

En samlad analys av  
asylprocessen under åren  
2001 – 2005

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	3
Uppdraget.....	4
Analysens innehåll.....	4
1 Resultat för asylsökande åren 2001-2005 .....	5
1.1 Antalet asylsökande minskar tredje året i rad.....	5
1.2 Egenskaperna hos de asylsökande förändras lite .....	6
1.3 Den tillfälliga lagen om prövning av verkställighetshinder förändrar bilden.7	
1.4 Mer än vart tredje ärende avgörs omedelbart. ....	9
1.5 Den totala processtiden kortas – ca 17 månader för asylsökande 2004.....	10
1.6 Handläggningstiden hos Migrationsverket för asylsökande 2004 är den kortaste på många år .....	11
1.7 Utlänningsnämndens ändrar mera sällan Migrationsverkets beslut .....	12
1.8 Utlänningsnämnden kortar handläggningstiderna .....	13
1.9 Färre har skyddsbehov .....	13
1.10 Tillstånd enligt den tillfälliga lagen den vanligaste orsaken till uppehållstillstånd .....	14
1.11 Barnperspektivet får genomslag .....	15
1.11.1 Barnhushåll får uppehållstillstånd i större omfattning än andra hushåll .....	15
2 System för kvalitetssäkring .....	16
2.1 Planmässig uppföljning och utvärdering .....	16
2.1.2 Uppföljnings- och utvärderingsplan utarbetas .....	16
2.2 IT-stöd för handläggningen av asylärenden .....	17
2.2.1 Mål för IT-stödet i asylprocessen .....	17
2.2.2 Systemets funktionalitet .....	18
2.2.3 Genomförande.....	19
2.3 Kvalitetssäkring av mottagningsverksamheten .....	19
2.3.1 Kvalitetssäkring av organiserad sysselsättning mm .....	19
2.3.1 Myndighetsutövningen på mottagningsenheterna utreds inom verket ..	21
2.3 Kvalitetssäkring genom förvaltningsprocess-organisationen .....	21
3 Könsperspektiv på asylprocessen.....	21
3.1 Bakgrund .....	21
3.2 Könsperspektivet allt tydligare i handläggningen .....	22
3.3 Interna insatser för ett tydligare könsperspektiv.....	22
3.3.1 Kompetenshöjande åtgärder .....	22
3.3.2 Utbildning i kognitiv utredningsmetodik .....	22
3.3.3 Utbildning i beslutsskrivning .....	23
3.3.4 Samordningsgrupp för genusfrågor.....	23
3.3.5 Tidig identifiering av genusaspekter .....	23
3.4 Samverkan med externa aktörer .....	24
3.4.1 Kvinnofridsportalen .....	24
3.4.2 Samverkansprojektet för mot människohandel .....	24
3.4.3 Förändringar i den nya utlänningslagen .....	25
4 Återvändandearbetet .....	26
4.1 Utvecklingen under 2005.....	26
4.1.1 Förutsättningarna förändras med den tillfälliga lagen.....	26
4.1.2 Förstärkningsstyrka inom återvändandearbetet.....	26
4.1.3 Ambassadsamordningen har under året utvecklat arbetet .....	27
4.2 Resultat och analys .....	28
4.2.1 En stor andel återvändande i den initiala hanteringen.....	28
4.2.2 Vartannat självmant återvändande sker inom en månad .....	29

## Sammanfattning

Antalet asylsökande åren 2003, 2004 och 2005 har minskat år från år. Utvecklingen för 2006 pekar dock på en ökning jämfört med 2005. Fördelningen mellan nationaliteterna är i stort sätt oförändrad med undantag för 2005 då andelen irakier ökar.

Individuella karakteristika hos de olika årgångarna av asylsökande som ålder och kön förändras inte nämnvärt. Andel kvinnor är 36 procent. Ungefär 45 procent av individerna för asylsökande 2005 tillhörde en barnfamilj. Räknas hushåll istället utgjorde barnhushåll 27 procent av hushållen för 2005 års asylsökande. Den vanligaste hushållstypen var ensamstående män liksom tidigare år.

Den tillfälliga lagen om prövning av verkställighetshinder förändrar utfallet i asylprocessen. Mot bakgrund av utfall hittills görs bedömningen att ca 50 procent av de asylsökande 2001 (k-2001) få stanna, ca 40 procent för k-2002 och k-2003 och något lägre för k-2004. Därmed närmar sig resultatet av asylprocessen i bifallshänseende det som varit tidigare år – nämligen att åtminstone varannan asylsökande får ett uppehållstillstånd.

Migrationsverket har preciserat sina riktlinjer och arbetssätt i ärenden som rör barn efter ett vägledande beslut av regeringen. Individer i barnhushåll får uppehållstillstånd i större omfattning än individer i andra hushåll. Utvecklingen har förstärkts för senare års asylsökande och det kan ses som ett resultat av de riktlinjer som gäller numera.

Andelen omedelbara avvísningar enligt Dublin förordningen och omedelbara avvísningar till hemlandet har för de senaste åren asylsökande etablerat sig på en hög nivå. Ungefär en tredjedel av en årgång asylsökande avvisas omedelbart.

Den totala processtiden fram till ett lagakraftvunnet beslut har kortats genom satsningar på att avgöra ärenden både hos Utlänningsnämnden (UN) och Migrationsverket. Asylsökande 2004 har processats snabbare än någon årgång asylsökande sedan mitten av nittiotalet - 90 procent hade en total tid på 17 månader eller mindre.

Av en årgång asylsökande är det få som bedöms ha ett skyddsbehov – ca 4 procent. Andelen humanitära skäl har också minskat. Tillstånd enligt den tillfälliga lagen om verkställighetshinder kommer att bli den vanligaste orsaken till uppehållstillstånd för asylsökande 2002, 2003 och 2004.

Under 2005 utvecklade verket en ordning med en planmässig uppföljning och utvärdering av asylprocessen. Planen innehåll för år 2005 fyra

uppföljningar, tolv interna utvärderingar och två externa utvärderingar. Arbetet fortsätter under 2006. Ett utvecklat IT-stöd (SKAPA) för asylprocessen driftsattes i februari 2006.

Verksamhetsområdet mottagningsplanering och tillsyn har som målsättning att se till att mottagningsverksamheten har en enhetlig standard och kvalitet för sökandes boende och sysselsättning. Flera strukturerade insatser har genomförts och planeras främst avseende den organiserade sysselsättningen. Myndighetsutövningen inom mottagningsverksamheten är föremål en särskild översyn inom verket med utgångspunkt i sökandeperspektivet.

Den nya instansordningen har inneburit att verket infört en särskild processförarorganisation som skall hantera överklaganden och företrädare verket i ett partsförfarande hos länsrätt. Denna ordning innebär en systematisk kvalitetskontroll av verkets avslagsbeslut. Förvaltningsprocessorganisation ger dessutom bättre förutsättningar än tidigare att säkra att vägledande praxis från överinstansen genomsyrar verkets prövning.

Könsperspektivet blir allt tydligare i handläggningen genom olika kompetenshöjande åtgärder, samordning av genusfrågorna och tidigare identifiering och anpassning av handläggningen till könsperspektiv. Den nya Utlänningslagen innebär dessutom att verkets utredningsskyldighet när det gäller genusrelaterade skäl blir tydligare.

Antalet personer som återvänder i Migrationsverkets regi har minskat. Det återvändande som genomförs sker i allt högre omfattning i anslutning till omedelbara avvísningar. Fortsatta satsningar gör för att effektivisera återvändandet även om den tillfälliga lagen skjuter upp genomförandet av ett återvändande för många.

## **Uppdraget**

Enligt regleringsbrevet ska följande redovisas:

”Migrationsverket skall redovisa en samlad analys av frågor rörande hela asylprocessen för perioden 2002-2005, så långt som möjligt ur ett könsperspektiv. Särskild vikt skall läggas på redovisningen av vilka åtgärder som har genomförts för att nå regeringens mål. Återvändandearbetet skall särskilt uppmärksammas. Vidare skall verket redovisa hur genomförandet av verksamheten kvalitetssäkras samt vilket uppföljningssystem som finns för detta.”

## **Analysens innehåll**

Redovisningen består av en beskrivning av de specifika system som finns för säkring av kvalitet. Könsperspektiv och återvändandearbete behandlas i

varsitt avsnitt. Analysen innehåller också en kohortbaserad utfallsredovisning för asylsökande 2001-2005. Den redovisningen är i princip en uppdatering av liknande analyser tidigare år och bygger på data uttaget 2006-02-28.

I detta sammanhang vill verket också hänvisa till tidigare skrivelser som behandlat frågor om åtgärder för att nå målen. En redovisning av olika återvändandefrågor gjordes 2005-09-29 i en särskild skrivelse: ”Verkställighetsarbetet – en uppföljning (UD/2004/11423/MAP)”. Vid de återkommande prognostillfällena lämnas en aktuell beskrivning av åtgärder som genomförts eller planeras för att öka måluppfyllelsen. Sådana beskrivningar gjordes senast vid prognostillfällena 2005-11-15 och 2006-03-03. Även förra årets samlade analys beskriver ett stort antal insatser som fortfarande i hög grad är relevanta.

## 1 Resultat för asylsökande åren 2001-2005

Data har hämtats från en särskild kohortdatabas. Vissa justeringar har gjorts, bland annat så räknas endast en asylansökan per individ och år. Uppgifterna kan därför avvika något från tidigare publicerade officiella uppgifter över antal asylsökande och andra statistikuppgifter som rör assylprocessen.

### 1.1 Antalet asylsökande minskar tredje året i rad

Antalet asylsökande minskar sedan år 2002. Antalet asylsökande har minskat sedan 2002. Minskningen mellan 2004 och 2005 var 25 procent.

**Tabell 1. Antalet asylsökande 2001-2005\***

Grupp	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005
AFGHANISTAN	625	480	800	886	432
Afrika exkl Somalia	1014	2033	3157	2812	2275
BOSNIEN-HERCEGOVINA	2765	2885	1356	779	376
IRAK	6146	5367	2655	1420	2296
Kandidatländer**	1587	2701	1947	1252	910
Mellersta Östern***	1978	2436	2697	2014	1690
OSS exkl Ryssland****	1799	4484	4141	3360	1989
RYSSLAND	819	1491	1383	1280	1028
SERBIEN OCH MONTENEGRO	3199	5717	5090	3778	2746
SOMALIA	572	1095	3039	895	421
STATSLÖS	486	787	1672	1497	792
Övriga	2612	3067	2860	2649	2017
<b>Totalt</b>	<b>23602</b>	<b>32543</b>	<b>30797</b>	<b>22622</b>	<b>16972</b>

\* Data från särskild kohortdatabas. Avviker något från publicerad officiell statistik. I samtliga tabeller står "k" för kohort, vilket här betyder alla personer som sökte asyl i Sverige under ett visst år.

\*\* Nya medlemsländer i EU samt kandidatländer exkl Turkiet

\*\*\*Iran, Libanon, Syrien, Jordanien och Turkiet

\*\*\*\* OSS; Oberoende staters samfund (f.d. Sovjet)

Alla grupper i tabellen minskade med undantag för Irak. Inom grupperna finns vissa enskilda medborgarskap som ökade sitt antal - Burundi, Eritrea, Libyen, Bolivia och Uzbekistan. De asylsökande från gruppen "Kandidatländer" utgjordes i huvudsak av romer från Bulgarien och Rumänien.

Den antalsmässigt största minoriteten är romer. Av de asylsökande från Serbien och Montenegro uppskattas andelen romer ha varierat under åren mellan 30 och 40 procent. Ungefär var tredje asylsökande från Serbien-Montenegro uppgav albanska som modersmål varför andelen asylsökande kosovoalbaner antas ha varit hög från detta land.

De olika gruppernas andel av de asylsökande har inte förändrats nämnvärt jämfört med 2004 med undantag för att Iraks andel ånyo ökar.

## 1.2 Egenskaperna hos de asylsökande förändras lite

Köns-, hushålls- och ålderssammansättning för de asylsökande är likartad år från år. Fördelningen mellan män och kvinnor är ca 36 procent kvinnor alla år. Andelen barn är samtliga år mellan 27 och 28 procent. Den genomsnittliga åldern för vuxna är 31 år. De vuxna kvinnorna är i genomsnitt två år äldre än männen.

**Tabell 2. Andel män och kvinnor av asylsökande 2001-2004**

Kön	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005	Totalt
Kvinnor	36%	37%	36%	36%	36%	36%
Män	64%	63%	64%	64%	64%	64%

Av tabell 3 framgår att ungefär varannan individ tillhör ett barnhushåll.

**Tabell 3. Antalet asylsökande indelade i olika hushållstyper (antal individer i hushåll)**

Hushåll	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005	Totalt
Barnhushåll	11560	16473	14375	10567	7596	60571
Ensamst. kvinna	1726	2383	2481	1855	1559	10004
Ensamst. man	8484	11162	11634	8241	6381	45902
Par utan barn	1054	1911	1635	1243	910	6753
Saknas	778	614	672	716	526	3306
<b>Totalt</b>	<b>23602</b>	<b>32543</b>	<b>30797</b>	<b>22622</b>	<b>16972</b>	<b>126536</b>
Hushåll	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005	Totalt
Barnhushåll	49%	51%	47%	47%	45%	48%
Ensamst. kvinna	7%	7%	8%	8%	9%	8%
Ensamst. man	36%	34%	38%	36%	38%	36%
Par utan barn	4%	6%	5%	5%	5%	5%
Uppgift saknas	3%	2%	2%	3%	3%	3%

Räknar man hushåll istället för individer svarar barnhushållen för knappt 30 procent av hushållen. Något mer än vartannat hushåll utgörs av

ensamstående män. Antalet individer per hushåll var för asylsökande 2005 1,5 stycken. Fördelningen de olika åren framgår av tabell 4.

**Tabell 4. Asylsökande efter hushållstyper (antal hushåll)**

Hushåll	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005
Barnhushåll	28%	29%	26%	27%	27%
Ensamst. kvinna	11%	12%	12%	12%	13%
Ensamst. man	56%	55%	58%	56%	55%
Par utan barn	4%	5%	4%	4%	4%
Uppgift saknas	0%	0%	0%	0%	0%

Variationen är stor mellan olika nationaliteter. Andel barnfamiljer är särskilt hög bland asylsökande 2005 från Bosnien-Hercegovina, Serbien och Montenegro, Bulgarien och Azerbajdzjan, ca 65–70 procent av individerna tillhör en barnfamilj. Lägst antal individer som ingår i barnfamiljer finns bland de sökande från Afrika, Irak och övriga Mellersta Östern där mellan 20 och 40 procent tillhör ett barnhushåll.

### **1.3 Den tillfälliga lagen om prövning av verkställighetshinder förändrar bilden**

Årgångarna 2001 till 2004 har i princip behandlats färdigt i asylprocessen. För 2004 års asylsökande är endast 7 procent av ärendena inte avslutade. För 2005 års asylsökande är fortfarande 43 procent av ärendena inte avslutade. Kohorten 2004 har genomströmmat asylsystemet mycket snabbt. Förklaringen är att både Migrationsverket och Utlänningsnämnden (UN) har avgjort många äldre ärenden under 2004 och 2005 och kommit ifatt inströmning.

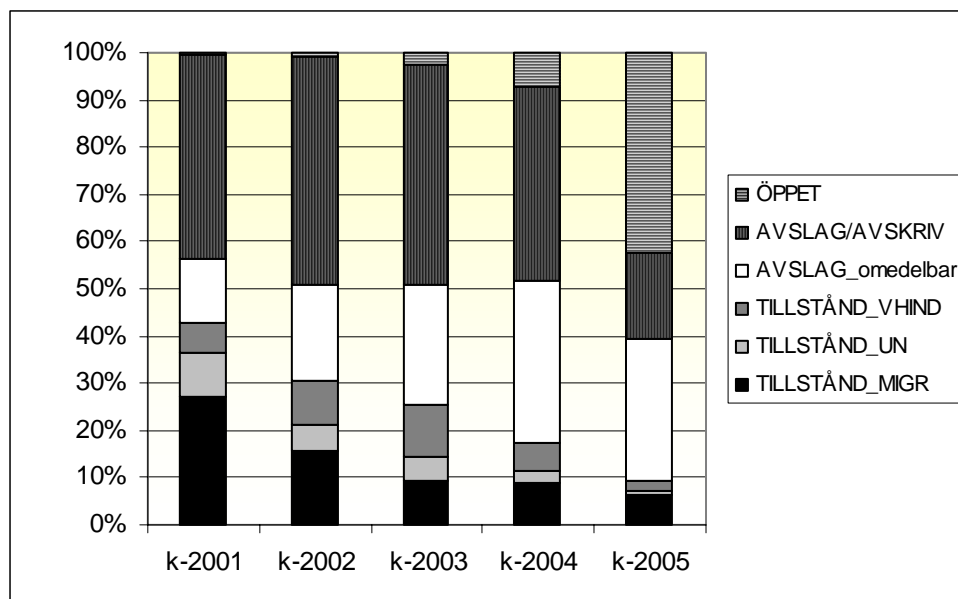
Nittioalet präglades av inströmning av asylsökande från Irak och Balkan. Flera generella beslut om uppehållstillstånd för bosnier och kosovoalbaner samt att irakier och somalier bedömdes ha politiskt/humanitära skäl på mer generella grunder gav till resultat att upp till två tredjedelar eller mer av en årgång asylsökande fick stanna. Asylprövningen har under 2000-talet förändrats från att de flesta fick uppehållstillstånd till att de flesta fått ett avslag på sin asylansökan. En förklaring till framväxten av en sådan ordning var utveckling av en praxis för stora grupperna asylsökande från Somalia, Irak och Afghanistan. Deras asylansökan avlogs trots att verkställigheten inte, med hänsyn till situationen i hemlandet, kunde genomdrivas tvångsvis.

Förra årets kohortanalys visade att av asylsökande 2001 fick 35 procent stanna och utfallet pekade mot att endast ca 15-20 procent av de asylsökande 2002 och 2003 skulle få uppehållstillstånd.

Den tillfälliga lagen om prövning av verkställighetshinder som infördes 2005-11-15 kommer att förändra andelarna slutliga bifall. Lagens målgrupper är dels barnfamiljer med viss vistelsetid i landet, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte

bedömts kunna verkställas med tvång. Bestämmelserna riktade sig både till personer som fanns i asylsystemet och de som var ”gömda” i landet.

**Diagram 1. Utfall i asylprocessen för asylsökande 2001-2005 per 28/2 2006**



Hittills har verkställighetsprövningen inneburit att bifallsandelen för k-2001 gått upp till 43 procent och uppräknningen blir 31 och 26 procent för respektive k-2002 och k-2003.

**Tabell 5. Utfall i asylprocessen för asylsökande 2001-2005 per 28/2 2006**

Resultat	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005
AVSLAG/AVSKRIV	10260	15734	14376	9285	3095
AVSLAG_omedelbar	3197	6578	7880	7800	5141
TILLSTÅND_MIGR	6352	5041	2880	1993	1110
TILLSTÅND_UN	2222	1815	1582	574	93
TILLSTÅND_VHIND	1487	3121	3330	1331	355
ÖPPET	84	254	749	1639	7178
<b>Totalt</b>	<b>23602</b>	<b>32543</b>	<b>30797</b>	<b>22622</b>	<b>16972</b>
	<b>k-2001</b>	<b>k-2002</b>	<b>k-2003</b>	<b>k-2004</b>	<b>k-2005</b>
AVSLAG/AVSKRIV	43%	48%	47%	41%	18%
AVSLAG_omedelbar	14%	20%	26%	34%	30%
TILLSTÅND_MIGR	27%	15%	9%	9%	7%
TILLSTÅND_UN	9%	6%	5%	3%	1%
TILLSTÅND_VHIND	6%	10%	11%	6%	2%
ÖPPET	0%	1%	2%	7%	42%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Slutlig bifallsandel</b>	43%	31%	26%	19%	
Andel exkl Dublin*	46%	33%	29%	23%	

ÖPPET: Öppet ärende hos Migrationsverket eller Utlänningsnämnden (UN)

AVSLAG/AVSKRIV: Slutligt beslut hos Migrationsverket eller UN

AVSLAG\_omedelbar: Beslut om omedelbar avvisning till hemland eller tredje land

TILLSTÅND\_MIGR: Bifall hos Migrationsverket

TILLSTÅND\_UN: Bifall hos UN (Inkl bifall på Ny ansökan)

TILLSTÅND\_VHIND: Bifall enligt tillf lag om verkställighetshindersprövning



\* Slutlig bifallsandel för sakbehandlade: Dublinfallen/ tredjelandsfall exkluderade då ingen prövning av asylfrågan görs i dessa fall.

När den tillfälliga prövningen av verkställighetshinder är slutförd efter sommaren 2006 kommer bifallsandelarna att öka ytterligare. Vid datauttaget (28/2 2006) hade knappt hälften av verkställighetshindersärendena avgjorts och drygt 9 000 tillstånd beviljats. Bedömningen är att ytterligare ca 9 000 tillstånd kommer att beviljas. Bifallsandelarna kommer att bli högre för alla kohorter år 2005 undantaget. En grov uppskattning är att räkna upp bifallsandelarna med ca 8 procent ytterligare för varje kohort.

Ungefär hälften av de omedelbara avvisningarna avser Dublinfall där ingen egentlig sakprövning av skälen görs. Exkluderas de från uträkningen av bifall ökar andelen slutliga bifall med ca 3 procent för varje kohortår.

Utifrån en bedömning av utfallet av den ännu inte slutförda verkställighetshindersprövningen och Dublinfall exkluderade skulle ca 50 procent av de asylsökande 2001 få stanna, ca 40 procent för k-2002 och k-2003 och något lägre för k-2004. Därmed närmar sig resultatet av asylprocessen i bifallshänseende det som varit tidigare – nämligen att åtminstone varannan asylsökande får ett uppehållstillstånd.

Sedan det flyktingmottagandet genomfördes på mitten av åttiotalet har åtminstone nära nog varannan, vars asylskäl prövats, fått tillstånd i slutändan. Fram till asylsökande år 2000 har en större majoritet fått tillstånd.

#### **1.4 Mer än vart tredje ärende avgörs omedelbart.**

Andelen omedelbara avvisningar till hemlandet eller till tredjeland (som regel enligt Dublinförordningen) har etablerats på en hög nivå. För asylsökande 2005 (uttaget 28/2-06) var 30 procent föremål för en omedelbar avvisning (Avslag\_omedelbar i tabell 5 ovan). Fler omedelbara avvisningar kan komma att fattas för 2005 års asylsökande varför fler än var tredje asylsökande avvisas omedelbart numera. Omfattningen av de omedelbara avvisningarna bestäms ytterst av vilka grupper som söker sig till Sverige. Antalet "Dublinfall" bestäms av antalet träffar i Eurodacs fingeravtrycksregister.

För asylsökande 2003 och 2004 och 2005 med omedelbara avvisningar var ungefär 55 procent hemlandsfall och 45 procent Dublinfall. För asylsökande 2002 var hela 67 procent hemlandsfall vilket förklaras av många avvisningar till Bosnien. De vanligaste hemlandsavvisningarna för asylsökande 2004 och asylsökande 2005 är serber och kosovoalbaner till Serbien och Montenegro och romer till Bulgarien. Dublinavvisningar var mera spridda över nationaliteterna. Många från forna Sovjet och många serber är hemlandsfall eller Dublinfall. Den vanligaste Dublinavvisningen 2005 avsåg Serbien och Montenegro och forna Sovjet.

## 1.5 Den totala processtiden kortas – ca 17 månader för asylsökande 2004

För den totala processtiden är det avgörande om ett asylärende hanteras i alla instanser eller inte. Senare år har Migrationsverket gett allt färre bifall i första instans. Fler överklagar avslagsbesluten till överinstansen. Detta borde leda till längre totala processtider. Detta balanseras dock av att fler får omedelbara avvísningar, fler avviker utan att fullfölja ansökan och handläggningstiderna har minskat påtagligt både hos Utlänningsnämnden (UN) och Migrationsverket.

Mer än varannan asylsökande fr.o.m. årskullen 2001 avslutar sin asylprocess i första instans. Av de asylsökande 1999 avslutade 70 procent sin asylprocess i första instans.

**Tabell 6. Asylprocessens avslutning i olika instanser**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004
MIGR Avslut	53%	53%	51%	57%
NUT/VHIND Avslut*	24%	22%	20%	12%
UN Avslut	23%	24%	26%	24%
ÖPPET_MIGR	0%	0%	1%	3%
ÖPPET_UN	0%	0%	2%	4%

\* NUT/VHIND AVSLUT: Asylprocessen avslutas efter beslut i ny ansökan (NUT) eller beslut enl tillf lag om verkställighetshindersprövning

Den totala processtiden fram till lagakraftvunnet beslut var för asylsökande 2001 12 månader i mediantid vilket betyder att asylprocessen i sin helhet tog mindre än 12 månader för varannan asylsökande. För asylsökande 2002 och 2003 var motsvarande tid respektive 11 och 9 månader. Asylsökande 2004 hade en mediantid på 6 månader, tiden kan öka något då det fortfarande finns ett antal öppna ärenden.

Processtiden till lagakraftvunnet beslut för 2004 års asylsökande ligger för första gången i närheten av ett år - 90 procent av de asylsökande hade en processtid på 17 månader eller kortare. Motsvarande tid var för asylsökande 2003 26 månader.

**Tabell 7. Processtider i månader fram till lagakraftvunnet beslut (exkl N-UT/V-HINDER)**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004*
Medel	14	14	12	8
Median	12	11	9	6
Percentil 75	20	22	19	13
Percentil 90	31	32	26	17

\* Fortfarande är 7% öppna ärenden. Tiderna kommer att öka något.

Processtiderna har förbättrats kraftigt beroende på satsningarna på att avarbeta äldre ärenden och nå tidsmålen de senaste två åren hos UN och Migrationsverket. De samlade asylsystemen har inte på många år levererat ett så bra resultat handläggningstidmässigt.

Processtiderna ökar om de räknas från asylansökan till slutligt avslagsbeslut, se tabell 8.

**Tabell 8. Processtider i månader fram till slutligt beslut (inkl N-UT/V-HINDER)**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004*
Medel	18	16	13	8
Median	13	11	10	6
Percentil 75	25	26	23	14
Percentil 90	44	39	30	19

Inkluderas eventuellt beslut i Ny Ansökan (N-UT) eller beslut efter verkställighetshinderprövning (V-HINDER) så förlängs processtiderna - 90 procent av k-2003 avgörs inom 30 månader och för k-2004 är motsvarande tid 19 månader. Tiderna räknat på detta sätt kommer att ytterligare förlängas när prövningen enligt den tillfälliga lagen är färdig.

## 1.6 Handläggningstiden hos Migrationsverket för asylsökande 2004 är den kortaste på många år

Migrationsverkets beslut för asylsökande 2004 och 2005 innebar att ca var tredje ansökan resulterade i en omedelbar avvisning. De omedelbara avvisningarna delas upp i avvisningar till hemlandet vid en uppenbart ogrundad ansökan och avvisningar till tredje land (Dublin-fall). Dessa ärenden – snabbärenden – ska normalt avgöras inom högst tre månader. Övriga ärenden – s.k. normalärenden – ska avgöras inom 6 månader. Fall där den sökande försvunnit och där ärendet avskrivs eller avslås kort tid efter inresan räknas i denna studie som ”normala” ärenden.

**Tabell 9. Fördelning av ärenden i snabb- och normalprocess**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004
Normalärenden	20405	25965	22917	14822
<b>andel normalärenden</b>	<b>86%</b>	<b>80%</b>	<b>74%</b>	<b>66%</b>
Ogrundad hemland	1716	4435	4506	4093
Dublinfall	1481	2143	3374	3707
<b>andel snabbärenden</b>	<b>14%</b>	<b>20%</b>	<b>26%</b>	<b>34%</b>

Handläggningstiden för asylsökande 2004 är den kortaste någonsin. Vartannat ärende avgjordes inom 4 månader, 90 procent avgjordes inom inom 12 månader. Detta är resultat av de avarbetningar som gjorts av gamla ärenden. Inkomna ärenden 2004 har inte lagts på hög utan har kunnat avgöras relativt snabbt. Prövningssystemet i första instans har inte på många år varit i en sådan balans som under 2004 och 2005.

Hemlandsfallen avgörs i 90 procent av ärendena inom två månader. Resultat för Dublin-fallen är sämre – 90 procent avgörs inom 6 månader (k-2004), se tabell 11. Förklaringen är att det fortfarande kan vara en utdragen process att få beslut på ett återtagande/övertagande enligt Dublin från vissa länder.

**Tabell 10. Handläggningstider i månader hos Migrationsverket för asylsökande 2001-2005**

		k-2001	k-2002	k-2003	k-2004
Normal	Medel	11	12	10	7
	Median	9	10	8	6
	Percentil 90	19	24	20	13
Snabb Hemland	Medel	2	2	1	1
	Median	1	1	1	1
	Percentil 90	2	2	2	2
Snabb Dublin (tredje land)	Medel	4	3	4	3
	Median	3	3	3	3
	Percentil 90	8	7	7	6
TOTALT	<b>Medel</b>	10	10	8	5
	<b>Median</b>	8	8	6	4
	<b>Percentil 90</b>	18	23	18	12

## 1.7 Utlänningsnämndens ändrar mera sällan Migrationsverkets beslut

Andelen som överklagar ett avslagsbeslut har varierat från 90 procent för asylsökande 2001 till 88 procent för asylsökande 2003.

Av asylsökande 2001 överklagade 11 887 personer Migrationsverkets avslag. Av dessa fick 9 procent ett tillstånd. Motsvarande siffra för k-2004 var ca 4 procent. Utlänningsnämnden ändrar Migrationsverkets beslut i få fall, över 90 procent av de överklagade avslagen fastställs.

Tas den extraordinära särslagstiftningen med i beräkningen av ”överinstansprövningen” så ökar slutligt bifall (inkl NUT och verkställighetshindersprövning) till uppemot att vart tredje person som överklagat ett avslag till slut får ett tillstånd (undantaget asylsökande 2004).

Ytterligare ca 9 000 bifall i den tillfälliga verkställighetshindersprövningen kommer att innebära att nästan varannan som överklagat ett avslag får tillstånd.

**Tabell 11. Överklagade asylärenden\* hos Utlänningsnämnden\***

	<b>k-2001</b>	<b>k-2002</b>	<b>k-2003</b>	<b>k-2004</b>	<b>k-2005</b>
AVSKRIVET	555	662	824	523	107
AVSLAG	7857	11442	10393	6448	1742
TILLSTÅND_nut/vhind	2380	3520	3471	1215	236
TILLSTÅND UN	1071	1059	1049	381	41
ÖPPET	24	143	527	970	952
<b>Totalt</b>	<b>11887</b>	<b>16826</b>	<b>16264</b>	<b>9537</b>	<b>3078</b>
	<b>k-2001</b>	<b>k-2002</b>	<b>k-2003</b>	<b>k-2004</b>	<b>k-2005</b>
AVSKRIVET	5%	4%	5%	5%	3%
AVSLAG	66%	68%	64%	68%	57%
TILLSTÅND nut/vhind	20%	21%	21%	13%	8%
TILLSTÅND UN	9%	6%	6%	4%	1%
ÖPPET	0%	1%	3%	10%	31%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Bifall av överklagade*	9%	6%	7%	4%	
Bifall inkl N-UT/V-HIND**	29%	27%	29%	19%	

\* Överklagade omedelbara avvísningar ingår inte.

\*\* Bifall NUT eller enligt tillf lag om verkställighetshindersprövning

## 1.8 Utlänningsnämnden kortar handläggningstiderna

Handläggningstiderna har minskat för varje årgång asylsökande. För asylsökande 2004 avgjordes vartannat överklagat asylärende inom 5 månader, 90 procent av ärendena avgjordes inom 11 månader.

**Tabell 12. Handläggningstider i månader hos Utlänningsnämnden för asylsökande 2001- 2004**

	<b>k-2001</b>	<b>k-2002</b>	<b>k-2003</b>	<b>k-2004*</b>
Medel	10	8	8	6
Median	8	7	7	5
Percentil 90	19	15	14	11

Fortfarande är 10% öppna ärenden. Tiderna kommer att öka något när de avgörs.

## 1.9 Färre har skyddsbehov

Allt färre av varje årgång asylsökande har haft skyddsbehov eller humanitära skäl. Andelen av hela årskullen 2004 som hade skyddsbehov (konventionsflyktingar eller subsidiärt skydd) var endast 4 procent.

Humanitära skäl har varit den vanligaste grunden för uppehållstillstånd för tidigare årgångar asylsökande. För asylsökande 2003 och 2004 minskar andelen. Ungefär 80 procent av de humanitära skälen har fallit ut i prövningen hos Migrationsverket. De humanitära skälen har främst avsett situationer där avvisningen av de sökande inte kan verkställas till

hemlandet. Det tydligaste exemplet är irakier, även om sådana beslut i prövningen av 2003 och 2004-års asylsökande varit ovanliga.

**Tabell 13. Asylsökande 2001-2004 efter grunder för tillstånd**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004
Öppet	84	254	749	1639
Avslag/avskrivet	13457	22312	22256	17085
Hum skäl	5647	3732	1825	1186
Hum skäl vhind*	1465	3100	3318	1319
Skyddsbehov	1701	1380	1444	913
Övriga tillst**	1248	1765	1205	480
<b>Totalt</b>	<b>23602</b>	<b>32543</b>	<b>30797</b>	<b>22622</b>
	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004
Öppet	0%	1%	2%	7%
Avslag/avskrivet	57%	69%	72%	76%
Hum skäl	24%	11%	6%	5%
Hum skäl vhind	6%	10%	11%	6%
Skyddsbehov	7%	4%	5%	4%
Övriga tillst	5%	5%	4%	2%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Bestående verkställighetshinder eller humanitärt angeläget enl tillfällig verkställighetshinderprövning

\*\*Tidsbegr tillstånd (ej v-hinderprövn), anknytningar

Utvecklingen med färre tillstånd på grund av verkställighetshinder och färre humanitära tillstånd kommer att brytas av den tillfälliga lagstiftningen om verkställighetshinder. Lagen tar särskilt sikte på person för vilka verkställighet till hemlandet ter sig omöjlig samt humanitärt angelägna fall för barnfamiljer med lång vistelse och procentandelen för sådana tillstånd kommer att öka ytterligare fram till sommaren.

## 1.10 Tillstånd enligt den tillfälliga lagen den vanligaste orsaken till uppehållstillstånd

Av dem som får stanna tenderar andelen med skyddsbehov att vara konstant eller öka, samtidigt som andelen humanitära skäl tenderar att vika. Den vanligaste orsaken till att en asylsökande får stanna i Sverige för asylsökande år 2002 till 2004 blir den tillfälliga lagstiftningen.

**Tabell 14. Grunder för uppehållstillstånd – andel av beviljade tillstånd**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004
Hum skäl	56%	37%	23%	30%
Hum skäl vhind*	15%	31%	43%	34%
Skyddsbehov	17%	14%	19%	23%
Övriga tillst**	12%	18%	15%	12%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Bestående verkställighetshinder eller humanitärt angeläget enl tillfällig verkställighetshinderprövning

\*\*Tidsbegr tillstånd (ej v-hinderprövn), anknytningar

Av dem med skyddsbehov var ca 40 procent konventionsflyktingar under kohortåren 2002 till 2004.

## 1.11 Barnperspektivet får genomslag

Migrationsverket har under flera år utvecklat sitt arbete med barn inom asylprocessen. Efter ett vägledande beslut av regeringen i juli 2005 har verket preciserat sina riktlinjer och sitt arbetssätt.

I verkets riktlinjer står det bland annat att innan verkets anställda fattar beslut i ett asylärende ska de ta ställning till hur ett avvisningsbeslut skulle påverka barnets psykosociala utveckling. De ska dessutom redovisa detta ställningstagande i beslutet.

För att kunna ta ställning till detta krävs det att den aktuella asylenheten genomför ett barnfokuserat föräldrasamtal vid vilket handläggaren utreder de humanitära skälen, asylskälen samt barnets fysiska och psykiska hälsotillstånd.

Ärenden som rör barn med uppgivenhetssymtom ska prioriteras och behandlas med förtur. För barn med uppgivenhetssymtom ska verket också utreda barnets och hans/hennes familjs situation och upplevelser i Sverige respektive i hemlandet och möjligheterna till vård i hemlandet.

Sedan sommaren 2004 har Migrationsverket arbetat aktivt för att utveckla samarbetsformer kring barnen med uppgivenhetssymtom med olika aktörer som landsting och socialtjänst. Arbetssättet går kort beskrivet ut på att finna externa berörda samarbetspartner för nätverksarbete kring varje sjukt barn.

### 1.11.1 Barnhushåll får uppehållstillstånd i större omfattning än andra hushåll

Individer i barnhushåll har utgjort ungefär 50 procent av en årgång asylsökande. Dessa individers andel av beviljade uppehållstillstånd är större än 50 procent för asylsökande 2002 till 2004. För k-2004 tillhörde 47 procent av individerna ett barnhushåll samtidigt som 60 % av tillstånden gavs till dessa individer.

**Tabell 15. Individer i barnhushåll, andel av uppehållstillstånd**

	K-2001	K-2002	K-2003	K-2004
Andel av asylsökande	49%	51%	47%	47%
Andel av tillstånd	51%	57%	60%	61%

Individer i barnhushåll får uppehållstillstånd i större omfattning än individer i andra hushåll. Utvecklingen har förstärkts för senare års asylsökande. Den tillfälliga lagen om verkställighetshinder har bidragit till detta. Exkluderas tillstånd enligt denna lag är fortfarande individer i barnhushåll överrepresenterade bland tillstånden i förhållande till deras andel av hela populationen. En förklaring till utvecklingen kan vara att den särskilda bedömning som görs i ärenden som rör barn ger utslag i utfallet.

## **2 System för kvalitetssäkring**

### **2.1 Planmässig uppföljning och utvärdering**

Verksamhetsområde asyl skall styra, samordna och kontrollera praxis enligt asyl- och mottagningslagstiftningen så att ärendehantering inom verksamhetsområdet är enhetlig och rättssäker. Erfarenheterna från den utvärderingsmetod som användes i regeringsuppdraget ”Stärkt rättssäkerhet i asylprocessen, Migrationsverkets beslutsfattande” skall därvid tas tillvara. I verksamhetsplanen anges att enheterna fortlöpande skall följa upp verksamheten på lokal nivå.

Verksamhetsområde asyl använder sig för ändamålet av en uppföljnings- och utvärderingsplan som är en bilaga till verksamhetsrådets verksamhetsplan. Denna plan måste ses som ett levande dokument. Planen kan komma att revideras på grund av att händelser som inte har kunnat förutses inträffa. Händelserna kan vara något som händer i omvärlden och som bör påverka inriktningen av aktiviteterna.

Planen omfattar även externa uppföljningar och utvärderingar. Planen omfattar inte uppföljning enligt Migrationsverkets verksamhetsplan.

#### **2.1.2 Uppföljnings- och utvärderingsplan utarbetas**

Uppföljnings- och utvärderingsplanen innehåller uppföljningar, interna utvärderingar och externa utvärderingar. Uppföljningarna rapporteras på lämpligt sätt kvartalsvis och utvärderingarna rapporteras skriftligt senast visst datum.

Uppföljningar och utvärderingar skall vara klart definierade till syfte och inriktning samt avgränsas så att aktiviteterna är hanterliga och kan genomföras under en begränsad tid. Avsikten är inte att leta efter fel utan aktiviteterna skall skapa en dialog för att höja kvalitén.

För varje utvärderingsaktivitet beslutas om ett uppdrag. I uppdraget anges ansvarig/ansvariga för aktiviteten och den närmare inriktningen vad gäller syfte, avgränsning och genomförande. I uppdraget skall också anges om ansvarig/ansvariga skall lämna förslag till åtgärder med anledning av utvärderingen.

Berörda enheter ges möjlighet att yttra sig över det preliminära resultatet av uppföljningen/utvärderingen. Om denna genomförs vid besök av en enhet får denna en omedelbar muntlig redovisning av gjorda iakttagelser samt bereds möjlighet att diskutera resultatet.

Planen har för 2005 innehållit fyra uppföljningar, tolv interna utvärderingar och två externa utvärderingar. Verksamhetsområde asyl kommer att för



varje verksamhetsår upprätta en uppföljnings- och utvärderingsplan som ett instrument för kvalitetssäkringen.

### **Ny typ av kvalitetssäkring prövas**

I uppföljnings- och utvärderingsplanen ingår inspektioner av enheter för ensamkommande barn och förvarsenheter. Utöver detta kommer en ny typ av kvalitetssäkring att prövas inom förvarsverksamheten. Verket genomför under 2006/2007 ett Flyktingfondsprojekt tillsammans med Röda Korset. Målet är att skapa en besöks- och rapporteringsmodell avseende förutsättningarna och förhållandena för förvarstagna i Sverige. Modellen syftar till att förbättra förhållandena på Migrationsverkets förvar och på andra platser där förvarstagna hålls inlåsta samt att bevaka de förvarstagnas mänskliga rättigheter.

## **2.2 IT-stöd för handläggningen av asylärenden**

Under Migrationsverkets förberedelsearbete inför ny instansordnings hamnade frågor rörande kvalitet och kvalitetssäkring till stor del i fokus. I samband med projektets slutrapportering i januari 2003 beslutades att vidareutveckla kvalitetssäkringsarbetet. Ett nytt projekt tillsattes för att utveckla IT-stödet vid kvalitetssäkringen i asylprocessen.

Efter genomförda utbildningar, avstämningar av genomförda pilotförsök samt successiva rättningar av felaktigheter som därigenom uppdagats, har systemet den 13 februari 2006 driftsatts och samtidigt ersatt Individplanen. Systemet har fått namnet SKAPA (System för Kvalitet och Analys för Processområde Asyl)

### **2.2.1. Mål för IT-stödet i asylprocessen**

- \* Att tydliggöra processen avseende handläggningen i asylärenden med särskild åskådning av processen rörande tvångsåtgärder, ensamkommande barn samt LMA-frågorna.
- \* Att synliggöra kvalitetsmanualerna innehållande kravspecifikationer för varje enskilt arbetsmoment i processerna, samt
  - att kvalitetsmanualerna skall kunna användas som, eller utgöra grund för, checklistor i handläggarens arbete
  - att kvalitetsmanualerna skall vara en av förutsättningarna för att möjliggöra uppföljning och utvärdering av den rättsliga kvaliteten i verksamheten
- \* Att skapa ett system för egenkontroll i handläggningen
  - samt att systemet samtidigt kommer att kunna användas som ett interaktivt läromedel vid introduktion av nyanställda
- \* Att tydliggöra screeningsfunktionens roll i kvalitetsarbetet
  - samt att de tekniska lösningarna måste vara uppbyggda så att screeningsfunktionen kan vara underlag för att få fram statistik över var i processen ett ärende befinner sig

- \* Att tydliggöra dokumentationens roll och funktion i kvalitetsarbetet
  - med åskådliggörande av vilken information som lämnas till den sökande och i vilket skede av processen
  - med ett synliggörande av vilka interna dokument som upprättats i asylprocessen och ökande av tillgängligheten av dokumenten
- \* Att kraven på lätthanterlighet och användbarhet samt kraven på att systemet skall vara heltäckande ska kunna förenas
- \* Att det är viktigt att återvändandefrågorna aktualiseras redan i de arbetsmoment och kravspecifikationer som rör den inledande fasen i processen
- \* Att medvetenheten om att förankringsprocessen är avgörande för hur väl systemet kommer att fungera

Projektet har berört hela asylprocessen; prövning och överlämnande till överinstans, mottagning, förvar och återvändande. Projektet har endast tagit hänsyn till de delar av processen som sker inom ramen för Migrationsverkets myndighetsutövning, men inte hos andra myndigheter såsom t.ex. polisen och domstolar.

### **2.2.2 Systemets funktionalitet**

Utifrån tidigare erfarenheter av utvecklingsarbete och det konsultarbete som Migrationsverket har varit beroende av vid mindre förändringar i systemet är applikationen som gränssnitt mot användarna uppbyggd på en plattform som är flexibel efter de förändringsbehov som verksamheten ställs inför. Systemadministrationen sköts därigenom helt av Migrationsverkets egen personal och är i sig inte beroende av tillhörighet till verksamhetsområde.

Gränssnittet har en tydlig indelning i processflikar som tydliggör delprocesserna inom asylområdet. Delprocesserna är vidare uppdelade i steg med en varierande mängd operativa åtgärder. Åtgärderna är i sin konstruktion som en checklista för användaren och ger möjlighet för användare senare i processen att följa ärendets gång. Till varje åtgärd finns manualtexter till stöd för den enskilde handläggaren och som möjliggör uppföljning och utvärdering av den rättsliga kvaliteten.

Till åtgärderna finns ett flertal funktioner kopplade som bl.a. uppfyller kraven på dokumentationens roll, möjliggör uppföljning och egenkontroll av arbetet samt processens fortskridande. Säkerställandet av information till den asylsökande har tydliggjorts genom en länk för respektive informationsblad i anslutning till relevant operativ åtgärd. Genom dokumenthanteringssystemet DHS i anslutning till de operativa åtgärderna i processen har utfärdandet av dokument i processen genom en koppling av relevanta dokumentmallar möjliggjorts. Detta innebär likaså tydliggörande av dokumentationen i ärendet och möjliggör ett utökat informationsutbyte om såväl genomförda handläggningsmoment som upprättade dokument för samtliga medarbetare i asylprocessen.

Relevanta funktioner kan startas och användas från åtgärden direkt, men funktionerna finns också i en menyrad i applikationen.

Funktioner som finns i systemet är:

- \* Nyheter - presenterar systemrelaterade nyheter
- \* Sökning – möjliggör att söka fram en individ genom olika sökalternativ
- \* Åtgärder – visar pågående, genomförda och avslutade åtgärder
- \* Individ – här finns individuppgifter, journalanteckningar, funktion för organiserad sysselsättning, gruppinformation, biträde och god man
- \* Ärende – visar en ärendelista, korrespondens, en sammanställning av alla utförda händelser och registreringar, tjänsteanteckningar och bevakningar. Här kan man även registrera korrespondens och tjänsteanteckningar
- \* Historik – uppdaterade registreringar om individen
- \* IT-stöd – arbetsrelaterade länkar till Lifos, DublinNet och Sis.

### **2.2.3 Genomförande**

Utvecklingsinsatserna var genomförda till sommaren 2005, varefter funktions- och acceptanstester har genomförts och varit avklarade till oktober månad 2005. Utbildningsinsatserna har planerats och genomförts genom den för ändamålet inrättade utbildningsorganisationen. Medarbetare i grundorganisationen med erfarenhet från såväl asylprocessen som IT-system gavs möjlighet att bistå vid utbildningarna. Därigenom har samtliga medarbetare inom asylprocessen erbjudits en dags utbildning under perioden oktober 2005 – februari 2006.

## **2.3 Kvalitetssäkring av mottagningsverksamheten**

Mottagningsverksamheten kan delas upp i en del som avser myndighetsutövning, t ex utbetalning av dagbidrag och återvändandefrågor, och en del som inte primärt är myndighetsutövande, t ex organiserad sysselsättning.

Den myndighetsutövande delen tillhör verksamhetsområdet Asyl och är föremål för en särskild utredning inom myndigheten. Verksamhetsområdet Mottagningsplanering och tillsyn (MPT) har det uttalade uppdraget att kvalitetssäkra den icke myndighetsutövande mottagningsverksamheten.

### **2.3.1 Kvalitetssäkring av organiserad sysselsättning mm**

Verksamhetsområdet MPT skapades i samband med att lednings- och styrformerna på Migrationsverket ändrades vid årsskiftet 2004/2005. MPT skall utöva en särskild tillsyn och kvalitetssäkring av mottagningsverksamheten.

Arbetet genomförs på flera sätt:

- Kvantitativa studier av deltagandet i den organiserade sysselsättningen
- Kvalitetssäkring av den upphandlade undervisningen
- Tillsynsarbete genom besök på samtliga mottagningsenheter

De asylsökandes deltagande i den organiserade sysselsättningen följs upp genom:

- månatliga kvantitativa studier av de asylsökandes deltagande i organiserad sysselsättning.
- två fördjupade mätningar av de asylsökande deltagande genomförs årligen.
- årlig återkoppling av enhetens resultat ges vid besök på varje mottagningsenhet.

Kvalitetssäkring av den upphandlade undervisningen - sfi och återvändandeutbildning sker genom:

- avtalsansvarig på MPT genomför årligen två uppföljningsträffar med de fem utbildningsentreprenörerna
- en person på MPT genomför regelbundet besök i undervisningen för att säkerställa att utbildningsentreprenörerna följer de gällande avtalen.
- en enkätundersökning genomförs två gånger årligen till samtliga asylsökande som deltar i den upphandlade organiserade sysselsättningen

Årligt tillsynsarbete genomförs på samtliga mottagningsenheter.

Utgångspunkten för tillsynsarbetet är att uppföljningar av verksamheten skall genomföras där det finns styrdokument eller rutiner som reglerar hur arbetet skall utföras. Efterlevnaden av styrdokumentet kan då följas upp och vid behov kan förslag med förbättringar lämnas.

Tillsynsarbetet kan även bidra till att uppmärksamma områden som behöver regleras. Kartläggningar genomförs för att ta reda på hur olika frågor hanteras idag och kan då bilda underlag för kommande reglering.

Frågor för tillsyn och inventering under 2006:

- Sysselsättning för asylsökande
  - Upphandlingen av organiserad sysselsättning – kvaliteten på de köpta tjänsterna
  - Mätning av andelen deltagare i organiserad verksamhet
  - Nedsättning av dagersättning vid vägran att delta i organiserad sysselsättning
  - Rätten till busskort vid organiserad sysselsättning
  - Praktikanskaffning
  - De asylsökandes uppfattning om den upphandlade undervisningen

- Tillsyn av lägenheter
- Arbetskläder
- Bosättningsunderlag
- Brister i fordonshanteringen (följa upp de konstaterade bristerna)
- Ett urval av mallar som skall användas av mottagningen vid externa kontakter
- Kontantkassor

### **2.3.1 Myndighetsutövningen på mottagningsenheterna utreds inom verket**

Migrationsverket gör en översyn av myndighetsutövningen inom verkets mottagningsverksamhet. Sökandeperspektivet ska vara utgångsläget i översynen. Översynen skall bl a behandla rättstillämpning när det gäller beslut enligt om mottagande av asylsökande m fl (LMA) och förvaltningslagen skall granskas och kommenteras.

## **2.3 Kvalitetssäkring genom förvaltningsprocessorganisationen**

Från och med den 31 mars 2006 är ett nytt verksamhetsområdet förvaltningsprocess operativt vid Migrationsverket. Området har tillkommit med anledning av den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden och har verksamhet i Stockholm, Göteborg och Malmö . Området har bl.a. till uppgift att ompröva överklagade beslut i nyss nämnda ärenden. Syftet med denna ordning är att säkerställa enhetlighet och kvalitet i verkets prövning av grundärenden, uppmärksamma eventuella avvikelser i dessa avseenden och ge återkoppling, innan ärendet överlämnas till domstolsprövning. Verksamhetsområdet förvaltningsprocess har också roll när det gäller att följa och medverka i den rättsutveckling som sker vid domstolarna och då särskilt vid Migrationsöverdomstolen som är prejudikatinstans.

## **3 Könsperspektiv på asylprocessen**

### **3.1 Bakgrund**

I början av 2000-talet utvecklade Migrationsverket sina riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov. Detta har sedan följts upp bl.a. i regleringsbrevet för år 2003 då verket fick i uppdrag att särskilt redovisa genderfrågor. I den redovisningen fanns en detaljerad genomgång av det arbete som myndigheten hade genomfört och planerade att genomföra. I det följande görs en mer allmän genomgång. Det bör här understrykas att ett könsperspektiv omfattar både män och kvinnor.

Asylprocessen kritiseras dock ofta för att ha ett manligt perspektiv, därför kommer kvinnor särskilt kommer att lyftas fram i denna redovisning.

## **3.2 Könsperspektivet allt tydligare i handläggningen**

De senaste årens utveckling i samhället i stort där genusfrågor får allt mer uppmärksamhet har påverkat Migrationsverket. Det har skett en stor förändring i både bemötande och beslutsskrivning under de senaste åren. Sett över en längre period, ca 10 år, kan konstateras att utvecklingen har gått mot att ett tydligare könsperspektiv anläggs i handläggningen av asylärenden. Inom myndigheten finns det ett stort intresse och ett stort engagemang för att lära sig mer om genusfrågor. Detta intresse uttrycks genom den nationella samordningsgruppen. Dessa olika grupper fyller ett viktigt syfte både för informationsutbyte och återkoppling i enskilda ärenden.

## **3.3 Interna insatser för ett tydligare könsperspektiv**

### **3.3.1 Kompetenshöjande åtgärder**

Genusperspektivet har integrerats i Migrationsprogrammets alla delar. Därutöver innehåller Migrationsprogrammet två dagars utbildning i könsperspektiv och sexuell läggning. Utbildningen riktar sig till asylprövning, mottagning, transit och förvar. Utgångspunkten tas i Migrationsverkets riktlinjer och underlaget har byggts på med lagstiftning, förarbeten och UNHCR:s riktlinjer. Syftet med utbildningen är att öka medvetandet hos medarbetarna om sitt förhållningssätt samt öka förståelsen för kvinnors skyddsbehov. Ytterligare ett syfte är att deltagarna ska känna till Migrationsverkets riktlinjer om kvinnors skyddsbehov, varför dessa finns och hur de ska tillämpas.

En genomgång av verkets riktlinjer har också skett regionalt för nyanställda, och regionalt har utbildningsinsatser genomförts avseende våld mot kvinnor. De insatser som myndigheten har vidtagit, och fortsätter att vidta, syftar till att öka medvetenheten hos personalen om strukturer och förhållningssätt påverkar hur man som tjänsteman bemöter en asylsökande kvinna respektive man. Detta arbete ska på sikt leda till en förändring av invanda strukturer och förhållningssätt genom djupare diskussioner och utbildning inom hela organisationen.

### **3.3.2 Utbildning i kognitiv utredningsmetodik**

Under en lång följd av år har Migrationsverket satsat på att träna handläggare och beslutsfattare i utredningsmetodik. I första hand har personalen utbildats i den kognitiva utredningsmetodiken. Denna metodik är att föredra när det gäller utredningar med asylsökande som har svåra upplevelser med sig eftersom det här är den asylsökandes egen berättelse

som utgör stommen. Dessutom hänger denna utredningsmetodik även tydligt samman med riktlinjernas krav på hur kvinnors asylskäl ska utredas.

### **3.3.3 Utbildning i beslutsskrivning**

Inom Migrationsprogrammet pågår en utbildning i beslutsskrivning för alla handläggare och beslutsfattare. Utbildningen syftar till att träna personalen i att skriva vävda eller resonerande beslut samt använda ett klart och enkelt språk i besluten<sup>2</sup>. Tydligare och mer resonerande beslut kommer att göra att kvinnliga asylsökande i större utsträckning kan förstå hur myndigheten har bedömt deras asylskäl eftersom varje grund som anförts bedöms för sig.

### **3.3.4 Samordningsgrupp för genusfrågor**

En nationell samordningsgrupp för genusfrågor har funnits under år 2005. Denna grupp består av beslutsfattare från samtliga fem asylprövningsenheter i landet, en expert från expertgruppen och en Lifos representant (Lifos, verkets officiella länderinformationssystem). I gruppen behandlas allt från enskilda ärenden till övergripande frågor på området som även omfattar frågor som rör förföljelse på grund av sexuell läggning. Samordningsgruppen saknar beslutsrätt men fyller ändå en viktig funktion genom att lyfta viktiga frågor, utreda och diskutera dem för att sedan föra dem vidare inom organisationen. Deltagarna i gruppen ingår även i olika regionala eller lokala nätverk både inom och utom myndigheten. I nätverken inom myndigheten strävar vi efter att ha en blandad sammansättning av personal från mottagningsenheter, transit, förvar och asylenheter. Genom att olika yrkesgrupper träffas skapas förutsättningar för att ha ett könsperspektiv i hela asylprocessen.

### **3.3.5 Tidig identifiering av genusaspekter**

Migrationsverket eftersträvar en tidig genomgång av ärendena för att snabbt sortera ut ärenden som är av enklare beskaffenhet. På så sätt fångas också de ärenden upp som kräver en mer omfattande utredningsinsats t.ex. kvinnliga asylsökande med traumatiska upplevelser.

Genom en tidig sortering vill verket tydligare anpassa handläggning i varje ärende utifrån det ärendets specifika förutsättningar. Tidigt i kontakten med Migrationsverket ska den asylsökande tillfrågas om hon/han vill ha en manlig eller kvinnlig handläggare/tolk/offentligt biträde och en notering om detta ska göras i utredningen. På detta vis erbjuds en kvinnlig asylsökande att lämna sina önskemål i denna fråga och ärendet kan starta på ett korrekt sätt. I den fortsatta handläggningen ska hänsyn tas till dessa önskemål i den mån det är möjligt. Vid beslutsfattarens screening av ärendet ska noteringar göras i SKAPA (se avsnitt 2.2) om något speciellt har hänt eller om en speciell åtgärd ska vidtas. När det gäller kvinnliga asylsökande ska beslutsfattaren här vara speciellt observant på om det är en ensam kvinna med eller utan barn och/eller kommer från områden som präglats av krig eller andra oroligheter. Såsom riktlinjerna understryker är det under sådana

förhållanden vanligt att kvinnor blir särskilt utsatta på grund av sitt kön. Beslutsfattaren ställer här upp ramarna för handläggningen av en kvinnas asylärende samt tar ställning till om det finns behov av vidare muntlig genomgång. Om bedömningen blir att en muntlig genomgång inte krävs uppmanas offentligt biträde att komma in med en inläga i vilken biträdet ska utveckla den asylsökandes talan. Här finns en möjlighet för verket att göra det offentliga biträdet mer observant på sådana speciella omständigheter som kan finnas i en kvinnas asylskäl. Vid denna form av handläggning får en tidig och noggrann sortering avgörande betydelse för ärendets handläggning och i slutänden även för handläggningstiden.

Den muntliga genomgången koncentreras och fokuserar på de punkter som är tvistiga eller oklara. Den tydlighet och öppenhet som blir effekten av det nya arbets sättet skapar bättre förutsättningar för den asylsökande att, tillsammans med sitt offentliga biträde, förstå hur handläggningen av ärendet går till.

### **3.4 Samverkan med externa aktörer**

#### **3.4.1 Kvinnofridsportalen**

Kvinnofridsportalen är ett faktacentrum om våld mot kvinnor. För den som i sin verksamhet möter kvinnorna, männen och barnen eller vill lära sig mer om problematiken. Ansvariga för Kvinnofridsportalen är sexton statliga myndigheter i Nationell myndighets samverkan för kvinnofrid.

Migrationsverket deltog tillsammans med ett flertal andra myndigheter under 2002 i arbetet med att starta upp Kvinnofridsportalen. Arbetet har nu övergått till en förvaltande fas där Socialstyrelsen sköter den praktiska förvaltningen. Övriga myndigheter, inklusive Migrationsverket, ingår i en arbetsgrupp som hanterar vad som ska finnas på portalen och hur den kan utvecklas. Detta arbete fortgår löpande.

#### **3.4.2 Samverkansprojektet för mot människohandel**

Migrationsverket i Stockholm har, tillsammans med socialtjänsten i Stockholms stad, polismyndigheten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, åklagar myndigheten och Kvinnoforum, deltagit i ett samverkansprojekt mellan myndigheter för att fånga upp och identifiera offer för människohandel. Projektet har tydliggjort de olika myndigheternas uppdrag och ansvarsområden.

Arbetet i gruppen har nu fokus på att implementera den samverkansplan som upprättats. Från Migrationsverkets sida har personal från besök och bosättning, asylprocessen – barnhandläggare, och från mottagningsprocessen deltagit i arbetet. Gruppens arbete har lett till en höjning av kompetensen hos medarbetarna i att handlägga ärenden där människohandel har förekommit samt givit personalen förutsättningar för att bättre identifiera offer för människohandel i asylprocessen.



Migrationsverket deltar i projektet utvecklingspartnerskapet "Samverkan mot trafficking". Det är det hittills största EU-initiativet i syfte att motverka människohandel i Sverige och finansieras genom Equal. Equal är ett gemenskapsinitiativ från EU finansierat av Europeiska socialfonden. Delprojektet som Migrationsverket deltar i heter "Myndighetssamverkan" och ska utveckla operativa samverkansformer för myndigheter i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne. Det ska också öka kunskapen runt arbetet mot människohandel och utveckla metoder för samverkan. På nationell nivå ingår att upprätta en e-portal med relevant information från myndigheterna om människohandel samt gemensamma rättseminarier. Projektet startade i juni 2005 och ska vara slutfört 2008. Projektet ligger under verksamhetsområde Besök och bosättning men verkets genusansvarige har deltagit som expertstöd för asyl- och genusfrågor.

Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet har hållit seminarier där temat har varit könsstypning och våld mot kvinnor. Dessa har intresserade anställda från verket kunnat delta i.

Anställda vid verket har även till viss del deltagit i regionala nätverk som anordnats av Länsstyrelsen.

### **3.4.3 Förändringar i den nya utlänningslagen**

Enligt den utlänningslag som träder i kraft den 31 mars i år kan förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning utgöra grund för flyktingskap. I förarbetena understryks att förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan inrymmas under samtliga grunder för förföljelse som anges i utlänningslagens flyktingdefinition. Förföljelsegrunderna är likvärdiga i förhållande till varandra och prövningen när förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning åberopas bör därför göras utifrån samtliga grunder, utan inbördes rangordning. Flera av de i flyktingsbestämmelsen uppräknade förföljelsegrunderna kan var tillämpliga samtidigt och det kan därför bli nödvändigt att pröva de åberopade asylskälen i förhållande till samtliga förföljelsegrunder för att finna den mest relevanta grunden och för att en enhetlig praxis skall kunna utvecklas. Det har överlämnats åt rättstillämpningen att med stöd i förarbeten och internationella riktlinjer närmare utveckla tolkningen och tillämpningen av förföljelsegrunden tillhörighet till viss samhällsgrupp. Härav följer att verkets utredningsskyldighet när det gäller genusrelaterade skäl blir tydligare och att en praxis relaterad till sådana skäl kommer att utkristalliseras. Det medför också att genusperspektivet kommer att genomsyra hela handläggningen av asylärenden.

Migrationsverket har inför den nya lagstiftningen på området förberett sig genom att bl.a. uppdatera de riktlinjer som finns för kvinnor och personer som åberopar förföljelse på grund av sexuell läggning. Riktlinjerna är ett levande dokument som skall revideras vid behov.

## **4 Återvändandearbetet**

### **4.1 Utvecklingen under 2005**

Under 2005 har fler ärenden överlämnats till polis än som självmant lämnat landet genom Migrationsverkets försorg. Enbart antalet överlämnade till polisen då personen avvikit överstiger antalet utresta. Till det kommer även antalet överlämnade på tvång. Det är första gången sedan verket övertog ansvaret för verkställigheter som fördelningen ser ut som den gör. Tidigare år har antalet självmant återvända överstigit antalet överlämnade till polisen.

Anledningen till nedgången kan inte tillskrivas en faktor ensam. De främsta anledningarna är troligtvis ”amnesti-debatten”, ett kraftigt ökat antal ärenden där beslutet inte kan verkställas med tvång, de enklare ärendena är färre, antalet asylsökande som uppvisar identitetshandlingar är fortfarande lågt. Många av de öppna ärendena gäller personer utan resehandlingar där det är omöjligt eller svårt och tidskrävande att anskaffa resehandling utan personens medverkan och fler avviker.

Återvändandearbetet i princip avstannade i september månad då det stod klart att en särslagstiftning skulle införas.

#### **4.1.1 Förutsättningarna förändras med den tillfälliga lagen**

Förutsättningarna för det självmant återvändandet förändras påtagligt med anledning av den tillfälliga lagen om prövning av verkställighetshinder. Systemet avlyfts ca 18 000 personer som får tillstånd till följd av lagen. Verkets återvändandeverksamhet har att hantera färre fall som vistats kortare tid än tidigare vilket borde förenkla återvändandet. Samtidigt är det svårt att nå något bra resultat i återvändandet när verkställighetsprövningen pågår i stor skala.

#### **4.1.2 Förstärkningsstyrka inom återvändandearbetet**

Trots att verkställighetsprövningen löser ut många tillstånd återstår kanske 10 000 personer som har ett avslagsbeslut. Verket planerar nu att fokusera på ett antal länder till vilka det går att genomföra återvändande mer eller mindre omgående eller efter enklare åtgärder. En satsning på dessa ärenden för att få ett snabbt och effektivt återvändande skulle kunna öka antalet personer som återvänder och förmedla att det är återvändande som gäller om man inte fått tillstånd genom den tillfälliga lagstiftningen.

Omstruktureringar inom asylverksamheten kan ge ett bättre och effektivare flöde i hela asylprocessen och vilket inte minst berör återvändandet.

Ett uttryck för att konkretisera vårt uppdrag är att det skall finnas en handlingsplan för varje persons återvändande inom 14 dagar efter ett lagakraftvunnet beslut

Under året har verket drivit ett återvändandeprojekt som har arbetat med att skapa förutsättningar för att avsluta fler återvändandenärenden genom att pröva nya arbetsmetoder bl a

- fortlöpande systematiska krav under hela asylprocessen att sökande skall styrka sin identitet – en plan för identitetsarbetet skall alltid finnas
- vid slutligt avslag förs den avvisade i det direkta verkställighetsskedet över till enheter som är särskilt inriktade på att främja ett snabbt återvändande.

En erfarenhet har varit betydelsen av att satsa på screening, sortering och prioritering även i återvändandenärenden.

#### **4.1.3 Ambassadorsamordningen har under året utvecklat arbetet**

Ambassadorsamordningsfunktionen skapades för att få en samordning av kontakterna mellan Migrationsverket och utländska beskickningar och utgör en viktig stödfunktion i mottagningsenheternas arbete med återvändande.

Enheten har haft besök av utländska myndigheter i syfte att göra identitets och/eller medborgarskapsfastställelse på plats. Ett besök från Mongoliets ambassad i Bryssel samt ett besök från armeniska myndigheter har genomförts under 2005. Detta har visat sig vara en bra arbetsmetod. Många resehandlingar utfärdades i och med att många medborgarskap fastställdes.

I samband med besök på utländska beskickningar, vilka inte har representation i Sverige, har enheten under året utvecklat samarbetet med svenska beskickningar i de länder man besökt. Detta innebär att verket fortsättningsvis kan få hjälp av de svenska ambassaderna i våra kontakter med representationer som inte finns i Sverige i syfte att få resehandlingar till personer med lagakraftvunna beslut. Det är viktigt att utnyttja de representanter Sverige har på fältet för att kunna effektivisera återvändandearbetet.

Under året har enheten haft spontana kontakter med polismyndigheter i enskilda återvändandenärenden samt kontinuerliga kontakter med RPS och UD för gemensamma frågor i återvändandearbetet. Dessa kontakter ska ytterligare struktureras under 2006.

I avvisningsbesluten till Somalia brukar stå att beslutet ska genomföras på ett sätt att den som återvänder har möjlighet att reintegreras i samhället. Enheten har deltagit i ett projekt i samverkan med IOM om hur återvändande till Somalia ska kunna förverkligas.

Enheten genomförde en resa till Norge för att knyta kontakt med och utveckla samarbetet med norska myndigheter.

I återvändandet till Kosovo tillämpas UNMIKs praxis. UNMIK beviljar inte inresa till personer som lider av kroniska sjukdomar för vilken adekvat vård saknas i Kosovo. I praktiken har relativt många skaffat läkarintyg om att de lider av PTSD (Posttraumatisk Stressyndrom) varefter UNMIK hindrat inresa i Kosovo. För att säkerställa riktigheten av påståenden har enheten under 2005 drivit diskussionen om att anlita förtroendeläkare i dessa ärenden för att bedöma och värdera intygen.

## 4.2 Resultat och analys

De olika årgångarna asylsökande kan beskrivas utifrån den senast aktuella utreseregistreringen. Nedanstående tabell visar aktuell utresestatus (28/2 2006) för olika årgångar asylsökande som fått avslag eller där ärendet avskrivits.

**Tabell 15. Aktuell utresestatus för personer med avslaget/avskrivet asylärende  
Andel av avslag/avskrivna.**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005
AVVIKEN/UTREST	27%	31%	27%	22%	21%
POLISVERKSTÄLLD	10%	8%	7%	6%	4%
SJÄLVMANT ÅTERV	48%	42%	38%	31%	27%
ÖVRIG (utresa saknas mm)	5%	4%	4%	4%	3%
INSKRIVEN	10%	15%	24%	38%	44%
<b>Totalt avslag/avskrivna</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Andelen personer som återvänder självmant efter ett avslag eller att ärendet avskrivits minskar. Andelen som verkställs av polisen av en årskull asylsökande minskar också. Asylsökande 2005 har inte behandlats färdigt varför det är naturligt med färre återvändanden

Andelen personer som finns kvar i mottagningssystemet ökar trots man fått avslag. För k-2004 var mer än en tredjedel kvar i systemet 28/2 2006. En förklaring till detta är särslagstiftning om verkställighetshindersprövning som bl a medfört att tidigare gömda skrivit in sig för förnyad prövning.

### 4.2.1 En stor andel återvändande i den initiala hanteringen

Allt större andel av frivilligt återvändandet sker i anslutning till ett omedelbart avslag (Dublin eller ogrundad ansökan). Det återvändande som skedde för 2004 års asylsökande skedde i två fall av tre i anslutning till en omedelbar avvisning. Den tillfälliga lagen om prövning av verkställighetshinder har troligen stannat av återvändande i anslutning till lång prövning i flera instanser samtidigt som återvändandet i den initiala prövningen kunnat fortgå.

**Tabell 16. Andel självmant återvända efter normal-/snabbprocess**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005
Normalprocess*	72%	65%	53%	33%	18%
Snabbprocess (Dublin, ogrundad)	28%	35%	47%	67%	82%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* även avskrivna ärenden

#### 4.2.2 Vartannat självmant återvändande sker inom en månad

För de som utreste självmant genom Migrationsverkets försorg återvände 50 procent inom 28 dagar (k-2004) från ett slutligt beslut. Som framgår av tabellen ovan så skedde en stor del av återvändandet i anslutning till snabbprocessen. Återvändande via polisen tog betydligt längre tid - 50 procent återvände inom 76 dagar (k-2004).

**Tabel 17. Återvändade genom olika myndigheters försorg, mediantid i dagar mellan lagakraftvunnet beslut\* och utresa**

	k-2001	k-2002	k-2003	k-2004	k-2005
Migrationsverket	29	31	33	28	20
Polisen	95	107	103	76	30

\* avslag eller avskrivet ärende