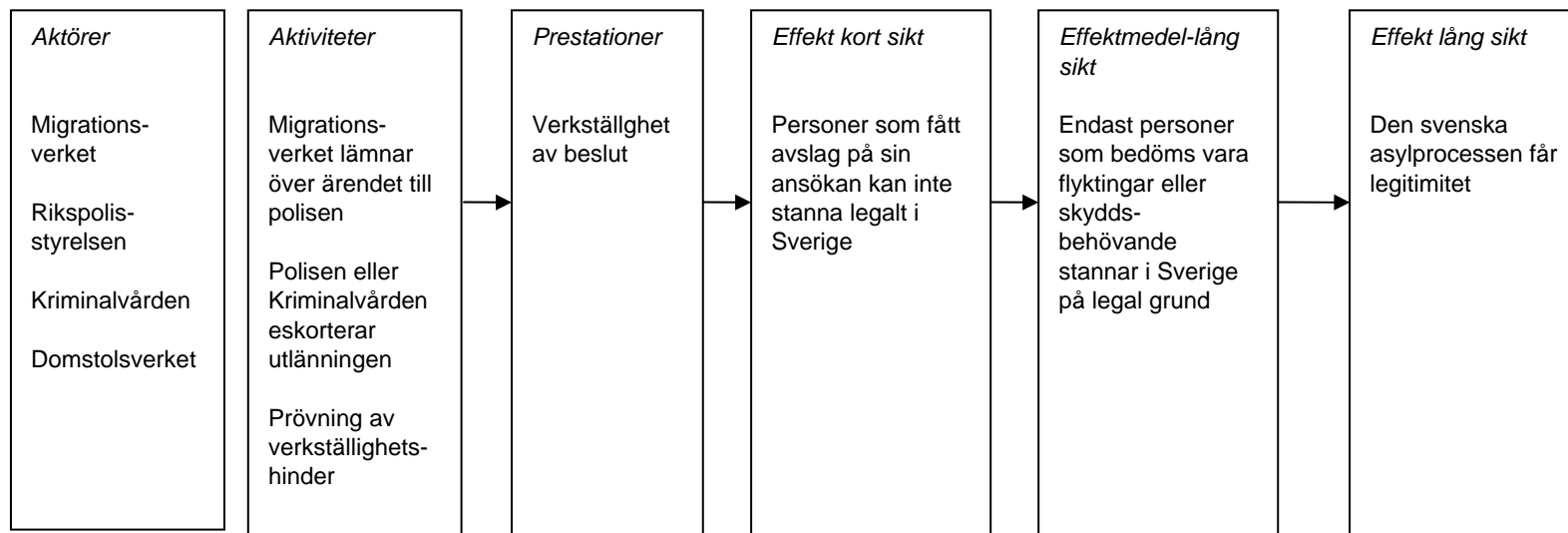
⁴⁹ Migrationsverket, mail2008-06-26

⁵⁰ Migrationsverket, Årsredovisning 2007, sid 43

Schema 9 Verkställighet av beslut om avvisning/utvisning - om den som ska avvisas håller sig undan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas

Externa faktorer som påverkar avvisning/utvisning och effekterna

- Identitetshandlingar och pass saknas ofta
- Situationen i en flyktings hemland kan förändras snabbt
- Utlänningens hemlands ambassad kan sakna intresse av att hjälpa till med identifiering och utfärdande av resehandling
- Vissa länder nekar personer att återvända om de sökt asyl i annat land



Antaganden

- att beslut om avvisning/utvisning har gjorts på ett rättssäkert sätt
- att utlänningens identitet är grundligt utredd
- att polisen har tillräckligt med kompetens på området
- att samarbetet mellan Migrationsverket, polisen och Kriminalvården fungerar bra

Verkställighet av beslut om avvisning/utvisning - om den som ska avvisas håller sig undan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas

Om en utlänning efter avslag på sin ansökan inte självmant lämnar landet, lämnar Migrationsverket över ärendet till en polismyndighet för verkställighet av beslutet. Verkställigheten genomförs antingen direkt av polisen eller tillsammans med Kriminalvårdens Transporttjänst, som på polisens uppdrag kan eskortera utlänningen. Verkställighet av beslut om avvisning/utvisning inom polisens försorg kan göras om den som ska avvisas håller sig undan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas. Ofta saknar utlänningen både pass och identitetshandlingar, vilket försvårar verkställigheten. Inom polisen finns det uppfattningar att Migrationsverket inte tillräckligt grundläggande utreder den asylsökandes identitet och att detta skulle kunna förbättras.⁵¹

Av en inspektionsrapport från Rikspolisstyrelsen⁵² framgår att polismyndigheterna, med undantag av de tre storstadslänen, har så få antal utlänningsärenden att kompetensen inte är tillräcklig för att säkerställa att en ärendehandläggning är rättssäker och effektiv. Kompetens anses vara en förutsättning för ett effektivt och rättssäkert verkställighetsarbete. En samordning till ett fåtal myndigheter skulle förbättra handläggningen anser författarna. Med anledning av detta har rikspolisstyrelsen i ett särskilt projekt utrett frågan⁵³ och kommit med förslag på organisatoriska lösningar, för hur och var inom polisorganisationen de aktuella verkställighetsärendena skall hanteras i framtiden. Det handlar främst om utbildning, metodutveckling och om att skapa en nationell enhetlighet av verkställighetsarbetet så att tillräckligt med kompetens byggs upp.

I Rikspolisstyrelsens regleringsbrev (2007-12-19) står inget specifikt om målsättningarna med verkställighetsarbetet. Däremot har RPS fått i uppdrag att redovisa de åtgärder som har vidtagits för att effektivisera verkställighetsarbetet och resultatet av dessa.

Den nya utlänningslagen innehåller också bestämmelser om prövning av verkställighetshinder efter att ett lagakraftvunnet beslut om avlägsnande som avviker från tidigare bestämmelser på området. De nya bestämmelserna syftar till att

⁵¹ Rikspolisstyrelsen, Effektivare och rättssäkrare verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, November 2007, POA-638-1487/07, sid 43, 58

⁵² Rikspolisstyrelsen Controlleravdelningen Uppföljande inspektion av handläggningen av vissa utlänningsärenden, VKA-128-2981/05

⁵³ Rikspolisstyrelsen, Effektivare och rättssäkrare verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, November 2007, POA-638-1487/07

begränsa möjligheten att få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt. Skälen ska i stället föras fram och prövas redan hos Migrationsverket när ansökan prövas första gången.

Litteraturlista

- Bamberger Michael, Jim Rugh, Linda Mabry, Real World Evaluations, Sage 2006
- Bengtsson Marie, Rapport till Socialförsäkringsutskottet 2004
- Dir 2007:119 Kommittédirektiv Utvärdering av instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden
- Dir 2007:52 Kommittédirektiv Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.
- Dir 2007:172 Översyn av mottagandet av asylsökande
- Ekonomistyrningsverket, Verksamhetslogik, ESV 2001:16
- Förvaltningslagen 1986:23
- Förordning (2007:996) med instruktion till Migrationsverket
- Lennartsson Rebecca, Mellan hopp och förtvivlan, Asylmottagande i Fokus, nr 4 2007
- Migrationsverket, Avrapportering av uppdrag enligt regleringsbrev avseende handläggningstid, MRK-112-2007-16452
- Migrationsverket, Verksamhetsplan 2008, Verksamhetsområde asylmottagning och förvar
- Migrationsverket, Om Lifos, www.migrationsverket.se
- Migrationsverket, Handlingsplan 2008-05-05
- Migrationsverket, Strategi- och verksamhetsplan, 2008-2010
- Migrationsverket, Strategigrupps förslag 2008-03-05
- Migrationsverket PM för föredragning, 2008-04-23
- Migrationsverket Verksamhets- och utgiftsprogno
- Migrationsverket Årsredovisning 2007
- Migrationsverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, Februari 2008
- Migrationsverket, Ann-Christin Cederborg, Migrationsverkets utredningssamtal med barn, 2004
- NTG-asyl & integration, Återvändande i Sverige och Europa, Nr 3 2007
- Prop. 2004/05:170
- Prop. 2005/06:46, sid 29
- Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 8, sid 14
- Regeringens hemsida, Mänskliga rättigheter
- Regeringsbeslut 2007-03-08 IJ2007/366/IM
- Regeringens regleringsbrev till Migrationsverket, 2007-12-19
- Regeringens regleringsbrev till Migrationsverket 2006-12-21
- Rikspolisstyrelsen, Effektivare och rättssäkrare verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, November 2007, POA-638-1487/07
- Rikspolisstyrelsen, Promemoria 2007-10-05

Rikspolisstyrelsen Controlleravdelningen Uppföljande inspektion av handläggningen av vissa utlänningsärenden, VKA-128-2981/05
Riksrevisionen 2004:24 Snabbare asylprövning
Riksrevisionen 2006:19, Statliga insatser för nyanlända invandrare
Rädda Barnen, Hur har det gått? Ensamkommande barn- mottagandet sedan kommunerna tagit över boende och omvårdnad, 2008
Socialförsäkringsutskottets betänkande 2007/08:SfU2
Socialförsäkringsutskottets betänkande 2006/07:SfU2
SOU 1995:46, Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen
Statskontoret, Tydligare styrning av Migrationsverket, 2004:20
Stern Rebecca, Ny utlänningslag under lupp, Röda Korset 2008
Sveriges Radio, Dagens Eko 16 april, 2008
Utlänningslag (2005:716)

Dialogträffar

4/6 med representanter från Migrationsverket
18/6 med representanter från Justitiedepartementet

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.