

**Översyn av
myndighetsutövningen inom
Migrationsverkets
mottagningsverksamhet**

2007-01-22

Anna Wessel

Tommie Sabelström

Per Lilja

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Uppdrag	6
2. Genomförande av översynen	6
3. Mottagningsverksamhetens myndighetsuppdrag	7
4. Resultat av översynen	9
4.1 Etik och förhållningssätt	9
4.2 Registrering	10
4.3 Identitetsfrågor.....	10
4.4 Boende	11
4.5 Information till de asylsökande	13
4.6 LMA-kort.....	15
4.7 Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND).....	15
4.8 Ekonomisk bistånd	15
4.9 Nedsättning av dagersättning.....	17
4.10 Kontant utbetalning av bistånd (KUB).....	18
4.11 Underrättelse av beslut samt hantering av överklaganden	18
4.12 Avregistrering	20
4.13 Barnperspektivet i mottagningsverksamheten.....	20
4.14 Hantering av ersättningar till kommuner och landsting	21
5. Överväganden och förslag	22
5.1 Strategisk diskussion om prioriteringar	22
5.2 Förtydligande och förändringar av uppdraget	22
5.3 Utökat expertstöd till mottagningsverksamheten	23
5.4 Bättre anpassad utbildning för personalen.....	24
5.5 Mer metodinriktad handledning till personalen.....	24
5.6 Fortlöpande uppföljning	25
6. Påbörjat förändringsarbete	25
6.1 Riktlinjer för identitetsarbetet.....	25
6.2 Riktlinjer för ekonomiskt bistånd	26
6.3 Riktlinjer för arbetet med barnfamiljer.....	26
6.4 Riktlinjer för stöd i boendet.....	26
Bilagor	
Bilaga 1 Åtgärdsprogram	27
Bilaga 2 Förteckning över Migrationsverkets mottagningsenheter	28
Bilaga 3 Frågeformulär	29

Sammanfattning

En översyn av myndighetsutövningen inom Migrationsverkets mottagningsverksamhet har på generaldirektörens uppdrag genomförts under ledning av Anna Wessel. I översynsgruppen ingick även Tommie Sabelström och Per Lilja.

Översynen omfattade samtliga mottagningsenheter och ansökningsenheter vid Migrationsverket. För att genomföra sitt uppdrag besökte översynsgruppen alla 34 mottagningsenheterna och de tre ansökningsenheterna under våren och hösten 2006. Vid besöken träffade översynsgruppen alla berörda chefer och handläggande personal vid enheterna, totalt ca 360 personer, för en systematisk genomgång av enheternas arbete.

Arbetsuppgifterna inom mottagningsverksamheten är mycket omfattande och komplexa och spänner över flera områden, som innefattar både myndighetsutövning och uppgifter av praktisk och social natur.

Översynsgruppen anser att det i avvaktan på regeringens översyn av mottagningsverksamheten behövs en strategisk diskussion där verkets ledning tar ställning till vilka prioriteringar som ska göras utifrån det nuvarande uppdraget.

Resultatet av översynen bekräftar bilden av att mottagningsverksamheten i flera avseenden arbetar med ett bristfälligt regelverk och otillräckliga riktlinjer. Trots det är översynsgruppens övergripande slutsats att de sökande i huvudsak får tillgång till det grundläggande bistånd och stöd som de är berättigade till enligt nuvarande regelverk. Översynen visar också att det finns ett stort engagemang för arbetet med de asylsökande hos personalen och att arbetet generellt präglas av stor inlevelseförmåga och respekt för den svåra situation många asylsökande befinner sig i.

De iakttagelser och slutsatser som översynsgruppen i övrigt har kommit fram till är i huvudsak följande:

Översynsgruppen har inte sett några direkta problem i förfarandet vid registrering av asylsökande i mottagningsystemet. Valet av boendeform, anläggningsboende (ABO) eller eget boende (EBO) styrs av den sökandes eget val. Däremot konstaterades att det funnits stora brister i kommunikationen mellan mottagningsenheterna och de tidigare transitenheterna.

Enheterna arbetar mycket olika med frågan att fastställa de sökandes identitet. Vissa enheter har väl utformade rutiner för arbetet med att fastställa den sökandes identitet medan andra inte alls arbetar med denna

fråga. Detta beror främst på brister i samverkan mellan de olika delområdena inom verksamhetsområde asyl.

Mottagningsenheterna har ibland svårt att tillgodose de särskilda behov som vissa asylsökande har i samband med boendet. Bristerna i stödet som enheterna förväntas ge beror främst på att det sociala stödet har prioriterats ned på grund av den stora arbetsbelastningen inom mottagningsverksamheten. Det är därför angeläget att verket fastställer nivån för den service och det stöd som ska lämnas till sökande med särskilda behov. Det är också angeläget att snarast utfärda riktlinjer för personalens rätt till tillträde till de sökandes boendetrymmen inom Migrationsverkets anläggningar.

Informationen till de asylsökande om vilka rättigheter och skyldigheter som finns sköts på olika sätt. För att säkerställa att alla får samma information bör innehållet och formerna för informationen ses över.

Utfärdande av s.k. LMA-kort fungerar överlag väl. Kortet, som är ett bevis om att den asylsökande är inskriven i mottagningssystemet och har rätt att vistas i Sverige under tiden ansökan prövas, utfärdas senast inom en vecka från det att ansökan lämnats.

Det finns stora brister i utfärdandet av bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Sådant bevis ska utfärdas ex officio av Migrationsverket till den asylsökande när man bedömer att ärendet inte kommer att avgöras inom fyra månader. I många fall sker inte detta förrän den sökande själv begär det. Det är därför nödvändigt att verket förtydligar sina riktlinjer och följer upp att dessa tillämpas.

De belopp som betalas ut till de asylsökande i form av dagersättning är i de allra flesta fall riktiga. Det finns emellertid brister i den behovsprövning som görs inledningsvis genom att de ekonomiska deklARATIONER som lämnas vid ansökningstillfället i många fall inte är fullständigt ifyllda och saknar underskrift. Om deklARATIONEN inte är underskriven av den sökande är ansökan om ekonomiskt bistånd ofullständig enligt 8 § FMA. Det är då fel att besluta om bistånd.

Besluten om dagersättning och särskilda bidrag är i många fall otydligt formulerade och mallbundna, vilket kan leda såväl den sökande som handläggaren fel. Formuleringarna av besluten bör därför förbättras. Besluten bör också tidsbegränsas på samma sätt som t.ex. inom socialtjänsten. Genom att tidsbegränsa besluten blir det lättare att kontrollera att den sökande är kvar i landet och fortfarande är berättigad till bistånd.

Dagersättningen kan på vissa grunder sättas ned. Hanteringen av detta skiljer sig åt i flera avseenden mellan mottagningsenheterna. Detta måste snarast ses över för att vi ska få en enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser.

Det nya utbetalningssystemet med bankkort, s.k. KUB-kort, genom ICA Banken har inledningsvis medfört såväl praktiska som vissa etiska dilemman framförallt när det gäller att göra kontoinspektioner. Enheterna har i den praktiska hanteringen och efter interna diskussioner numera kommit till rätta med problemen och funnit lösningar som stärker den enskildes förmåga att ta ansvar för sin situation.

Formerna för underrättelse av beslut bör utredas, framför allt användningen av tolk, och tydliga riktlinjer utfärdas för hur underrättelserna ska gå till.

Nya anvisningar om när en asylsökande ska avregistreras från mottagningssystemet har utfärdats. De nya anvisningarna som nu tillämpas av alla mottagningsenheter har undanröjt tidigare oklarheter och lagt grunden till ett enhetligt förfarande.

Översynen visar att det saknas ett enhetligt barnperspektiv i mottagningsverksamheten, vilket lett till att hanteringen av barnfamiljer varierar över landet. Det behövs därför tydliga riktlinjer för hur barnperspektivet ska beaktas i mottagningsverksamheten.

Översynen av mottagningsenheternas hantering av ansökningar om ersättningar till kommuner och landsting enligt de gällande ersättningsförordningarna visar att besluten som fattats i princip är korrekta. Däremot visar översynen att underlagen ofta är av skiftande kvalitet och att beslutsmotiveringarna ofta är ofullständiga. För att åtgärda bristerna och skapa större enhetlighet i besluten förslår översynsgruppen att man centraliserar hanteringen av ersättningar till kommuner och landsting.

Det centrala expertstödet till mottagningsverksamheten bör snarast förstärkas. Dessutom föreslås att lokalt placerade experter tillsätts som kan ge direkt stöd i den dagliga verksamheten.

Den förvaltningsrättsliga utbildningen av personalen bör anpassas bättre till de frågor man möter i mottagningsarbetet. Utformningen av utbildningen bör ske enligt principen att man i första hand utbildar de som ska utbilda. Det innebär att man först inriktar sig på att utbilda de lokala experterna som i sin tur får i uppgift att utbilda sina kollegor vid respektive enhet.

Personalen bör erbjudas metodinriktad handledning som stärker deras förutsättningar att möta de sökande på ett sätt som respekterar de sökandes egen förmåga till ansvarstagande. Den årliga översynen av verksamheten bör kompletteras med regelbunden rapportering av uppfyllelsen av målen som är uppsatta i verksamhetsplanen.

1. Uppdrag

Generaldirektören beslutade i december 2005 att sätta in ett åtgärdsprogram i sex punkter för att stärka arbetet med etik och bemötande på myndigheten. En av punkterna i åtgärdsprogrammet var att ge verksamhetschefen för asylområdet, Anna Wessel, i uppdrag att se över myndighetsutövningen vid verkets samtliga mottagningsenheter. Åtgärdsprogrammet bifogas som *bilaga 1* till rapporten.

Anna Wessel har tillsammans med Tommie Sabelström, ansvarig för kvalitetssäkring inom asylområdet, och Per Lilja, enhetschef och projektledare, besökt samtliga mottagningsenheter och granskat den del av myndighetsutövningen som riktar sig direkt mot den sökande. Clas Lind, expert på mottagningsverksamhetens regelverk, har deltagit i utarbetandet av det frågeformulär som legat till grund för översynen av enheternas verksamhet. Han har också varit behjälplig under arbetets gång med att förtydliga och förklara det komplicerade regelverk som reglerar mottagningsverksamhetens arbete.

2. Genomförande av översynen

Översynen av myndighetsutövningen inom mottagningsverksamheten omfattade samtliga 34 mottagningsenheter vid Migrationsverket. Förteckning över mottagningsenheterna finns i *bilaga 2*.

För att genomföra översynen besöktes alla enheter under perioden februari – juni 2006. Vid besöken träffade översynsgruppen alla berörda chefer och all handläggande personal vid mottagningsenheterna.

För att få en fullständig bild av samtliga åtgärder som vidtas i samband med mottagandet av asylsökande besökte översynsgruppen även de nystartade ansökningsenheterna i Solna, Göteborg och Malmö under oktober 2006. Skälet var att själva mottagandet av asylsökande påbörjas vid ansökningsenheterna i samband med att asylansökningen görs. Det gäller att t.ex. ta ställning till och besluta om ekonomiskt bistånd till den asylsökande.

Totalt träffade översynsgruppen ca 360 personer av personalen vid mottagnings- och ansökningsenheterna.

Metod

Översynen, som tog en arbetsdag i anspråk vid varje enhet, inleddes med ett enskilt samtal med chefen varpå följde en systematisk genomgång av verksamheten enligt ett frågeformulär, som syftade till att i detalj klarlägga enheternas rutiner och hantering av myndighetsutövningen i olika frågor. Frågeformuläret är bifogat som *bilaga 3*.

Efter denna genomgång som skedde genom samtal med chefen och alla handläggare vid enheten genomfördes en granskning av 20 slumpvis utvalda ärenden. Genomgången avslutades med att chefen och handläggarna återsamlades för en summering och återkoppling av de synpunkter och slutsatser översynsgruppen kommit fram till.

Besöken vid ansökningsenheterna inleddes med en genomgång av enheternas arbetsuppgifter i sin helhet innan vi i mer detalj gick in på de olika momenten i mottagningsprocessen. Syftet var att få en överblick över hur stor del av den totala arbetsbördan som åtgår för rena mottagningsuppgifter, däribland de s.k. LMA-frågorna, samtidigt som vi skaffade oss en uppfattning om rutinerna för handläggningen och hur beslutsfattandet går till.

Omfattning

Genomgången av arbetsrutinerna vid enheterna och granskningen av de slumpvis utvalda ärendena var i första hand inriktad på att klarlägga hur enheterna sköter myndighetsutövningen i följande frågor:

- registrering av asylsökande i mottagningssystemet
- identitetsfrågor
- boende, särskilt frågor om anpassat boende och socialt stöd
- information till de asylsökande
- hanteringen av s.k. LMA-kort
- hantering av frågan om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, (AT-UND)
- ekonomiskt bistånd (dagersättning, särskilt bidrag)
- nedsättning av dagersättning under vissa förutsättningar
- kontant utbetalning av bistånd genom s.k. bankkort
- underrättelse av beslut samt hantering av överklaganden
- avregistrering då någon avviker
- barnfrågor i mottagningsverksamheten
- transfereringar avseende ersättningar till kommuner, landsting och apotek

3. Mottagningsverksamhetens myndighetsuppdrag

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) och förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar reglerar myndighetsutövningen i samband med mottagande av asylsökande m.fl. Förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande och förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. reglerar ersättningarna till kommuner och landsting. Nedan anges de viktigaste bestämmelserna i LMA och FMA vid myndighetsutövningen och arbetsuppgifter som har samband med

myndighetsutövningen. I förekommande fall anges även bestämmelser i Migrationsverkets författningssamling (MIGRFS) och Migrationsverkets utlänningshandbok.

Myndighetsutövning i samband med mottagande av asylsökande m.fl.

1. Registrera en utlänning vid en mottagningsenhet (3 § 1 st. LMA). Registreringen är enligt 8 § 1 st. samma lag en avgörande förutsättning för att Migrationsverket ska lämna bistånd till asylsökande och s.k. massflyktingar.
2. Erbjuda en utlänning plats på en enhet som tillhandahåller boende (3 § 1 st. LMA). Även en transitenhet är en sådan enhet. Däremot är en förvarsenhet inte det. Observera att logiförmånen inte enbart avser tak över huvudet. Verket ska tillhandahålla ett anpassat boende och även ge socialt stöd (se bl.a. 2 c § och 2 d § FMA och Utlänningshandboken avsnitt 33.7).
3. Handlägga och besluta i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt bestämmelserna i 16 § LMA (bostadsersättning), 17 § LMA (dagersättning) och 18 § LMA (särskilt bidrag).
4. Handlägga och besluta i ärenden om nedsättning av dagersättning (10 § LMA). Vid hel nedsättning ska Migrationsverket erbjuda logi och fri kost.
5. I lämplig omfattning ge en utlänning sysselsättning (OS) som bidrar till att göra vistelsen meningsfull (4 § LMA). OS är myndighetsutövning, eftersom utlänningen är skyldig att delta i den för att inte få sin dagersättning nedsatt (se 10 § 1 st. 1 p. och 2 st. 1 p.).

Arbetsuppgifter som har samband med myndighetsutövningen

- Migrationsverket ska inom 15 dagar från dagen för asylansökan informera en asylsökande utlänning om de förmåner som finns och vad han eller hon ska göra för att beviljas dessa (2 a § FMA).
- Migrationsverket ska inom tre dagar från asylansökan förse en asylsökande utlänning med dokument som intygar att innehavaren är asylsökande (2 b § FMA). För att klara den föreskrivna tredagarsfristen utfärdar Migrationsverket först ett tillfälligt intyg på beviset om mottagen asylansökan (asylkvittot). Därefter förses utlänningen med ett LMA-kort som styrker hans eller hennes rättsliga ställning som asylsökande. (se 7 § MIGRFS 07/2005 och avsnitt 33.4 Utlänningshandboken)

- Migrationsverket ska förse asylsökande och s.k. massflyktingar med en personhandling försedd med fotografi (LMA-kort; se 7 § MIGRFS 07/2005 och avsnitt 33.4 Utlänningshandboken).
- Migrationsverket ska i förekommande fall utfärda bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND; se 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) och avsnitt 33.4 Utlänningshandboken).
- Migrationsverket ska betala ut det ekonomiska bistånd som en utlänning beviljats (se bl.a. 10 § FMA). Från och med januari 2006 betalar Migrationsverket i normalfallet det ekonomiska biståndet till ett konto hos ICA Banken AB som utlänningen disponerar (KUB = kontant utbetalning).
- Mottagningsenheterna underrättar utlänningar om beslut enligt UtIL (Utlänningshandboken 26.1). Enheterna ska i vissa fall i samverkan med Integrationsverket hjälpa anläggningsboende utlänningar som beviljats uppehållstillstånd att få kommunplats (bosättning). Se överenskommelsen den 30 maj 2001 mellan Integrationsverket och Migrationsverket, Ett arbete i samverkan – för registrerade vid Migrationsverkets enheter; handboken Bosättningsunderlag – en vägledning och Utlänningshandboken avsnitt 33.13.
- Migrationsverket ska avregistrera en utlänning från en mottagningsenhet när hans eller hennes rätt till bistånd enligt LMA upphört (11 och 12 §§ LMA och 2 § MIGRFS 2003:10), d.v.s. skriva ut utlänningen ur mottagningssystemet. Se Utlänningshandboken avsnitt 33.12 och 33.13.

4. Resultat av översynen

4.1 Etik och förhållningssätt

Översynsgruppen har vid sina möten med personalen vid de olika mottagningsenheterna konstaterat att det finns ett mycket stort engagemang för arbetet med de asylsökande. Vid genomgången av de olika arbetsmomenten förstärks intrycket att personalen generellt har stor inlevelseförmåga och respekt för den svåra situation som många asylsökande befinner sig i. Det är emellertid nödvändigt att arbetet med etik och förhållningssätt kontinuerligt förstärks, vilket tas upp i verkets sexpunktsprogram. Som ett led i att ytterligare förstärka arbetet med etik och bemötande på myndigheten föreslår översynsgruppen att personalen erbjuds en mer metodinriktad handledning, som berörs närmare under avsnitt 5.5.

4.2 Registrering

Inom mottagningsverksamheten har översynsgruppen inte sett några direkta problem med denna hantering. Inregistrering sker omgående. De som är berättigade till att vara inskrivna på en mottagningsenhet enligt 3 § 1 st. LMA blir också genast inskrivna. Det enda som styr anläggningsboende (ABO) eller eget boende (EBO) är den sökandes eget önskemål. Däremot har vi sett stora brister i kommunikationen mellan de tidigare transitenheterna och mottagningsenheterna.

Det finns således ingen anledning att föreslå att mottagningsenheterna vidtar några åtgärder för att förbättra hanteringen av sitt uppdrag inom detta område. Däremot måste gränsdragningsfrågorna hanteras inom ramen för den kommande omstruktureringen av verksamhetsområde asyl i den del som påverkar gränssnittet.

4.3 Identitetsfrågor

Frågan om vad som krävs för att en asylsökandes identitet ska anses vara styrkt är i dag ett stort problem, eftersom mer än 90 % av de asylsökande inte kan eller vill visa sina passhandlingar för Migrationsverket. Många saknar också andra dokument som styrker identiteten.

Grundtanken är att åtgärder för att få den sökande att styrka sin identitet ska påbörjas vid ansökningsenheten i samband med att asylansökningen lämnas in. Det som bör ske är att den sökande får i uppdrag att inom viss tid skaffa fram sitt pass om han eller hon inte kan styrka sin identitet på annat sätt. Tanken är sedan att detta uppdrag ska följas upp av berörd mottagningsenhet och sedermera även av prövningsenhet.

Vid granskningen av mottagningsenheternas hantering av identitetsfrågor visar det sig att enheterna arbetar mycket olika med dessa frågor. Vissa enheter arbetar mycket ambitiöst med att ta reda på de asylsökandes identitet medan andra inte alls ägnar sig åt detta. Det finns också olikheter i sättet hur man tar upp identitetsfrågan med de sökande och hur man följer upp de identitetsuppdrag som ges. Vid granskningen framgår klart att de enheter som har väl utformade rutiner för hanteringen av identitetsfrågorna i stor utsträckning använder sig av möjligheten att sätta ned dagersättningen då den sökande inte fullgör sitt uppdrag medan andra enheter inte alls använder sig av denna möjlighet.

Sammanfattningsvis handlar det om olikheter i hanteringen när det gäller

- vem (ansökningsenhet/mottagningsenhet/asylenhet) som ska initiera frågan om att den asylsökande ska styrka sin identitet
- hur id-frågan ska tas upp med den sökande
- bedömningen vilken dokumentation som krävs för att identiteten ska anses vara styrkt

- vem som ska ge id-uppdrag och hur detta ska följas upp
- vad som händer om den sökande inte fullgör sitt ”uppdrag” t.ex. nedsättning av dagersättning.

Översynsgruppen har kunnat konstatera att olikheterna i hanteringen av identitetsfrågorna i första hand beror på oklarheter om syftet med att klargöra de asylsökandes identitet samt på brister i samverkan mellan de olika delområdena inom verksamhetsområde asyl. Det saknas främst en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika enheterna och klara riktlinjer för hur arbetet med identitetsfrågorna ska bedrivas.

Innan verksamhetsledningen tar itu med att förtydliga ansvarsfördelningen mellan enheterna och ta fram tydliga riktlinjer för arbetet med identitetsfrågorna anser översynsgruppen att man bör ha en strategisk diskussion och ta ställning till vad mottagningsverksamheten i sin helhet ska arbeta med utifrån sitt grunduppdrag.

4.4 Boende

Migrationsverket har enligt 3 § 1 st. LMA skyldighet att erbjuda en utlänningsplats på en enhet som tillhandahåller boende till samtliga asylsökande. För de som väljer att acceptera erbjudandet om boende på någon av Migrationsverkets anläggningar har verket skyldighet att i vissa fall tillförsäkra att de sökande har det stöd de behöver för att klara sin livssituation under den tid de väntar på svar på sin ansökan om asyl.

Eget Boende

Om en sökande väljer att ordna sitt eget boende förväntas han eller hon få stöd av de personer som upplåter sin bostad åt dem. Om så inte är fallet är Migrationsverket hänvisat till att erbjuda logi inom ramen för anläggningsboendet. Detta är ett problem framför allt i de större städerna där de sökande försvinner in i storstadens anonymitet. Mycket få sökande som uppger sig vara i behov av hjälp och stöd tar emot ett erbjudande om att flytta till ett anläggningsboende där deras behov av hjälp kan tillgodoses. Ibland kan regelverket också visa sig vara både inhumant och dyrt för samhället.

Vid besök på en av enheterna i Stockholm redovisades ett exempel på en 80-årig kvinna som bodde hos sin dotter. När dottern blev sjuk sökte modern hjälp med viss hemtjänst. Migrationsverket har emellertid inte möjlighet att erbjuda detta så länge modern bor i eget boende utan måste hänvisa den gamla kvinnan till ett anläggningsboende och där erbjuda den nödvändiga hjälpen.

Anläggningsboende

Vid besöken på mottagningsenheterna med anläggningsboende har vi funnit att i de flesta fall hanteras frågan om att erbjuda boende på ett

tillfredställande sätt. Detta gäller planering av boendet för personer med särskilda behov såsom medicinska eller psykiska handikapp eller för par oavsett om det handlar om sär- eller samkönade relationer.

Tillträde till boendet

En sökande som bor i en av Migrationsverkets lokaler är inte kontraktsinnehavare i lagens mening. Det gör att Migrationsverkets personal ibland kan behöva tillträde till boendetrymmena. Det kan handla om att ytterligare en sökande ska erbjudas logi i boendetrymmet, att något i boendetrymmet behöver repareras eller att Migrationsverket behöver få kontakt med en sökande som inte hör sammat kallelse.

Rutiner för tillträde till lokaler där de sökande bor är likartade på samtliga enheter med anläggningsboende. Man meddelar i förväg att man vill besöka boendetrymmet. Om man behöver gå in akut ringer man alltid på och förklarar sitt ärende. Endast i undantagsfall går man in med huvudnyckel. Det kan exempelvis röra sig om att man tror att den sökande avvikit och man behöver få detta bekräftat. Eftersom frågan är mycket känslig ur såväl juridisk som integritetssynpunkt efterfrågar samtliga enheter riktlinjer för hur man ska hantera denna fråga. Enligt uppgift ska förslag till riktlinjer ha tagits fram och det är angeläget att dessa fastställs så att verksamheten får nödvändig vägledning hur de ska hantera detta för den enskilde känsliga uppdrag.

Stöd i boendet till personer med särskilda behov

När en sökande som bor på någon av Migrationsverkets anläggningar har särskilda behov ska deras behov av stöd för att klara en dräglig livsföring tillgodoseas antingen genom att verket köper tjänsten eller på annat sätt. Det kan exempelvis handla om att den sökande har fysiska eller psykiska handikapp. Det saknas dock anvisningar för Migrationsverkets skyldigheter att tillhandahålla anpassat boende och socialt stöd i nuvarande regelverk och andra styrdokument. Inte heller definieras vad som menas med dräglig livsföring. Det som framgår av de olika förarbetena till lagen är att det är upp till Migrationsverket att ordna stödet och hjälpen på bästa sätt antingen själv eller genom att köpa tjänsten från kommunen. Som ovan nämnts har denna översyn inte funnit annat än att enheterna löser problemen efter bästa förmåga men bristen på vägledning gör att det saknas enhetlighet i hur man löser uppgiften. Denna otydlighet leder även till att de sökande inte vet vilken rätt till stöd de har. Om en sökande inte är tillfreds med den hjälp han kan få finns ingenstans han kan vända sig för att få hjälp. Då rätten till stöd och hjälp för särskilda behov i boendet inte är författningsreglerat hanteras det som en serviceåtgärd och inte som en form av myndighetsärende som den sökande kan överklaga.

Migrationsverket har tillskrivit regeringen och begärt en översyn av regelverket i syfte att förtydliga uppdraget i denna del. I avvaktan på detta är det översynsgruppens mening att verket självt måste fastställa de nivåer som

den operativa verksamheten ska arbeta efter vad gäller service och stöd i boendet till sökande med särskilda behov.

Socialt stöd

För personer som tar emot erbjudande om boende vid någon av Migrationsverkets anläggningar ska verket vid behov även ge socialt stöd som gör att den sökande kan klara sin dagliga livsföring under tiden som ansökan om asyl prövas. Stödet ska vara utformat på ett sådant sätt att det stärker den enskildes förmåga att klara sig själv. Översynen visar att det finns brister i det stöd som enheterna kan ge de sökande och det sociala stödet har prioriterats ner på grund av den stora arbetsbelastning som enheterna har.

Enheterna får också begränsad vägledning hur omfattande det sociala stödet ska vara till de sökande som bor på någon av verkets anläggningar. Det är översynsgruppens uppfattning att den vägledning som bör ges kan bygga på principerna i den centrala överenskommelsen mellan Migrationsverket, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling samt Sveriges kommuner och landsting. Ett nära samarbete med frivilligorganisationer är också nödvändigt för att mottagningsverksamheten ska kunna tillhandahålla ett fullgott socialt stöd som stärker den sökandes förmåga att hantera sin livssituation i avvaktan på besked i asylärendet.

Översynsgruppens bedömning är emellertid att verksamheten först bör göra ett strategiskt ställningstagande om vad mottagningsverksamheten ska prioritera utifrån uppdraget såsom det idag är formulerat i avvaktan på den översyn av mottagningsverksamheten som regeringen aviserat.

4.5 Information till de asylsökande

Enligt 2 a § FMA skall Migrationsverket informera de asylsökande om de förmåner som finns och om vad de skall göra för att beviljas dessa. Informationen skall lämnas så snart som möjligt och inte senare än 15 dagar efter det att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts.

Information från ansökningsenheterna

Genomgången av hanteringen vid ansökningsenheterna visar att alla asylsökande får elementär skriftlig information om sina rättigheter och skyldigheter i samband med ansökningstillfället. Detta sker genom att de asylsökande tilldelas ett urval av de informationsblad som finns på olika språk. Man skulle därför kunna hävda att de asylsökande får information inom den angivna tidsramen. Omfattningen och innehållet i informationen skiljer sig dock åt mellan ansökningsenheterna vilket gör det svårt att bedöma om Migrationsverket i sin helhet uppfyller informationsskyldigheten enligt FMA.

Information från mottagningsenheterna

När den asylsökande sedan skrivs in vid en mottagningsenhet kompletteras informationen både skriftligen och muntligen. Den information som ges av mottagningsenheterna omfattar i de flesta fall en översikt av asylprocessen, vikten av att styrka sin identitet, tillgång till sjuk- och hälsovård, ersättningsfrågor enligt LMA, skyldighet att delta i organiserad sysselsättning samt frågor kring boendet och skola för barnen.

De flesta mottagningsenheter lämnar information till de asylsökande inom en till två veckor från det att de asylsökande skrivs in vid enheten. Räknat från den tidpunkt då ansökningsenheten om uppehållstillstånd gjorts kan dock avsevärd tid ha gått eftersom det kan dröja flera veckor innan ärendena lämnas över från ansökningsenhet, tidigare transitenhet, till mottagningsenhet. Det innebär att den information som lämnas av mottagningsenheterna i de allra flesta fall når de asylsökande långt senare än inom de 15 dagar som föreskrivs i FMA.

Former och omfattning av informationen

När det gäller formerna och omfattningen av den information som lämnas till de asylsökande skiljer det sig åt mellan de olika enheterna. De flesta mottagningsenheter lämnar informationen vid inskrivningssamtalet, som normalt tar 1-2 timmar, medan andra enheter har 4-dagars informationsträffar inom ramen för den organiserade sysselsättningen. Däremellan finns varianter av båda sätten. Vid översynen har det genomgående framkommit att man sällan eller aldrig utvärderar hur informationen tas emot. Översynen visar också att det finns stora brister i dokumentationen vilket gör att det i många fall är svårt att säkert veta vilken information som lämnats.

Sammantagen bedömning

Eftersom de olika enheternas sätt att sköta informationen till de asylsökande skiljer sig åt är det svårt att avgöra om Migrationsverket på ett riktigt sätt uppfyller sin informationsskyldighet inom den angivna tidsramen. Bristen på uppföljning hur informationen tas emot bidrar också till denna osäkerhet.

För att vi ska få ett enhetligt informationsförfarande, som säkerställer att kraven enligt FMA och EU:s mottagningsdirektiv uppfylls, krävs därför att innehållet och formerna för informationen ses över. Det krävs också en tydligare ansvarsfördelning mellan ansöknings- och mottagningsenheterna som klart anger vilka delar av informationen som de olika enheterna är ansvariga för samt bättre uppföljning av de informationsaktiviteter som genomförs.

4.6 LMA-kort

Den sökande erhåller direkt vid ansökan ett papper som styrker att en ansökan om asyl lämnats in. Det s.k. LMA-kortet ersätter detta tillfälliga bevis om att den sökande har rätt att vistas i Sverige under tiden ansökan prövas. LMA-kortet är också ett bevis om att innehavaren är berättigad till förmåner som följer av ansökan om asyl. Kortet utfärdas senast inom en vecka från det att ansökan lämnats. Översynsgruppen har inte funnit någon anledning att anmärka på denna hantering.

4.7 Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND)

Den sökande vars ansökan beräknas ta mer än fyra månader att pröva är enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND). Prövningsenheterna ska därför i samband med ansökan ta ställning till hur lång tid det kommer att ta att pröva ansökan och i förekommande fall ex officio utfärda ett särskilt bevis som styrker att den sökande är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Översynen visar att det mycket ofta händer att prövningsenheterna missar att ta ställning till om den sökande är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i samband med asylsökningen. För de sökande skapar detta osäkerhet om vilka rättigheter de har. Det skapar också merarbete för mottagningsenheterna varför det är angeläget att verksamhetsområdet förtydligar rutinerna för hanteringen av AT-UND och följer upp att dessa efterlevs.

4.8 Ekonomiskt bistånd

Rätten till bistånd för en asylsökande regleras i 17 § LMA och 18 § LMA.

Dagersättning

Rätten till dagersättning regleras i 17 § LMA. Om den sökande inte har medel till sin dagliga livsföring har han rätt till dagersättning. Beloppets storlek regleras i 6 § FMA och varierar beroende på om fri mat ingår eller inte och om den sökande är sammanboende eller ensamstående. Beloppet för barn varierar med barnens ålder och hur många barn som finns i familjen.

Av förarbetena till LMA framgår att den som väljer att ordna sitt eget boende ofta antas att göra så genom att bo hos anhöriga eller bekanta och därför ofta kan antas ha gemensamt hushåll med värdfamiljen.

Denna översyn visar att de sökande genomgående erbjuds att ansöka om ekonomiskt bistånd redan vid tillfället då ansökan om asyl lämnas in. Det finns emellertid brister i behovsprövningen initialt. Vi har sett flera exempel på att den sökande inte undertecknar ansökan eller att det saknas ifyllda belopp i den ekonomiska deklARATIONEN. Om deklARATIONEN inte är underskriven av den sökande är ansökan om ekonomiskt bistånd ofullständig enligt 8 § FMA. Det är då fel att besluta om bistånd. Bortsett från dessa formella brister bedömer översynsgruppen att det inte finns något att anmärka på de belopp som betalas ut till de sökande under förutsättning att behovsprövningen är riktig. Däremot finns anledning att se över hur beslut om dagersättning formuleras.

Översynen har visat att beslutens utformning är sådant att den sökande inte kan se vilket belopp han är berättigad till. Besluten utformas som ett generellt rambeslut om rätt till dagersättning enligt LMA med en hänvisning till 6 § FMA där den sökande kan utläsa vilket belopp som för tillfället är aktuellt. När den sökande sedan flyttar mellan de olika boendeformerna justeras beloppet i många fall genom en administrativ justeringsåtgärd. Detta förfaringsätt har funnits sedan LMA trädde i kraft. Ur ett sökandeperspektiv är denna beslutsmetod tveksam då det försvårar för den sökande att veta vilket biståndsbelopp som han har rätt till. När en sökande väljer att ordna sitt eget boende kan frågan om den sökande har gemensamt hushåll med värdfamiljen och därmed är berättigad till ett lägre belopp också uppkomma. Det finns flera enheter som inte ens meddelar ett formellt beslut om att dagersättningen ska sänkas och därmed går den sökande miste om överprövningsrätten. Detta visar ytterligare på det olyckliga med rambesluten.

Vidare har översynen visat att besluten är otydligt formulerade och mallbundna i alltför stor utsträckning. Mallarna är av en sådan utformning att de inte sällan leder såväl den sökande som handläggaren fel.

Slutligen har översynen visat att det meddelas fortlöpande beslut, vilket skiljer sig från de beslut som fattas av socialtjänsten där tidsbegränsade beslut fattas såväl vad gäller socialtjänstlagen som LMA. Tidsbegränsade beslut inom mottagningsverksamheten förbättrar kontrollen av att den sökande faktiskt är kvar i landet och därför är fortsatt berättigad till bistånd enligt LMA. Tidsbegränsade beslut minskar också risken för att den sökande både arbetar och uppbär bistånd genom att han får lämna ny försäkran på heder och samvete att han inte har inkomst. Genom att sökanden regelbundet får uppsöka mottagningsenheten för att förnya sin ansökan om ekonomiskt bistånd får också mottagningsenheten en regelbunden kontakt med den sökande, vilket underlättar bedömningen av behovet av socialt stöd.

Särskilt bidrag

Den sökande kan enligt 18 § LMA ansöka om särskilt bidrag för angelägna behov som inte kan antas täckas av dagersättningen. Varje ansökan ska föregås av en individuell prövning och enligt förarbetena till LMA ska prövningen vara restriktiv.

Denna översyn har inte visat på några större brister i hanteringen av prövning av särskilt bidrag. De belopp som utbetalas varierar över landet, men har i huvudsak sitt ursprung i det aktuella kostnadsläget på orten. Det är av naturliga skäl vanligare med särskilt bidrag till vinterkläder i den norra delen av landet. Vi har funnit en liten tendens till att man använder sig av ”fastställda normer” till visst bistånd (t.ex. spädbarnsutrustning) lite väl snävt i delar av landet, men det är inget stort problem. På en del enheter har beslutsformuleringarna varit bundna av de centralt utvecklade mallar som finns, vilket har försämrat tydligheten för den sökande.

4.9 Nedsättning av dagersättning

Dagersättning får enligt 10 § LMA sättas ned för en sökande som

1. utan giltigt skäl vägrar delta i sådan verksamhet som avses i 4 § LMA (organiserad sysselsättning)
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan
4. utan giltigt skäl vägrar medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Hanteringen av nedsättning skiljer sig i flera avseenden. Regelverket är svårtolkat. I avvaktan på tydligare regelverk behövs centrala riktlinjer för på vilket sätt nedsättning ska ske.

Nedsättning på grund av att sökanden utan giltigt skäl vägrar delta i organiserad sysselsättning är den nedsättningsgrund som skiljer sig minst. Det finns emellertid några enheter, som fram till den 1 augusti 2006 överhuvudtaget inte gjort några nedsättningar på grund av vägran att delta i organiserad sysselsättning.

Nedsättning på grund av att sökanden försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet har berörts ovan. Översynen visar på stor okunnighet och osäkerhet inom hela organisationen om hur arbetet skall bedrivas. Resultatet har blivit att den sökande behandlas olika beroende på vilken enhet han är inskriven på.

Nedsättning på grund av att en sökande försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan sker i mycket olika omfattning. Denna nedsättningsgrund liksom den föregående förutsätter ett nära samarbete mellan mottagningsverksamheten och prövningsverksamheten.

Nedsättning på grund av att sökanden utan giltigt skäl vägrar medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas skiljer sig mindre åt mellan enheterna, men även här finns behov av vägledning.

Det varierar i vad mån och på vilket sätt verksamheten använder sig av möjligheten att sätta ned dagersättningen helt och i stället erbjuda boende där fri kost ingår när den sökande fortfarande inte uppfyller sina skyldigheter.

4.10 Kontant utbetalning av bistånd (KUB)

Kontantutbetalningssystemet (KUB) via ICA Banken togs i bruk i januari 2006. Systemet som innebär att de asylsökande förses med bankkort hade inledningsvis vissa inkörningsproblem och ställde enheterna inför såväl praktiska som vissa etiska dilemman.

De s.k. KUB-korten skiljer sig från vanliga bankkort på så sätt att de är kopplade till konton som innehas av Migrationsverket. Kortet som är kopplat till kontot disponeras av den sökande. Genom att kontona innehas av Migrationsverket har dock verket rätt att kontrollera hur transaktionerna skett med hjälp av korten.

I början av besöken vid enheterna fick vi svaret att det hände att man gjorde s.k. kontoinspektioner när en sökande hävdade att han inte hade pengar på kontot trots att verket betalat ut pengarna. Men ganska snart upptäckte vi att enheterna slutat med detta och istället börjat hänvisa den sökande till att själv visa upp ett kontoutdrag för att styrka sina uppgifter. Enheterna motiverade det förändrade arbetssättet med att man på så vis undvek att få onödig information om var den sökande handlat samtidigt som den sökande tog ett eget ansvar för att presentera underlag som låg till grund för dennes ansökan. Sammantaget visade hanteringen av KUB-korten att enheterna har en levande diskussion om etik och att man numera kommit till rätta med problemen och funnit lösningar som stärker den enskildes förmåga att ta ansvar för sin situation.

Enheterna redogjorde också för en mängd andra praktiska problem i samarbetet med ICA Banken men det ingår inte i detta uppdrag att utvärdera avtalet med ICA Banken.

4.11 Underrättelse av beslut samt hantering av överklaganden

Mottagningsenheterna ansvarar för att de asylsökande underrättas om beslut i ärenden enligt både utlänningslagen och LMA.

Översynsgruppen har med några få undantag konstaterat att det inte finns några större skillnader mellan mottagningsenheterna när det gäller rutiner

och tillvägagångssätt vid underrättelse av beslut. Rutinerna som enheterna tillämpar vid underrättelse av beslut är dock olika beroende på om beslutet avser ett ärende enligt utlänningslagen eller LMA.

Översynsgruppen har även konstaterat att det inte finns några större skillnader i hanteringen av överklaganden. Samtliga enheter har också rättat sig efter det JK-beslut den 29 september 1999, dnr 1033-99-21, varav framgår att en enhet omgående måste ansöka om inhibition hos kammarrätt, vid överklagande av ett beslut där den sökande har fått rätt hos länsrätt, för att inte länsrättens dom ska vara omedelbart gällande.

Underrättelse av beslut enligt utlänningslagen

När det gäller underrättelse av beslut enligt utlänningslagen sker detta genomgående med hjälp av tolk. Valet av kontakttolk eller telefontolk bestäms främst av tillgången av tolk på orten och geografiska avstånd. Vissa skillnader finns dock mellan enheterna när det gäller hur mycket av beslutet man går igenom vid underrättelsen. I vissa fall går man igenom beslutet i sin helhet, vilket innefattar både yrkanden och motiveringen till beslutet. I andra fall begränsar man sig bara till att underrätta om beslutet och motiveringen. Hur omfattande underrättelsen är styrs ofta av den sökandes eget önskemål. För att få större enhetlighet och stärka rättssäkerheten anser dock översynsgruppen att verket bör utfärda riktlinjer för hur mycket av beslutet man ska gå igenom vid underrättelsen och på vilket sätt denna ska ske.

Underrättelse av beslut enligt LMA

Underrättelse av beslut enligt LMA sker i de flesta fall enligt anvisningarna i förvaltningshandboken genom att man skickar hem negativa beslut med mottagningsbevis till den sökande. Positiva beslut meddelas normalt genom att man betalar ut det begärda beloppet. I undantagsfall används tolk, vilket vanligen sker när den sökande söker upp mottagningsenheten och begär att få veta innebörden av beslutet. Med tanke på att de allra flesta asylsökande inte förstår svenska och inte i sin helhet förstår innebörden av besluten finns en uppenbar risk att de inte kan tillvarata sin rätt på ett tillfredsställande sätt t.ex. om och hur man kan överklaga ett beslut.

Översynsgruppen ifrågasätter starkt om de tillämpade rutinerna uppfyller kraven om tolk enligt 8 § förvaltningslagen och har därför tagit initiativet till att genomföra en rättsutredning för att fastställa vilka rutiner som krävs. När denna är klar bör tydliga riktlinjer utfärdas för hanteringen av underrättelse av alla typer av beslut.

4.12 Avregistrering

Översynsgruppen har inte funnit några stora skillnader i enheternas rutiner för registreringar och bedömningar om en asylsökande är avviken. Under översynsarbetets gång utfärdades nya anvisningar som i stor utsträckning undanröjde tidigare oklarheter. Översynsgruppens uppgift blev därför snarare att hjälpa till med att sprida innehållet i dessa anvisningar än att granska enheternas tidigare registreringsrutiner.

Bestämmelserna när rätten till bistånd upphör finns 11 och 12 §§ LMA. Dessa bestämmelser är också vägledande för när en asylsökande ska avregistreras och skrivas ut ur mottagningssystemet.

Nya rutiner

De nya rutinerna som nu tillämpas av alla mottagningsenheter innebär i korthet att en utlänning som av någon anledning avviker och håller sig undan innan det finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning kan fortfarande ha rätt till bistånd enligt LMA. Så länge utlänningen inte ska skrivas ut ur mottagningssystemet ska utlänningen vara registrerad med särskild notering i Migrationsverkets registreringssystem STAMM (System för Tillstånd, Asyl, Mottagning, Medborgarskap). Först när Migrationsverket bedömer att han eller hon troligen har lämnat landet upphör rätten till bistånd, vilket framgår av 11 § 2 stycket LMA, varvid utlänningen då ska skrivas ut ur mottagningssystemet.

Om en utlänning avviker och inte hämtar ut de utbetalda beloppen kan det även bli fråga om att avslå fortsatt dagersättning eftersom han eller hon inte längre kan bedömas ha behov av sådant bistånd.

Om det är klarlagt att utlänningen har lämnat landet eller håller sig undan verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut förlorar han eller hon automatiskt rätten till bistånd. I dessa fall ska utlänningen avregistreras från mottagningsenheten och skrivas ut ur mottagningssystemet.

4.13 Barnperspektivet i mottagningsverksamheten

Flera styrdokument föreskriver att Migrationsverket i sitt mottagningssystem ska ha ett tydligt fokus på barn och deras familjer. Främst framgår detta av artiklarna 8, 10, 17 och 18 i EU:s mottagningsdirektiv. Regeringen har också i flera regleringsbrev påpekat att barnperspektivet ska beaktas i alla delar av asylprocessen, vilket även innefattar mottagningsverksamheten.

När skollagen ändrades och asylsökande barn fick tillgång till utbildning på samma sätt som i landet bosatta barn var det en reform som förbättrade asylsökande barns rättigheter. Samtidigt blev den redan otydliga gränsdragningen mellan Migrationsverket och kommunernas ansvar för

asylsökande barn och deras livssituation större. De centrala riktlinjer som finns för mottagningsverksamheten ger idag otillräckligt stöd för arbetet med barnfamiljer.

Detta har resulterat i att hanteringen av barnfamiljer varierar över landet. På en del enheter finns särskilda barnhandläggare som håller kontakt med familjerna. Detta för att försäkra sig om att familjerna hanterar sin situation på ett för barnen bra sätt. Om man upptäcker behov tar man kontakt med andra myndigheter som t.ex. skola och socialtjänst för att gemensamt försöka finna det bästa stödet till familjerna. Ytterligare några få enheter bedriver fortfarande särskild barnverksamhet.

Migrationsverket är en av de myndigheter vars medarbetare omfattas av anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) I den mån enheterna anser sig nödgade att göra en anmälan till socialtjänsten i fall då barn far illa sker detta numera skriftligen och man begär kvitto på mottagen ansökan. Denna översyn visar att de riktlinjer som antogs i höstas har fått genomslag i hela organisationen.

4.14 Hantering av ersättning till kommuner och landsting

Vid enhetsbesöken fick chefen i uppdrag att skicka in exempel på tre beslut som fattats enligt förordningarna om ersättning till kommuner och landsting:

- Ett beslut om ersättning för utbildning för asylsökande barn enligt 5 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2002:1118)
- Ett beslut om ersättning för placering av asylsökande barn enligt 7 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2002:1118)
- Ett beslut om ersättning för kostnadskrävande vård enligt 7 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande (1996:1357)

Översynen av de inskickade besluten visar att besluten som fattats i princip är korrekta. Däremot visar det sig att underlagen håller skiftande kvalitet och att beslutsmotiveringarna är ofullständiga.

Genom att i stort sett alla enheter fattar beslut enligt ersättningsförordningarna är det svårt att få en överblick över kvaliteten i hanteringen. Arbetet med ansökningarna enligt ersättningsförordningarna kräver mycket resurser på enheterna som i övrigt har ett komplext myndighetsuppdrag. Översynsgruppen förordar därför att hanteringen av ersättningar till landsting och kommuner enligt ersättningsförordningarna centraliseras. Detta bör lämpligen ske i anslutning till att Migrationsverket tar över ansvaret för ersättningar till kommuner enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (1990:927).

5. Överväganden och förslag

5.1 Strategisk diskussion om prioriteringar

Såsom tidigare påpekats anser översynsgruppen att det i avvaktan på regeringens översyn av Migrationsverkets uppdrag vad gäller mottagande av asylsökande behövs en strategisk diskussion där verkets ledning tar ställning till vilka prioriteringar som ska göras utifrån det nuvarande uppdraget.

Anledningen är att arbetsuppgifterna inom mottagningsverksamheten är mycket omfattande och komplexa och spänner över flera områden, som innefattar både myndighetsutövning och uppgifter av praktisk och social natur. Det medför att det i många fall är svårt för enheterna att göra enhetliga prioriteringar.

5.2 Förtydliganden och förändringar av uppdraget

Resultatet av översynen bekräftar bilden av att mottagningsverksamheten i flera avseenden arbetar med ett bristfälligt regelverk och otillräckliga riktlinjer. Översynsgruppen föreslår därför att följande förtydliganden och förändringar av uppdraget görs:

I samband med registreringen av asylsökande i mottagningssystemet bör kommunikationen förbättras och ansvarsfördelningen förtydligas mellan de berörda enheterna.

Gränsdragningen mellan mottagningsenheterna och prövningsenheterna när det gäller arbetet att fastställa de asylsökandes identitet bör förtydligas. Vidare behövs ett förtydligande av syftet och vad som innefattas i uppdraget till mottagnings- och ansökningsenheterna för detta arbete.

I avvaktan på regeringens översyn av mottagningsverksamheten behöver verket fastställa riktlinjer för det stöd och den hjälp som ska lämnas i boendet för personer med särskilda behov. Det behövs också bättre riktlinjer för vilken omfattning och på vilket sätt mottagningsverksamheten ska tillförsäkra att de sökande får tillgång till det sociala stöd som de kan behöva för att klara sin livssituation under väntetiden.

Det behövs ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan enheterna vad gäller ansvaret för verkets informationsskyldighet gentemot de sökande. Vidare behövs en översyn av innehållet i informationen och formerna för hur denna lämnas samt en bättre uppföljning av att de informationsaktiviteter som genomförs.

Det behövs förbättrade rutiner för hanteringen av AT-UND och en bättre uppföljning av att rutinerna följs.

Det behövs förändrade riktlinjer för hanteringen av ekonomiskt bistånd så att den sökandes rättssäkerhet förbättras och att kontrollen av utbetalda medel ökas.

Metoden att fatta s.k. rambeslut avseende dagersättning bör ses över och ersättas med att man i beslutet anger det belopp som utbetalas. Det är också angeläget att beslutsmotiveringarna förbättras och blir mer enhetliga. Dessutom bör besluten om bistånd tidsbegränsas för att förbättra kontrollen av att den sökande faktiskt är kvar i landet och fortsatt berättigad till bistånd enligt LMA.

Riktlinjer för hel nedsättning av dagersättningen i vissa fall bör utfärdas, vilka anger under vilka former man kan erbjuda boende där fri kost ingår.

Formerna för underrättelse av beslut bör utredas, framförallt användningen av tolk, och tydliga riktlinjer utfärdas för hur underrättelse av beslut ska gå till.

Det behövs tydliga riktlinjer för hur barnperspektivet ska beaktas i mottagningsverksamheten.

Hanteringen av ansökningar om ersättning till kommuner och landsting bör centraliseras för att öka kvaliteten och enhetligheten i verksamheten.

5.3 Utökat expertstöd till mottagningsverksamheten

Översynsgruppen har vid samtliga besök ställt frågan vilket stöd enheterna behöver i sin verksamhet. Svaret från samtliga enheter är att man efterlyser bättre expertstöd. Idag finns endast en expert som ska ge vägledning till alla 34 enheterna med över 300 handläggare. Regelverket är i flera delar otydligt och komplext. Översynsgruppen förordar därför att det centrala expertstödet till mottagningsenheterna snarast förstärks. Som stöd för denna uppfattning åberopar översynsgruppen analysen i Rigmor Långströms rapport ”Styrning av rättstillämpningen inom Migrationsverket – behovet av expert- och samordningsstöd”, som påtalar behovet av bättre expertstöd till mottagningsverksamheten.

Översynsgruppen instämmer också helt i enheternas önskemål att få bättre tillgång till domar från förvaltningsdomstolarna, som kan ge värdefull vägledning för beslutsfattandet i verksamheten. Beslut enligt LMA överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna och det är idag mycket svårt att få en överblick av de domar som avkunnas av landets samtliga läns- och kammarrätter. Översynsgruppen föreslår därför att Migrationsverket snarast undersöker möjligheterna att upphandla ett IT-stöd via någon av de databaser (JPSOCIALNET, Nordstedts Juridik etc.) som idag finns tillgängliga på marknaden. På så sätt skulle de centrala experterna och de

operativa enheterna lättare kunna få tillgång till gällande rättspraxis inom området.

Vidare förespråkar översynsgruppen att det förutom centralt placerade experter, som kan ge stöd i tolkningen av regelverket och hanteringen av myndighetsutövningen, inrättas lokalt placerade experter som kan ge direkt stöd i den dagliga verksamheten. Anledningen är att mottagningsverksamhetens uppdrag i stor utsträckning har karaktären av socialt arbete som kräver att man kan förena regelverkets bestämmelser med goda metoder i arbetet. I kontakterna med enheterna har samtliga uttryckt behov av stöd som finns nära verksamheten och som just kan förena regelverket och användningen av olika metoder.

5.4 Bättre anpassad utbildning för personalen

Den utbildning om LMA som erbjuds genom migrationsprogrammet ger enligt översynsgruppens uppfattning medarbetarna en i huvudsak god utbildning i hanteringen av ekonomiskt bistånd till asylsökande. Möjligen skulle utbildningen kunna kompletteras med ett avsnitt som jämför reglerna i LMA med den lagstiftning som reglerar motsvarande förmåner för personer som är bosatta i landet och tydliggör likheter och skillnader.

Däremot anser översynsgruppen att den förvaltningsutbildning som ges inom ramen för migrationsprogrammet idag inte i full utsträckning ger personalen vid mottagningsenheterna de kunskaper de behöver för att hantera sitt uppdrag. Översynsgruppen föreslår därför att medarbetarna inom mottagningsverksamheten erbjuds en förvaltningsutbildning som är bättre anpassad till de förvaltningsrättsliga frågor man möter i sin verksamhet.

För att göra utbildningen av personalen vid mottagningsenheterna så effektiv och hanterlig som möjligt föreslår översynsgruppen att denna utformas enligt principen att man utbildar de som ska utbilda. Det innebär att man i första hand utbildar de lokala experterna som i sin tur får i uppgift att utbilda sina kollegor vid respektive enhet.

5.5 Mer metodinriktad handledning till personalen

Vid besöken på enheterna visar det sig tydligt att personalen har ett mycket stort engagemang för arbetet med de asylsökande. För att vidmakthålla och ytterligare stimulera detta engagemang och samtidigt stärka arbetet med etik och förhållningssätt anser översynsgruppen att den handledning som ges till personalen inom mottagningsverksamheten bör ses som en del av kompetensutvecklingen. Den bör i huvudsak vara metodinriktad så att medarbetarna tränas i att använda olika metoder i mötet med de sökande. För att åstadkomma detta förespråkas handledning som ger träning i exempelvis lösningsfokuserat arbete och systemteoretiskt nätverksarbete.

Dessa och andra liknande metoder syftar till att stärka den enskildes förmåga att ta eget ansvar och fatta egna beslut om sin livssituation. Genom att medarbetarna får konkret träning i metoder får de bättre förutsättningar att hantera mötet med de sökande på ett sätt som respekterar de sökandes egen förmåga till ansvarstagande.

Enligt uppgift från personalenheten har Migrationsverket upphandlat och tecknat ramavtal med ett stort antal konsulter som kan tillhandahålla metodhandledning med kort varsel. Migrationsverket skulle därför tämligen omgående kunna ombesörja att enheterna erbjuder sina medarbetare handledning som är metodinriktad.

5.6 Fortlöpande uppföljning

Generaldirektören har nyligen fattat ett principbeslut att inrätta en funktion för regelbunden årlig tillsyn av verkets olika enheter. Det är översynsgruppens uppfattning att denna regelbundna tillsyn kommer att vara ett gott stöd för mottagningsverksamheten i deras kvalitetsarbete. Som komplettering till detta uppföljningsarbete föreslår översynsgruppen att mottagningsenheterna ges i uppdrag att regelbundet rapportera hur målen i verksamhetsplanen uppfylls.

6. Påbörjat förändringsarbete

Efter att samtliga enheter besökts har översynsgruppen redovisat sina iakttagelser och slutsatser för verksamhetsområdesledningen och för chefsgruppen inom verksamhetsområde asyl.

Med anledning av denna redovisning har verksamhetsområdesledningen tillsatt tre grupper som ska föreslå konkreta förändringar och förtydliganden av inriktningen av arbetet. Dessutom har en arbetsgrupp inom verksamhetsområde mottagningsplanering och tillsyn (MPT) som tillägg till sitt nuvarande arbete fått i uppdrag att föreslå riktlinjer för stöd i boendet.

6.1. Riktlinjer för identitetsarbetet

Gruppen har i uppgift att föreslå riktlinjer som utifrån mottagningsverksamhetens grunduppdrag klargör

- var i processen frågan om identitet initieras
- hur frågan om identitet tas upp med den sökande
- var i processen ”id-uppdrag” lämnas till den sökande
- vad som händer om en sökande inte fullföljer sitt uppdrag
- hur kontakten mellan prövning och mottagning ska se ut inför ett eventuellt beslut om nedsättning av dagersättning
- var i processen ansvaret ligger att fatta beslut om nedsättning i aktuella ärenden

6.2. Riktlinjer för ekonomiskt bistånd

Gruppen ska föreslå nya riktlinjer för att hantering av ekonomiskt bistånd enligt LMA och övriga tillämpliga författningar ändras, så att rättsäkerheten stärks för den enskilde och myndighetens kontrollansvar förbättras.

Arbetsgruppen ska

- se över mallar för ekonomisk deklaration och beslut om ersättningar enligt LMA.
- se över och vid behov föreslå nya rutiner kring behovsprövning av ersättning enligt LMA.
- göra en konsekvensanalys och kostnadsberäkning utifrån att Migrationsverket beviljar tidsbegränsad dagersättning, så att detta kan beaktas i den kommande verksamhetsplaneringen.

6.3. Riktlinjer för arbetet med barnfamiljer

Arbetsgruppens förslag ska utgå från verkets uppdrag vad gäller mottagande av asylsökande och bygga på erfarenheter från de mottagningsenheter som redan idag arbetar på ett metodiskt systematiskt sätt med mottagande av barn och deras familjer. Arbetsgruppen ska beakta de principer som regleras i Barnkonventionen. Arbetsgruppen ska även få i uppgift att göra en konsekvensanalys av förslaget samt kostnadsberäkna detta. Arbetsgruppen ska föreslå vilka kompetensinsatser som krävs för ett genomförande av förslaget.

6.4 Riktlinjer för stöd i boendet

En arbetsgrupp inom MPT har för närvarande i uppgift att ta fram riktlinjer för standarden i boendet. Arbetsgruppen som leds av Rolf Grafström har också fått i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur verksamheten ska tillhandahålla stöd i boendet för de personer som på grund av handikapp eller liknande problem har behov av särskilt stöd så att de tillförsäkras en dräglig livssituation.

Bilaga 1**Åtgärdsprogram för stärkt etik på Migrationsverket**

Med anledning av den senaste tidens händelser har Migrationsverkets generaldirektör Janna Valik beslutat att sätta in ett åtgärdsprogram i sex punkter för att stärka arbetet med etik och bemötande på myndigheten.

- Vi bedriver ett löpande arbete för att bibehålla och stärka den etiska medvetenheten i det vardagliga arbetet på myndigheten men de händelser som nu har uppmärksammats visar att vi måste öka våra ansträngningar ytterligare. Jag har därför beslutat att sätta in ett åtgärdsprogram i syfte att öka kraften i förändringsarbetet, säger Janna Valik.

Det här är Migrationsverkets sexpunktsprogram för att stärka arbetet med etik och bemötande:

- Verksamhetschefen för asylområdet får i uppdrag att se över myndighetsutövningen vid verkets samtliga mottagningsenheter. I myndighetsutövningen ingår etik och förhållningssätt. Start i januari 2006.
- Vi inrättar en sökandeombudsman med uppgift att ta tillvara de sökandes intressen. Rättschefen ansvarar för beredningen.
- Vi sätter ökat fokus på etik och bemötande i verkets interna utbildningsprogram. Det ingår redan som ett obligatoriskt moment.
- Vi får ett förstärkt etiskt råd som tillträder den 1 februari 2006.
- Vi gör särskilda förbättringsinsatser vid förvarsenheterna med utgångspunkt i en översyn som har gjorts avseende bland annat etik och förhållningssätt.
- Vi tillsätter en intern utredning som ska lämna förslag till ytterligare åtgärder för att stärka etikarbetet. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2006.

Bilaga 2**Migrationsverkets mottagningsenheter**

Flen
Hedemora
Malmö
Helsingborg
Kristianstad
Högsby
Karlskrona
Alvesta
Jönköping
Uppvidinge
Göteborg
Borås
Falkenberg
Skövde
Trollhättan
Örebro
Lindesberg
Norrköping
Solna (5 enheter)
Västerås
Karlstad
Filipstad
Karlskoga
Uppsala
Söderhamn
Kiruna
Boden
Skellefteå
Ånge
Sundsvall

Sammanlagt 34 mottagningsenheter

Bilaga 3**Frågor att ställa vid översynen av myndighetsutövningen vid Migrationsverkets mottagningsenheter****1. Registrering**

Hur initieras ett ärende ?

Hur bestäms abo resp ebo ?

2. Identitetsfrågor

Hur arbetar ni med ID-frågor ?

Vilken information får ni från transitenheterna när det gäller att fastställa de asylsökandes identitet ?

Vilka kontakter har ni med asylenheterna för att fastställa identiteten ?

3. Logi

Hur går det till när en asylsökande erbjuds boende ?

Hur går det till när man erbjuder anpassat boende ?

Hur bedöms och tillhandahålls socialt stöd ?

Hur ser ni på rätten/möjligheten att ha tillträde till de asylsökandes boendetrymmen ?

4. Information till de asylsökande

Hur uppfyller ni er skyldighet att informera de asylsökande om förmåner som finns ?

Hur följer ni upp att denna information gått fram ?

5. LMA-kort

Hur tillhandahåller ni LMA-kort till de asylsökande ?

Hur lång tid tar det ?

Vilka giltighetstider ges ?

Beskriv rutinerna !

6. AT-UND

Hur hanteras AT-UND ?

Beskriv rutinerna !

7. Ekonomiskt bistånd

Hur hanteras handläggningen av ekonomiskt bistånd ?

Vilka krav ställer ni på beslutsunderlaget ?

Hur hanterar ni överklagandeärenden ?

Hur gör ni när länsrätten ändrat beslut och ni anser att detta beslut bör överklagas till Kammarrätten ?

Hur ofta träffar ni de asylsökande och följer upp deras behov av fortsatt bistånd ?

Beskriv rutinerna då bistånd beviljas resp. avslås !

8. Nedsättning av dagersättning

När gör ni nedsättning av dagersättningen ?

Vilket underlag har ni för era bedömningar ?

Vem förser er med underlag ?

Hur går nedsättningen till i praktiken ?

Hur tillhandahålls fri kost vid hel nedsättning ?

9. Kontant utbetalning av bistånd (KUB)

Hur är rutinerna för utlämning av bankkort ?

Hur är rutinerna för kontroll av användningen av bankkort ?

Hur är rutinerna för återlämnande av bankkort ?

Hur hanteras kontroll av konton, t.ex. rutiner för att spärra ett konto ?

Vilka rutiner har ni för att tillförsäkra er över tid att den sökande fortfarande är berättigad till bistånd i de fall ni inte har tät kontakt med den sökande ?

10. Underrättelse av beslut

Hur är rutinerna för underrättelse av beslut ?

a) beslut enligt UtL ?

b) beslut enligt LMA ?

11. Avregistrering

Vilket underlag har ni vid bedömningen om någon ska betraktas som avviken ?

Hur är rutinerna för avregistrering då någon avviker ?

a) före beslut i UT-ärendet ?

b) efter verkställbart beslut ?

12. Anmälan enligt Socialtjänstlagen

Vilka rutiner finns för anmälan enligt SoL avseende barn som far illa ?

13. Transfereringar

Hur ser enhetens rutiner ut för handläggning och beslut i ärenden om statlig ersättning till kommuner, landsting och apotek?

Vilka krav ställer ni på beslutsunderlaget?

Hur ofta måste ni begära kompletterande uppgifter som krävs för bedömning av kommunens, landstingets eller apotekets rätt till ersättning?