

RiR 2004:24

Snabbare asylprövning

ISBN 91 7086 024 6

RiR 2004:24

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till Regeringen
Utrikesdepartementet
Finansdepartementet

Datum 2004-11-18
Dnr 31-2003-0077

Snabbare asylprövning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Migrationsverkets åtgärder för att minska de långa handläggningstiderna och säkerställa kvalitet vid prövningen av asylärenden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Migrationsverket samt för Utrikesdepartementet och Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Migrationsverket. Rapporten överlämnas därför även till Migrationsverket.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Eero Marttinen* har varit föredragande. Revisionschef *Pertti Nordman* och revisionsledare *Katarina Johansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Eero Marttinen

För kännedom: *Migrationsverket*

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	16
1.1 Bakgrund	16
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	16
1.3 Metod och genomförande	17
1.4 Rapportens uppläggning	18
1.5 Ett asylärendes gång	19
2 Riksdagens och regeringens ramar och direktiv	21
2.1 Utgångspunkter för granskningen	21
2.2 Lagar och förordningar m.m.	21
2.3 Riksdagens ramar och direktiv	23
2.4 Regeringens målstyrning och uppföljning	24
2.5 Anslag och anslagsstruktur	27
2.6 Regeringens dimensionering av Migrationsverkets asylprövning	35
2.7 Informationen till riksdagen	40
3 Migrationsverket och de långa handläggningstiderna	45
3.1 Processen för asylprövning	45
3.2 Handläggningstider m.m.	47
3.3 Migrationsverkets målstyrning	48
3.4 Prognoser, resursyrkanden och tilldelade anslag	52
3.5 Migrationsverkets organisation för asylprövning	55
3.6 Uppföljning och utvärdering	62
3.7 Arbetsätt – sortering och kommunikation	65
3.8 Övrigt	74
4 Kvalitetssäkring av asylutredningar	79
4.1 Regeringens åtgärder	79
4.2 Migrationsverkets åtgärder för att säkra kvaliteten i asylprövningen	79
4.3 Iakttagelser	81
5 Överväganden och rekommendationer	85
5.1 Brister i flexibilitet och effektivitet	85
5.2 Regeringens givna förutsättningar	86
5.3 Migrationsverkets genomförande av asylprövningen	92
Bilaga 1 Om total- och stickprovsundersökningen	99
Bilaga 2 Personal och ärendeproduktivitet inom transit- och asylenheter	105
Bilaga 3 Regeringens återrapporteringskrav på Migrationsverket	113

Sammanfattning

Inriktning och syfte

Riksrevisionen har granskat regeringens och Migrationsverkets åtgärder för att minska de långa handläggningstiderna och säkerställa kvalitet vid prövningen av asylärenden. Granskningsfrågorna har varit följande. Har regeringen givit Migrationsverket tillräckliga förutsättningar att nå målen för handläggningstider och kvalitet i utredningar? Har regeringen redovisat uppnådda resultat för riksdagen på ett godtagbart sätt? Har Migrationsverket gjort vad man kunnat för att uppnå regeringens mål att öppna ärenden inte får vara äldre än sex månader? Har verket säkerställt kvalitet vid handläggningen av asylärenden?

Brister i flexibilitet och effektivitet samt kvalitetssäkring

Riksrevisionens granskning visar att systemet för asylprövning inte har varit tillräckligt flexibelt och effektivt för att kunna hantera det ökade antalet nya asylsökningar under 2000-talet. Regeringens mål att öppna asylärenden inte får vara äldre än sex månader har därmed inte uppnåtts. Granskningen visar på brister i de förutsättningar regeringen har givit Migrationsverket för att genomföra asylprövningen och nå målen. Granskningen visar också på brister i Migrationsverkets hantering av asylärenden. I mer än två tredjedelar av tiden har ett asylärende blivit liggande utan åtgärd. Följden har blivit långa tider i väntan på ett asylbeslut och att kostnaderna för asylprocessen i sin helhet blivit onödigt höga. Om regeringens sexmånaders mål hade kunnat hållas och planerat återvändande fungerat, hade de totala kostnaderna för de asylsökandes väntetider kunnat minskas med ett miljardbelopp under tidsperioden 2000–2003. Det är inte heller säkerställt att kvaliteten hos Migrationsverkets asylutredningar är tillräckligt hög.

Regeringens och Migrationsverkets åtgärder har inte räckt till

Regeringens huvudåtgärder inom asylprövningens område har enligt informationen till riksdagen utgått ifrån att förklaringarna till långa handläggningstider främst har varit svårigheter att fastställa de asylsökandes identitet och att klargöra resvägar samt ärendenas ökade komplexitet. Med denna utgångspunkt har regeringen t.ex. tillsatt en utredning om identitetsfrågor och under våren 2004 beslutat om ett sjupunktsprogram för högre kvalitet i asylutredningarna. Bland annat har åtgärder initierats för att praxis inom verket ska bli tydligare och för att biträden ska förordnas tidigare i asylut-

redningar. Migrationsverkets huvudsakliga strategi, så som den formulerats i verksamhetsplanerna, har varit att prioritera den inledande fasen i asylprövningen. Det har skett genom att inrätta s.k. transitenheter, vars huvudsakliga uppgift har varit att tidigt sortera ut s.k. Dublinärenden och s.k. ogrundade ärenden som snabbt kan utredas på transitenheterna.

Riksrevisionens granskning visar dock att de långa handläggningstiderna inte bara beror på svårigheter att fastställa identitet, ärendenas svårighetsgrad eller bristande åtgärder i den inledande fasen. De långa handläggningstiderna beror i hög grad även på brister i de förutsättningar – i form av regler och resurser – som regeringen gett Migrationsverket samt i hur verket organiserar hela kedjan av åtgärder i asylprövningen. Dessa brister summeras nedan.

Nuvarande anslagsstruktur innebär att Migrationsverket får vänta 4–8 månader innan medel kan tillföras asylprövningen vid en kraftig ökning av antalet asylsökande

Migrationsverket lämnar prognoser över antalet nya asylsökande m.m. till regeringen fem gånger per år: i januari, februari, maj, augusti och oktober. De prognoser som lämnas i januari/februari och augusti utgör underlag för regeringens ekonomiska vårproposition i april respektive budgetpropositionen i september. Riksdagen fattar därefter beslut om medel till asylprövningen i december och juni. Det tar i dag mellan 4 och 8 månader med nuvarande anslagsstruktur på asylområdet att tillföra verksamhetsgrenen asylprövning medel på tilläggsbudget efter att en ökning av antalet asylsökande har konstaterats¹.

Regeringen kan dock närmare styra hur en myndighet får utnyttja medel som tilldelas på ett anslag genom att underindela anslaget i anslagsposter. För anslagsposterna anger regeringen deländamål, belopp och posttyp samt eventuella ytterligare villkor. Regeringens beslut måste hålla sig inom riksdagens beslut om ändamål, belopp och villkor för anslaget. Regeringen kan t.ex. underindela anslaget 12:1 Migrationsverket i en anslagspost 1. Till regeringens disposition. Migrationsverket kan då under året begära att få extra tilldelade medel när antalet asylsökande blivit fler än vad som prognostiserats.

En ytterligare möjlighet att öka flexibiliteten inom asylprocessen är att tilldela Migrationsverket ett ramanslag för samtliga förvaltningsutgifter.

¹ Denna tid kan kortas ned med 2 till 3 månader om Migrationsverket kan vara säkert på att riksdagen beslutar om de medel på tilläggsbudget som regeringen föreslår i vår- och budgetpropositioner. Verket kan då i april respektive september börja rekrytera ny personal och vid behov utnyttja sin ränte- och anslagskredit i Riksgälden. Därefter tar det ungefär tre månader för Migrationsverket att rekrytera nya asylhandläggare och 6 månader för dessa att bli fullt produktiva.

Verket får då ökade möjligheter att avväga hur utgifterna ska fördelas på olika utgiftsslag.

Dessa och andra möjligheter att snabbare och mer flexibelt kunna parera plötsliga ärendeanhopningar har inte utretts av regeringen.

Ett alltför kortsiktigt synsätt när asylprövningens beslutskapacitet dimensioneras

I normala fall är budgetprocessen ettårig. Den innehåller beslutstillfällen för riksdagen under höst och vår. Åtgärder som görs inom asylprövningen kan medföra minskade kostnader på anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande upp till två eller tre år senare. Inom asylprövningen, där det enligt socialförsäkringsutskottets bedömningar i betänkande 2001/02:SfU13 måste ställas höga krav på personalens kompetens, finns det gränser för hur mycket verksamheten med kort varsel kan utökas. Det är inte heller säkert att det är rationellt att omedelbart minska resurserna till asylprövningen då asylinströmningen minskar. Utskottet har i betänkande 2001/02:SfU13 – av bl.a. dessa skäl – uttalat att det är nödvändigt att anlägga ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken.

Enligt Migrationsverket ger en krona mer i asylprövningen fyra sparade kronor i mottagandet senast de följande två åren. Det betyder att det kan vara effektivt och statsfinansiellt motiverat att öka resurserna för asylprövning i syfte att minska utgifterna i mottagandesystemet. En del av besparingen erhålls dock under de kommande budgetåren. Riksdagens revisorer konstaterade i sin rapport från år 2001² att regeringen inte har lagt ett flerårigt synsätt på fördelningen av resurser mellan asylprövning och asylmottagande. Regeringen har inte heller under åren 2001 till 2003 tillämpat ett sådant synsätt. Tjänstemän i regeringskansliet menar att man i budgetarbetet inte kan ta hänsyn till besparingar som inträffar bortom aktuellt budgetår. Riksrevisionen menar, i likhet med Riksdagens revisorer, att extra insatser för asylprövning kan motiveras om de ses som en investering i en bättre fungerande asylprocess. Det gäller även om vinsterna av investeringen inte kan hämtas in förrän något år senare. Regeringen har således inte analyserat och redovisat de ekonomiska konsekvenserna över flera år av att satsa mer eller mindre resurser på asylprövningen. Regeringen har därmed inte systematiskt beaktat de sammantagna kostnaderna för verksamhetsområdet asyl i budgetprocessen.

² Uppehållstillstånd för asylsökande rapport 2001/02:6.

I nuvarande anslagsstruktur på migrationsområdet blandas utgifter för förvaltning med andra typer av utgifter inom samma anslag

I ett särskilt cirkulär från Finansdepartementet om utformningen av budgetpropositionen finns angivet att utgifter för förvaltning och andra typer av utgifter normalt inte ska blandas ihop inom samma anslag. Skälen anges vara behov av transparens och att styrningen av aktuellt område ska underlättas. När avsteg görs från denna princip ska riksdagen informeras om detta i recitdelen till budgetpropositionen.

Regeringen har genom villkoren i utnyttjandet av 12:2-anslaget i regleringsbrevet fr.o.m. år 1999 givit Migrationsverket möjlighet att finansiera betydande delar av förvaltningskostnaderna med anslaget 12:2. De totala förvaltningsutgifterna inom Migrationsverket finansieras således i dag i väsentligt större omfattning av anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande, än av verkets ramanslag för förvaltningsutgifter 12:1 Migrationsverket. Någon högsta gräns för förvaltningsutgifterna på 12:2-anslaget har inte heller meddelats i regleringsbrevet eller redovisats för riksdagen.

Migrationsverket utnyttjar även betydande delar av 12:2-anslaget till asylprövning, trots att detta inte får göras enligt regleringsbrevet³. Utgifterna för detta redovisas inte heller på verksamhetsgrenen Prövning av asylsökande. Därmed blir de uppgifter om totala kostnader, antalet årsarbeten och kostnader per ärende inom verksamhetsgrenen asylprövning som verket lämnar till regeringen felaktiga.

Brister i regeringens information till riksdagen

Informationen i budgetpropositionen om hur resurser och beslutskapacitet inom asylprövningen har avvägts har blivit alltmer otydlig de senaste åren. Under tidigare år har uppgifter om beräknat antal asylärenden som resurserna på anslag 12:1 förutsätts räcka till under budgetåret, lämnats till riksdagen i samband med budgetpropositionen. Efterhand har formuleringarna om vad resurserna ska räcka till i budgetpropositionerna blivit allt otydligare och ändrats från år till år.

Regeringen har inte tydligt informerat riksdagen om att förvaltningsutgifter inom Migrationsverket i dag finansieras i väsentligt större omfattning av anslaget 12:2 än av verkets ramanslag för förvaltningsutgifter 12:1 Migrationsverket. Regeringen har inte heller i sin information till riksdagen uppgivit flera av de väsentliga brister inom asylprövningen som Migrationsverket redovisat i sin rapport till regeringen. Det gäller t.ex. att fokus för förklaringar av långa handläggningstider bör flyttas från identitetsfrågor till hur Migrationsverket lyckats organisera sin asylprövning.

³ Detta berörs ytterligare på sidan 12 i denna sammanfattning.

Migrationsverket saknar i dag en samlad åtgärdsplan för att snabbt nå tidsmålet

Migrationsverket har i verksamhetsplaneringen formulerat om regeringens mål med handläggningstiderna. Detta är anmärkningsvärt. Tidsmålet i regleringsbrevet ska gälla under det aktuella året; det är inte ett mål som ska uppnås på sikt. Verket har inte heller tagit fram en samlad och genomarbetad åtgärdsplan för hur man anser att regeringens tidsmål ska kunna uppnås inom asylprövningen. Verket har heller inte för regeringen redovisat vilka rationaliseringsåtgärder som verket kan göra och vilka resurser som krävs för detta.

Utbyggnaden av den s.k. transitorganisationen har inte medfört ökad produktivitet

Den viktigaste åtgärden som Migrationsverket vidtagit för att nå tidsmålet är att bygga ut den inledande fasen i asylprövningen. Organisatoriskt har detta inneburit att s.k. transitenheter har inrättats i samtliga regioner. Utbyggnaden har lett till att transitenheterna i dag har fler anställda än samtliga asylenheter sammantaget. En betydande andel av all personal som arbetar med asylprövning är för närvarande anställd på transitenheterna. Syftet med denna utbyggnad har varit att öka produktiviteten. Riksrevisionens beräkningar visar emellertid att produktiviteten inom asylprövningen – mätt i antalet ärenden per årsarbetare - dock har minskat betydligt mellan åren 2000 och 2003. Beroende på vilka antaganden som görs blir minskningen i denna typ av produktivitet mellan 16 och 26 %. Minskningarna har skett i takt med att transitorganisationen har byggts ut. En förklaring till minskningen kan vara den stora omflyttning av personal som gjorts i samband med omorganisationen samt inskolning av ny personal i arbetet. En annan förklaring kan vara att transitenheterna specialiserat sig på s.k. snabbärenden, dvs. främst avvísningar till tredjeland och till hemland. Inom verket har man haft uppfattningen att dessa ärendekategorier kommer att stå för en växande andel av alla asylärenden. Det har inte blivit så. Dessa typer av asylärenden representerar till antalet ungefär 25 %, under i stort sett samtliga år sedan år 1998. Det rör sig här främst om uppenbart ogrundade asylansökningar eller s.k. Dublinärenden⁴. Dessa typer av ärenden ska inte behöva utredas närmare av verket. De bör således ta betydligt kortare tid att

⁴ I EU:s medlemsländer samt i Norge och Island gäller Dublinförordningen. Genom Dublinförordningen reglerar länderna vilket land som ska ansvara för ett asylärende. En sökande kan endast få sin asylansökan prövad i ett av dessa länder. Även om man sökt asyl i Sverige kan ett annat land ha ansvaret för denna prövning. Det gäller t.ex. om man fått visum eller uppehållstillstånd av ett annat land som omfattas av Dublinförordningen eller illegalt rest in i ett sådant land.

utreda än vanliga asylärenden. Andelen årsarbeten som kan hänföras till asylprövning inom transitenheterna var år 2003 enligt Riksrevisionens uppskattningar 40 till 50 %.

Riksrevisionens granskning visar också att de inledande övervägandena och sorteringen av ärenden på transitenheterna inte alltid har fungerat som det var tänkt och att utredningar ofta inte initieras omgående. Den inledande genomgången av ärendet missar även ofta indikationer på ett Dublinärende.

Migrationsverket använder i dag betydande medel från anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande för att finansiera asylprövning, vilket enligt regleringsbrevet inte får ske

Den allra största delen av årsarbetena på transitenheterna finansieras i dag på 12:2-anslaget. Enligt anslagsvillkoren i regleringsbrevet får dessa medel inte användas för *asylprövning*. Antalet årsarbeten på transitenheterna som kan hänföras till asylprövning var dock enligt Riksrevisionens beräkningar mellan 187 och 301 år 2003, beroende på vilka antaganden som görs⁵. Av dessa finansierades 18 beslutsfattare med 12:1-medel. Det är inte godtagbart att i strid med regleringsbrevet använda 12:2-medel till asylprövning.

Migrationsverkets prognoser har låg träffsäkerhet

För att kunna dimensionera Migrationsverkets asylprövning gör verket en prognos över bl.a. antalet asylsökande och avgjorda asylärenden framöver. Prognosen är underlag för regeringens prognos och budgetdialogen och görs fem gånger om året. Av vår granskning framgår att verkets prognoser över t.ex. antalet asylsökande och antalet avgjorda asylärenden ofta varit 50–100 % lägre än faktiskt utfall. Eftersom dessa prognoser ligger till grund både för hur regeringen dimensionerar och verket äskar resurser till asylprövningen riskerar dessa faktorer att bli dåligt avvägda och statens kostnader för asylprocessen att öka. En annan förklaring till att verkets prognoser för nya asylsökande har haft så låg träffsäkerhet, är bristen på aktuell information om pågående flyktingströmmar i närområdet till ett land som befinner sig i krig eller kris. Verket har uppmärksammat detta i årets verksamhetsplanering och avser att utveckla denna rapportering. En förklaring till att Migrationsverkets prognoser underskattat det faktiska utfallet av antalet

⁵ Vissa företrädare inom Migrationsverket menar att prövningen av s.k. Dublinärenden inte ska räknas till asylprövning, utan bör utgöra en särskild form av prövning av en asylansökan. Verket räknar dock in Dublinärenden i sin statistik, t.ex. i antalet prövade asylärenden. Cirka 40 till 50 personer sysslar med Dublinärenden, räknat i årsarbeten blir det något färre. Eftersom Riksrevisionen inte ser några skäl att hänföra Dublinhanteringen till Mottagande av asylsökande har dessa ärenden räknats in i asylprövningen.

avgjorda asylärenden kan även vara brister i verkets uppföljning av sin egen verksamhet och att verket inte i tillräcklig utsträckning har undersökt hur olika faktorer påverkar antalet avgjorda ärenden.

Brister i uppföljningar och redovisning

Migrationsverket har inte centralt reglerat hur viktiga nyckeltal och uppföljningsmått ska beräknas och vad som ska ingå i dessa samt hur de ska kvalitetssäkras. Det gäller t.ex. vilka kostnader som ska tas med i nyckeltalet kostnader per asylärende. Uppgifterna om kostnader per asylärende i årsredovisningarna är i dag inte jämförbara över åren. Inte heller följer verket systematiskt upp sammansättningen av de öppna ärendena eller tider för olika moment i handläggningen av ett asylärende och för olika typer av ärenden. Det medför dels att den interna styrningen försvåras, dels att Migrationsverket i dag redovisar uppgifter med bristande kvalitet till regeringen.

Brister i arbetssätt – sortering och kommunikation

Huvuddelen av asylärendena utreds i den ordning de kommer in. I granskningen visas att antalet personer i mottagandesystemet, de genomsnittliga handläggningstiderna och de totala asylkostnaderna kan minska avsevärt om verket på ett mer systematiskt och planerat sätt avgör sina asylärenden. Riksrevisionen kan också konstatera att rekommenderade tider för t.ex. språkanalyser och yttranden från biträden ofta inte hålls. Det beror ibland på att verket inte tydligt angivit svarstiden för den som ska svara på en förfrågan eller yttra sig över ett utredningsunderlag. Det beror också på att de som ska svara eller yttra sig inte respekterar angiven svarstid och att handläggarna låter detta ske. Verket skickar inte konsekvent ut en påminnelse när svarstiden gått ut. När det gäller biträden har verket möjlighet att kontinuerligt följa upp deras arbete och även att vägra att förordna ett visst biträde om man bedömer att bitrådets agerande kan leda till högre kostnader. Verket har utsett ett antal regionala kontaktpersoner som har till uppgift att följa biträdenas arbete. Verket kan även fatta beslut i de fall biträden inte lämnar ett yttrande inom angiven tid. Verket har slutligen möjlighet att fastställa svarstider och sanktioner när leveranstider inte hålls i de kontrakt som upprättas med de företag i landet som utför språkanalyser. Migrationsverket har således en rad olika möjligheter att se till att svarstiderna hålls.

Enligt Riksrevisionens beräkningar kan den tid då asylärendet har lämnat Migrationsverket för att biträden och språkanalytiker skall yttra sig eller svara på en förfrågan i genomsnitt sänkas med 22 till 25 dagar om Migrationsver-

ket kan se till att centralt rekommenderade svarstider för biträden och språkanalytiker kan hållas. Potentiellt representerar detta en besparing på mellan 140 till 200 miljoner kronor om året, under förutsättning att tillräckliga resurser finns för att pröva asylärenden. Verket bör använda sig av dessa möjligheter för att få ned kostnaderna.

Kvalitetssäkringen behöver utvecklas

Migrationsverket har i dag inget centralt fastställt system för kvalitetssäkring. Uppföljningar av kvalitet och likformighet i asylutredningar görs inte systematiskt från huvudkontorets sida. Positiva asylbeslut och s.k. § 8:8-beslut⁶, som ofta inte hinner överklagas innan verkställighet sker, följs inte upp. Vad som händer med asylsökande efter en verkställd avvisning och hur asylsökande blir bemötta av Migrationsverket följs sällan upp.

Rekommendationer

Regeringen bör

- initiera ett åtgärdsprogram för att snabbt nå sexmånadersmålet inom asylprövningen som inkluderar att
 - se över anslagsstrukturen på migrationsområdet. Detta bör göras i syfte att öka möjligheterna för Migrationsverket att hantera kraftiga förändringar i antalet asylsökande,
 - anlägga ett flerårigt synsätt på resursfördelningen inom asylprocessen och låta utreda vilka besparingar som totalt sett kan göras genom en annan fördelning av resurserna mellan asylprövning och mottagande av asylsökande,
 - förbättra möjligheterna att följa upp hur produktiviteten inom asylprövningen utvecklas,
- tydligt ange hur verksamhet får finansieras,
- uppdra åt Migrationsverket att samlat redovisa vad verket gjort och kan göra för att kvalitetssäkra asylutredningar,
- se över informationen till riksdagen vad gäller beslutskapacitet, kostnader och produktivitet inom asylprövningen samt orsaker till att tidsmålen inte nås.

⁶ 8 § 8 kap. Utlänningslagen om omedelbar verkställighet. Sökanden ska uppenbart sakna skäl och beslutet ska fattas inom tre månader. Omedelbar verkställighet innebär att Migrationsverket inte behöver invänta ett överklagandebeslut från Utlänningsnämnden innan återgärder för verkställighet kan påbörjas.

Migrationsverket bör

- ta fram och för regeringen redovisa en samlad strategi och åtgärdsplan för hur sexmånadersmålet snabbt ska uppnås. Detta bör innefatta tydligt angivna delmål samt återrapporteringskrav och bygga på underlag som visar hur handläggningstiderna utvecklas vid olika resursinsatser. Man bör också i planen redovisa åtgärder så att centralt angivna tider för kommunikation hålls,
- förbättra uppföljningssystemet så att det blir möjligt att följa produktiviteten i form av ärenden per handläggare och kostnader per ärende samt in- och utflöden i olika delprocesser inom asylprövningen. Migrationsverket bör redovisa hur centrala nyckeltal ska definieras och tas fram,
- centralt fastställa ett system för kvalitetssäkring och snabbt ta fram en dokumenterad kvalitetspolicy. I systemet för kvalitetssäkring bör en systematisk uppföljning av kvalitet från verkets huvudkontor samt uppföljning av positiva beslut och av s.k. § 8:8-beslut⁷ ingå. I systemet bör dessutom ingå att i högre grad följa upp vad som händer med asylsökande efter en verkställd avvisning och hur asylsökande blir bemötta av verket.

⁷ 8 § 8 kap. utlänningslagen om omedelbar verkställighet. Sökande ska uppenbart sakna asylskäl och beslutet ska fattas inom tre månader.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

År 2003 kom 31 334 människor till Sverige för att söka asyl. Utlänningslagen, utlänningsförordningen och riksdagens migrationspolitiska beslut från december år 1996⁸ styr asylprövningen. Migrationsverket har enligt detta riksdagsbeslut i uppdrag att utreda varje ansökan individuellt och enhetligt. Prövningen ska präglas av korta handläggningstider och rättssäkerhet. Utlänningsnämnden ska efter överklagan överpröva Migrationsverkets asylbeslut.

I Migrationsverkets regleringsbrev anges som mål att öppna asylärenden inte får vara äldre än sex månader, om inte särskilda skäl finns. De senaste åren har verket dock klarat endast hälften av alla asylärenden inom denna tid. För många asylsökande är det påfrestande att under lång tid få vänta på ett beslut. Dessutom blir kostnaderna för boende, sjukvård, ekonomisk hjälp och andra åtgärder för de asylsökande under väntetiden betydande.

Begreppet rättssäkerhet kan inrymma olika saker, det kan handla om kvaliteten i de utredningar som Migrationsverket och Utlänningsnämnden gör och att kvaliteten i beslutsfattandet är enhetlig. En viktig fråga är därför i vilken mån ansvariga myndigheter arbetar med att kvalitetssäkra de verksamheter man ansvarar för. Migrationsverket har enligt Lagrådets yttrande⁹ över ny utlänningslag ännu inte kunnat visa att kvaliteten i de grundläggande asylutredningarna är tillräckligt säkerställd.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Mot bakgrund av att regeringens tidsmål inte är uppnått och att verket inte har kunnat visa att kvaliteten är säkerställd i de grundläggande asylutredningarna, är granskningens syfte att analysera och bedöma om de åtgärder som regeringen och Migrationsverket har vidtagit för att uppfylla de mål som regering och riksdag fastställt för asylprövningen varit tillräckliga.

I fråga om rättssäkerhet granskar vi bara de metoder ansvariga myndigheter har använt för att kvalitetssäkra asylutredningar. Vi analyserar också enbart Migrationsverkets prövning av asylansökningar i första instans, s.k.

⁸ Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1997/98:80.

⁹ Lagrådets yttrande daterat 2002-10-09.

grundärenden. Den granskade tidsperioden är huvudsakligen åren 2000–2003. Granskningens huvudfrågor kan formuleras på följande sätt:

- Har regeringen givit Migrationsverket sådana förutsättningar att målen för handläggningstider och kvalitet i utredningar varit möjliga att uppfylla och har regeringen redovisat uppnådda resultat för riksdagen på ett godtagbart sätt?
- Har Migrationsverket gjort vad man kunnat för att uppnå sexmånadersmålet vid handläggningen av asylärenden och för att säkerställa kvalitet vid hanteringen av dessa ärenden?

1.3 Metod och genomförande

1.3.1 Total- och urvalsundersökningar

Perspektivet i granskningen har varit den styr- och effektkedja som börjar i riksdagen och slutar i ett beslut i ett asylärende. En stor del av granskningen har således bestått i att ta fram och analysera underlag som används i denna kedja t.ex. prognoser, anslagsberäkningar och anslagsyrkanden, regleringsbrev, verksamhetsstatistik samt statistik om personal och ekonomi. Det innebär att prognosunderlag från år 2000 och framåt analyserats samt även de anslagsberäkningar som gjorts i det inledande budgetarbetet av Migrationsverket och av Regeringskansliet. Riksrevisionen har också granskat hur regeringen har styrt verket via regleringsbrev och uppdrag och hur verket i sin tur har styrt internt med verksamhetsplaner samt vad utfallet har blivit.

Ett antal olika undersökningsmoment har ingått här. Bland annat har vi gått igenom uppgifter i Migrationsverkets databas STAMM för samtliga beslutade grundärenden under åren 2002–2003, t.ex. om olika arbetsmoment i en utredning. Dessutom har uppgifter från personal- och ekonomisystemen Palazzo och Agresso bearbetats, för att kunna koppla ihop uppgifter om kostnader och personalåtgång med utfall. För att komplettera totalundersökningarna har vi tagit ett stickprov på 200 ärenden och via aktstudier kartlagt åtgärder och tider för kommunikation med ambassader, språkexperter och biträden m.m.

1.3.2 Intervjuer och regionbesök

Under perioden november år 2003 till februari år 2004 intervjuades representanter för fyra regioner – Syd, Väst, Mitt och Stockholm – och för lokala enheter inom dessa regioner som prövar asylärenden. Vid regionbesöken har vi intervjuat från vardera region ungefär tjugo personer på olika

nivåer, från handläggare och beslutsfattare till enhetschefer och regionledning. I region Nord har endast vissa intervjuer genomförts. Riksrevisionen har också intervjuat ledning och personal vid Migrationsverkets huvudkontor samt tjänstemän vid Utrikesdepartementet (UD) och Finansdepartementet.

1.3.3 Referensmöten

Väsentliga delar av underlagsmaterialet har diskuterats med representanter för Migrationsverket samt för UD och Finansdepartementet.

1.4 Rapportens uppläggning

I *kapitel 2* belyser vi först de ramar och direktiv som riksdagen har fastställt för asylprövningen. Därefter granskas de mål som regeringen formulerat för asylprövningen och lagt fast i regleringsbrevens samt hur man följer upp dessa mål. Vidare analyseras regeringens beräkning av resurser till och dimensionering av asylprövningen samt hur systemet med tilläggsbudget har fungerat. Även regeringens bedömningar av anslagsstrukturen på området tas upp i detta kapitel. Här finns också en analys av regeringens information till riksdagen.

I *kapitel 3* analyseras vad Migrationsverket gjort för att korta ned de långa handläggningstiderna. Först undersöks verkets interna styrning via verksamhetsplaner och verkets prognoser. Därefter analyserar vi hur verket har organiserat asylprövningen och hur man följer upp och utvärderar denna verksamhet. Dessutom belyser vi hur verket arbetar med sortering av ärenden och hur man kommunicerat med ambassader, språkanalytiker och biträden. Slutligen belyses även kortfattat personalens utbildning och kompetensutveckling samt hur praxis och landinformation förmedlas inom verket.

I *kapitel 4* analyseras vad Migrationsverket har gjort för att säkerställa kvaliteten i handläggningen av asylutredningar.

I *kapitel 5* finns Riksrevisionens överväganden och rekommendationer.

1.5 Ett asylärendes gång

I figur 1 nedan illustreras ett asylärendes gång i stora drag.

Figur 1: Ett asylärendes gång



Vid gränsen

I många fall kan resenärer passera gränsen till Sverige utan kontroll. Det beror på att Sverige, liksom de flesta andra länder inom EU, deltar i Schengensamarbetet. Vid gränserna mot länder utanför Schengenområdet är däremot kontrollerna av resenärernas handlingar noggranna. Om en person söker asyl vid gränsen, lämnar polisen – som är ansvarig för gränskontrollen – över ärendet till Migrationsverket som har personal både vid gränsen och inne i landet.

Söka asyl

De flesta söker asyl vid något av Migrationsverkets kontor efter att de rest in i landet. När en person sökt asyl startar Migrationsverket sin utredning genom att intervjua den sökande. Den asylsökande får hjälp av en tolk om det behövs. Först utreder verket den sökandes identitet och om det är Sverige eller något annat land som ska ansvara för asylprövningen. Den sökande får också kortfattat berätta varför han söker asyl samt lämna fingeravtryck. Migrationsverket ser också till att han har någonstans att bo.

Beslut: avvisning med omedelbar verkställighet

Om det är uppenbart att den asylsökande inte behöver skydd, och inte har andra skäl för att få stanna i landet, kan personen avvisas från Sverige direkt. Det kallas "avvisning med omedelbar verkställighet" och kan bli aktuellt t.ex. om den asylsökande kommer från ett demokratiskt land. Ett sådant beslut måste normalt fattas inom tre månader från ansökningsdagen. Den asylsökande kan överklaga Migrationsverkets beslut, men har inte rätt att stanna kvar i Sverige och vänta på resultatet av sitt överklagande. En asylsökande kan också avvisas direkt om han, innan han kom till Sverige, vistades i ett annat land där han är skyddad. Då avvisas han dit och någon ytterligare utredning är normalt inte nödvändig. I annat fall utreds ärendet vidare.

Utredningen fortsätter

Under den fortsatta utredningen berättar den asylsökande mer detaljerat om varför han söker skydd. Om Migrationsverket bedömer att den asylsökande kan komma att få nej på sin ansökan får han hjälp av ett juridiskt ombud. Migrationsverket fattar beslut när alla handlingar i ärendet är klara, fakta kontrollerats och det juridiska ombudets inlägga sänts in. Innan beslutet fattas har den asylsökande fått ta del av allt material som ligger till grund för beslutet. I vissa fall har handläggaren dessutom begärt information från en svensk ambassad.

Beslut

Om den asylsökande behöver skydd får han uppehållstillstånd i Sverige. Om den asylsökande inte har skyddsbehov eller andra skäl för att få stanna i Sverige fattar Migrationsverket ett beslut om avvisning. Han kan då acceptera beslutet och återvända till hemlandet. De allra flesta som får nej av Migrationsverket överklagar beslutet. Det betyder en fortsatt väntan.

Efter beslut i grundärendet

Efter beslut i grundärendet kan den asylsökande överklaga Migrationsverkets beslut. Överklagandet handläggs på Utlänningsnämnden. Där går en handläggare igenom hela ärendet och begär eventuellt en komplettering av det juridiska ombudet. Om Utlänningsnämnden anser att Migrationsverkets bedömning är fel, eller inte längre stämmer därför att det tillkommit nya uppgifter, upphäver nämnden Migrationsverkets beslut om avvisning. Utlänningsnämnden beslutar då att bevilja ett uppehållstillstånd. Om också Utlänningsnämnden bedömer att den asylsökande saknar behov av skydd och inte heller har andra skäl för att få stanna i landet, avslår nämnden överklagandet. Den asylsökande ska då självmant återvända hem eller till det land varifrån resan till Sverige skedde. Om personen inte självmant reser hem blir det polisens uppgift att se till att han lämnar Sverige.

2 Riksdagens och regeringens ramar och direktiv

I detta kapitel analyseras hur regeringen har styrt Migrationsverket och om regeringen har givit verket sådana förutsättningar att målen för handläggningstider och kvalitet i asylutredningar har varit möjliga att uppfylla. Dessutom granskas hur regeringen har redovisat uppnådda resultat m.m. inom asylprövningen för riksdagen.

2.1 Utgångspunkter för granskningen

Riksdagen fattar på medborgarnas vägnar de stora och grundläggande besluten på olika samhällsområden. Det sker genom att riksdagen stiftar lagar, beslutar hur statens medel ska användas, utser statsminister samt kontrollerar regeringen.

Regeringen styr riket, dvs. tar initiativ till och avger förslag till riksdagen och verkställer riksdagens beslut, t.ex. på migrationsområdet. De mer betydelsefulla uppgifter som regeringen har här är att a) lämna förslag till lagar och fastställa förordningar, b) fastställa konkreta mål i regleringsbrev och följa upp verksamheten mot dessa mål, c) lämna förslag till anslagsstruktur och anslagsbelopp samt d) ge riksdagen relevant resultatinformation.

Regeringens formella styrning kan vara både generell och specifik och kommer till uttryck i olika dokument. Den generella styrningen sker t.ex. genom verksförordning, anslagsförordning, förordning om årsredovisning och budgetunderlag etc. Den specifika styrningen sker genom instruktioner, regleringsbrev etc. och i dialogen med myndigheterna i anslutning till beredningen och uppföljningen av dessa dokument.

Regeringen förser också riksdagen med den information som krävs för ett välgrundat beslut. Det sker i budgetpropositioner och särskilda skrivelser. Vår granskning av regeringens styrning och information till riksdagen på asylprövningens område begränsas till punkterna b), c) och d) ovan. Lagar och förordningar på asylområdet beskrivs dock kort nedan.

2.2 Lagar och förordningar m.m.

Asylprövningen styrs bl.a. av utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547). Utlänningslagens andra kapitel innehåller närmare

bestämmelser om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Här föreskrivs under vilka förutsättningar uppehållstillstånd får beviljas och när givna tillstånd får återkallas.

I tredje kapitlet har bestämmelserna om asyl och andra former av skydd samlats. Många av dessa bestämmelser återspeglar Sveriges internationella åtaganden enligt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, antagen den 4 februari 1985. I elfte kapitlet har samlats vissa bestämmelser som tar sikte på handläggningen av utlänningsärenden, såsom bestämmelser om muntlig handläggning, motivering av beslut och offentligt biträde.

En parlamentarisk kommitté lämnade i juni 2004 betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv, SOU 2004:74. Utlänningslagstiftningen ska anpassas till en ändrad instans- och processordning, där en domstolsprövning ersätter den prövning som nu sker i Utlänningsnämnden. Såsom Lagrådet anmärkt i sitt yttrande¹⁰ återfinns inte i själva lagen kriterier för hur ovannämnda ansökningar ska bedömas. Lagbestämmelserna förutsätts i stället kompletteras genom riktlinjer för migrationspolitiken som riksdagen beslutat om. Sådana riktlinjer har lagts fast vid flera tillfällen¹¹. Vidare förutsätts åtskilliga allmänna regler i lagen bli kompletterade genom föreskrifter av regeringen, Migrationsverket eller, i fråga om arbetstillstånd, av Arbetsmarknadsstyrelsen.

Regeringen kan även med stöd av riksdagens uttalanden i utlänningslagen föreskriva i utlänningsförordningen (1989:547) vad t.ex. Migrationsverket ska beakta i sin asylprövning.

Regeringen styr också genom praxisgrundande beslut i enskilda utlänningsärenden. När Migrationsverket eller Utlänningsnämnden önskar regeringens vägledning i en fråga som rör tillståndsgivning kan dessa instanser lämna över enskilda ärenden till regeringen för beslut. Dessa beslut är sedan vägledande för myndigheternas beslutsfattande. Däremot kan inte regeringen begära att få fatta beslut i ett enskilt ärende eller på annat sätt påverka utgången i enskilda ärenden.

¹⁰ Lagrådets yttrande daterat 2002-10-09.

¹¹ Se prop. 1968:142 om riktlinjer för utlänningspolitiken m.m., prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken och prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.

2.3 Riksdagens ramar och direktiv

2.3.1 Riksdagens beslut om migrationspolitiken år 1996

I riksdagens migrationspolitiska beslut från december år 1996 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1997/98:80) slog man fast att migrationspolitiken framöver skulle bygga på följande grunder: helhetssyn, respekt för mänskliga rättigheter, internationell solidaritet – global samverkan, förebyggande insatser, aktiv migrationspolitik i EU och närområdet, förutsättningarna i Sverige samt ett återvändningsperspektiv.

I samma riksdagsbeslut finns även mer allmänt hållna riktlinjer som riksdagen anser bör prägla förhållningssätt och kultur inom prövningsverksamheten. Dessutom finns specifika uttalanden om handläggningstider i asylärenden och om rättssäkerhet.

Riksdagsuttalanden om handläggningstider

Omständigheterna i ett utlänningsärende bör enligt riksdagsbeslutet klarläggas av myndigheterna ”genom noggrann utredning på ett så tidigt stadium som möjligt. Tillgängliga metoder och kontakter bör tas tillvara och utvecklas. Handläggningen bör ske så snabbt som rättssäkerheten och tilldelade resurser medger.” Kortare väntetider än vad som dittills förekommit sägs i riksdagsbeslutet vara till fördel ur både humanitära och ekonomiska aspekter, liksom med hänsyn till rättssäkerheten. Ytterligare skäl sammanhänger med behovet av att upprätthålla en reglerad invandring och att främja de invandringspolitiska målen.

Långa handläggningstider i sig, framhålls i riksdagsbeslutet, kan också få till följd att nya omständigheter uppstår som är relaterade till det land man söker asyl i. Generellt anser riksdagen att det ”ur invandringspolitisk synvinkel är otillfredsställande om invandringen till betydande del avgörs av omständigheter som inte förelåg när de sökande en gång reste in i Sverige. Det finns därför starka skäl att eftersträva korta handläggningstider.”

Vikten av att myndigheterna fortlöpande följer och analyserar ärendeutvecklingen med utnyttjande av olika tekniska möjligheter understryks också i riksdagsbeslutet. Likaså att rutiner införs, så att anhopningar av ärenden undviks i olika moment av hanteringen.

Riksdagsuttalanden om rättssäkerhet och kvalitet

I riksdagsbeslutet från december år 1996 behandlas även ett antal rättssäkerhetsaspekter på asylhanteringen. Bland annat sägs att lagstiftningen måste vara tydlig, effektiv och rättssäker. Otydlighet kan leda till att många med otillräckliga skäl för att få stanna lockas till Sverige. Det är viktigt att lagstiftningen används på avsett sätt. Rättssäkerheten skulle stärkas genom

ett ökat inslag av muntlighet i asylprocessen och genom krav på att alla beslut om uppehållstillstånd ska vara motiverade. Därmed underströks bl.a. kravet på tillfredsställande beslutsunderlag, vilket skulle öka möjligheterna att kontrollera kvaliteten i de beslut där dåvarande Invandrarverket biföll den asylsökandes ansökan. Omständigheterna i ett utlänningsärende borde även av rättviseskäl klarläggas av myndigheterna genom noggrann utredning på ett så tidigt stadium som möjligt.

Riksdagsuttalanden med begäran om information

Riksdagen har också beslutat att regeringen årligen ska lämna en resultatskrivelse för varje utgiftsområde. Syftet är att förbättra riksdagens uppföljning och utvärdering i budgetsammanhang (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2001/01:273–276). Skrivelserna behöver inte innehålla en heltäckande redovisning av utgiftsområdet utan det kan räcka med en fördjupad redovisning och analys av vissa av verksamheterna inom utgiftsområdet. I skrivelserna bör resultaten för olika verksamheter under de senaste åren redovisas. Vid vissa tillfällen har riksdagen även gett regeringen särskilda uppdrag, t.ex. att redovisa möjligheterna att på ett mera flexibelt sätt utnyttja anslagen på migrationsområdet (rskr. 2000/01:72, 73).

2.4 Regeringens målstyrning och uppföljning

I detta avsnitt beskrivs och bedöms regeringens mål för asylprövningen samt uppföljningen av dessa mål utifrån de s.k. SMART-kriterierna, dvs. utifrån normen att mål bör vara specificerade, mätbara, accepterade, relevanta och tidsatta.

2.4.1 Regeringens mål för området asyl

För år 1998 anges i regeringens regleringsbrev till Migrationsverket ett effektmål för migrationspolitiken. Målet är att ”i en värld präglad av ökad öppenhet, samverkan och utbyte på alla områden verka för att en migration till och från vårt land kan ske i ordnade former samt värna om asylrätten och att upprätthålla den reglerade invandringen”. Detta ska ske på ett sätt som svarar mot kraven på öppenhet och utbyte och präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter. Med rättssäkerhet avses bl.a. ”att kvaliteten i utredningar och beslutsfattande är hög och att praxis är enhetlig”. Verksamhetsmålet är att den totala tiden som en sökande är berättigad till ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande

av asylsökande m.fl. normalt inte överstiger tolv månader. Öppna ärenden som inte avgjorts i första instans får inte vara äldre än sex månader, om inte särskilda skäl föreligger.

Under år 1999 ändras inte målen nämnvärt i Migrationsverkets regleringsbrev.

År 2000 formulerar regeringen i Migrationsverkets regleringsbrev de effektmål som därefter i stort sett har gällt för asylprövningen fram till år 2004. De lyder så här:

- att verka att för migration till och från vårt land kan ske i ordnade former,
- att asylrätten i Sverige och i ett internationellt perspektiv värnas,
- att upprätthålla den reglerade invandringen och
- att verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter.

Verksamhetsmålet för asyl är att värna asylrätten genom tidig, rättssäker och förutsägbar prövning av den sökandes skyddsbehov. Den totala tiden som en sökande är berättigad till ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande ska normalt inte överstiga 12 månader. Öppna ärenden som inte avgjorts i första instans får inte vara äldre än 6 månader, om inte särskilda skäl föreligger.

År 2001 tillkommer målet att harmoniseringen av flykting- och invandrapolitiken i EU ska öka. I 2001 års regleringsbrev anges också ett mål för ärendebalansen, dvs. för antalet ännu inte avgjorda ärenden. Med utgångspunkt i en beräknad inströmning av 13 000 asylsökande ska ärendebalansen vid årets utgång inte vara högre än vid årets ingång.

År 2003 tillkommer i regleringsbrevet ett tidsmål för asylansökningar från ensamkommande barn. Beslut ska här "fattas inom tre månader". Dessutom tillkommer en allmänt hållen formulering om att Migrationsverket ska tillse att verksamheten håller god kvalitet.

År 2004 skärps kraven på handläggningstider något. I 2004 års regleringsbrev står: "Beslut om uppehållstillstånd eller avvisning skall fattas inom sex månader från det att ansökan inkommit till Migrationsverket." Det tidigare tillägget "om inga särskilda skäl föreligger" har tagits bort.

2.4.2 Återrapporteringskrav

I bilaga 3 finns en sammanställning av alla återrapporteringskrav som regeringen beslutat om för Migrationsverkets asylprövning under åren 1998–2003. Av sammanställningen framgår att många av kraven på återrapportering har ändrats under åren 1998–2003. Endast 8 av 27 identifierade återrapporteringskrav har funnits samtliga år under perioden. Till en viss del är en sådan förändring nödvändig, eftersom fokus för

regeringens reformarbete förändras över tiden. Om flertalet krav på återrapportering förr eller senare försvinner, blir det emellertid svårt att följa upp verkets utveckling över tiden.

2.4.3 *lakttagelser*

Riksdagen har betonat det angelägna i att målen på ett utgiftsområde görs mätbara och uppföljningsbara, så att de kan ställas mot kostnaderna. Målen ska uttryckas så att de kan utgöra utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner¹². Enligt interna riktlinjer för Regeringskansliet bör de mål som fastställs i regleringsbrev även uppfylla de s.k. SMART-kriterierna¹³. En politisk åtgärd bör enligt dessa vara specifik, mätbar, accepterad, relevant och tidsatt. Ett exempel var det politiska målet att den öppna arbetslösheten år 2000 skulle uppgå till högst 4 % av arbetskraften.

Utifrån dessa kriterier är flertalet av regeringens övergripande mål och effektmål på asylområdet varken specifika, mätbara eller tidsatta.

När det gäller det konkreta tidsmålet på sex månaders handläggningstid i grundärenden uppfylls dock dessa kriterier. Ett frågetecken kan sättas för om målet är accepterat. I avsnitt 3.3 konstaterar vi att regeringens fastställda sexmånaders mål för asylprövningen inte finns i Migrationsverkets interna verksamhetsplan under åren 2000–2004. Målet i verkets verksamhetsplan har varit att öppna ärenden under perioden inte får vara äldre än 9–11 månader (beroende på vilket år). I verksamhetsplanen för år 2004 formuleras målet så att 60 % av alla öppna ärenden inte får vara äldre än 6 månader. Migrationsverket har alltså formulerat om målet och heller inte följt regeringens sexmånadersmål. Verket anger inte heller när verket avser att uppnå målet. UD har blivit informerat om detta förhållande vid informella möten med Migrationsverket. Regeringen har genom att förstärka anslagen verkat för att Migrationsverket ska nå sexmånadersmålet, men har inte – utöver att ge Statskontoret i uppdrag att granska Migrationsverkets verksamhetsstyrning och IT-verksamhet – vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av att Migrationsverket självt har ändrat det mål regeringen angivit i regleringsbrevet.

Målen rättssäkerhet inklusive kvalitet och kvalitetssäkring i asylprövningen i regleringsbrev är inte heller specifika, mätbara eller tidsatta. Dessutom har preciseringar av kvalitetsmålet fallit bort i regleringsbrev efter år 1998.

Vissa centrala återrapporteringskrav har saknats under den granskade perioden. Riksdagen har t.ex. betonat vikten av att produktiviteten inom

¹² Bet. 1999/2000:FiU13 rskr.1999/2000:106.

¹³ SMART-kriterierna är ett krav på hur mål ska formuleras i regleringsbrev inom Regeringskansliet enligt anvisningar i den s.k. regleringsbrevshandledningen .

Migrationsverket nogå följs upp över tiden¹⁴. Då blir ett mått som antalet avgjorda ärenden per handläggare viktigt att följa upp. För att kunna bedöma vilka resurser som behöver tillföras verkets asylprövning, är det centralt att få kunskap om vad de öppna ärendena består av och vilka flaskhalsarna är i asylprocessen. Då behövs t.ex. information om och analyser av faktiska tider för olika moment när asylärendet handläggs och för olika typer av ärenden.

Många återrapporteringskrav faller bort och nya tillkommer varje år. Till en viss del är en sådan förändring nödvändig, men om flertalet krav på återrapportering hela tiden förändras, blir det svårt att följa upp verkets utveckling över tiden. Tidsserier med uppgifter över en längre period bildar ett viktigt underlag för utvärderingar och kontroller.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att regeringens sexmånadersmål för öppna asylärenden inte har följts av Migrationsverket. Regeringen har genom att förstärka 12:1-anslaget och genom uppdraget till Statskontoret att granska Migrationsverkets verksamhetsstyrning m.m. arbetat för att Migrationsverket ska nå sexmånadersmålet. Därutöver har regeringen inte vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av att Migrationsverket inte ansett sig kunna nå det mål regeringen angivit i regleringsbrevet. Regeringen har t.ex. inte begärt att Migrationsverket tar fram och redovisar ett samlat åtgärdsprogram eller en plan för hur tidsmålet ska kunna uppnås. Återrapporteringskrav som är betydelsefulla för att regeringen ska kunna följa hur produktiviteten t.ex. i form av ärenden per handläggare utvecklas i verket saknas i dag i regleringsbrevet. Mot bakgrund av de krav på snabb handläggning och hög kvalitet som riksdagen slagit fast, måste regeringens åtgärder anses som mycket passiva. Varje dags förkortning av prövningstiden medför en besparing på 12:2-anslaget på 5,5 miljoner kronor.

2.5 Anslagstyper och anslagsstruktur

I detta avsnitt belyser vi två saker, dels i vilken grad anslagsstrukturen på asylområdet medger att medel tillräckligt snabbt kan flyttas till och från verksamhetsgrenen asylprövning vid ett kraftigt ökat eller minskat antal asylsökande, dels om anslagsstrukturen uppfyller regeringens och finansutskottets uttalade princip om att man inte ska blanda ihop förvaltningsutgifter med andra typer av utgifter inom samma anslag.

¹⁴ Budgetpropositionen 2000/01:1, 2000/01:SfU2.

2.5.1 *Nuvarande anslag*

Inom politikområdet Migration finns för närvarande sju olika anslag. Två anslag berörs särskilt i granskningen. Dessa anslag är 12:1 Migrationsverket och 12:2 Mottagande av asylsökande. Anslaget 12:1 finansierar bl.a. Migrationsverkets lokaler och personal. Anslaget är ett ramanslag för förvaltningsutgifter.

Anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande finansierar verksamhetsgren mottagandeverksamhet, bl.a. bostadsersättning och dagersättning, ersättningar till kommuner för skola m.m., ersättningar till landstingen för hälso- och sjukvård, kostnader för anläggningar samt löner, resor, traktamente och övriga omkostnader för den personal som arbetar inom mottagnings-systemet¹⁵.

Anslaget 12:4 avser Utlänningsnämndens överprövning. I övrigt finns anslagen 12:3, 12:5, 12:6 och 12:7. Den verksamhet som täcks av dessa anslag ingår inte i granskningen. Anslaget 12:3 avser bl.a. medel för vidarebosättning av flyktingar, dvs. personer som överförts till Sverige via UNHCR¹⁶ och inte sökt sig hit på egen hand. Anslaget 12:5 bekostar de juridiska ombud som de asylsökande har rätt till när Migrationsverket bedömer att det kan bli ett avslag på ansökan. Anslaget 12:6 finansierar resor ut ur landet för personer som avvisas eller utvisats. Anslaget 12:7 avser från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar.

2.5.2 *Samband mellan anslaget 12:1 Migrationsverket och anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande*

Till en betydande del är utgifterna på anslaget Mottagande av asylsökande 12:2 beroende av hur långa handläggningstiderna är för asylprövning inom Migrationsverket. De beror också på motsvarande handläggningstid vid Utlänningsnämnden för överklagandebeslut och nya ansökningar. Utgifterna påverkas också av de dröjsmål med utresa för personer som fått beslut om avvisning eller utvisning samt dröjsmål för personer med uppehållstillstånd som ännu inte fått plats i kommunerna.

Utgiften per dygn och inskriven i mottagandet exklusive förvar var enligt Migrationsverket 234 kr år 2003. Vid 2003 års slut väntade 23 157 asylsökande på beslut i sitt asylärende. Med utgångspunkt i ett sådant genomsnittligt antal asylsökande som väntar på ett asylbeslut, medför varje dags förkortning i denna väntetid en besparing på 12:2-anslaget med ca 5,5 miljoner kronor, senast de följande två åren.

¹⁵ I 2003 års regelringsbrev sägs att anslaget även finansierar Migrationsverkets återvändandearbete. Denna möjlighet nämns inte i 2004 års regelringsbrev eller under åren innan 2003.

¹⁶ FN:s flyktingkommissariat (United Nations High Commissioner for Refugees).

I tabell 1 redovisas hur anslagen 12:1 och 12:2 (inklusive medel på tilläggsbudget) har utvecklats från år 2000 till år 2003.

Av tabell 1 nedan framgår att 12:1-anslaget i procent räknat ökat betydligt mindre än anslaget 12:2.

Genom att anställa flera asylhandläggare beräknar Migrationsverket dock i budgetunderlaget för åren 2001–2003 att en krona mer i anslaget 12:1 leder till cirka fyra kronors besparing i 12:2-anslaget. Besparingen sker genom att kostnaderna på 12:2-anslaget Mottagande av asylsökande under den tid de väntar på ett asylbeslut minskas.

Tabell 1: Anslagen 12:1 Migrationsverket och 12:2 Mottagande av asylsökande under år 2000–2003 (tusen kronor)

Anslag	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003	Ökn. åren 00–03
12:1 Migrationsverket	439 377	496 918	536 579	606 811	38 %
12:2 Mottag. av asylsökande	1 245 600	1 725 335	2 812 364	3 276 274	163 %

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar åren 2000–2003

2.5.3 Samband mellan anslaget 12:1 och anslagen 12:4–6

Om anslaget 12:1 ökas i syfte att Migrationsverket ska klara av fler beslut i grundärenden behöver samtidigt vissa andra anslag ökas under innevarande år – dock i mindre omfattning. Det gäller t.ex. anslaget 12:4 Utlänningsnämnden, anslaget 12:5 Offentligt biträde i utlänningsärenden samt 12:6 Utresor för avvisade och utvisade. Minskas anslaget 12:1 för att t.ex. antalet öppna ärenden och antalet beslut i grundärenden minskar, minskar samtidigt de övriga anslagen¹⁷.

2.5.4 Analyser som gjorts av anslagsstrukturen på asylområdet

Migrationsverkets (dåvarande Statens invandrarverk) initiativ åren 2000–2004

Dåvarande Statens invandrarverk (SIV) tog i budgetunderlaget 2001–2003 (mars 2000) upp frågan om en ny och/eller flexibel anslagskonstruktion på migrationsområdet med regeringen. Verket menade att nuvarande anslagskonstruktion inte var rationell. Den medförde avsevärt högre kostnader för staten genom att verket inte kunde göra insatser i en del av processen – t.ex. prövningsprocessen – för att kunna minska utgifterna betydligt i en annan del (mottagandesystemet). I SIV:s underlag redovisas fem alternativa sätt för att få en effektivare anslagskonstruktion.

¹⁷ Vid ett antagande om konstant produktivitet i dessa verksamheter.

SIV fick i uppdrag att utveckla *ett* förslag till en ny anslagskonstruktion. I PM Effektivare anslagskonstruktion (maj 2000) redovisade SIV sitt uppdrag och föreslog att alla verksamhetskostnader lades på anslaget 12:1 och att de rörliga kostnaderna för mottagandet av asylsökande lades på anslaget 12:2. Med rörliga kostnader avsåg SIV utbildning och undervisning, sjuk- och tandvård, dagersättning, boendeersättning, schablonersättning till landstingskommuner förs sjukvård, särskilda bidrag m.m. för asylsökande.

I det budgetunderlag för åren 2002–2004 som Migrationsverket¹⁸ lämnade till regeringen i mars 2001 framförde verket uppfattningen att för att få total flexibilitet skulle det bästa vara att få ett samlat anslag. Om inte detta gick föreslog verket åter alternativet att flytta alla verksamhetskostnader till anslaget 12:1 och bara ha kvar de rörliga kostnaderna, transfereringar, på mottagningsanslaget 12:2. Detta förslag har dock blivit liggande.

Migrationsverket hänvisade också i detta budgetunderlag till VESTA-projektet¹⁹, som syftar till effektivare styrning av den statliga verksamheten. Verket tolkade VESTA-projektets rapport i november år 2000 så att nuvarande anslag och anslagsposter skulle försvinna. I stället skulle myndigheten tilldelas medel för egen verksamhet och för transfereringar. Anslaget skulle också framöver beräknas i kostnads- och intäktstermer.

Medlen kan i regleringsbrevet, i enlighet med VESTA-projektet, delas upp i ett anslag för verkets egen verksamhet och ett anslag för transfereringar. Migrationsverket skrev senare år 2001 till regeringen och föreslog att verket skulle bli en försöksmyndighet för en ändrad anslagskonstruktion i det fortsatta VESTA-arbetet. Migrationsverket fick avslag på det förslaget. VESTA-projektet har ännu inte avslutat sitt arbete. Frågan om anslagskonstruktionen har därefter blivit vilande.

I Migrationsverkets budgetunderlag för åren 2005–2007 – som verket avlämnade i februari år 2003 – tas frågan åter upp och Migrationsverket menar att verket bör få förutsättningar att uthålligt och med god kvalitet uppfylla de krav som statsmakterna ställer, dvs. med effektiv användning av givna resurser nå målen i samtliga processer. Verket vill bygga upp en robust och flexibel organisation och verksamhet som gör det möjligt för Migrationsverket att klara av och möta ”normala” variationer i asylinströmningen. Verket måste även kunna vidmakthålla och öka allmänhetens förtroende för verket. Därför krävs en stabil och mer långsiktig finansiering, där basen för verksamheten blir mindre känslig för upp- och nedgångar i antalet asylsökande. En förutsättning för att få denna långsiktigt stabila bas är att anslagskonstruktionen förändras. Utrymme måste skapas för att snabbt

¹⁸ Statens Invandrarverk blev Migrationsverket den 1 juli 2000.

¹⁹ VESTA är en förkortning för **verk**tyg för **ekonomisk styrning** i **st**aten. Projektet drivs av Regeringskansliet sedan 1997 och går kortfattat ut på att utveckla principerna för att styra och budgetera i staten och att förbättra IT-stödet för detta. Projektet pågår fortfarande.

kunna sätta in resurser vid en förändring som överstiger en normal variation.

Ett exempel på en flexibel anslagskonstruktion, som skulle möjliggöra denna anpassning, är enligt Migrationsverket att medel för asylprövning, i en definierad akut situation, även kan belasta anslaget 12:2. Migrationsverket föreslår därför i budgetunderlaget att verket får i uppdrag att utreda hur en normal variation kan definieras och hur en variation utöver det normala kan hanteras. Flexibiliteten måste enligt verket byggas in i dess organisation, både i IT-satsningar och i kompetensutveckling av personal. En komponent i en sådan organisation är att en tillräckligt stor del av personalen har en kompetens att med kort varsel kunna arbeta med olika processer.

Socialförsäkringsutskottets tillkännagivande i november 2000 och regeringens svar

I ett tillkännagivande om flexibelt utnyttjande av anslagen på migrationsområdet – bl.a. med hänvisning till Riksdagens revisorers rapport Uppehållstillstånd för asylsökande, rapport 2001/02:6, där man föreslog att anslagsstrukturen skulle ändras för att uppnå större flexibilitet – begärde riksdagen (rskr. 2000/01:72 och 2000/01:73) att regeringen i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2001 skulle redovisa ett sätt som gör det möjligt att flexiblare utnyttja anslagen på migrationsområdet, då i första hand anslagen 12:1 Migrationsverket och 12:2 Mottagande av asylsökande.

Man fann anledning att analysera huruvida de medel som anvisas för migrationspolitiken används rationellt och noterade att för varje dag som tiden för boende i anläggning eller eget boende kunde förkortas för en asylsökande gjordes en besparing på medlen inom anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande med 200 kr. Med utgångspunkt i att 6 000 asylsökande då väntade på beslut skulle detta medföra en besparing på nämnda anslag, senast följande år, med 1,2 miljoner kronor för varje dags förkortning.

Regeringen konstaterade i 2001 års ekonomiska vårproposition 2000/01:100 att nuvarande anslagssystem var konstruerat så att flexibilitet fanns inbyggd i systemet. I första hand skulle flexibilitet finnas inom anslagen genom möjligheten att utnyttja anslagskredit respektive anslagssparande. Om dessa möjligheter inte var tillräckliga kunde regeringen två gånger per år i tilläggsbudgeten föreslå omprioriteringar. För det andra var det en viktig princip att utgifter för förvaltning och andra typer av utgifter inte blandades inom samma anslag. Syftet med detta var att underlätta styrningen av förvaltningen; anslagets ändamål skulle vara tydliga för såväl riksdag som regering. En strävan borde därmed vara att s.k. sakanslag hölls så rena som möjligt och inte belastades med förvaltningskostnader.

Man hänvisade också till att finansutskottet (bet. 2000/01:FiU2, s. 10) uttryckt kritik mot att regeringen inom ett och samma politikområde blandar

förvaltningsutgifter med andra typer av utgifter. Finansutskottet uttalade här att en sådan blandning stred mot intentionerna bakom den nuvarande indelningen i utgiftsområden och hänvisade till att de realekonomiska effekterna av dessa utgifter var väsentligt olika och därför av analysskäl borde hållas åtskilda. Mot bakgrund av det anförda ansåg regeringen att det inte fanns behov av att lägga fram förslag till särskilda åtgärder med anledning av socialförsäkringsutskottets initiativ. Anslagsstrukturen inom migrationsområdet var enligt regeringen konstruerad så att myndigheternas förvaltningsutgifter och övriga utgifter hölls isär.

2.5.5 *Systemet med medel på tilläggsbudget samt Migrationsverkets möjligheter att utnyttja anslags- och räntekrediter*

Migrationsverket lämnar prognoser över antalet nya asylsökande m.m. till regeringen fem gånger per år: i januari, februari, maj, augusti och oktober. De prognoser som lämnas i januari/februari och augusti utgör underlag för regeringens ekonomiska vårproposition i april respektive budgetpropositionen i september. Riksdagen fattar därefter beslut om medel till asylprövningen i december och juni. Antag att Migrationsverket under den följande månaden får information om att antalet nya asylsökande kommer att öka med 20 % varje månad framöver – jämfört med augustiprognosen – och att verket informerar regeringen om denna ökning i den prognos som skickas till regeringen i oktober. Anta vidare att regeringen bedömer att Migrationsverket bör tilldelas 12:1-medel på tilläggsbudget för att klara av det ökade antalet asylsökande. Detta kan regeringen föreslå i den ekonomiska vårpropositionen som läggs i april. Riksdagsbeslutet om medel på tilläggsbudget kan fattas i juni och medlen bli tillgängliga för Migrationsverket i juli. Om verket konstaterar en ökning i antalet asylsökande i februari tar samma process ungefär fyra månader. Beslut om medel på tilläggsbudget kommer då att ske ca 4–8 månader efter att ökningen i antalet asylsökande konstaterats av Migrationsverket.

Denna tid kan kortas ned med 2–3 månader om Migrationsverket kan vara säker på att riksdagen beslutar om de medel på tilläggsbudget som regeringen föreslår i vår- och budgetpropositioner. Verket kan då i april respektive september börja rekrytera ny personal och vid behov utnyttja sin ränte- och anslagskredit i Riksgälden. Därefter tar det ungefär tre månader för Migrationsverket att rekrytera nya asylhandläggare och sex månader för dessa att bli fullt produktiva. Dessa tider kan förkortas om verket låter ordinarie personal arbeta övertid eller om man nyanställer personal med tidigare erfarenhet av asylprövning.

2.5.6 *Användning av medel från 12:2-anslaget för förvaltningsutgifter – tillämpningen av regler från Finansdepartementet*

I ett särskilt cirkulär från Finansdepartementet om utformningen av budgetpropositionen finns angivet hur medel får användas från anslag som inte är av förvaltningstyp. Där anges att dessa anslag normalt ska vara rena från eller inte innehålla förvaltningsutgifter. Skälet anges vara behov av transparens och att styrningen av aktuellt område ska underlättas. När avsteg ska kunna göras från denna princip ska riksdagen informeras om detta i recitdelen i budgetpropositionen, dvs. i princip under den tabell där anslaget anges. Där ska även framgå till vilket högsta belopp som förvaltningsutgifter från anslaget ska kunna användas. En redovisning ska ske av utfallet i den närmast kommande budgetpropositionen. Regleringen i cirkuläret har status av intern instruktion för Regeringskansliet.

I regleringsbrevet fr.o.m. år 1999 har Migrationsverket medgivits att använda anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande för att finansiera ett antal angivna utgifter. Utöver utgifter för vissa sakändamål – som t.ex. boende, dagbidrag, bidrag till kommuner och landsting m.m. – har regeringen i regleringsbrevet fr.o.m. år 1999²⁰ även medgivit att medel från anslaget 12:2 kan användas för förvaltningsutgifter. Regleringsbrevet har här följande lydelse:

Från anslaget finansieras

- utgifter för löner, resor, traktamenten och övriga omkostnader för personal som är hänförlig till den verksamhet som finansieras via anslaget samt
- den del av Invandrarverkets gemensamma kostnader som är hänförlig till den verksamhet som finansieras via anslaget.

Riksrevisionen bedömer att förvaltningsutgifterna för personal och övrig administration inom sakanslaget 12:2 uppgår till minst en miljard kronor under år 2003. Migrationsverkets särskilda ramanslag 12:1 för förvaltningsutgifter var ca 600 miljoner kronor samma år.

I budgetpropositionen återges ett antal andra typer av utgifter som finansieras från anslaget 12:2, t.ex. boende, ersättningar till utläningar, kommuner eller landsting m.m. Att förvaltningsutgifter finansieras via 12:2-anslaget återges inte i budgetpropositionen. Intervjuade tjänstemän inom UD och Finansdepartementet menar att en sådan nyttjandemöjlighet kan uttolkas ur den allmänna formuleringen under anslagstabellen 12:2, där det står: "Anslaget finansierar mottagande av asylsökande m.fl." Man menar

²⁰ Före år 1999 är inte denna möjlighet att finansiera förvaltningsutgifter från 12:2-anslaget angiven i regleringsbrevet för Migrationsverket.

också att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen år 2001 nämnt att angivna delar av Migrationsverkets förvaltning finansieras via 12:2-anslaget.

Någon högsta gräns för förvaltningsutgifterna meddelas inte i regleringsbrevet och redovisas inte heller för riksdagen i budgetpropositionerna.

2.5.7 *lakttagelser*

Det tar i dag mellan 4 och 8 månader med nuvarande anslagsstruktur på asylområdet att tillföra verksamhetsgrenen asylprövning medel på tilläggsbudget när en ökning i antalet asylsökande konstateras. Denna tid kan kortas ned med 2 till 3 månader om Migrationsverket kan vara säker på att riksdagen beslutar om de medel på tilläggsbudget som regeringen föreslår i vår- och budgetpropositioner. Verket kan då i april respektive september börja rekrytera ny personal och vid behov utnyttja sin ränte- och anslagskredit i Riksgälden.

Riksrevisionen kan också konstatera att anslagsstrukturen på migrationsområdet i dag inte uppfyller regeringens och finansutskottets uttalade princip om att man inte ska blanda ihop utgifter för förvaltning med andra typer av utgifter inom samma anslag. Regeringen har genom villkoren i utnyttjandet av 12:2-anslaget i regleringsbrevet fr.o.m. år 1999 givit Migrationsverket möjlighet att finansiera betydande delar av förvaltningskostnaderna med anslaget 12:2. I budgetpropositionen har regeringen angivit vilka övriga typer av utgifter som finansieras från anslaget 12:2 t.ex. boende, ersättningar till utlännningar, kommuner eller landsting m.m. Att förvaltningsutgifter i stor omfattning finansieras via 12:2-anslaget, återges dock inte i budgetpropositionen. Någon högsta gräns för förvaltningsutgifterna har inte heller meddelats i regleringsbrevet eller redovisats för riksdagen i budgetpropositionerna. Riksdagen har således inte informerats i budgetpropositionen om att betydande delar av Migrationsverkets förvaltning finansieras via 12:2-anslaget.

Tjänstemän inom UD och Finansdepartementet menar dock att regeringen informerat riksdagen om en sådan nyttjandemöjlighet. Man menar att detta kan uttolkas ur den allmänna formuleringen under anslagstabellen 12:2, där det står: "Anslaget finansierar mottagande av asylsökande m.fl." Man påpekar också att informationen lämnats vid ett tillfälle, nämligen i 2001 års ekonomiska vårproposition. På sidan 123 i denna proposition skriver man först följande: "Anslagsstrukturen inom migrationsområdet är konstruerad så att myndigheternas förvaltningsutgifter och övriga utgifter hålls isär." Därefter anger man att anslaget – vid sidan om bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning m.m. – också finansierar "personal som arbetar med organiserad verksamhet för asylsökande och vissa andra verksamhetsgemensamma kostnader". Informationen till riksdagen i dessa bägge

stycken är direkt motsägande. Att anslaget finansierar personal som sysslar med andra mottagandeuppgifter anges inte. Organiserad verksamhet utgör endast en begränsad del av dessa uppgifter. Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att förvaltningsutgifter inom Migrationsverket i väsentligt större omfattning i dag finansieras av anslaget 12:2 än av verkets anslag 12:1 Migrationsverket. Regeringen har inte tydligt informerat riksdagen om detta förhållande. Regeringen har enligt Riksrevisionen inte heller angivit ett högsta belopp med vilket förvaltningsutgifter får finansieras från 12:2-anslaget. Inte heller har regeringen återredovisat för riksdagen hur stora förvaltningsutgifterna är inom 12:2-anslaget. Möjligheterna för riksdagen att få en uppfattning om hur mycket den totala administrationen inom Migrationsverket kostar försvåras därmed enligt Riksrevisionen väsentligt. Regeringens styrning av förvaltningen och förvaltningsutgifternas omfattning i jämförelse med utgifterna för andra ändamål är otydlig. I kapitel 3 belyses även andra negativa effekter av anslagskonstruktionen inom Migrationsverket.

2.6 Regeringens avvägning av resurser för Migrationsverkets asylprövning

I detta avsnitt analyserar vi hur regeringen i budgetarbetet har avvägt resurser och beslutskapacitet inom Migrationsverkets asylprövning.

2.6.1 Bakgrund

Till grund för regeringens överväganden om resurser och beslutskapacitet inom Migrationsverkets asylprövning under det kommande budgetåret ligger UD:s prognoser för antalet nya asylsökande samt för antalet beslutade och öppna asylärenden vid Migrationsverket. Dessa prognoser görs fem gånger om året. UD baserar sina prognoser på underlag från Migrationsverket (se även avsnitt 3.4). Den huvudsakliga resurstilldelningen till asylprövning sker via anslaget 12:1 Migrationsverket i budgetpropositionen samt de medel på tilläggsbudget som Migrationsverket kan få (TB1 i vårpropositionen och TB2 i budgetpropositionen).

2.6.2 Hur går det till att väga av resurser till asylprövningen?

När UD erhållit Migrationsverkets prognosunderlag i augusti gör tjänstemän vid enheten för migration och asylpolitik en preliminär bedömning och analys. Vid behov begärs kompletterande upplysningar och klargöranden

från verket. UD:s underlag skickas till Finansdepartementet och Justitiedepartementet. Därefter gör departementen en avstämning. Tjänstemän vid enheten för migration och asylpolitik har därefter en föredragning för statssekreteraren på UD, varvid ytterligare justeringar kan göras på basis av politiska bedömningar. Därefter föreslår regeringen i budgetpropositionen vilka resurser som ska tilldelas Migrationsverket på 12:1-anslaget. Regeringen redovisar även vilken kapacitet att pröva asylärenden som man bedömer att resurserna är avvägda emot.

2.6.3 Antal asylärenden som Migrationsverket ska ha kapacitet att pröva och beredskap för att ta emot enligt regeringens underlagsmaterial

I det underlagsmaterial som Regeringskansliet tar fram för att beräkna medel till asylprövningen i budgetprocessen, bedöms – som tidigare nämnts – vilken kapacitet att pröva och/eller beredskap att ta emot asylärenden vid Migrationsverket som resurserna vägs av emot. I tabell 2 nedan har dessa uppgifter ställts samman.

Tabell 2 Antal asylärenden som Migrationsverket bör ha kapacitet att pröva (åren 1988–2000) och beredskap för att ta emot asylsökande enligt underlagsmaterial från Regeringskansliet

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pröva asylärenden	13 350	12 000	18 000	18 000	20 000	31 000
Beredskap ta emot...	18 000	18 000	18 000	18 000	20 000	31 000

Källa: Underlagsmaterial från Regeringskansliet

Utöver anslaget i budgetpropositionen har Migrationsverket fått medel på tilläggsbudget, TB1 i vårpropositionen och TB2 i budgetpropositionen. Extra medel har tillförts för att inströmningen har ökat enligt regeringens prognos i januari respektive augusti. Av tabell 3 nedan framgår de medel som Migrationsverket erhållit på tilläggsbudget på 12:1-anslaget samt de medel därav som ska gå till asylprövning.

Tabell 3 Medel som Migrationsverket erhållit på tilläggsbudget för att utöka prövningen av asylsökningar under åren 1998–2003 (miljoner kronor)

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Medel på tilläggsbudget	15	3,5	4,5	80,9	60	5,8
– öronmärkta för annat än asylprövning	15	3,5	4,5	15	0	5,8
Totalt medel för asylprövning	0	0	0	65,9	60	0

Källa: Ekonomiska vårpropositioner, budgetpropositioner åren 1998–2003

De extra resurser som Migrationsverket tillförts i TB1 under våren och TB2 i december beräknas enligt UD:s och Migrationsverkets ansvariga genom att man tar skillnaderna i prognosernas antalsuppgifter och

multiplikerar dem med ett överenskommet nyckeltal på ca 12 000 kronor per asylärende. Syftet är att Migrationsverket ska få medel för att handlägga ett ökat antal ärenden under resten av året. De belopp som redovisats ovan har medfört att ytterligare ca 5 475 asylärenden kunnat prövas år 2001 och ca 5 000 asylärenden år 2002.

2.6.4 *Underlagsmaterialets bedömningar om kapacitet inom asylprövningen och faktiskt antal beslutade ärenden – en jämförelse*

Dimensionering kontra faktiskt antal beslutade ärenden

Här nedan jämför vi hur regeringens bedömningar om beslutskapaciteten inom Migrationsverkets asylprövning förhåller sig till det faktiska antal ärenden som verket beslutade i under budgetåret. Av tabell 4 framgår att Migrationsverket under åren 1998–2001 har beslutat i färre ärenden än regeringen bedömt att verkets asylprövning varit dimensionerad för och erhållit budgetmedel för i budgetpropositioner samt på tilläggsbudget. Den största skillnaden under denna period finns år 2001. År 2002 avgjorde Migrationsverket dock betydligt fler ärenden än regeringens samlade bedömningar. År 2002 beslutade verket i 2 157 och år 2003 i 334 fler ärenden än regeringen bedömt att verket var dimensionerat för.

Tabell 4 Antal ärenden som Migrationsverkets asylprövning bör ha kapacitet att besluta i enligt uppgifter från Regeringskansliet samt antalet faktiskt beslutade ärenden vid Migrationsverket under åren 1998–2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bedömd beslutskapacitet	13 350	12 000	18 000	23 475	25 000	31 000
Beslutade asylärenden	11 639	11 779	17 947	16 860	27 157	31 334
Skillnad	1 711	221	53	6 630	-2 157	-334

Källa: Underlagsmaterial från Regeringskansliet (bedömd beslutskapacitet) och Migrationsverkets årsredovisningar åren 1998–2003 (beslutade ärenden)

Att Migrationsverket har beslutat i det antal ärenden som regeringen avvägt asylprövningens resurser emot innebär inte att sexmånadersmålet blivit uppfyllt. I ungefär hälften av ärendena under hela tidsperioden har Migrationsverket inte beslutat i inom sex månader. I nästa delavsnitt jämförs därför regeringens dimensionering av Migrationsverkets kapacitet att fatta beslut i asylärenden under tidsperioden 1998–2003, med antalet öppna ärenden som fanns vid ingången av varje år och det antal nya asylansökningar som faktiskt inkom under det aktuella året.

Dimensionering kontra antalet öppna och nya asylärenden under året

För att målet om sex månaders handläggningstid ska kunna uppfyllas inom asylprövningen behöver Migrationsverket under aktuellt budgetår i princip kunna besluta i

- det antal öppna ärenden som finns vid ingången av budgetåret (gör verket inte detta blir de oundvikligen äldre än sex månader) plus
- den inströmning av nya ärenden som sker under första halvan av budgetåret (inströmningen av asylärenden efter den 1 juli kan beslutas under det första halvåret nästa budgetår och verket kan ändå klara sexmånadersmålet. En ansökan som t.ex. kommer in den 1 oktober, behöver verket inte besluta i förrän senast den 1 april nästa år).

Om Migrationsverkets kapacitet är dimensionerad för att besluta i minst ovan angivna antal asylärenden kommer även regeringens tidsmål att kunna uppnås. En viss hänsyn måste dock även tas till karaktären på de öppna ärendena och på nya inkommande ärenden. Är t.ex. de öppna eller de nytilkomna ärendena krångligare än vanligt kan färre antal beslutas och tvärtom.

Av tabellen nedan framgår att regeringens bedömda beslutskapacitet räknat under åren 1998, 2000 och 2001 varit högre än som behövts för att kunna handlägga asylärenden inom 6 månader. Under år 1999 underskreds regeringens bedömning av denna beslutskapacitet med motsvarande ca 1 470 ärenden. Motsvarande underskridande var åren 2002 och 2003 ca 9 100 ärenden respektive 8 300 ärenden.

Tabell 5 Antal ärenden som Migrationsverkets asylprövning bör ha kapacitet att besluta i enligt uppgifter från Regeringskansliet jämfört med antalet öppna ärenden vid budgetårets ingång plus halva antalet nya asylansökningar åren 1998–2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bedömd kapacitet ...	13 350	12 000	18 000	23 475	25 000	31 000
Öppna ärenden 1 jan + hälften av nya ärenden under året	12 723	13 471	15 992	22 634	34 161	39 308
Skillnad	627	-1 471	2 009	841	-9 161	-8 308

Källa: Uppgifter från Regeringskansliet (bedömd kapacitet) och Migrationsverkets årsredovisningar (antalet öppna ärenden och antalet nya asylansökningar) åren 1998–2003

För asylärenden som avser ensamkommande barn införde regeringen år 2003 ett tremånadersmål. Beslut fattades då i 561 sådana fall. Om Migrationsverket fattar ett avvisningsbeslut enligt § 8:8 i utlänningslagen ska detta ha skett inom tre månader. Under tidsperioden 1998–2003 har ca 10 % av samtliga ärenden varit s.k. § 8:8-ärenden. När det gäller s.k. Dublinärenden har inte regeringen satt ett explicit tidsmål. Räknar vi även in barnärenden och s.k. § 8:8-ärenden – där Migrationsverket bör fatta beslut inom tre månader – ökar skillnaderna i tabell 5 med ca 300 till 900 ärenden respektive år.

Bedömningar och avvägningar av Migrationsverkets beslutskapacitet görs utifrån den information om antalet nya asylsökande, beslutade och öppna ärenden som fastställts i de prognoser som regeringen tar fram. Nedan jämför vi uppgifter i regeringens prognoser med det faktiska utfallet.

2.6.5 *Regeringens prognoser och faktiskt utfall – en jämförelse*

I kapitel 3.4 redovisas uppgifter om regeringens (UD) prognoser i samband med att Migrationsverkets prognoser granskas. Där framgår att träffsäkerheten i regeringens augustiprognoser för *inkommande* ärenden under åren 2001 och 2002 varit mycket låg. Utfallet blev 80 % respektive 83 % högre än vad prognoserna angav för dessa år. För år 2003 var motsvarande skillnad 16 %. Det ligger i sakens natur att det är svårt att i augusti kunna förutse t.ex. antalet inkommande asylansökningar det kommande budgetåret. Därför görs flera ytterligare prognoser under året. Om regeringen i sin januariprognos kan konstatera att inströmningen ökar mer än i dess augustiprognos, tilldelas Migrationsverket – som tidigare nämnts – mer resurser på tilläggsbudget.

Det faktiska utfallet av *beslutade och öppna* ärenden påverkas kraftigt av de medel som Migrationsverket under höst och vår tillförs i budgetprocessen. Beslut om att ändra resurser görs ju utifrån augusti- och januari/februariprognoserna för beslutade och öppna ärenden. Därför är det inte meningsfullt att endast jämföra utfall och prognos i augusti för beslutade och öppna ärenden.

2.6.6 *Iakttagelser*

Av granskningen framgår att Migrationsverket har beslutat i färre asylärenden än vad regeringen bedömde skulle vara möjligt med de resurser för asylprövning som gavs under åren 1998–2001.

Under åren 2002–2003 har däremot Migrationsverket beslutat i fler ärenden än vad regeringen dimensionerat asylprövningen för. Verket har dock – med de resurser som verket tilldelats dessa två år – inte kunnat klara den inströmning och de ärendebalanser som funnits. Gapet mellan resurser å ena sidan och inströmning och ärendebalanser å andra sidan var 37 % år 2002 och 27 % år 2003. Under samma tid har produktiviteten i handläggningen minskat kraftigt. Det finns dessutom brister i Migrationsverkets sätt att arbeta med asylprövning. Riksrevisionen kan också konstatera att träffsäkerheten i de prognoser som regeringen har haft som underlag för att avväga resurser och beslutskapacitet inom asylprövningen har varit låg. Till viss del beror det på bristfälligt underlag från Migrationsverket. Vissa år har

skillnaden mellan utfall och verkets prognos varit mellan 50 och 100 %. Detta utvecklas närmare i avsnitt 3.4.

2.7 Informationen till riksdagen

Här analyserar vi om regeringen i sin information till riksdagen på ett allsidigt och relevant sätt har belyst asylprövningen inom Migrationsverket samt om denna information är tydlig och entydig.

2.7.1 Regeringens information till riksdagen

Regeringen lämnar information till riksdagen två gånger per år

Regeringen redovisar årligen resultatinformation på politikområdet migration till riksdagen. Det sker huvudsakligen på två sätt. I samband med att budgetpropositionen lämnas till riksdagen redovisar regeringen uppnådda resultat på politikområdet migration. Dessa uppgifter bygger delvis på Migrationsverkets årsredovisning för föregående verksamhetsår. Regeringen har möjlighet att via regleringsbrevet till Migrationsverket eller på annat sätt begära sådan information som man behöver för sin rapportering till riksdagen.

Regeringen lämnar varje år också en skrivelse om Migration och asylpolitik till riksdagen. Riksdagen har beslutat att regeringen årligen ska lämna en resultatskrivelse för varje utgiftsområde i syfte att förbättra riksdagens möjligheter att följa upp och utvärdera (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2001/01:273–276). Skrivelserna behöver inte innehålla en heltäckande redovisning av utgiftsområdet; det kan vara fråga om en fördjupad redovisning och analys av vissa av verksamheterna inom utgiftsområdet. I skrivelserna bör resultaten för olika verksamheter under de senaste åren redovisas och ställas i relation till målen för verksamheterna och till förbrukade resurser.

Ofullständig och otydlig information vid budgetbehandlingen

I anslaget 12:1 ingår medel för de tre huvudsakliga verksamheter eller processer som Migrationsverket har ansvar för, nämligen asyl, besök och bosättning samt medborgarskap. Som tidigare nämnts gav regeringen under åren 1998–2000 information i budgetpropositionerna om hur många ärenden som resurserna på anslaget var dimensionerade för i samtliga tre processer.

I budgetpropositionen för år 2001 och därefter är formuleringen för asylärenden ”beredskap att ta emot”, dvs. inte längre att också ”pröva”. I följande

de års budgetproposition faller även informationen om medborgarskapsärenden och besök- och bosättningsärenden bort. I budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 8) saknas denna information helt. Regeringen skriver att man utgår från färre asylsökande under 2004 än under 2003, utan att ange något antal, och skriver därför ned anslagsnivån. Vad som menas med begreppet "beredskap att ta emot" i propositionen förklaras inte.

På sidan 123 i 2001 års ekonomiska vårproposition skriver regeringen att "anslagsstrukturen inom migrationsområdet är konstruerad så att myndigheternas förvaltningsutgifter och övriga utgifter hålls isär". Därefter anger man att anslaget 12:2 - vid sidan om bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning m.m. – också finansierar "personal som arbetar med organiserad verksamhet för asylsökande och vissa andra verksgemensamma kostnader", vilket alltså är förvaltningsutgifter. Informationen till riksdagen i dessa två stycken är direkt motsägande. Att anslaget finansierar ca 1 miljard kronor i utgifter för personal m.m. som sysslar med mottagandeuppgifter anges inte.

2.7.2 Riksdagens efterfrågan på fördjupad analys av asylfrågor

Riksdagen har i samband med behandlingen av Riksdagens revisorers förslag rörande bl.a. resursfrågor och en årlig rapport om asylfrågorna (2001/02:RR16, bet. 2001/02:SfU13) gjort ett tillkännagivande. Det gäller behov av bättre underlag för att kunna bedöma vilka resurser som ska tillföras asylprocessen. När det gäller det underlag som riksdagen behöver för att bl.a. ta ställning till kommande resursbehov, så bör information lämnas i budgetpropositionen och i skrivelsen om asyl- och migrationspolitik. Den information som behövs för att ta ställning till budgeten måste redovisas av regeringen för riksdagen senast i samband med budgetpropositionen.

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2003 Migrationsverket ett särskilt uppdrag att redovisa en samlad analys av frågor rörande hela asylprocessen för åren 2000–2002. Bland annat skulle verket redovisa effektiviseringsarbetet och kvalitetsutvecklingen i asylutredningarna. Uppdraget redovisades i april 2003 i rapporten "En samlad analys av asylprocessen". Regeringen lämnade en skrivelse 2003/04:53 till riksdagen i januari 2004. Skrivelsen bygger i huvudsak på Migrationsverkets rapport.

Migrationsverket redovisar i sin rapport till regeringen ett antal generella faktorer som kan påverka handläggningstiderna. Det gäller asylsökandes nationaliteter och den politiska situationen i hemlandet, internationella överenskommelser som första asyllandsprincip och dess tillämpning,

politiska beslut och praxis, svårigheter att fastställa identiteten för de asylsökande m.m.

Vidare skriver verket i rapporten (s. 11) att förklaringar till långa handläggningstider bör flyttas från de enskilda ärendenas svårighetsgrad till förhållanden som har att göra med hur verket organiserar prövningen. Migrationsverket skriver också att det gäller att klara många av de relativt enkla ärendena på ett rationellt sätt, med effektiva processflöden och tillräckliga resurser. Stödsystem för handläggningen och aktuell praxis ska vara väl utbyggda. Systemet måste balanseras så att inflödet står i proportion till utflödet och att antalet öppna ärenden inte ökar i någon del.

I skrivelsen till riksdagen (s. 13–14) redovisar regeringen inte verkets egen förklaring till långa handläggningstider. Regeringen redovisar däremot några av de generella orsaker som verket uppgivit i sin rapport till regeringen. Regeringen skriver att de främsta orsakerna är antalet olika nationaliteter som kraftigt ökat samt att närmare 90 % av de asylsökande under år 2003 saknade identitetshandlingar, vilket kräver mer resurser att utreda. Vidare uppger regeringen att Migrationsverket kraftigt expanderat till följd av det ökade antalet asylsökande, vilket inneburit att ny personal rekryterats och behövt sättas in i arbetet.

2.7.3 *Iakttagelser*

Regeringen har under senare år lämnat allt mindre information i budgetpropositionerna om beräknat antal asylärenden, avgjorda viseringar och medborgarskapsärenden. Därmed har riksdagen fått ett sämre beslutsunderlag från regeringen i samband med budgetpropositionerna.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen i skrivelsen 2003/04:53 inte redovisat Migrationsverkets uppfattning att fokus för förklaringar av handläggningstider bör flyttas från de enskilda ärendenas svårighetsgrad till förhållanden som har att göra med hur verket organiserar asylprövningen. Det handlar främst om att klara av de många relativt enkla ärendena på ett rationellt sätt och undvika att de blir liggande. Regeringen har i skrivelsen 2003/04:37 till riksdagen informerat om ett uppdrag till Statskontoret att granska "verkets verksamhetsstyrning och IT-verksamhet". Inget därutöver nämns dock om uppdraget i skrivelsen.

I tidigare avsnitt har Riksrevisionen också pekat på att regeringen inte tydligt informerat riksdagen om att förvaltningsutgifter inom Migrationsverket i väsentligt större omfattning finansieras av anslaget 12:2 än av verkets ramanslag för förvaltningsutgifter 12:1 Migrationsverket. I 2001 års ekonomiska vårproposition skriver regeringen att "anslagsstrukturen inom migrationsområdet är konstruerad så att myndigheternas förvaltningsutgifter och övriga utgifter hålls isär". Därefter anger man att anslaget

12:2 – vid sidan om bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning m.m. – också finansierar ”personal som arbetar med organiserad verksamhet för asylsökande och vissa andra verksgemensamma kostnader”, vilket alltså är förvaltningsutgifter. Informationen till riksdagen i de två styckena är direkt motsägande. Att anslaget finansierar cirka 1 miljard kronor i utgifter för personal m.m. som sysslar med mottagandeuppgifter anges inte.

Regeringen har inte heller i budgetpropositionerna angivit ett högsta belopp med vilket förvaltningsutgifter får finansieras från 12:2-anslaget eller redovisat utfallet i kommande budgetpropositioner.

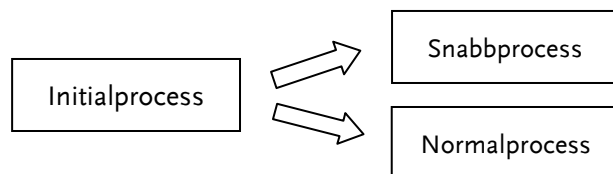
3 Migrationsverket och de långa handläggningstiderna

I kapitel 3 granskar vi om Migrationsverket har gjort vad man kunnat för att uppnå sexmånadersmålet vid handläggningen av asylärenden. Vi begränsar oss till att analysera hur verket har agerat inom fem delområden som har stor betydelse för hur långa handläggningstiderna blir. Områdena är målstyrning, prognosverksamhet, organisation, arbetssätt och uppföljning. Kapitel 3 inleds med en kort beskrivning av hur processen för asylprövning ser ut inom Migrationsverket liksom de faktiska handläggningstiderna under perioden 2000–2003.

3.1 Processen för asylprövning

I avsnitt 1.5 finns en beskrivning av gången i ett asylärende. Migrationsverket tillämpar en s.k. processsyn i sin verksamhet och har indelat asylprövningen i tre delprocesser: initialprocessen, snabbprocessen och normalprocessen.

Figur 2: Delprocesser inom asylprövningen



Initialprocessen

Initialprocessen innefattar följande moment:

- a) *Ansökan* (bl.a. registrering i verkets datasystem, fotografering, fingeravtryck tas, slagning i brottsregister, information om inledande åtgärder och utredning samt ansökan om dagersättning).
- b) *Inledande asylutredning* som avser
 - fastställande av identiteten
 - redogörelse för kärnfamilj samt anknytning till Sverige och EU
 - etnicitet och religiös tillhörighet
 - resväg och vistelser efter hemort
 - hälsotillstånd
 - kortfattad orsak för asylansökan (svar på frågorna vad, när, var, vem)
 - bandupptagning för språkanalys (vid oklar identitet)
 - uppläsning och godkännande av sökanden
 - omhändertagande och kopiering av relevanta dokument.

c) *Inledande övervägande.* Efter det att den inledande utredningen genomförts ska en beslutsfattare överväga den fortsatta hanteringen av ärendet. Övervägandet leder till att ärendet handläggs enligt snabbprocessen eller normalprocessen. Den inledande utredningen och sorteringen ska enligt verksamhetsplanen för år 2004 vara klar inom en vecka.

Snabbprocessen

I snabbprocessen hanteras de ärenden som bedöms leda till beslut om avvisning med omedelbar verkställighet, exempelvis avvisning till tredje land eller efter kompletterande utredning, avvisning till hemlandet. Vidare ingår de fall där verket bedömer att uppehållstillstånd kommer att beviljas efter kompletterande utredning.

Om ett beslut kan leda till *avvisning till hemlandet* ska handläggaren i direkt anslutning till den initiala utredningen genomföra en asylutredning. Inför denna utredning skall sökanden informeras om bl.a. den fortsatta processen och rätten att ansöka om offentligt biträde.

Om asylbeslutet kan leda till *avvisning till tredje land* behöver inte fullständig asylutredning göras för att fatta beslut i ärendet. Avser ärendet ett s.k. Dublinärende²¹ ska en förfrågan/begäran enligt konventionen göras omgående.

I ärenden som bedöms leda till *permanent uppehållstillstånd* ska sökanden informeras enligt ovan och även om begränsningen i rätten till offentligt biträde. Asylutredning genomförs av handläggare. Därefter kan beslut fattas.

Inom snabbprocessen ska även inledande åtgärder vidtas inför fortsatt hantering av ärenden enligt normalprocessen, t.ex. beställning av språkanalys/översättning. Om det kommer fram uppgifter under asylutredningen som gör att ett offentligt biträde bör förordnas ska asylutredningen avbrytas och ärendet hanteras enligt normalprocessen.

Normalprocessen

Efter det inledande övervägandet överlämnas ärendet till en asylenhet som ansvarar för den fortsatta handläggningen. En samordnare inom asylenheterna granskar därefter ärendet och sorterar det efter bl.a. prioriteringsgrad. Därefter "lottas" ärendet på olika handläggare.

En asylhandläggare ser till att offentligt biträde förordnas, att översättning av relevanta handlingar sker och att samtliga handlingar

²¹ I EU:s medlemsländer samt i Norge och Island gäller Dublinförordningen. Genom Dublinförordningen reglerar länderna vilket land som ska ansvara för ett asylärende. En sökande kan endast få sin asylansökan prövad i ett av dessa länder. Även om man sökt asyl i Sverige kan en annat land ha ansvaret för denna prövning. Det gäller t.ex. om man fått visum eller uppehållstillstånd av ett annat land som omfattas av Dublinförordningen eller illegalt rest in i ett sådant land.

kommuniceras till offentligt biträde. Handläggaren utfärdar även kallelse till utredning.

Utredningen ska vara fullständigt och tillförlitligt genomförd. Grunderna ska vara väl belysta i utredningen. Ett nedtecknat protokoll från utredningen ska alltid läsas upp och godkännas av sökanden. Efter genomförd utredning ska relevant ländermaterial kommuniceras med sökanden/offentliga biträdet och tidpunkt fastställas för yttrande. Efter eventuell kompletterande utredning bereds ärendet för beslut. Muntlig föredragning föregår det skriftliga beslutet, om inte ärendet är av enklare beskaffenhet.

3.2 Handläggningstider m.m.

Tabell 6 visar de genomsnittliga handläggningstiderna för grundärenden samt andelen snabb- respektive normalärenden som beslutats av Migrationsverket under åren 2000–2003.

Tabell 6 Antal grundärenden totalt, antal snabbärenden och antal normala ärenden som beslutats av Migrationsverket samt handläggningstider för dessa ärenden under åren 2000–2003 (antal och dagar i genomsnitt)

År	Grund- ärenden totalt (dagar)	Antal grund- ärenden totalt	varav snabb- ärenden (dagar)	varav antal snabb- ärenden	varav normal- ärenden (dagar)	varav antal normal- ärenden
2003	224	31 334	50	7 959	248	23 375
2002	221	27 157	55	6 666	251	20 491
2001	226	16 860	47	2 935	218	13 925
2000	198	17 947	-	-	-	-

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar

Av tabellen framgår att den genomsnittliga handläggningstiden i grundärenden ökat från 198 dagar till 224 dagar mellan år 2000 och 2003.²²

Andelen öppna ärenden äldre än sex månader vid årets slut var år 2002 42 % och år 2003 48 %. Andelen öppna ärenden äldre än 12 månader har ökat från 15,8 % år 2000 till 29 % år 2003. 12-månadersmålet (tiden inkl. Utlänningsnämndens beslut i ett överklagandeärende) hålls endast i ca 40 % av alla ärendena.

Den genomsnittliga tiden från ansökan till beslut i överklagandeärenden har stigit från 312 dagar år 2002 till 462 dagar år 2003. I de ärenden som överklagats hos Utlänningsnämnden stod tiden för beslut i grundärendet för 49 % år 2000 respektive 57 % år 2003 av den totala tiden från ansökan till beslut.

²² Den genomsnittliga tiden för avgjorda ärenden har under januari till juni år 2004 varit 263 dagar enligt verkets prognos med utfall daterad 2004-08-03.

Tiden för avgjorda asylärenden för barn utan vårdnadshavare var i genomsnitt 331 dagar (median 206 dagar) år 2001 och har ökat till 517 dagar år 2003 (median 183 dagar). Endast 19 % av dessa ärenden avgjordes inom den tidsram som regeringen angivit i regleringsbrevet (tre månader).

Förlängda handläggningstider vid Migrationsverket och ett ökat antal öppna ärenden leder till att de totala utgifterna för 12:1- och 12:2-anslaget ökat kraftigt. Sammantaget har dessa utgifter ökat från 1 686 miljoner kronor år 2000 till 3 883 miljoner kronor år 2003. Utgifterna för den tid som en asylsökande väntar på beslut i sitt grundärende står enligt Riksrevisionens beräkningar för den dominerande delen av dessa utgifter.

I Riksdagens revisorers rapport 2001/02:6 "Uppehållstillstånd för asylsökande" och Migrationsverkets utvärdering från år 2003 "En samlad analys av asylprocessen", anges ett antal faktorer som kan ha påverkat handläggningstiderna. Av dessa faktorer analyserar vi här särskilt följande:

- Målstyrning från Migrationsverkets ledning
- Prognosverksamheten
- Organiseringen av asylprövningen
- Arbetssätt – sortering och kommunikation
- Uppföljningar
- Övriga faktorer (som behandlas mer översiktligt är bl.a. personalrörlighet samt landinformation och förmedling av praxis).

3.3 Migrationsverkets målstyrning

I detta avsnitt bedömer vi om Migrationsverkets interna mål för asylprövningen är entydiga och i samklang med regeringens fastställda mål i verkets regleringsbrev.

3.3.1 Allmänt om målstyrning

Migrationsverket ska rätta sig efter de beslut om mål som fattas av regering och riksdag.²³ Migrationsverket fastställer mål för de egna regionernas verksamhet främst genom verksamhetsplanen (VP), särskilda instruktioner och meddelanden från generaldirektören (GDI, GDM), handböcker samt praxis. Dessutom finns en informell målstyrning och måldialog genom att regiondirektörerna sitter med i verkets direktion som träffas relativt regelbundet.

²³ Migrationsverket ska också ta initiativ till och informera regeringen om väsentliga problem har uppstått i verksamheten som kräver regeringens och riksdagens medverkan i lösningar för att bättre uppnå t.ex. tidsmålet.

Målstyrningen i verksamhetsplaner

Den huvudsakliga målstyrningen av asylprövningen i verksamhetsplanerna för åren 1998 till 2003 sker genom a) visioner, värderingar, verksamhetsfilosofi, b) strategiska mål och c) fastställda tidsmål.

Visioner, värderingar och verksamhetsfilosofi

Under rubriken Vision står följande i verksamhetsplanerna: "Vi är det professionella migrationsverket med ansvar från gräns till medborgarskap. Vi värnar om mänskliga rättigheter och underlättar internationellt utbyte. Vi står för humanitet och respekt, rättssäkerhet och engagemang".

I värderingarna framhålls bl.a. att verket i sitt agerande sätter den enskilda människan i centrum och fattar förutsägbara beslut.

Verksamhetsfilosofin innebär att verket ska ha en decentraliserad, mål- och resultatstyrd organisation, agera rättssäkert och enhetligt i strategiska frågor med stöd av regler och styrdokument. Verket ska ha ett processinriktat arbetssätt och ett öppet och kreativt klimat.

Strategiska mål

Strategiska mål upprepar i viss mån vad som sägs under visioner m.m. Följande punkter nämns: "Vi sätter den sökande i centrum för vår verksamhet, vi har en effektiv verksamhet och organisation med nära samarbete internt och med externa intressenter, vi tar vårt ansvar för att utveckla migrationsverksamheten".

Fastställda tidsmål

I fråga om tidsmål för asylprocessen citeras i planen för år 1998 regeringsbrevets tolv månadersmål för ärendebeslut inklusive överklagandebeslut från Utlänningsnämnden samt sex månadersmålet för öppna ärenden som inte avgjorts i första instans.

I verksamhetsplanen från år 1999 sägs – utöver vad som nämnts ovan för år 1998 – att återslagrapporteringen ska fokusera på avvikelser från målen och omfatta beskrivning, analys och åtgärdsförslag. Målen som nämns i 1999 års verksamhetsplan är tolv månadersmålet för ärendebeslut inklusive överklagandebeslut från Utlänningsnämnden samt att öppna ärenden som inte avgjorts i första instans inte får vara äldre än 6 månader, om inte särskilda skäl föreligger.

I verksamhetsplanen för år 2000 markeras att en satsning ska ske på ett processinriktat arbetssätt och på gränsnära verksamhet. Extra resurser ges för att arbeta av ärenden som är äldre än 6 månader på asylenheter. I planen sägs: "målen för asylprövningen är hämtade från regleringsbrevet, men inte i sin helhet, dessa förs in i avvaktan på att organisationen tar fram förslag till processmål".

I den revidering av verksamhetsplanen som gjordes 10 januari 2001 har verket infört det förannonserade egna processmålet, nämligen att inget öppet ärende ska vara äldre än 11 månader vid årets slut, om inte särskilda skäl föreligger. Under rubriken särskilt viktigt nämns bl.a. följande: Satsa på tidig sortering och samverkan med andra myndigheter. En väl fungerande extern och intern samverkan med aktivt informationsutbyte och ömsesidigt stöd. Ärenden med barn ska prioriteras.

I verksamhetsplanen för år 2001 sägs också att asylutredningar och asylprövningen i så stor utsträckning som möjligt bör göras av den region där den sökande bor. Därför kommer regionerna Mitt och Nord att starta asylprövning.

I verksamhetsplanen för år 2002 är processmålet att öppna asylärenden får vara högst tio månader. Efter besked från regeringen om en förstärkning med 60 miljoner kronor på 12:1-anslaget, meddelar man även att utbyggnadstakten i asylprocessen ska intensifieras, dvs. transitorganisationen byggas ut. I revideringen av verksamhetsplanen den 23 september år 2002 ändras tidsmålet till nio månader. Avvisning/utvisning i nära anslutning till beslutet. Prioriteringen ligger kvar på den inledande fasen i asylprocessen.

I verksamhetsplanen för år 2003 formuleras fem satsningar (något omformulerade jämfört med tidigare): a) tidig sortering – satsning på den inledande fasen, b) barnärenden prioriteras, c) ökad kvalitet i vårt arbete, d) samverkan inom och mellan de tre processerna och därmed mellan regionerna och e) samarbete med andra myndigheter utifrån roll som central utlänningsmyndighet. Regionerna fick i uppdrag att prioritera den ledande fasen enligt styrdokumentet Generaldirektörens instruktion (GDI) 4/2002.

I verksamhetsplanen för år 2004 formuleras verksgemensamma prioriteringar inledningsvis i planen. Vid sidan om tidigare prioriteringar av barnärenden och det inledande skedet i asylprocessen samt återvändandet ska i hela verket vidtas åtgärder för att öka effektiviteten. I åtgärdsplanen för att öka effektiviteten inom verksamheten” anges ett antal åtgärder som rör bl.a. identitetsfrågor, organisationsfrågor, arbetssätt och övriga rutiner. De besparingar som ska göras ska i sista hand drabba asylprocessen.

Under år 2004 är målet att 60 % av de öppna ärendena ska ha en liggtid på högst sex månader. Inledande utredning och sortering ska vara klar inom en vecka. En fullständig utredning ska vara gjord och förklarad avslutad inom fyra månader. Ärenden med ensamkommande barn ska vara avgjorda inom tre månader.

3.3.2 Övrig målstyrning

I Generaldirektörens instruktioner (GDI) och meddelanden (GDM) finns viktiga beslut och nya initiativ beskrivna mer i detalj. De omfattar sällan

övergripande mål och avser ett fåtal områden inom asylprövningen. I Handbok för utlänningsärenden finns ett antal hundra sidor som rör olika aspekter på asylprövningen. I princip ska allt som en handläggare behöver veta för att handlägga ett ärende stå där. Inom praxisgivningen förekommer även en mängd styrsignaler av skilda slag. Inte heller i dessa sammanhang förekommer målformuleringar särskilt ofta.

3.3.3 *lakttagelser*

Migrationsverket har under perioden styrt asylprövningen med mjuka mål, s.k. visioner och värderingar och strategiska mål samt med preciserade processmål. Riksrevisionen kan dock konstatera att det under åren 2001–2003 har funnits ett ”glapp” mellan regeringens mål i regleringsbrevet och det mål som Migrationsverket lagt fast i verksamhetsplanen. Regeringen har angett 6 månader som mål för att handlägga grundärenden, medan det interna målet i verksamhetsplanen har varierat mellan nio och elva månader. År 2004 har målet ändrats till att 60 % av de öppna ärendena ska ha en liggtid på högst sex månader.

Det är enligt Riksrevisionen anmärkningsvärt att Migrationsverket inte har som mål eller redovisar en plan för att snabbt nå regeringens sexmånadersmål. Måluppfyllelsen riskerar enligt Riksrevisionen att bli avsevärt lägre om verket inför egna eller andra mål än de som regeringen fastställt för myndigheten. Sexmånadersmålet i regleringsbrevet är inget mål som bara ska gälla på sikt. Regleringsbrevets mål har uppställts för det angivna budgetåret.

Återrapporteringen till regering och riksdag blir också lidande om man på lägre nivåer återrapporterar i förhållande till andra mål än de som regeringen lagt fast. Regering och myndighet riskerar att få skilda uppfattningar om orsakerna till att målen inte uppfylls. Trovärdigheten i mål- och resultatdialogen minskar.

Riksrevisionen konstaterar också att målen i verksamhetsplanen för åren 1998–2003 inte har brutits ner och/eller varierat beroende på typ av ärende. I verksamhetsplanen för år 2004 sätts dock vissa ytterligare tidsmål för delar av asylprövningsprocessen. En inledande utredning ska vara klar inom en vecka och en fullständig asylutredning ha gjorts och vara förklarad avslutad inom fyra månader.

3.4 Prognosverksamheten

Frågan i detta avsnitt är i vilken grad Migrationsverkets prognosverksamhet över kommande års arbetsbelastning och beslutskapacitet inom asylprövningen har varit tillförlitliga och träffsäkra.

3.4.1 Prognoser

Migrationsverket gör framför allt prognoser för att uppskatta:

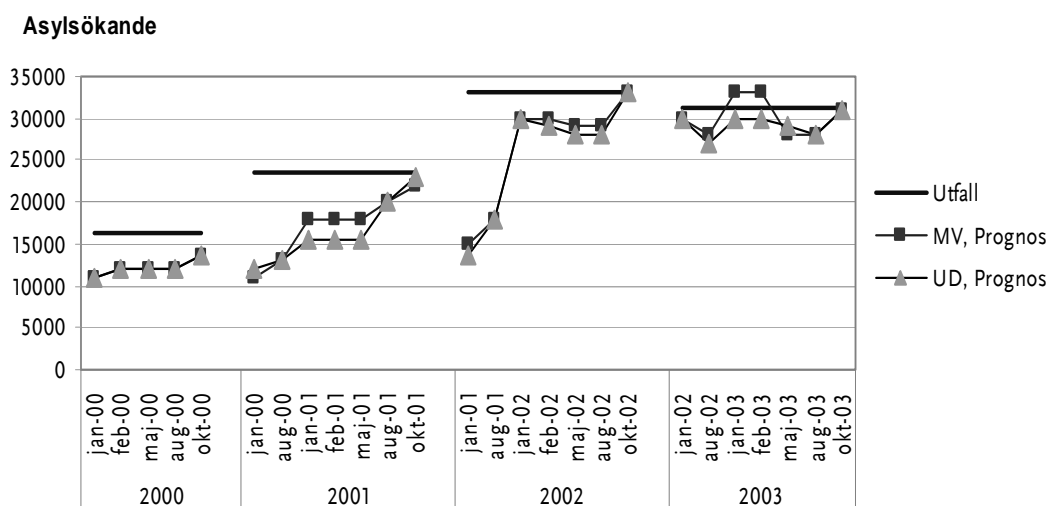
- kommande arbetsbelastning inom asylprövningen i termer av antal grundärenden som är öppna vid årets början respektive antal nya asylsökande som beräknas komma under åren som följer och
- vilken kapacitet i antal beslutade asylärenden som verket bedömer att man har under de kommande åren.

Utifrån dessa prognosuppgifter uppskattas även antalet öppna ärenden vid årets slut.

De prognoser som avlämnas i januari och augusti (år 0) utgör underlaget för vad regeringen föreslår att verket ska tilldelas i resurser för nästkommande år (år 1). De prognoser som avlämnas i januari och augusti (år 1) utgör underlaget för tillägg 1 respektive 2.

Riksrevisionen har undersökt prognoserna för antalet nya asylsökande och för antalet avgjorda grundärenden. I diagram 1 sammanfattas prognoser och utfall för antalet nya asylsökande.

Diagram 1 UD:s och Migrationsverkets prognoser över antalet nya asylsökande för åren 2000–2003



Av diagram 1 ovan framgår att träffsäkerheten är mycket låg i de prognoser som görs under året före aktuellt budgetår (ett undantag är år 2003). Utfallet för åren 2000–2002 blev 50–100 % högre än vad de tidiga prognoserna angav. Även maj- och augustiprognoserna för det aktuella året har låg träffsäkerhet.

UD:s prognoser över nya asylsökande ligger i ungefär hälften av fallen på samma nivå som Migrationsverkets prognoser. I tio fall ligger UD under Migrationsverkets prognoser. I två fall ligger de över verkets prognoser. Migrationsverkets prognoser träffar något mera rätt än UD:s, men skillnaden är inte stor.

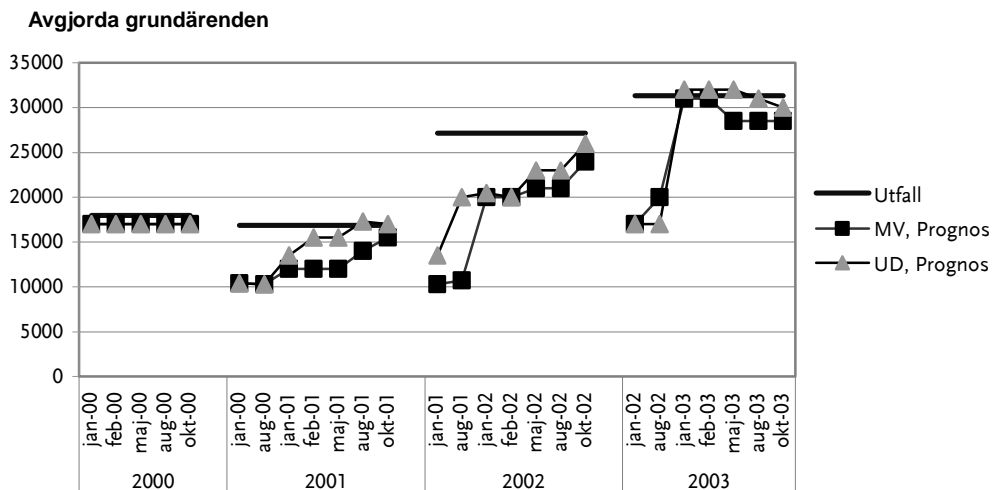
I dag baseras bedömningarna i prognoserna på antalet nya asylsökande, i första hand på utvecklingen i de länder som flest asylsökande kommer från. De tio viktigaste länderna svarade för 62–79 % av nya asylsökande mellan åren 1999 och 2003.

Prognosarbetet inom Migrationsverket innefattar rapportering från ambasaderna. Dessa har i uppdrag att rapportera om risker för motsättningar samt konflikter som snabbt kan utbryta, och som kan leda till migrationsströmmar till Sverige.

Migrationsverket har år 2000 studerat Nederländernas prognosmodell för asylsökande och enligt verket var träffsäkerheten inte bättre med den modellen. Den nederländska prognosmodellen tog hänsyn till säsongsvariationerna i migrationsströmmen. Enligt Migrationsverket hade prognosmodellen god träffsäkerhet vid några tillfällen, men sedan misslyckades prognoserna.

Det är svårt att förutsäga antalet nya asylsökande eftersom det finns många osäkerhetsfaktorer, t.ex. på vilka vägar den civila befolkningen flyr i samband med ett krig eller en kris i ett land och andra länders reformer på asylområdet.

Diagram 2 UD:s och Migrationsverkets prognoser över antalet avgjorda grundärenden åren 2000–2003



Även de prognoser som görs året innan (januari och augusti) över antalet avgjorda ärenden har låg träffsäkerhet. För senare prognoser är bilden mer splittrad. Även för dessa finns dock en mindre skillnad mellan prognos och utfall. Träffsäkerheten i prognoserna för åren 2001 och 2002 förbättras successivt under året.

Vid tio prognostillfällen är prognosuppgifter hos Migrationsverket och UD identiska. Vid 15 prognostillfällen har UD uppgifter om fler beslutade ärenden än Migrationsverket. I ett fall har Migrationsverket högre antal beslutade ärenden än UD.

Migrationsverket skattar antalet beslutade ärenden på följande sätt. Först beräknar verket kostnaderna för de två verksamhetsgrenarna besök och bosättning samt svenskt medborgarskap utifrån föregående års kostnader. Verket drar sedan bort dessa kostnader från 12:1-anslaget. Därefter dividerar verket anslaget 12:1 med nyckeltalet för asylärenden – som är ca 12 000 kr per ärende. Slutligen justerar verket prognosen för antalet avgjorda grundärenden beroende på olika faktorer, t.ex. nyanställd personal, ökad inströmning av asylsökande.

3.4.2 Iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverkets prognoser – både för nya asylsökande och för avgjorda ärenden – har haft en låg träffsäkerhet under perioden 2000–2003. Dessa bågige prognosuppgifter ligger till grund för verkets yrkanden om resurser till asylprövningen på anslag 12:1. Eftersom utfallet har överstigit prognosuppgifterna under perioden har den låga träff-

säkerheten i prognoserna begränsat verkets möjligheter att i tid erhålla tillräckliga resurser. Detta kan i sin tur ha bidragit till att statens kostnader för asylprocessen blivit betydligt högre än om prognoserna varit rättvisande.

En bidragande orsak till att verkets prognoser för nya asylsökande haft så låg träffsäkerhet kan vara att aktuell information om pågående flyktingströmmar i närområdet till ett land i krig eller kris inte rapporteras till verket från t.ex. ambassaderna. Det kan även bero på att sådan information kommer in till verket alltför sent. Verket har uppmärksammat detta i årets verksamhetsplanering och angivit att man ska söka utveckla denna rapporteringsverksamhet.

En förklaring till att Migrationsverkets prognoser underskattat det faktiska utfallet av antalet avgjorda asylärenden kan vara brister i verkets uppföljningsverksamhet. Detta analyseras i avsnitt 3.6. En annan förklaring kan vara att Migrationsverket inte i tillräcklig utsträckning har undersökt hur de faktorer som verket justerar antalet avgjorda ärenden med (upp eller ned), påverkar antalet avgjorda ärenden.

Enligt Migrationsverket medför t.ex. en ökning av antalet asylsökande att de justerar ner antalet avgjorda grundärenden. Migrationsverket anser att det är en korrekt bedömning eftersom antalet öppna asylärenden ökar, då antalet asylsökande ökar. Vid vår mätning av sambandet (korrelationen) mellan antalet asylsökande och antalet avgjorda ärenden, visade det sig att sambandet är positivt. Det innebär att då antalet asylsökande ökar, ökar även antalet avgjorda ärenden och vice versa. Vid mätningar av sambandet mellan antalet asylsökande och öppna asylärenden visade även detta på ett positivt samband. Slutsatsen blir att då antalet asylsökande ökar medför det att även antalet avgjorda grundärenden ökar, men inte i samma utsträckning som antalet asylsökande. Därför ökar även antalet öppna ärenden. När antalet asylsökande ökar, bör därför Migrationsverket snarare justera upp antalet avgjorda asylärenden och vice versa. En möjlig förklaring till det positiva sambandet kan vara att personalen känner sig stressad när antalet asylsökande ökar och därför arbetar snabbare för att komma ifatt. Sambandet ovan kan dock inte dras för långt.

3.5 Migrationsverkets organisation för asylprövning

I avsnitt 3.5 bedömer vi om asylprövningens delprocesser är effektivt organiserade och om de samverkar inbördes. Granskningen har avgränsats till att belysa samverkan samt fördelning av uppgifter och resurser mellan Migrationsverkets s.k. transitenheter och asylenheter.

3.5.1 *Bakgrund*

Migrationsverkets huvudkontor ligger i Norrköping men lokalkontor, utrednings- och mottagningsenheter finns spridda över landet. I juni år 2004 fanns 3 308 anställda i verket. Huvudkontorets uppgift är att ge mål och ramar för asylverksamheten och att följa upp och kontrollera att denna verksamhet drivs och utvecklas i rätt riktning. På huvudkontoret finns också stöd- och servicefunktioner för hela organisationen. Den dagliga verksamheten drivs och leds från fem regioner. Regionernas lokalkontor tar emot och prövar ansökningar om uppehållstillstånd, ger information i olika frågor m.m.

3.5.2 *Verkets organisation för asylprövning*

Migrationsverkets arbete med asylprövning berör framför allt två delar av verkets organisation (därtill kommer centralt och regionalt stöd i form av praxisenhet och statistikenhet m.m.):

- Transitenheterna (initialprocessen och snabbprocessen)
- Asyl enheterna (normalprocessen).

Transitenheterna

Den 1 oktober 1997 överfördes ansvaret för inledande asylutredningar från Polisen till Migrationsverket. Överföringen ansågs bl.a. ha rationaliserings-effekter på sikt. Migrationsverket tog även över ansvaret för avvisningar och utvisningar från polisen fr.o.m. 1 januari 1999.

En satsning på s.k. gränsenheter inleddes år 1999, då verket också fick befogenheter att samarbeta med polisen vid passkontroller. De byggdes ut vid gränsövergångarna på Arlanda samt i Skåne och Göteborg. Vid gränsenheterna tog man emot asylansökningar direkt vid gräns- och passkontrollen och gjorde inledande asylutredningar för de personer som sökte asyl vid gränsen.

Gränsenheterna ansvarade också för att verkställa vissa av de avvisningsbeslut med omedelbar verkan, som kunde bli resultatet av den inledande asylutredningen. Gränsenheternas personal hjälpte också i viss utsträckning polisen med gränskontrollen.

Under år 1998 utarbetades även en strategi för asylprövningen (Strategi för att få en effektivare asylprocess, SIV 1998-11-06). Strategin innebar en satsning på inledningsskedet i asylprocessen. Det skedde dels genom de speciella gränsenheterna, dels genom att prioritera snabba avvisningar. Begreppet snabbprocessen myntades som innebar att ärenden där ett snabbt avvisningsbeslut kunde fattas skulle prioriteras. I samband därmed gjordes en satsning på IT för att underlätta asylutredningarna.

När Sverige gick med i det operativa Schengensamarbetet blev gränsenheter mer eller mindre överflödiga. Efterhand ombildades dessa till transitheter som fick nya uppgifter år 2002. Enligt generaldirektörens instruktion (GDI 2002:4) ska transitheterna i första hand handlägga s.k. snabbärenden och eventuellt också vissa positiva beslut. Den inledande utredningen ska också göras vid dessa enheter. Beslut i snabbärenden ska vara okomplicerade, på så sätt att skälen för att inte få uppehållstillstånd ska vara helt uppenbara. År 2002 och 2003 var snabbärendena 24,5 % respektive 23,5 % av det totala antalet beslutade ärenden. Det betyder att större delen av alla ärenden har gått vidare till asylheterna.

Asylheterna

Före år 2000 fanns asylprövningen koncentrerad till ca tio asylheter inom regionerna Syd, Väst och Stockholm. Under åren 2000–2001 utarbetade verket ett förslag till en ny organisation för asylfrågor. Enheter för asylprövning skulle byggas upp i alla verkets fem regioner. Man ville främst avlasta asylheterna i Stockholm genom att föra över prövning av ärenden till den region där den asylsökande kommer att bo. Avsikten var att utnyttja organisationen på ett mer flexibelt sätt än tidigare. Samtidigt uppstod givetvis ett behov av inläring och kompetensutveckling för de nya asylhandläggarna och beslutsfattarna i de berörda regionerna. Antalet asylheter har växt betydligt. För närvarande finns ca 20 asylheter i fem regioner.

3.5.3 Personal inom transit- och asylheter

I bilaga 3 redovisas vår genomgång av personal på transit- och asylheter inom Migrationsverket. Av bilagan framgår att *antalet anställda* på arbetsområdet asylprövning²⁴ under åren 2000–2002 var följande:

Tabell 9 Antalet anställda (netto) på arbetsområdet asylprövning i december åren 2000–2003

	2000	2001	2002	2003
Anställda i december	273	344	627	Ej uppgift

Källa. Årsredovisningar för Migrationsverket

Enligt personalenheten på verket fanns 652 personer angivna som asylhandläggare i befattningslistan från december år 2003.

²⁴ Migrationsverket redovisar här personal enligt befattningsstatistik som anger inom vilka arbetsområden en person arbetar. Befattningen anger endast ett arbetsområde. Det finns således inte angivet om personen delvis också arbetar med asylmottagande.

Migrationsverket använder i personalstatistiken även begreppet *årsarbetare* (här dras tillfälliga ledigheter, sjukledigas arbetstid bort; dessutom läggs övertid och timvikariers arbetstid till). Uppgifter om antalet årsarbetare hämtas från verkets resursredovisning. All personal som arbetar med asylprövning på transitenheterna redovisas för närvarande dock inte separat i resursredovisningen. Det går alltså inte att exakt utläsa hur många som totalt arbetar med asylprövning i årsarbeten räknat inom Migrationsverket i dag. Migrationsverket redovisar t.ex. den största delen av personalen vid transitenheterna²⁵ under verksamhetsgrenen asylmottagande och användarkoden Mottagande initialt. I tabellen nedan redovisas antalet årsarbetare inom verksamheter och verksamhetsgrenar där asylprövning ingår som en väsentlig uppgift.

Tabell 10 Antalet årsarbetare under åren 2000–2003 inom olika verksamheter och verksamhetsgrenar där asylprövning ingår

	2000	2001	2002	2003
Prövning av ansökan	197	184	252	286
Asylprövning initial			16	18
Gränsmottagande/Mottagande Initial	55	83	207	361
Totalt	252	267	475	665

Källa: Lönestatistik från Migrationsverket

För att uppskatta årsarbetstiden för asylprövning inom gräns- och transitenheterna måste uppgifterna för antalet årsarbetare inom dessa enheter ovan justeras ned i två avseenden.

- Genom att ta bort redovisningsenheter och personer/befattningar som uteslutande sysslar med mottagandeverksamhet inom gräns- och transitenheterna (t.ex. arbetstid för boendeassistenter och personal som uteslutande arbetar med återvändande) inkl. en beräknad andel av administrativt stöd inom enheterna.
- För den resterande personalen behöver vi fördela arbetstiden antingen enligt den faktiska tid man ägnat åt respektive asylprövning och asylmottagande (Migrationsverket har dock inte gjort någon tidmätning på transitenheterna) eller fördela årsarbetstiden enligt en fördelningsnyckel. Den bygger på andra indikatorer och utifrån dessa får andelen årsarbete på respektive verksamhetsgren uppskattas.

Den första typen av justering är relativt lätt att göra. I bilaga 2 redovisas Riksrevisionens beräkningar av hur stor denna justering behöver vara. Beräkningarna har gjorts i samarbete med företrädare för de olika regionerna inom verket. Den andra typen av justering är något svårare att göra. Den

²⁵ Exklusive 40 % av beslutsfattarnas tid som redovisas under asylprövning initial.

måste bygga på en genomgång av den verksamhet som faktiskt pågår på transitenheterna och hur lång tid denna tar.

I bilaga 2 redovisas även Riksrevisionens granskning av transitenheternas verksamhet inom respektive asylprövning och asylmottagande. Av granskningen framgår att den allt dominerande delen av denna verksamhet (efter justering för renodlad mottagandeverksamhet enligt ovan) avser asylprövning och att många mottagandeuppgifter är helt rutinmässiga och tar högst några minuter²⁶.

I tabell 11 kan man utläsa beräknat antal årsarbetare inom asylprövningen vid olika antagna fördelningar av den återstående delen av transitenheternas årsarbetstid mellan asylprövning och asylmottagande.

Tabell 11 Antalet årsarbetare inom asylprövningen vid olika antaganden om fördelningen av transitenheternas årsarbetstid (efter att renodlad mottagandeverksamhet har rensats bort) mellan asylprövning och asylmottagande

Fördelningsnyckel: Asylprövning–asylmottagande	2000	2001	2002	2003
100 % (asylprövning)–0 % (asylmottagande)	247	259	458	587
90 %–10 %	242	252	439	559
75 %–25 %	234	240	411	516
60 %–40 %	227	229	382	474

Källa: Migrationsverkets lönestatistik samt uppgifter från ansvariga för transitenheterna m.fl.

3.5.4 Produktiviteten under åren 2000–2003

Antalet avgjorda ärenden per handläggare framgår av tabell 12. I tabellen har vi även redovisat beräkningar som bygger på andra tänkta fördelningar av arbetstiden mellan asylprövning och asylmottagande. Oberoende av vilken fördelningsnyckel som väljs har ärendeproduktiviteten minskat under åren 2000-2003. Vid fördelning 90 % asylprövning och 10 % asylmottagande är den uppskattade produktivetsminskningen 26 % och vid fördelningen 75 %–25 % är den 20 %, vilket framgår av tabell 12.

²⁶ En komplikation här är att vissa företrädare för Migrationsverket menar att den s.k. Dublinhanteringen inte ska räknas till asylprövningen. Den är enligt dessa företrädare en typ av "förprövning" som sker enligt Dublinkonventionen respektive Dublinförordningen och delvis andra kriterier än den regelrätta asylprövningen används vid prövningen av dessa ärenden. Dublin-hanteringen kan dock inte heller räknas till den renodlade mottagandeverksamheten. Den avser en prövning av ansökan, men mot ett annat regelverk. Denna prövning har tidigare räknats till asylprövningen. Dessa ärenden ingår också i den statistik över antalet prövade asylärenden och handläggningstider för dessa som Migrationsverket redovisar. I verkets personalstatistik har de som sysslar med Dublinärenden tidigare räknats in bland asylhandläggarna. Numera är det mellan 40 och 50 handläggare som sysslar med Dublinärenden. Vi har räknat dessa handläggare till asylhandläggarna.

Tabell 12 Minskning i produktivitet mätt i ärenden per årsarbetare inom asylprövningen totalt jämfört med år 2000 vid val av olika fördelningsnycklar

Fördelningsnyckel	2001	2002	2003
100 % (asylprövning)–0 % (asylmottagande)	10,4 %	18,5 %	26,0 %
90 %–10 %	9,9 %	17,0 %	23,9 %
75 %–25 %	8,8 %	14,5 %	20,0 %
60 %–40 %	7,4 %	11,2 %	15,9 %

Källa: Migrationsverkets lönestatistik samt uppgifter från ansvariga för transitenheterna m.fl.

ett räkneexempel kan bidra till att belysa denna nedgång i produktivitet (mätt som beslutat antal asylärenden per årsarbetare). På transitenheterna har under år 2003 enligt Riksrevisionens uppskattningar arbetat ca 273 årsarbetare²⁷ med asylprövning och

- genomförts ca 31 000 inledande utredningar (vilka enligt vår stickprovsvisa genomgång av 200 asylärenden i snitt har tagit ca 1/3 arbetsdag)
- fattats beslut i ca 7 800 snabba ärenden (vilka enligt de tidmätningar verket gjort tidigare och enligt uppgifter i våra intervjuer vardera bör ta ungefär 1 arbetsdag)
- funnits en receptionsstyrka på ca 5 personer per transitenhet som tagit emot ansökan, tagit fingeravtryck etc.

Det totala behovet av arbetsinsatser på transitenheterna blir i detta räkneexempel i arbetsdagar räknat: $31\ 000 \times 0,33 + 7800 \times 1 + 5 \times 5 \times 210 = 23\ 383$ arbetsdagar. Med cirka 210 arbetsdagar per år blir behovet då cirka 111 årsarbetare.

En tänkbar förklaring till minskningen i produktivitet på transitenheterna under det aktuella året är att verket hittills kan ha överskattat bl.a. förekomsten av s.k. snabbärenden och flyttat över alltför många handläggare från asylenheterna till transitenheterna. En annan förklaring som uppgivits i intervjuerna är att det tar tid att skola in ny personal på dessa enheter.

3.5.5 Iakttagelser

Av Riksrevisionens beräkningar framgår att en kraftig minskning av produktiviteten inom Migrationsverkets asylprövning har skett under åren 2000–2003. Det finns för närvarande ett stort antal asylhandläggare på transitenheterna. Om det räkneexempel som Riksrevisionen redovisat i avsnitt 3.5.4 stämmer i stort skulle arbetsmängden i årsarbeten räknat på transiten-

²⁷ Den genomgång av asylprövning och mottagandeverksamhet inom transitenheterna som Riksrevisionen gjort indikerar att fördelningen 90 % asylprövning och 10 % asylmottagande är rimligast att göra (för årsarbeten efter det att renodlad mottagandeverksamhet rensats bort).

heterna stå för ungefär en femtedel av den totala mängden årsarbeten²⁸. Under år 2003 har dock enligt våra beräkningar ca 45 % av all personal inom asylprövningen arbetat på transitenheterna. Beräkningarna indikerar att prövningsresurserna fördelats felaktigt mellan transit- och asylenheter och att alltför många asylhandläggare alltså har flyttats från asylenheterna till transitenheterna. Riksrevisionen har vid intervjuer med företrädare för Migrationsverket frågat vilka faktorer i övrigt som kan ha påverkat nedgången i produktivitet mellan åren 2000 och 2003. Bland de faktorer som då påtalats kan följande nämnas:

- Fler avslag med åren och avslagen tar längre tid att handlägga
- Ärendemixen har förändrats
- Mer komplexa inledande och övriga utredningar görs på transitenheterna
- Färre asylsökande med familjeband handläggs samtidigt
- Många nya anställda som behöver utbildas innan de kan bli fullt produktiva (denna faktor belyses i avsnitt 3.7).

Av den genomgång som Riksrevisionen har gjort av handläggningstiderna i samtliga beslutade ärenden under åren 2002 och 2003 framgår att det snarare är beviljade beslut som tagit längre tid.

När vi undersökt mixen av ärenden under åren 2000–2003 ser vi en viss ökning av antalet länder som asylsökande kommer ifrån. Asylärenden från de stora länderna har dock inte haft markant kortare handläggningstider under åren 2002 och 2003.

Av vad Riksrevisionen kunnat utläsa ur ärendestatistiken är det svårt att urskilja någon avgörande minskning i antalet familjemedlemmar som samtidigt söker asyl under åren 2000–2003.

Riksrevisionen har också gått igenom cirka 200 ärendeakter där inledande utredningar och övriga typer av underlagsutredningar ska finnas dokumenterade. Någon större skillnad i hur utredningarna har gjorts under åren 2002 och 2003 jämfört med tidigare år kan inte urskiljas. Snarare har antalet underlagsutredningar och språkanalyser m.m. blivit färre år 2003.

Riksrevisionen konstaterar också att Migrationsverket i dag finansierar ett stort antal asylhandläggare med 12:2-medel. Enligt regleringsbrevet, vilket bekräftas av våra intervjuer med tjänstemän från UD och Finansdepartementet, får 12:2-medel inte användas för asylprövning. Migrationsverket har dock till stor del finansierat sådan verksamhet med 12:2-medel²⁹.

Riksrevisionen har vid granskningen av Migrationsverkets årsredovisning för år 2003 haft invändning mot fördelningen av kostnader mellan verksam-

²⁸ Totalmängd

²⁹ Endast cirka 18 årsarbetskrafter (40 % av beslutsfattarnas tid) finansierades år 2003 på 12:1-anslaget och registrerades som tid och kostnader för asylprövning.

hetsgrenarna prövning av ansökan och mottagandeverksamhet. Riksrevisionen skriver:

Skriftligt förvaltningsbeslut om fördelning av kostnader mellan verksamhetsgrenarna prövning av ansökan och mottagandeverksamhet har inte företetts. Några skriftliga principer eller riktlinjer för fördelningen finns inte heller.

Vid granskning av transitenheter har det framkommit att ett stort antal personer arbetar med såväl prövning av ansökan som mottagandeverksamhet. Utöver beslutsfattare arbetar även assistenter, handläggare och chefer med prövning av ansökan och mottagandeverksamhet. Migrationsverket har *endast* redovisat del av beslutsfattarnas tid på verksamhetsgrenen prövning av ansökan. Övrig tid för beslutsfattarna samt allt tid för övriga personalgrupper har redovisats på verksamhetsgrenen mottagandeverksamhet. Migrationsverket har inte visat dokumentation som styrker att den gjorda fördelningen är rättvisande.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverkets ledning att i skriftliga beslut fastställa hur fördelning av kostnader mellan verksamhetsgrenarna ska ske. Utfallet av kostnadsfördelningen bör löpande följas, analyseras samt mätas mot fastställd fördelning för att säkerställa en rättvisande fördelning mellan verksamhetsgrenarna.

3.6 Uppföljning

Vilken uppföljning har Migrationsverket genomfört under åren 2000–2003? Denna fråga redovisas här. Granskningen har endast avsett uppföljningar som sker systematiskt och planerat. Det innebär att vi har avgränsat oss till den uppföljning som finns angiven i verksamhetsplaner m.m. och kontinuerligt dokumenteras och analyseras.

3.6.1 Migrationsverkets uppföljning

Migrationsverket följer upp verksamheten på nationell, regional och lokal nivå. Asylenheterna lämnar tertialrapporter. Det är en form av uppföljning av de föregående fyra månadernas verksamhet. Rapporterna lämnas till regionkontoren som lämnar sin tertialrapport till huvudkontoret. Utöver årsredovisningen lämnar verket uppföljningsrapporter till regeringen varje månad, kvartal och halvår. Underlag från tertialrapporterna ingår i de prognoser som Migrationsverket skickar till regeringen fem gånger om året.

Migrationsverket har tillgång till centrala resultatvariabler genom databasen STAMM samt personal- och kostnadsredovisningen i Palazzo respek-

tive Agresso. Verket använder dock inte alltid dessa uppgifter för att centralt söka förklara bristande måluppfyllelse. Fler typer av uppföljningar och utvärderingar saknas i dag, t.ex. tidsåtgången för olika moment i asylprocessen. Utan sådan information blir det svårt att identifiera "flaskhalsar" i prövningssystemet och komma till rätta med dem.

3.6.2 Resultatuppgifter som saknas eller har bristande kvalitet

Ärenden per årsarbetare

I Migrationsverkets verksamhetsplaner för åren 1998–2003 anges inte att antalet ärenden per årsarbetare ska följas upp. Antalet årsarbetare som arbetar med asylprövning på transitenheterna går i dag inte att följa upp inom verket. Enligt uppgift följer Migrationsverket dock upp personalens produktivitet vid enskilda resultat- och tertialdialoger. Någon skriftlig och systematisk sammanställning av uppgifter om ärenden per årsarbetare för hela organisationen har verket inte kunnat redovisa för Riksrevisionen. Verket använder inte heller systematiskt sådana uppgifter för att analysera s.k. best practice. Skälet är enligt våra intervjuer att man inte vill sprida sådana uppgifter om ärenden per handläggare och enhet.

Kostnaden per ärende (inkl. transitenheterna)

Eftersom Migrationsverket felaktigt redovisar kostnaderna för ett stort antal asylhandläggare som arbetar vid transitenheterna på verksamhetsgrenen Mottagande av asylsökande och inte på Prövning av asylansökan blir resultatmättet kostnader per asylärende inte rättvisande i t.ex. årsredovisningarna.

Antalet s.k. uppenbart ogrundade ärenden

Cirka 25 % av alla asylärenden är s.k. uppenbart ogrundade och ska därmed avgöras inom tre månader enligt 8:8 i utlänningslagen. Det är av allmänt intresse att kunna bedöma om Migrationsverket fattar beslut i dessa ärenden inom tre månader, även om regeringen inte angett detta som mål i regleringsbrevet. Detta följs inte systematiskt upp av Migrationsverket. I Migrationsverkets verksamhetsplaner för åren 1998–2003 anges inte heller att antalet s.k. uppenbart ogrundade ärenden ska följas upp. I årsredovisningen har Migrationsverket under åren fram till 2002 redovisat uppgifter för s.k. uppenbart ogrundade ärenden och normalärenden sammantaget.

Tidmätningar av olika moment i en asylutredning

Ett antal olika arbetsmoment genomförs i en asylutredning. För att Migrationsverket ska kunna analysera var s.k. flaskhalsar finns behöver verket följa upp hur lång tid som förflyter mellan olika moment i en asylutredning: ansökan – inledande utredning – förordnande av biträde – fullständig utredning – yttrande av biträde – ärendet beslutsklart – beslut. Dessutom behöver verket kunna kontrollera om föreskrivna tider för kommunikation hålls. Det gäller tiden från det att underlag för en språkanalys skickats i väg till språkanalytiker till dess att svar erhållits. Inget av detta har under åren 1998–2003 systematiskt följts upp av Migrationsverket. En förklaring som lämnats av Migrationsverkets resursenhet är att rutiner och registreringar i verkets datasystem STAMM inte bedömts vara tillräckligt tillförlitliga. När STAMM byggdes i mitten på 1990-talet omdefinierades t.ex. inte uppgifter när korrespondens skickats ut respektive kommit in utifrån uppföljningsbehov. På grund av kvalitetsbrister har denna informationskälla hittills inte använts systematiskt, utan endast vid enstaka tillfällen. Uppgifter från den s.k. individplanen – som framöver ska fyllas i för alla asylsökande – bedömer verket dock kunna användas i uppföljningssyfte från juni år 2004 och framåt. Något beslut att detta ska ske har dock inte fattats centralt.

Tidmätningar av olika typer av utredningar

Migrationsverket anger att det finns snabbärenden och normalärenden. Snabbärendena utreds av transitenheterna och normalärendena av asyl-enheterna. Ärendena som avgörs på asyl-enheterna kan delas in i ytterligare grupper beroende på svårigheter i hanteringen m.m. Migrationsverket följer i dag inte systematiskt upp sådan information. Denna information behövs enligt Riksrevisionen för att kunna beräkna personalbehov vid transit-respektive asylenheter.

Öppna och avgjorda ärenden efter nationalitet

Migrationsverket följer i dag inte systematiskt och planerat upp antalet beslutade och öppna ärenden efter nationalitet. Under vissa år har det inte gått att fatta beslut i stora grupper av ärenden, t.ex. irakiska ärenden under åren 2002 och 2003. När väl beslut fattas i dessa ärenden ingår den tid där praxis har avvaktats i den totala tiden. Om dessa typer av ärenden kan särskiljas från övriga ärenden får man mer informativa tidsmått. Detta görs inte systematiskt och planerat i dag.

3.6.3 *Iakttagelser*

Det går i dag inte att ta fram rättvisande uppgifter om antalet årsarbetare inom asylprövningen vid Migrationsverket. Detsamma gäller kostnader per asylärende. Det innebär att verket redovisar viktiga resultatuppgifter med bristande kvalitet till regeringen. Det gäller t.ex. kostnader per asylärende och årsarbeten inom asylprövningen. Riksdagen har ansett att det är viktigt att noga kunna följa produktiviteten³⁰ över tiden. Informationen om kostnader per asylärende i verkets årsredovisningar är dock inte jämförbara över åren. Produktiviteten i form av ärenden per handläggare redovisas inte alls. Inte heller följer verket planerat och systematiskt upp vad de öppna ärendena består av eller tider för olika delmoment i handläggningen av ett asylärende. Därmed får verket svårare att urskilja vilka flaskhalsar som finns när asylärenden hanteras. Det kan gälla ställen där ärendehantering går ovanligt långsamt eller stannar upp och ärendena blir liggande. I dag är det därför svårt för verket att följa upp arbetsätt och rutiner och analysera s.k. best practice. Information från den s.k. individplanen, som framöver ska fyllas i för alla asylsökande, anser verket dock att man ska kunna använda i uppföljningssyfte framöver. Ett centralt beslut om detta har dock inte fattats. Med hänsyn till bl.a. riksdagens uttalanden om vikten av en skyndsam asylprövning måste det anses anmärkningsvärt att det råder så stora brister i Migrationsverkets uppföljning.

3.7 **Arbetsätt – sortering och kommunikation**

I avsnitt 3.7 belyser vi hur Migrationsverket sorterar och klassificerar ärenden och i vilken turordning ärenden utreds och beslutas. Syftet är att granska om sättet att sortera och ordningen, i vilken Migrationsverket handlägger ärenden, kan ha bidragit till förlängda handläggningstider och ökade kostnader. I avsnitt 3.7 belyser vi också hur handläggningstiderna har påverkats av kommunikationen i asylärendena.

3.7.1 *Sortering av ärenden*

Inledande sortering sker på transitenheterna

En asylansökan kommer först in till en s.k. transitenhet. Huvuduppgiften för transitenheterna är att separera ogrundade ansökningar och Dublinärenden från den ordinarie hanteringen. Transitenheterna gör även den inledande utredningen samt utreder och beslutar dessutom – som tidigare nämnts – i

³⁰ Budgetpropositionen 2000/01:1, 2000/01:SfU2

s.k. snabbärenden. Övriga ansökningar tillhör den s.k. normalprocessen och överlämnas till asylenheterna.

Turordningen i normalprocessen

Vid asylenheterna behandlas ärenden ofta i den ordning de kommit in; undantag är de fall som kräver förtur. Mera sällan viktas eller värderas inkommande ärenden utifrån hur lång tid ett ärende kan beräknas ta. Någon generellt giltig central styrning eller instruktion för turordningen finns inte. Förtur är dock enligt verkets verksamhetsplan aktuellt i de fall då

- den sökande har placerats i förvar
- förtur krävs av humanitära skäl, t.ex. sjukdom
- den sökande är under 18 år och har kommit till Sverige utan vårdnadshavare. Dessa ansökningar handhas av speciella handläggare
- det gäller s.k. signalärenden. Det är ärenden där Migrationsverket, genom att fatta ett snabbt beslut, vill sända en signal till potentiella asylsökande från samma land.

Iakttagelser

Den totala mängd arbete som krävs för att klara av ett visst antal ärenden förändras inte nödvändigtvis om Migrationsverket sorterar ärenden på olika sätt. Praktiskt sett blir det alltid smärre förändringar, och specialisering kan rätt utnyttjad bidra till att arbetsmängden totalt sett minskar. Däremot uppstår skillnader i det antal personer som väntar på beslut, i handläggningstider och i totala kostnader. Förklaringen framgår av följande exempel³¹.

Vi har fyra ärenden som ska beredas och beslutas. Ett ärende tar 5 arbetsdagar (L). Tre ärenden kräver vardera en arbetsdag (K1, K2, K3).

Om man sorterar och handlägger ärendena i ordningen: först tidskrävande sedan mindre tidskrävande ärenden, går det åt åtta arbetsdagar för att klara jobbet, dvs. $5+1+1+1$ arbetsdagar. Samma totala mängd arbete krävs om man först handlägger ärenden som tar kortare tid och därefter ärendet som tar lång tid. Vi får även då $1+1+1+5 = 8$ arbetsdagar.

Vad som skiljer sig åt mellan sorteringsätten är att *medeltalet asylsökande som väntar på ett beslut i sitt asylärende (i kön) blir mindre om man handlägger de ärenden som går fort först. Även de totala kostnaderna minskar om man handlägger dessa ärenden först.*

Följande tabell visar skillnader i kostnader och kö mellan de två sorteringsprinciperna. Vi antar här att kostnaden är 250 kr per dag för en asylsökande.

³¹ Exemplet och beräkningarna i avsnittet samt slutsatser har erhållits från och diskuterats med lärare i köteori från Kungliga Tekniska högskolan i Stockholm och Blekinge Tekniska Högskola.

Tabell 15 Principen tidskrävande ärenden först, därefter mindre tidskrävande

Dag	Antal personer i mottagandessystemet	Kostnad per dag
1	4	1000
2	4	1000
3	4	1000
4	4	1000
5	4	1000
6	3	750
7	2	500
8	1	250
9	0	0
Dag 1–8	summa	6500

Medelantalet personer i mottagningssystemet (i kön) med denna typ av sortering blir *2,89 personer* under dagarna 1–8.

Den genomsnittliga handläggningstiden blir $(5+6+7+8)/4$ dagar, dvs. 6,5 dagar. Kostnaden totalt blir 6 500 kr.

Tabell 16 Principen mindre tidskrävande ärenden först, därefter mer tidskrävande

Dag	Antal personer i mottagningssystemet	Kostnad per dag
1	4	1000
2	3	750
3	2	500
4	1	250
5	1	250
6	1	250
7	1	250
8	1	250
9	0	0
Dag 1–8	Summa	3500

Medelantalet personer i mottagningssystemet (i kön) med denna sorteringsprincip blir *1,56 personer* under perioden dag 1–8. Den genomsnittliga handläggningstiden blir $(1+2+3+8)/4$ dagar, dvs. 3,5 dagar. Den totala kostnaden för asylsökandes uppehälle m.m. blir 3 500 kr.

Huvudsyftet med transitenheter har varit att separera ogrundade ansökningar och Dublinärenden från den ordinarie hanteringen vid asylenheterna. Verksamheten syftar således till att förebygga att man får en tidsödande asylprövning och att onödiga kostnader därigenom uppkommer. Emellertid utgjorde dessa ärenden endast ca 25 % av alla asylärenden under åren 2002 och 2003. De resterande ca 75 % asylärendena utreds till stor del i kronologisk ordning.

Riksrevisionen kan alltså konstatera att Migrationsverket i dag inte tillräckligt utnyttjar möjligheterna att systematiskt sortera och utreda ärenden efter svårighetsgrad. Antalet personer i mottagandesystemet, de genomsnittliga handläggningstiderna (i köerna) och de totala kostnaderna har därmed inte minskat så mycket som vore möjligt. Av exemplet ovan framgår att det kan handla om väsentligt reducerade handläggningstider och kostnader.

3.7.2 Kommunikation i asylärenden

Riksrevisionen har granskat hur handläggningstiderna har påverkats av kommunikation i asylutredningar. Två undersökningar har genomförts. Den ena var en totalundersökning av alla grundbeslut som fattades under åren 2002 och 2003. Riksrevisionen har här bearbetat uppgifter om följande kommunikationsprocesser: kommunikation med offentliga biträden och språkanalytiker, ambassadförfrågningar samt förfrågningar enligt Dublinkonventionen (Konventionen upphörde gälla i sept. 2003). Den andra undersökningen var en kompletterande stickprovsundersökning av 200 asylärenden som beslutats av Migrationsverket under år 2002. För dessa ärenden har även uppgifterna i personakter undersökts.

1. Biträdesprocessen

Enligt rättshjälpslagen (1996:1619) och utlänningslagen (1989:529) ska ett biträde (juridiskt ombud) förordnas när en asylsökande förmodas få ett avslagsbeslut. Det är Migrationsverket som förordnar ett biträde för den asylsökande. Den asylsökande kan själv föreslå ett särskilt biträde. Det finns inget centralt system för att förordna biträden; det ankommer på de lokala asylenheterna.

Förordnande av biträde sker först efter en längre tid. I stickprovsundersökningens 76 fall tog det i genomsnitt 107 dagar innan biträde förordnades. I normalfallet tog det 40 dagar (medianvärdet).

Den fullständiga utredningen skickas för yttrande i normalfallet till biträdet inom en arbetsvecka (median 5,5 dagar) efter det att den blivit klar. I genomsnitt tog det 14 dagar.

Enligt totalundersökningen tog det 72 dagar i genomsnitt **från det en fullständig utredning har gjorts till dess yttrandet från biträdet inkommit**. Medianvärdet var 32 dagar. Av totalundersökningen framgår också att medianvärdet ökat med tre dagar mellan år 2002 och år 2003. Det är framför allt beviljade ärenden och avvisningar till tredje land som tog längre tid. Stickprovsundersökningen visade på ca 77 dagar i snitt och medianvärdet var ca 30 dagar.

Från det att yttrandet inkommer till dess beslut är fattat i ärendet tog det cirka två månader i normalfallet. För 25 % av ärendena tog det minst fyra månader att fatta beslut efter det att yttrande inkommit.

2. Ambassadförfrågningar

I vissa fall är asylensheterna beroende av uppgifter från utlandsmyndigheterna. Förfrågningar till svenska ambassader skickas – om det är en fråga av generell intresse – via de landansvariga på Migrationsverkets praxisenhet till utlandsmyndigheten. Frågor i enskilda ärenden skickas från asylensheten direkt till ambassaden. Ambassaderna får enligt uppgift i Migrationsverkets verksamhetsplan två månader på sig att svara. En förfrågning kan innebära att man begär upplysningar om en persons identitet, om visum utfärdats m.m. Vid några utlandsmyndigheter finns migrationstjänstemän som särskilt har till uppgift att arbeta med migrationsfrågor.

Det är i mycket få ärenden som en ambassadförfrågan har registrerats i STAMM: i 913 ärenden år 2002 och i 795 år 2003. Riksrevisionen noterar att svarstiden ökat från 30 dagar år 2002 till 45 dagar år 2003. Det är en ökning med 15 dagar i snitt per förfrågan.

3. Språkanalyser

Migrationsverket anlitar i vissa fall språkanalytiker för att avgöra varifrån en asylsökande person kommer. I analysen ingår även en kontroll av personens lokalkännedom och kunskaper om det aktuella landet. Traditionellt används en inspelning av personens tal som underlag för analysen. Verket har även infört en metod som innebär att en språkanalytiker talar fritt med den asylsökande direkt i telefon för att fastställa personens geografiska hemvist. På så sätt kan analytikern själv styra samtalets längd och innehåll, vilket enligt Migrationsverket bör ge ett bättre underlag för en tillförlitlig analys. Riksrevisionen finner att det är i få ärenden en språkanalys har registrerats i STAMM. Det har skett i 3 620 ärenden av 29 000, dvs. ungefär 12 % av ärendena.

Riksrevisionen har granskat hur lång tid det dröjer innan svaret inkommer från språkföretaget. Under år 2002 var medelvärdet 38,2 dagar och medianen 20 dagar. Motsvarande siffror för år 2003 var 46,3 dagar och 22 dagar. Det fanns bara 3 620 ärenden i STAMM där det fanns både en utgående och en ingående registrering och under år 2003 var det 2 931 ärenden.

Av STAMM-genomgången framgår att språkanalyser främst görs för personer som beviljats uppehållstillstånd. Här har språkanalyser förekommit i 42 % av alla ärenden år 2002 och i 30 % år 2003. Andelen språkanalyser som görs i gruppen avvisade är endast 10 % bägge åren.

I minst hälften av ärendena skickas underlag för språkanalys till språkanalytikerna först efter ungefär fyra månader. Det sker således i vanliga

fall inte omedelbart efter det att den inledande utredningen har genomförts. Enligt generaldirektörens instruktion (GDI 2002:4) bör detta göras redan när ärendet kommer in till transitenheterna. I drygt en femtedel av samtliga språkanalyser som registrerats skickas underlag ut inom en vecka efter det att ansökan inkommit. I ungefär hälften av alla fall skickas underlag för språkanalys i väg samma dag eller några dagar efter det att den fullständiga utredningen har gjorts.

Språkanalyföretagen tar i allmänhet två till tre veckor på sig att analysera bandet och göra sin bedömning. 28 % av språkanalyserna tar mer än en månad att få svar på.

4. Dublinförfrågningar

I september år 2003 trädde Dublinförordningen i kraft och ersatte därmed Dublinkonventionen. EU-kommissionen har uttalat sig om skillnaden mellan övertagande och återtagande. Innebörden är att övertagande används om en asylsökande inte har sökt asyl i något annat medlemsland tidigare. Övertagande kan då begäras. Återtagande ska användas så fort det redan finns en asylansökan i ett annat land. Enligt kommissionens syn har ansvaret för ansökan då redan fastställts, och det ansvariga landet ska då ta tillbaka den asylsökande. Enligt konventionen skulle den anmodade staten besvara en begäran om övertagande snarast möjligt och senast inom tre månader. En begäran om återtagande ska besvaras senast inom åtta dagar från mottagandet. I och med förordningen är EU-länderna skyldiga att svara på en begäran om övertagande inom två månader (i brådskande fall inom en månad). En begäran om återtagande ska besvaras inom kortare frist (14 dagar eller en månad). Av tabell 17 framgår att det var långa svarstider från andra EU-länder år 2002. Enligt tredje kvartilen fick Migrationsverket vänta på svar i över tre månader (110 dagar) i 25 % av asylärendena.

Tabell 17 Antal dagar som förflutit innan svar har erhållits på förfrågningar enligt Dublinkonventionen under år 2002 för olika besluts kategorier

	Medel	Median	3:e kvartilen
Antal dagar	84	48	110

Källa: Migrationsverkets databas STAMM och Riksrevisionen

Antalet ärenden som beslutades enligt Dublinförordningen var relativt få under år 2003: 421 ärenden. Under tidsperioden 1 januari t.o.m. juli 2004 beslutade 2622 sådana ärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden från ansökan till beslut var för dessa ärenden 115 dagar. Mediantiden här var 108 dagar.

Antalet förfrågningar enligt Dublinförordningen var under samma tidsperiod 4 147 stycken. Den genomsnittliga svarstiden från en formell

begäran om att ett annat mottagandeland ska överta eller återta den asylsökande var 47 dagar och mediantiden 29 dagar.

3.7.3 *Analys av kommunikationstider*

Kommunikationstiden är den tid då asylärendet har lämnat Migrationsverket för att någon annan organisation eller person ska yttra sig i ärendet eller svara på en förfrågan. Den huvudsakliga kommunikation som sker i ett asylärende och andel av samtliga ärenden där kommunikationsmomentet förekommit samt svarstider har redovisats för åren 2002 och 2003 i föregående avsnitt.

Dublinärenden: Dessa ärenden utgjorde 29 % av samtliga ärenden år 2002. Genomsnittlig svarstid var 84 dagar.

Språkanalyser: Förekom i 14 % av samtliga ärenden år 2002. Svarstid 38 dagar. 10 % år 2003. Svarstid 46 dagar.

Ambassadförfrågningar: Förekom i 3,6 % år 2002. Svarstid 30 dagar. 2,7 % år 2003. Svarstid 44,5 dagar.

Biträdesprocessen: Biträden bör förordnas för asylsökande som kan förväntas få avslag på sin asylansökan, dock inte för sökande vars ansökan kommer att beviljas. Det kan också av andra skäl förekomma att biträden inte förordnas. Svarstid: år 2002 är 56 dagar. År 2003 60 dagar.

Det totala antalet ärenden var 27 157 år 2002 och genomsnittlig handläggningstid var 221 dagar. För år 2003 var motsvarande uppgifter 31 334 ärenden och 224 dagar.

Riksrevisionen har beräknat hur många dagar som i ett genomsnittligt ärende ägnats åt kommunikation under år 2002 och år 2003. Av tabell 18 nedan framgår att man av 221 dagar i genomsnitt år 2003 ägnade 64 dagar åt kommunikation och 66 av 224 dagar totalt år 2003.

Tabell 18 Genomsnittligt antal kommunikationsdagar fördelade på undersökta typer av kommunikation i ett genomsnittligt asylärende³²

År	Dublinförfrågan	Ambassadförfrågan	Språkanalys	Biträdesprocessen ³³
2002	24	1	5	34
2003	24 ³⁴	1	5	36

Tiden för kommunikation står enligt Riksrevisionens beräkningar för 29,0 % år 2002 respektive 29,5 % år 2003 av den totala genomsnittliga tiden. Om t.ex. en ambassadförfrågan och språkanalys görs parallellt minskas denna tid. Av vårt stickprov framgår att detta skett i ungefär hälften av fallen. Denna tid representerar i genomsnitt ungefär 11 dagar³⁵. Den faktiska tiden som ett genomsnittligt ärende kommuniceras minskas därmed från 64 till 53 dagar år 2002 respektive från 66 till 55 dagar år 2003.

Enligt våra beräkningar skulle den genomsnittliga handläggningstiden kunna sänkas med ca 22 dagar år 2002 och 25 dagar år 2003 om de föreskrifter om tider för kommunikation som Migrationsverket centralt bestämt hade kunnat hållas för språkanalys och yttranden från biträden. Ambassadförfrågningar var relativt få och höll sig i många fall inom en månads svarstid. För Dublinförfrågningar fanns inga strikt uttalade svarstider. Om tiderna för enbart språkanalys och biträdenas yttranden hålls skulle uppskattningsvis 143 till 200³⁶ miljoner kronor potentiellt kunna sparas, under förutsättning att verkets egna resurser för asylprövning varit tillräckliga.

Tider mellan olika utredningsmoment

Från asylansökan till inledande grundutredning passerar i genomsnitt 18,7 dagar för ärenden år 2002 och 20,7 dagar under 2003. Medianvärdet är dock lägre, tre dagar för år 2002 och 1 dag för år 2003. 25 % av de inledande utredningarna sker efter mer än åtta dagar år 2002 och efter mer än tio

³² Observera att den genomsnittliga tiden för kommunikation med biträden var ca 84 dagar. Men biträden fanns endast noterade i STAMM i ca 40 % av asylärendena.

³³ Vid beräkningar nedan antar vi att biträden förekommer i ca 60 % av fallen.

³⁴ Uppgifter om exakta svarstider för Dublinärenden under år 2003 har inte kunnat samlas in. Vi antar här att svarstiderna i stort är lika år 2003 som år 2002. Visserligen har de formellt tillåtna svarstiderna sänkts genom Dublinförordningen, men de faktiska genomsnittliga tiderna totalt har dock ännu inte sänkts. Under år 2003 fattades i större delen av Dublinärendena beslut enligt Dublinkonventionen. Endast 425 beslut fattades enligt den nya Dublinförordningen. Tiden från ansökan till beslut var enligt uppgifter från Migrationsverket i genomsnitt 115 dagar för ärenden som beslutades enligt Dublinförordningen under perioden januari till och med juli år 2004. Någon mer omfattande handläggning i Sverige ska inte heller behöva ske i dessa ärenden. I många Dublinärenden har verket fått en träff i Eurodac och kan direkt begära ett återtagande och erhålla svar senast efter 14 dagar. Svarstiderna har minskat under tidsperioden 1 januari t.o.m. juli år 2004. Den genomsnittliga svarstiden för Dublinförfrågningar var 47 dagar inkl. s.k. tyst accept. Därmed torde tiden från ansökan till beslut i Dublinärenden ha kunnat minskas med mer än 24 dagar i snitt under perioden 1 september 2003 till juli år 2004.

³⁵ Avser främst möjligheten att parallell lägga Dublinförfrågningar och yttranden från biträden.

³⁶ 22 dagar * 239 kr * 27157 ärenden år 2002 = 143 mkr. 25 dagar * 255 kr * 31 334 ärenden år 2003 = 200 miljoner kronor.

dagar år 2003. Enligt Migrationsverkets verksamhetsplan för år 2004 ska transitenheterna utföra den inledande utredningen inom fem arbetsdagar från ansökningsdatum.

Av bilaga 2 framgår att det tog minst fyra månader för beslutskategorier-na beviljat och avvisade³⁷ under år 2003 *mellan inledande och fullständig utredning*.

Från *fullständig asylutredning till beslut* har det gått ca 120 dagar i genomsnitt år 2002 och ca 118 dagar år 2003. Tiden från fullständig utredning till dess yttrande inkommit från biträde var enligt vår totalundersökning 70 dagar i genomsnitt år 2002 och 74 dagar år 2003. Biträden har inte heller funnits i samtliga asylärenden.

Övriga tider

Antalet dagar som ett ärende ligger hos Migrationsverket utan att en handläggare finns registrerad är i medeltal 58 dagar år 2002 och 54 dagar år 2003. Motsvarande medianvärden är 27 respektive 23 dagar. Från ansökan tills den förste handläggaren tillsätts går det 44 dagar i genomsnitt år 2002 och år 2003. Motsvarande medianvärden är 17 dagar vardera år.

Iakttagelser

Migrationsverket utnyttjar i dag inte tillräckligt möjligheterna att systematiskt sortera och utreda ärenden efter svårighetsgrad. Antalet personer i mottagandesystemet, de genomsnittliga handläggningstiderna (i köerna) och de totala kostnaderna har därmed inte minskat så mycket som vore möjligt. Av räkneexemplet i avsnitt 3.7.1 framgår att det skulle vara möjligt att reducera handläggningstider och kostnader väsentligt. Att konsekvent utreda enklare ärenden först är dock inte försvarbart, särskilt i ett läge där handläggningstiderna väsentligt överstiger sex månader. För att verket ska kunna utnyttja denna besparingspotential i sortering måste äldre öppna ärenden först betas av. En komplikation är också att besparingarna av denna typ av sortering inträffar på 12:2-anslaget, och att verket inte automatiskt får använda sig av denna besparing i asylprövningen.

Tiden för kommunikation står enligt Riksrevisionens beräkningar för 29,0 % år 2002 respektive 29,5 % år 2003 av den totala genomsnittliga tiden.

Riksrevisionen kan konstatera att de interna normer för kommunikationstider som Migrationsverket angivit ofta inte hålls. Att dessa tider inte hålls kan bero på att handläggare inte tydligt uppger en svarstid eller tillåter den att bli längre än tiden som rekommenderats. Verket skickar enligt vår genomgång av 200 personakter och intervjuer inte konsekvent ut en

³⁷ Andelen registreringar är alltför låg för år 2002.

påminnelse eller kontaktar personen i fråga på annat sätt när tiden inte hålls. När det gäller biträden har verket dessutom möjligheter att kontinuerligt följa upp deras arbete. Migrationsverket kan även vägra att förordna ett visst biträde om man bedömer att biträdets agerande kan leda till avsevärt högre kostnader. Verket har utsett ett antal regionala kontaktpersoner som har i uppgift att följa biträdenas arbete. Verket har också möjligheter att besluta i de fall biträden inte lämnar ett yttrande inom angiven tid. Verket har också möjligheter att fastställa svarstider och att avtala om viten m.m. när leveranstider inte hålls i de kontrakt som upprättas med de två större företag i landet som utför språkanalyser. Migrationsverket har således en rad olika möjligheter att se till att svarstiderna hålls.

Enligt våra beräkningar skulle den genomsnittliga handläggningstiden kunna sänkas med ca 22 dagar år 2002 och 25 dagar år 2003 om de föreskrifter om tider för kommunikation som Migrationsverket centralt bestämt hade kunnat hållas för språkanalyser och yttranden från biträden. Om tiderna för enbart språkanalyser och biträdenas yttranden hålls skulle uppskattningsvis 143 till 200³⁸ miljoner kronor potentiellt kunna sparas, under förutsättning att verkets egna resurser för asylprövning varit tillräckliga.

Språkanalyser och ambassadförfrågningar görs ofta först efter den fullständiga utredningen. Inte heller biträden förordnas särskilt ofta i anslutning till den inledande utredningen. Även i fråga om Dublinärenden sker sådana förfrågningar ofta i samband med den fullständiga utredningen. Stickprovsundersökningen visar att en Dublinförfrågan i bortåt 35 % av fallen gjorts först efter det den fullständiga utredningen gjorts klar. En av grundtankarna med utbyggnaden av transitenheter var att utredningar skulle kunna initieras omgående.

3.8 Övrigt

Bland övriga faktorer som kan bidra till att förlänga handläggningstiderna har Riksrevisionen översiktligt belyst landinformation och förmedling av praxis samt personalrörlighet och personalutbildning. Bland de iakttagelser som gjorts här vill Riksrevisionen nämna följande.

³⁸ 22 dagar * 239 kr * 27157 ärenden år 2002 = 143 mkr . 25 dagar * 255kr * 31 334 ärenden år 2003 = 200 miljoner kronor.

3.8.1 Landinformation och förmedling av praxis

Förmedling av praxis

Regeringens praxis tar lång tid att fastställa för vissa nationaliteter, t.ex. för tjetjener och irakier. Migrationsverket avvaktar beslut i dessa ärenden. När väl Migrationsverket fattat beslut i dessa ärenden urskiljs inte denna typ av ärenden i redovisningen av handläggningstider. Det gör det svårt att bedöma hur stor del av dem som väntar på regeringsbeslut i s.k. praxisärenden har i handläggningstiderna.

Rapportering från utlandsmyndigheterna

Enskilda ambassadtjänstemän väljer på eget initiativ vad de ska rapportera till UD. UD väljer sedan ut vad man ska skicka till Migrationsverket. UD kan av sekretessskäl inte lämna all information vidare till Migrationsverket. Praxisenheten vid verket väljer sedan ut vilken information som ska publiceras i landinformationssystemet. Det innebär att all relevant information inte når fram till handläggaren i det aktuella fallet.

Landinformationssystemet

I Migrationsverkets landinformationssystem (Lifos) finns i dag endast systematiserad information om ett tjugotal länder inlagd i landinformationssystemet. Det är endast en mindre del av alla aktuella länder. Under år 2003 kom t.ex. asylsökande från 120 olika länder. Det saknas uppgifter i Lifos om många länder. Information om många av dessa länder har utarbetats bl.a. av FN:s flyktingkommisariat UNHCR, internationella humanitära organisationer samt i Sveriges och andra länders rapporter om mänskliga rättigheter. Arbetet med att lägga in information i Lifos tar fem årsarbetskrafter i anspråk.

Personalens tid för att få fram landinformation och praxis

Handläggarna på asylenheterna lägger ner en stor del av tiden under en asylutredning på att söka information om situationen i ett land. Handläggarna på asylenheterna utgår främst från landinformationssystemet Lifos. På regional nivå finns landansvariga som träffas för att utbyta information. Varje region har därutöver en landansvarig representant vid möten som anordnas med deltagare från alla regioner. Handläggarna får med tiden bra kunskap och kännedom om förhållanden i olika länder som de skaffat sig via andra källor än Lifos. Det mesta av den kunskap som handläggaren skaffat sig vid sidan av Lifos går dock förlorad när en handläggare slutar hos verket.

3.8.2 Personalrörlighet, internutbildning och kompetensutveckling

Under en följd av år har det skett en snabb utbyggnad av verksamheten inom asylområdet. Personalomsättningen har också tidvis varit hög. I tabell 19 nedan finns uppgifter på hur många som börjat respektive slutat under åren 2001–2003 inom verksamhetsområdet asyl.

Det har inte gått att få fram jämförbara uppgifter för år 2000. Som syns i tabellerna nedan är personalomsättningen inte särskilt hög om man använder den beräkningsmodell för personalomsättning som Migrationsverket använder (minsta talet av nyanställda eller personer som slutat dividerat med medelantalet anställda). Ser man till procentandelen nyanställda under året blir siffrorna högre: 27 % år 2001, 45 % år 2002 och 26 % år 2003. Det som enligt Migrationsverket påverkar den egna produktionen är främst den inverkan som en omfattande och återkommande nyrekrytering och utveckling har för personalens arbetsituation.

Tabell 19 Personalomsättningen inom asylområdet åren 2001–2003

	2003	Börjat	Slutat	Medelantal anställda	Personalomsättning
Asylprövning	156	33		606	5,5 %
Barn o ungdom	53	2		155	1,3 %
Förvar	88	5		166	3,0 %
Mottagning	178	17		560	3,0 %
Org verksamh	69	14		256	5,5 %
Totalt asyl	544	71		1743	4,1 %

	2002	Börjat	Slutat	Medelantal anställda	Personalomsättning
Asylprövning	202	14		446	3,1 %
Barn o ungdom	44	7		101	6,9 %
Förvar	34	5		130	3,9 %
Mottagning	154	16		400	4,0 %
Org verksamh	78	4		207	1,9 %
Totalt asyl	512	46		1284	3,6 %

	2001	Börjat	Slutat	Medelantal anställda	Personalomsättning
Asylprövning	81	11		300	3,7 %
Barn o ungdom	15	4		62	6,5 %
Förvar	23	6		123	4,9 %
Mottagning	68	16		271	5,9 %
Org verksamh	44	12		172	7,0 %
Totalt asyl	231	49		928	5,3 %

Källa: Uppgifter från personalenheten vid Migrationsverket

Migrationsverket menar att man inte har särskilt stor spontan personalomsättning i verket. I Stockholm har verket vissa problem bl.a. beroende på att arbetsmarknaden där är god för jurister och för att verkets löneläge inte är så högt. Under år 2004 räknar verket dock med att inström-

ningen av asylsökande stagnerar. Då kan det bli fråga om att avveckla personal som i vissa fall precis blivit produktiv. I andra fall kan det röra sig om att behålla dem inom andra av verkets verksamheter genom intern utbildning och kompetensutveckling.

Tiden från det att resurser tilldelats Migrationsverket och till dess att ny personal anställts och blivit självständig

Enligt Migrationsverket tar det cirka tre månader från det att resurser tilldelats verket till dess att man anställt ny personal. Därefter tar det ytterligare sex månader till dess att den nya personalen är självständig i sin yrkesutövning. Omfattande rekryteringar kan också vara besvärliga för ordinarie personal som får arbeta med upplärning, fadderskap m.m. Ordinarie produktion går ner i sådana tider.

Intern utbildning

Migrationsverket har utformat ett migrationsprogram som all nyutbildad personal genomgår. Utbildningen är på totalt 30 arbetsdagar. Utbildningen innehåller tre till fyra dagars förvaltningsutbildning. Förutom migrationsprogrammet genomförs ett antal tematiska utbildningar i central eller regional regi. Fokus är här på särskilt utsatta grupper som tortyroffer, homosexuella, utsatta kvinnor, offer för trafficking, ensamkommande barn etc. Personalen lär sig därtill arbetet på plats och främst genom att se hur kollegerna arbetar.

4 Kvalitetssäkring av asylutredningar

I detta kapitel granskar vi de metoder m.m. som regeringen och Migrationsverket har använt för att kvalitetssäkra asylutredningar.

4.1 Regeringens åtgärder

I budgetpropositionen för år 2004 skriver regeringen att det är viktigt att Migrationsverket och Utlänningsnämnden fortsätter att vidta de åtgärder som krävs för att uppnå ökad kvalitet och effektivitet samt för att förbättra måluppfyllelsen i asylprocessen. En enhetlig rättstillämpning måste genomsyra hela Migrationsverkets organisation. Under början av år 2004 beslutade regeringen också om ett antal åtgärder för att höja kvaliteten i asylprocessen, däribland föreslogs en förändrad process för asylutredningar och större krav på tolkar. Dessutom föreslogs att Lifosystemet utvecklas och praxisgranskning sker. Migrationsverket fick i uppdrag att utveckla arbetet inom dessa områden.

I regleringsbrevet för 2003 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att göra en analys av frågor rörande hela asylprocessen. I den resulterande rapporten från i mars 2003 skriver verket bl.a. att man fortsatt att utveckla arbetssätt och metoder för att uppnå ökad kvalitet och effektivitet i asylprocessen. Utgångspunkten är att insatserna ska sättas in vid rätt tidpunkt och ha rätt omfattning. Inom den ramen har insatser gjorts på flera olika nivåer, bl.a. avseende utredningsmetoder, organisation och utbildning.

Enligt verkets instruktion – som regeringen ändrade den 26 maj 2004 (SFS 2004:294) – ska verket enligt 3 § 5 framgent "löpande följa och utvärdera verksamheten samt verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är författningsenlig och effektiv samt att beslutsfattandet är förutsebart och enhetligt". I regleringsbrevet står under 1 VERKSAMHET att "Migrationsverket ska ... samråda med andra myndigheter och organisationer i syfte att verksamheten håller god kvalitet och sker effektivt".

4.2 Migrationsverkets åtgärder för att säkra kvaliteten i asylprövningen

Det är asylenheterna själva som besitter kunskaperna om de svårigheter som finns i asylutredning och asylprövning enligt Migrationsverket. Verkets

huvudkontor genomför få systematiska eller särskilda kontroller av hur asylenheterna arbetar. Praxisenheten har dock gjort viss uppföljning av asylbesluten. Verket menar att det är bra för handläggarna att veta att en uppföljning ska ske.

På praxisenheten – som närmast är ansvarig för kvalitetssäkring av asylbeslut – anser man att verket får en viss garanti för utredningarnas kvalitet genom den överprövning som görs av Utlänningsnämnden. Nämnden tar ställning till om beslutsunderlaget är tillräckligt, annars sker komplettering genom Migrationsverket. Nämnden kan också komplettera underlaget med aktuella upplysningar och landinformation. Ett antal ärenden återförvisas varje år från nämnden till verket på grund av brister i utredningen, t.ex. när kommunikation med ombud inte har skett.

En viss form av egenkontroll finns inom varje asylenhet genom att en asylutredning alltid föredras för en beslutsfattare inom enheten som fattar beslut i ärendet. Flertalet asylsökande har också ett juridiskt ombud som tar del av utredningen och har möjlighet att komma med kompletteringar.

Under förberedelsearbetet med ny instans och processordning har frågor om kvalitet och kvalitetssäkring hamnat i fokus inom Migrationsverket. Om en ny instansordning införs ställs ökade krav på kvalitet i de utredningar verket gör som underlag för domstolsprövning. Migrationsverket har därför initierat ett utvecklingsprojekt för att skapa förutsättningar för ett enhetligt kvalitetssystem inom asylprocessen (kvalitetsprojektet för asyl).

Detta kvalitetssystem ska vara lätthanterligt samt heltäckande och avse alla arbetsmoment inom asylprocessen. Det är också viktigt enligt verket att alla handläggare förstår, accepterar och ser nyttan av ett sådant system. Delmålen i projektet är enligt projektplanen:

- att skapa kvalitetsmanualer som innehåller kravspecifikationer för varje enskilt arbetsmoment i processerna
- att skapa ett system för egenkontroll i handläggningen
- att tydliggöra screeningfunktionens³⁹ roll i kvalitetsarbetet
- att tydliggöra dokumentationens roll och funktion i kvalitetsarbetet

Migrationsverkets kommande kvalitetssystem är i första hand ett system för egenkontroll. Uppföljning och utvärdering ska komplettera kvalitetssäkringen. Bland övriga åtgärder för kvalitetssäkring som omnämnts i intervjuer kan nämnas följande.

På vissa håll i landet har praxisråd inrättats, t.ex. i Göteborg. Det sammanträder varje kvartal och består av regiondirektören och enhetschefer som går igenom slumpmässigt utvalda ärenden.

³⁹ Med screening menas att erfarna beslutsfattare tidigt går igenom ärendet och bedömer om det är ett snabbärende eller ett normalärende, om ärendet ska prioriteras och överväger den fortsatta hanteringen av ärendet m.m.

Vid beslut tas kontakt med andra landansvariga för rådgivning. Det görs även en egen kvalitetskontroll gentemot akter och dagboksblad. Svarar beslutet mot bedömningen i utredningen? Viss information om krav på kvalitet finns i Utlänningshandboken och STAMM-handboken. Kvalitetssäkring finns även genom ett nätverk bestående av handläggare och beslutsfattare. Dessutom finns handböcker för olika moment som är regionalt beslutade och checklistor för arbetet finns på prövningsenheterna

På regeringens uppdrag har Migrationsverket utformat riktlinjer för t.ex. homosexuella i asylprocessen, i samverkan med HomO, Statens folkhälsoinstitut och RFSL. Synpunkter har inhämtats från Amnesty International och UNHCR. Även riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov har tagits fram. Dessa riktlinjer ska följas upp med kunskaps- och kompetensutveckling om utsatta kvinnor.

Genomgångar av vägledande beslut, praxisdagar och kontinuerlig uppdatering av landinformationssystemet är andra moment i kvalitetssäkringen inom verket.

Kompetensutveckling sker för all personal. Till exempel har samtliga inom verket fått en dags förvaltningsjuridisk utbildning. Introduktionsutbildningar i regionerna har samordnats så att verket ger alla anställda samma introduktion. Handläggare och beslutsfattare har fått fördjupningsutbildning inom t.ex. barnkonventionen och om att utreda barn. Migrationsverkets högskola (migrationsprogrammet) har inrättats. Kompetensutveckling sker för asylutredningar som avser personer som utsatts för tortyr.

Löpande uppdateringar av länderkunskap och annan omvärldsbevakning menar verket kommer att leda till en smidigare och bättre handläggning och prövning av både asylärenden och andra tillståndsärenden.

När en asylsökande lämnat oriktiga uppgifter kan verket även återkalla uppehållstillstånd. I utlänningslagen (2 kap. 9 §) anges att Migrationsverket har möjlighet att återkalla uppehållstillstånd som är beviljade på fel grunder, t.ex. falsk identitet.

4.3 Iakttagelser

Både utlänningslagen och förvaltningslagen anger kvalitetsaspekter, men det är inte lagregleringens syfte att ange hur kvaliteten säkras. Kvalitetssäkringen är något som i första hand den som tillämpar lagen måste sköta. En byggsten i en kvalitetssäkring är att ange önskad kvalitet. Därefter kan en systematisk uppföljning ske.

Verket menar att man sedan flera år tillbaka har detta i sin målsättning i VP, nämligen det avsnitt som heter Vision, värderingar och verksfilosofi. De

tre V:na ser verket som ett förhållningssätt, som i sin tur är en del av kvalitetsbegreppet. Dessa följs upp dels i den dagliga yrkesutövningen dels genom de planeringssamtal cheferna har med sina medarbetare. Därutöver finns ett antal instruktioner från generaldirektören. Dock finns sällan någon kvalitetssäkring genom uppföljning angiven i dessa instruktioner. Systemet bygger på att instruktionerna ska följas upp. Detta finns reglerat i den instruktion från generaldirektören som finns om styrsystemet. Detta sker dock inte ofta. En instruktion från generaldirektören (GDI 08/2004 Information till asylsökande) har ett uppföljningskrav inskrivet i instruktionen.

Utlänningshandboken ska ge anvisningar och råd för handläggningen av utlänningsärenden. Kvalitetssäkring är dock inte inbyggd i handboken, utan handboken måste i så fall kompletteras med uppföljningar som visar om handläggningen sker enligt de anvisningar som getts ut. Någon sådan uppföljning har enligt Migrationsverket inte gjorts.

Verket håller för närvarande på att bygga ut ett IT-stöd för kvalitetssäkring av bl.a. asylprocessen. Detta IT-stöd är utformat så att det dels ska kunna utgöra ett system för egenkontroll, dels ge nya externa uppföljningsmöjligheter. Externa uppföljningar av kvalitet i asylutredningar har hittills gjorts mera sällan inom Migrationsverket. I de ärenden som överklagas genom Utlänningsnämnden sker en extern uppföljning av kvalitet. Nämnden bedömer om utredningen är tillräcklig och om utgången varit korrekt i förhållande till lag och praxis. Samtidigt saknas en uppföljning av sådana beslut som *inte* överklagas till Utlänningsnämnden. Positiva asylbeslut är viktiga att följa upp. Så kallade § 8:8-beslut⁴⁰ hinner heller inte alltid överklagas, innan verkställighet sker. Av denna anledning, men också för att dessa ärenden i vissa fall avgörs mycket snabbt, finns det skäl att särskilt bevaka dessa, så att rättssäkerheten inte äventyras.

Riksrevisionen menar att uppföljning även bör ske efter en verkställd avvisning av de asylsökande. Dock finns vissa svårigheter i en sådan uppföljning. Den är dock särskilt viktigt att göra i ärenden från länder där situationen är svår och komplex att bedöma dvs. där en del av de asylsökande kan ha skyddsbehov, andra däremot bedöms inte ha det. Riksrevisionen menar också att det är viktigt att bedöma hur en asylsökande blivit bemött under tiden i Sverige av verket och hur man upplevt att man fått sitt ärende prövat. En sådan uppföljning kan göras i samband med återresan genom enkät och/eller intervju.

⁴⁰ 8 kap. 8 § utlänningslagen om omedelbar verkställighet. Sökande ska uppenbart sakna asylskäl och beslutet ska fattas inom tre månader.

Migrationsverket har i dag påbörjat ett arbete med kvalitetssäkring av asylutredningar, men har ingen centralt fastställt system för kvalitetssäkring. Det är viktigt att ett sådant system snabbt tas fram.

Personalsvängningarna är höga hos verket och det är svårt att bibehålla kompetens. Dessutom finns personer som har anställts i ett annat tidsläge. Nu är kraven på kunskaper och kompetens högre. Personalens kompetens är avgörande för kvaliteten i utredningarna. Många har inte anställts för att utreda, de behöver kompetensutveckling.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att Migrationsverket påbörjat ett arbete med kvalitetssäkring och vidtagit ett antal åtgärder för att framöver kunna säkerställa kvalitet i asylutredningarna. Riksrevisionen konstaterar också att Migrationsverket

- trots ett påbörjat arbete, saknar ett centralt fastställt system och en policy för kvalitetssäkring,
- inte systematiskt följt upp kvalitet och likformighet i asylutredningar från huvudkontorets sida,
- inte har följt upp om och i vilken grad generaldirektörens direktiv och utlänningshandboken m.fl. anvisningar tillämpas,
- inte systematiskt följer upp handläggningen av ärenden som inte överklagas, t.ex. positiva asylbeslut eller s.k. § 8:8-beslut som inte alltid hinner överklagas innan verkställighet sker,
- sällan följer upp vad som händer med asylsökande efter en verkställd avisning,
- inte genom enkät och/eller intervju följer upp hur en asylsökande blivit bemött under tiden i Sverige av verket och hur man upplevt att man fått sitt ärende prövat.

5 Överväganden och rekommendationer

I detta avslutande kapitel söker Riksrevisionen sammanfattningsvis att besvara de huvudfrågor som formulerades i inledningen och ge rekommendationer till förbättringar. Granskningens huvudfrågor var:

- Har regeringen givit Migrationsverket sådana förutsättningar att målen för handläggningstider och kvalitet i utredningar varit möjliga att uppfylla, och har regeringen redovisat uppnådda resultat för riksdagen på ett godtagbart sätt?
- Har Migrationsverket gjort vad man kunnat för att uppnå sexmånadersmålet vid handläggningen av asylärenden och för att säkerställa kvalitet vid hanteringen av dessa ärenden?

5.1 Brister i flexibilitet och effektivitet

Efter en längre tids uppgång av antalet asylsökande – med en topp på 33 016 personer under år 2002 – har strömmen av nya asylsökande börjat avta, men den är fortfarande betydligt högre än t.ex. år 2000. Migrationsverkets prognoser under våren 2004 pekar på att antalet nya asylsökande kommer att fortsätta minska. Verket bedömer att ca 24 000 nya asylsökande kommer under år 2004 samt 22 000 respektive 20 000 nya asylsökande under de följande två åren. I en verksamhet som präglas av stora skillnader i antalet asylsökande mellan olika år är det viktigt att kapaciteten i asylprövningen kan anpassas till större förändringar i ärendestocken och asylinströmningen, så att tidsmålen kan uppnås. Vår granskning visar att så inte varit fallet.

Följden har blivit att öppna asylärenden ökat med 113 % och kostnaderna för asylprocessen mer än fördubblats under tidsperioden 2000–2003.

Riksrevisionen beräknar att minst en miljard kronor av totalt cirka 9 miljarder kr⁴¹ på 12:2-anslaget hade kunnat sparas under åren 2000–2003, om regeringens tidsmål⁴² hade kunnat hållas och om planerat återvändande fungerat. En annan förutsättning är att de yttre villkor som asylprövningen har att utgå ifrån inte i sig medfört längre handläggningstider. Detta hade krävt ytterligare insatser för asylprövning under dessa år.

⁴¹ Utgifter för asylsökande i väntan på ett beslut i grundärendet har stått för cirka 55 % av samtliga utgifter för mottagande under tidsperioden eller cirka 4,5 miljarder kronor. Om inget öppet grundärende varit äldre än sex månader skulle denna utgift kunna minskas upp till ungefär hälften. Vad utgifterna på 12:1-anslaget skulle ha blivit, beror på vilka extra insatser som verket behövt göra för att halvera handläggningstiderna. Om Migrationsverket t.ex. under de följande åren upprätthållit den ärendeproduktivitet verket hade år 2000, hade endast begränsade tillskott i resurser behövts för verkets del.

⁴² Inklusive tidsmålet för Utlänningsnämnden.

En del av förklaringen till denna bristande flexibilitet och effektivitet i systemet för asylprövning finns enligt vår granskning i de förutsättningar i form av regler och resurser som regeringen givit för att Migrationsverket ska kunna genomföra asylprövningen och nå målen. Andra förklaringar finns i Migrationsverkets genomförande av asylprövningen. Ett genomsnittligt asylärende har t.ex. blivit liggande utan åtgärd i mer än två tredjedelar av tiden⁴³.

5.2 Regeringens givna förutsättningar m.m.

En stor del av regeringens arbete med att reformera asylprocessen har avsett att förbereda införandet av en tvåpartsprocess med möjlighet till muntlig förhandling. Andra områden som regeringen arbetat med har varit begränsningar i möjligheterna att lämna in nya ansökningar, verkställighetsfrågor, svårigheterna att fastställa identitet och människosmuggling. Dessutom har ett sjupunktsprogram initierats under våren 2004, där bl.a. åtgärder för att öka kvaliteten på tolkar ingår och en ny biträdesprocess föreslås. Vid två tillfällen har också ökade resurser öronmärkta för asylprövning tilldelats verket. När det gäller tider skriver regeringen i skrivelsen 2003/04:53 till riksdagen att förklaringarna till de långa handläggningstiderna främst är att asylärendena blivit alltmer komplexa på grund av ökad dokumentlöshet och svårigheter att fastställa resvägar m.m. samt en ökad spridning av olika nationaliteter bland de asylsökande.

Vår granskning visar att de långa handläggningstiderna dock inte bara beror på svårigheterna att fastställa sökandes identitet och resvägar samt ärendenas komplexitetsgrad, vilket är förklaringar som regeringen har fokuserat på. De beror i högre grad även på de förutsättningar i form av regler och resurser som regeringen har givit Migrationsverket och hur verket organiserar hela kedjan av åtgärder i asylprövningen från ansökan till beslut. Ärendetidernas längd handlar till stor del om att verket måste klara de många enkla och normala ärendena på ett rationellt sätt. Då behövs utvecklade rutiner, effektiva processflöden och tillräckliga resurser. Mot ovanstående bakgrund har vi närmare analyserat de förutsättningar som regeringen har givit Migrationsverket i fråga om mål, anslagsstruktur och dimensionering av asylprövningen, produktivetskrav samt regeringens information till riksdagen. Resultatet summeras nedan.

⁴³ Den aktiva tid som en handläggare ägnar åt ett genomsnittligt asylärende var år 2003 ungefär fyra dagar. Tiden då t.ex. ett biträde eller en språkanalytiker ska yttra sig över ärendet eller besvara en förfrågan var år 2003 cirka 66 dagar. Även delar denna tid hade kunnat minskas om handläggaren t.ex. påmint biträdet eller språkanalytikerna om att svarstiden har gått ut.

5.2.1 Mål och krav på uppföljning i regleringsbrev

Mål för handläggningstider m.m.

Riksdagen har ansett det angeläget att målen inom ett utgiftsområde görs mätbara, accepterade och uppföljningsbara, så att de kan ställas mot kostnaderna och utgöra en utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Regeringen borde ha säkerställt en åtgärdsplan för att nå tidsmålen. Regeringen har muntligt blivit informerad om att verket haft mellan nio till elva månader som mål för handläggningstider i sin verksamhetsplan under åren 2001–2003, och vid flera tillfällen påpekat för verket att de inte kan ha andramål än vad som står i regleringsbrevet. Regeringen har genom att förstärka anslagen och genom uppdraget till Statskontoret att granska Migrationsverkets verksamhetsstyrning m.m. arbetat för att Migrationsverket ska nå sexmånadersmålet. Därutöver har regeringen inte vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av att Migrationsverket har ändrat det angivna målet i regleringsbrevet. Det saknas således för närvarande ett genomarbetat åtgärdsprogram där mål, alternativa åtgärder och resurser har avvägts mot varandra och som kunnat leda till att målen nås inom asylprövningen.

Uppföljning

Riksdag och regering har betonat vikten av att produktiviteten inom Migrationsverket nogga följs upp⁴⁴. Då blir ett mått som antal avgjorda ärenden per handläggare viktigt att använda. Regeringen har inte ställt specificerade krav i Migrationsverkets regleringsbrev, och verket redovisar inte ärendeproduktiviteten i årsredovisningen. För att kunna bedöma vilka resurser som behöver tillföras verkets asylprövning är det också viktigt att veta vad de öppna ärendena består av och vad som krävs för att fatta beslut i dessa ärenden. Det saknas även kontinuitet i regeringens åiterrapporteringskrav.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör förbättra möjligheterna att följa upp hur produktiviteten inom asylprövningen utvecklas.

5.2.2 Anslagsstrukturen på området

Migrationsverket lämnar prognoser över antalet nya asylsökande m.m. till regeringen fem gånger per år: i januari, februari, maj, augusti och oktober. De prognoser som lämnas i januari och augusti utgör underlag för regeringens ekonomiska vårproposition i april respektive budgetproposi-

⁴⁴ Budgetpropositionen 2000/01:1, 2000/01:SfU2

tionen i september. Riksdagen fattar därefter beslut om medel till asylprövningen i december och juni. Det tar i dag således mellan fyra och åtta månader med nuvarande anslagsstruktur på asylområdet att tillföra verksamhetsgrenen asylprövning medel på tilläggsbudget efter att en ökning av antalet asylsökande har konstaterats⁴⁵.

Anpassningen av beslutskapaciteten till en högre asylinströmning skulle kunna ske tidigare om regeringen fick bestämma över de resurser som ska tilldelas asylprövningen. Regeringen kan närmare styra hur en myndighet får utnyttja medel som tilldelas på ett anslag genom att anslaget är underindelad i anslagsposter. För anslagsposterna kan regeringen ange deländamål, belopp och posttyp samt eventuella ytterligare villkor. Regeringens beslut måste dock hålla sig inom riksdagens beslut om ändamål, belopp och villkor för anslaget.

Regeringen kan t.ex. underindela anslag 12:1 Migrationsverket i en anslagspost 1 Till regeringens disposition. Migrationsverket kan då under året begära att få extra tilldelade medel om antalet asylsökande blir högre än vad som prognostiserats. En ytterligare möjlighet att öka flexibiliteten inom asylprocessen är att tilldela Migrationsverket ett ramanslag för samtliga förvaltningsutgifter. Verket får då ökade möjligheter att avväga hur utgifterna ska fördelas på olika utgiftsslag. I dag finansieras t.ex. över 1 miljard kronor av verkets förvaltningsutgifter genom 12:2-anslaget, medan utgifterna som finansieras av ramanslag 12:1 Migrationsverket, var ca 600 miljoner kronor år 2003.

Dessa och andra möjligheter att snabbare och mer flexibelt kunna parera plötsliga ärendeanhopningar har inte utretts av regeringen.

Anslagsstrukturen på migrationsområdet uppfyller i dag inte heller regeringens och finansutskottets uttalade princip om att inte blanda förvaltningsutgifter med andra typer av utgifter inom samma anslag. Regeringen har dock genom villkoren i regleringsbrevet fr.o.m. år 1999 givit Migrationsverket möjlighet att finansiera bortåt en miljard kronor av förvaltningskostnaderna med anslag 12:2. Det gäller t.ex. löner och omkostnader för personal i mottagandeverksamheten och relaterade delar av verkets gemensamma kostnader.

Förvaltningsutgifterna inom Migrationsverket finansieras därmed i dag i väsentligt större omfattning av anslag 12:2 än av verkets ramanslag för förvaltningsutgifter, 12:1 Migrationsverket.

⁴⁵ Denna tid kan kortas ned med två till tre månader om Migrationsverket kan vara säkert på att riksdagen beslutar om de medel på tilläggsbudget som regeringen föreslår i vår- och budgetpropositioner. Verket kan då i april respektive september börja rekrytera ny personal och vid behov utnyttja sin ränte- och anslagskredit i Riksgälden. Därefter tar det ungefär tre månader för Migrationsverket att rekrytera nya asylhandläggare och sex månader för dessa att bli fullt produktiva.

Migrationsverket utnyttjar även betydande delar av detta mottagandeanslag till asylprövning, vilket inte redovisas på verksamhetsgrenen Prövning av asylansökan. Därmed blir de uppgifter om totala kostnader, antalet årsarbeten och kostnader per ärende inom verksamhetsgrenen asylprövning som verket lämnar till regeringen felaktiga.

Verket har i stor utsträckning använt 12:2-medel till de inledande momenten i prövningen av ett asylärende. Detta står i strid med bestämmelserna i regleringsbrevet.

Möjligheterna för riksdagen att få en uppfattning om hur mycket den totala administrationen inom Migrationsverket kostar försvåras därmed också enligt Riksrevisionen väsentligt. Regeringens styrning av förvaltningen och förvaltningsutgifternas omfattning i jämförelse med utgifterna för andra ändamål blir ottydliga.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör se över anslagsstrukturen på migrationsområdet. Detta bör göras i syfte att öka möjligheterna för Migrationsverket att hantera kraftiga förändringar i antalet asylsökande.
- Regeringen bör också tydligt ange hur verksamhet får finansieras.

5.2.3 Dimensioneringen av asylprövningens beslutskapacitet

Under åren 2000–2003 har verkets ramanslag för förvaltningsutgifter 12:1 ökat med 38 % från 439 miljoner kronor till 607 miljoner kronor. Den öronmärkta delen av ökningen som gått till asylprövning har varit 126 miljoner kronor. Ungefär hälften av 12:1-anslaget kan beräknas gå till asylprövning år 2000. Medlen till asylprövningen har således ökat med 57 % mellan år 2000 och 2003. Antalet asylsökande har under samma period ökat med 92 % och antalet öppna ärenden med 120 %. 12:2-anslaget har ökat från 1 246 till 3 276 miljoner kronor, dvs. med 163 %.

Samtidigt har verket utnyttjat betydande medel från 12:2-anslaget för att öka antalet asylhandläggare inom verkets s.k. transitenheter – trots att bestämmelserna i regleringsbrevet inte medger det. Verket har dock tolkat villkoren så att detta har varit möjligt. Som tidigare nämnts är det naturligtvis inte acceptabelt att Migrationsverket i strid med bestämmelserna i regleringsbrevet utnyttjar 12:2-anslaget för asylprövning.

Verkets produktivitet i form av antal ärenden per handläggare har samtidigt minskat betydligt sedan år 2000.

Ett grundläggande problem inom asylprövningen är att balansera inflöde och utflöde i samtliga faser i handläggningen så att andelen liggande ärenden och liggtiderna minimeras. Vår genomgång av tiderna för olika moment inom asylprövningen visar att cirka två tredjedelar av handläggningstiden är

liggtid. Så länge ett asylärende enbart ligger i väntan på att handläggas finns skäl att överväga ytterligare åtgärder, både när det gäller att utveckla arbetssätt och när det gäller att tillföra ytterligare resurser. För att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att utveckla arbetssätt m.m. behöver vi veta hur asylprövningen går till i dag och vad som kan göras snabbare och mer kostnadseffektivt. Någon sådan dokumenterad analys av produktivitet och alternativa arbetssätt har inte redovisats för Riksrevisionen⁴⁶.

I budgetunderlaget för åren 2001–2003 har Migrationsverket dock beräknat vad ytterligare resurser till asylprövningen kan ge för besparingar. Enligt verket kan 1 krona mer i asylprövningen ge 4 kronor sparade i mottagandet senast de följande två åren. Det betyder att det kan vara effektivt och statsfinansiellt motiverat att öka resurserna för asylprövning i syfte att minska utgifterna i mottagandesystemet. Beräkningarna i budgetunderlaget bygger på antaganden om kostnader, produktivitet m.m. som var aktuella när underlaget skrevs.

Riksdagens revisorer konstaterade i sin rapport från år 2001⁴⁷ att regeringen inte har anlagt ett flerårigt synsätt på fördelningen av resurser mellan asylprövning och asylmottagande. Socialförsäkringsutskottet har i betänkande 2001/02:SfU13 uttalat att det är nödvändigt att anlägga ett sådant flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken. Vi kan konstatera att detta inte har skett under åren fram till i dag.

Tjänstemän i regeringskansliet menar att man i budgetarbetet inte kan ta hänsyn till besparingar som inträffar bortom aktuellt budgetår. Riksrevisionen menar, i likhet med Riksdagens revisorer, att extra insatser för asylprövning kan motiveras om de ses som en investering i ett bättre fungerande asylprocess. Det gäller även om vinsterna av investeringen inte kan hämtas in förrän något år senare.

Regeringen har inte systematiskt analyserat och redovisat de ekonomiska konsekvenserna av att satsa mer eller mindre resurser på asylprövningen. Regeringen har därmed inte systematiskt beaktat de sammanlagda kostnaderna för verksamhetsområdet asyl i budgetprocessen. I budgetpropositionen prolongeras i princip anslagen två år framåt, men någon analys av hur resurser ska vägas av mellan olika anslag och verksamheter över tiden görs inte.

⁴⁶ Se vidare avsnitt 5.3.2 där Riksrevisionen diskuterar resultatet av sin analys av arbetssätt inom asylprövningen.

⁴⁷ Uppehållstillstånd för asylsökande, rapport 2001/02:6.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör anlägga ett flerårigt synsätt på resursfördelningen inom asylprocessen och utreda vilka besparingar som totalt sett kan göras genom en annan fördelning av resurserna mellan asylprövning och asylmottagande.
- Regeringen bör kontinuerligt följa hur produktiviteten inom asylprövningen utvecklas i Migrationsverket och ställa produktivitetskrav.

5.2.4 Informationen till riksdagen

Under tidigare år har uppgifter om beräknat antal asylärenden som resurserna på anslag 12:1 förutsätts räckta till under budgetåret lämnats till riksdagen i samband med budgetpropositionen. Efter hand har denna information i budgetpropositionerna blivit allt otydligare och ändrats från år till år. Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet och UD ska t.ex. formuleringen i 2002 års budgetproposition "Vid beräkning av anslaget görs bedömningen att Migrationsverket bör ha en beredskap att ta emot 18 000 asylsökande" inte avse att verket också ska pröva dessa ansökningar, utan det är endast en uppgift om hur många nya asylsökande regeringen räknar med ska komma till Sverige under året. Tidigare års liknande formuleringar var "Beredskap att pröva ..." respektive "bör vara dimensionerat för att... ta emot 12 000 asylsökande och pröva deras ärenden". I budgetpropositionerna för åren 2002 och 2003 anges således inte det totala antalet ärenden som resurserna ska täcka – vilket regeringen uppgivit under åren dessförinnan – utan bara hur många nya asylsökande man tror ska komma. Vid en förfrågan från Migrationsverket år 2002 om vad formuleringen "beredskap att ta emot" betyder uppgav UD dock att den avser det antal ärenden som verket ska pröva under året.

Regeringen har inte tydligt informerat riksdagen om att förvaltningsutgifter inom Migrationsverket i dag finansieras i väsentligt större omfattning av anslag 12:2 än av verkets förvaltningsanslag. Vid ett tillfälle – i 2001 års ekonomiska vårproposition – anger man dock att anslag 12:2 också finansierar "personal som arbetar med organiserad verksamhet för asylsökande och vissa andra verksamhetsgemensamma kostnader", vilket är förvaltningsutgifter. I ett tidigare stycke skriver regeringen att "anslagsstrukturen inom migrationsområdet är konstruerad så att myndigheternas förvaltningsutgifter och övriga utgifter hålls isär". Informationen till riksdagen i de två styckena är direkt motsägande. Att anslaget finansierar utgifter för personal m.m. på över 1 miljard kronor anges inte. Möjligheterna att bedöma hur mycket administrationen inom Migrationsverket och de olika verksamhetsgrenarna kostar totalt, försvåras därigenom enligt Riksrevisionen väsentligt. Regeringen har inte heller i sin

information till riksdagen uppgivit flera av de väsentliga brister inom asylprövningen som Migrationsverket redovisat i sin rapport till regeringen och att verket menar att fokus för förklaringar av långa handläggningstider bör flyttas från komplexa asylutredningar till hur man lyckas organisera sin asylprövning.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör se över informationen till riksdagen vad gäller beslutskapacitet, kostnader och produktivitet inom asylprövningen samt orsaker till att tidsmålen inte nås.

5.3 Migrationsverkets genomförande av asylprövningen

De förutsättningar riksdag och regering lagt fast i lagar och förordningar, mål i regleringsbrev och tilldelade resurser m.m. ska styra Migrationsverkets asylprövning. Verkets uppgift är bl.a. att konkretisera regeringens mål, planera, organisera och genomföra asylprövningen samt följa upp och utvärdera dess resultat i förhållande till mål och utnyttjade resurser.

Migrationsverkets huvudsakliga strategi för att minska ärendetiderna, såsom den formulerats i verksamhetsplanerna, har varit att bygga ut "första frontlinjen" genom s.k. transitheter, vilket inkluderat tidig sortering av snabbärenden och att rekrytera fler handläggare till den inledande fasen i asylprocessen. Därutöver finns givetvis en hel flora av åtgärder som ständigt genomförs för att kunna minska handläggningstiderna.

Vår granskning visar dock att de långa handläggningstiderna inte enbart beror på bristande åtgärder i den inledande fasen. De beror också i hög grad på brister i verkets interna mål- och resultatstyrning samt arbetssätt m.m.

5.3.1 Konkretiseringen av regeringens mål m.m.

En effektiv hantering av asylärenden förutsätter tydliga mål som bryts ned i en lämplig underliggande målstruktur och att alternativa vägar att nå mål och delmål noga prövas. Det förutsätter också att verket följer upp flaskhalsar i hanteringen av asylärenden, dvs. ställen där ärendehanteringen går ovanligt långsamt eller stannar upp och ärendena blir liggande samt att olika arbetssätt och rutiner följs upp, liksom att s.k. best practice analyseras och sprids.

Riksrevisionen finner det anmärkningsvärt att Migrationsverket inte i verksamhetsplaneringen tagit sin utgångspunkt i regeringens sexmånadersmål. Tidsmålet i regleringsbrevet ska gälla under det aktuella året; det är inte ett mål som ska uppnås på sikt. Verket har heller inte skriftligt informerat

regeringen – i omedelbar anslutning till att verksamhetsplanen fastställts – om att verket ändrat målen för aktuellt år och förklarat varför man tvingats till detta samt vilka åtgärder som är möjliga att vidta. Verket har inte heller tagit fram en samlad och genomarbetad åtgärdsplan för hur man anser att tidsmålet ska kunna uppnås inom asylprövningen och redovisat för regeringen vilka rationaliseringsåtgärder som verket avser att göra och vilka resurser som krävs för detta.

Riksrevisionens rekommendationer

- Migrationsverket bör ta fram och för regeringen redovisa en samlad strategi och en åtgärdsplan för att nå tidsmålet. Planen bör innefatta tydligt angivna interna mål och delmål samt återrapporteringskrav och bygga på underlag som visar hur handläggningstiderna utvecklas vid olika resursinsatser samt innehålla åtgärder för att utveckla produktiviteten genom ändrade rutiner och arbetssätt för sortering och kommunikation.

5.3.2 Organisation för asylprövningen

Den viktigaste åtgärden som Migrationsverket vidtagit för att nå målen är – enligt vår genomgång av verksamhetsplanerna – att bygga ut den inledande fasen i asylprövningen. Verket ville kunna göra en inledande asylutredning i direkt anslutning till ansökan och ta ställning till ärendets fortsatta handläggning och annat utredningsbehov.

Organisatoriskt har detta inneburit att s.k. transitenheter har inrättats i samtliga regioner. Utbyggnaden har lett till att transitenheterna i dag har fler anställda än asylenheterna sammantaget och att en betydande andel av all asylprövningspersonal för närvarande är anställd på transitenheterna.

Huvudsyftet med denna utbyggnad har varit att öka produktiviteten i asylprövningen. Riksrevisionens beräkningar tyder dock på att produktiviteten inom asylprövningen totalt har minskat. Vår genomgång av produktivetsutvecklingen mellan åren 2002 och 2003 indikerar att produktiviteten har minskat kraftigt för den personal som sysslar med asylprövning på transitenheterna. Asylenheterna har däremot ökat sin produktivitet det senaste året.

En förklaring till produktivetsminskningen på transitenheterna kan vara den omfattande flyttning av personal som gjorts i samband med omorganisationen och inskolningen av ny personal i arbetet.

En annan förklaring kan vara att transitenheterna specialiserat sig på ärenden som avser avvisningar till tredjeland och till hemland. Inom verket har man haft uppfattningen att dessa ärendekategorier kommer att stå för en

växande andel av alla ärenden. Det har inte blivit så. Dessa typer av ärenden representerar till antalet ungefär 25 %⁴⁸, under i stort sett samtliga år sedan 1998, och arbetsmässigt betydligt mindre, eftersom det här främst ska vara fråga om uppenbart ogrundade asylansökningar eller s.k. Dublinärenden.

Riksrevisionen uppskattar att arbetsmängden på transitenheterna i årsarbeten räknat står för cirka en femtedel av den totala arbetsmängden inom asylprövningen, medan resten faller på asylenheterna. Andelen årsarbeten som kan hänföras till asylprövning inom transitenheterna var år 2003 enligt Riksrevisionens uppskattningar mellan 40 och 50 %.

Enligt anslagsvillkoren i regleringsbrevet får 12:2-anslaget inte användas för *asylprövning*. Antalet årsarbeten som kan hänföras till asylprövning inom transitenheterna trots detta är enligt Riksrevisionens beräkningar mellan 187 – 301 år 2003, beroende på vilka antaganden som görs.

Riksrevisionens granskning visar också att de inledande övervägandena och sorteringen av ärenden på transitenheterna inte alltid har fungerat som var tänkt. Riksrevisionen kan notera att språkanalyser och ambassadförfrågningar ofta görs efter den fullständiga utredningen och att biträden sällan förordnas i anslutning till den inledande utredningen. Även i tänkbara Dublinärenden sker förfrågningar ofta i samband med den fullständiga utredningen. En av grundtankarna med utbyggnaden av transitenheter var att utredningar m.m. skulle kunna initieras omgående. Den inledande genomgången av ärendet missar ofta indikationer på ett Dublinärende utan det indikeras först senare.

Riksrevisionens rekommendationer

- Migrationsverket bör tydligt definiera arbetsuppgifterna på transitenheterna i verksamhetsgrenarna prövning och mottagande samt återvändande och genomföra en tidmätning på transitenheterna för att få fram underlag till finansieringen av dessa verksamheter.
- Migrationsverket bör studera andra länders hantering och resurser för att handlägga s.k. snabba ärenden.

5.3.3 Prognoser

För att kunna dimensionera Migrationsverkets asylprövning gör verket en prognos över bl.a. antalet asylsökande framöver. Prognoserna görs fem gånger om året och utgör även underlag för regeringens prognos och budgetdialogen. Av vår granskning framgår att verkets prognoser ofta har

⁴⁸ Migrationsverkets prognos i augusti i år bedömer dock att denna siffra kommer att öka till 30 %. Det kvarstår dock att utredningar ska gå ”snabbt och inte kräva betydande utredningsinsatser eller kompletterande utredningar”.

slagit fel med bortåt 50–100 %. Eftersom dessa prognoser ligger till grund för både regeringens dimensionering och verkets yrkanden om resurser till asylprövningen riskerar även dessa att bli felaktiga och statens kostnader för asylprocessen att öka. En förklaring till att verkets prognoser för nya asylsökande haft låg träffsäkerhet kan vara bristen på aktuell information om pågående flyktingströmmar i närområdet till ett land i krig eller kris. Verket har uppmärksammat detta i årets verksamhetsplanering och avser att utveckla denna rapporteringsverksamhet. En förklaring till att Migrationsverkets prognoser underskattat det faktiska utfallet av antalet avgjorda asylärenden kan vara brister i verkets uppföljningsverksamhet och att verket inte i tillräcklig utsträckning har undersökt hur de faktorer som verket justerar antalet avgjorda ärenden med (upp eller ned) påverkar antalet avgjorda ärenden.

Riksrevisionens rekommendationer

- Migrationsverket bör utveckla prognosverksamheten genom att utöka och kontinuerligt uppdatera informationen, både från ambassader och från andra källor, om flyktingströmmar i närområdet till länder i krig och kris samt förbättra analysen och uppföljningen av de faktorer som påverkar prognosvariabeln antalet avgjorda ärenden.

5.3.4 Uppföljningar

Det finns stora brister i Migrationsverkets uppföljning, både i vilken typ av information som tas fram och i dess kvalitet samt i återförandet av informationen, så att den kan användas för att utveckla och styra verksamheten. Information som inte systematiskt tas fram och dokumenteras är t.ex. produktivitet i form av ärenden per handläggare, tider för olika moment och åtgärder i kedjan från ansökan till beslut och vad de öppna ärendena består av. Information som redovisas med betydande brister är t.ex. kostnader per asylärende och årsarbetare inom asylprövningen. Exempel på information som inte systematiskt återförs till asylenheter och handläggare är tidmätningar och produktivitet.

Det innebär att information som riksdagen ansett är central att följa på området, t.ex. produktiviteten⁴⁹, inte systematiskt följs upp över tiden och analyseras. Uppgifterna om kostnader per asylärende i årsredovisningarna är t.ex. inte jämförbara över åren, och produktivitet i form av ärenden per handläggare redovisas inte alls. Det innebär också att eventuella flaskhalsar i handläggningen av ett asylärende och minskningar i produktivitet blir svårare att identifiera och åtgärda.

⁴⁹ Budgetpropositionen 2000/01:1, 2000/01:SfU2.

Verket har inte heller från huvudkontorets sida reglerat hur ovan angivna nyckeltal och mått ska beräknas och vad som ska ingå i dessa samt hur de ska kvalitetssäkras.

Riksrevisionens rekommendationer

- Migrationsverket bör se över sitt uppföljningssystem i ovan angivna avseenden och centralt reglera hur viktiga nyckeltal och mått ska beräknas och vad som ska ingå i dessa samt hur de ska kvalitetssäkras.

5.3.5 Arbetsätt – sortering och kommunikation

Sortering

Huvudsyftet med den tidigare beskrivna utbyggnaden av transitenheter har varit att separera ogrundade ansökningar och Dublinärenden från den ordinarie hanteringen. Emellertid utgör dessa ärenden endast ca 25 % av alla asylärenden. För resterande 75 % asylärenden tillämpas huvudsakligen en kronologisk princip.

Migrationsverket har således inte tillräckligt tillämpat principen om det kortaste ärendet först vid sortering. Antalet personer i mottagandesystemet, de genomsnittliga handläggningstiderna (i köerna) och de totala kostnaderna har därmed inte minskat så mycket som vore möjligt.

Det är dock först då antalet öppna ärenden äldre än sex månader minskar som det blir försvarbart att mer konsekvent tillämpa principen om det enklaste ärendet först. Så länge ärendena väntat på beslut i mindre än sex månader finns denna möjlighet. När ärendetiderna väl sjunkit under sex månader kan kostnaderna ytterligare minskas för staten på detta sätt. Något som talar för att mer konsekvent göra detta är också att nya omständigheter inträffar som gör att de får prövas med andra förutsättningar än om de prövats tidigare.

Kommunikation

Riksrevisionen kan också konstatera att de rekommenderade tider för t.ex. språkanalyser och yttranden från biträden som verkets huvudkontor angivit ofta inte hålls. Det beror bl.a. på att verket centralt och ansvarig handläggare inte tydligt angivit svarstiden för den som ska svara på en förfrågan eller yttra sig över ett utredningsunderlag. Det beror också på att de som ska svara eller yttra sig inte respekterar angiven svarstid och att handläggarna låter så ske. Verket skickar enligt vår genomgång av 200 personakter och intervjuer inte konsekvent ut en påminnelse eller kontaktar personen i fråga på annat sätt. När det gäller biträden har verket dessutom möjligheter att kontinuerligt följa upp deras arbete och även att vägra att förordna ett visst

biträde om man bedömer att biträdets agerande kan leda till avsevärt högre kostnader. Verket har utsett ett antal regionala kontaktpersoner som har i uppgift att följa biträdenas arbete. Verket har också möjligheter att gå till beslut i de fall biträden inte lämnar ett yttrande inom angiven tid. Verket har också möjligheter att avtala om svarstider och viten m.m. när leveranstider inte hålls i de kontrakt som upprättas med de två större företag i landet som utför språkanalyser. Migrationsverket har således en rad olika möjligheter att se till att svarstiderna hålls.

Enligt Riksrevisionens beräkningar skulle den genomsnittliga handläggningstiden kunna sänkas med ca 22 dagar år 2002 och ca 25 dagar år 2003 om de föreskrifter om tider för kommunikation som Migrationsverket centralt bestämt, hade kunnat hållas för språkanalyser och yttranden från biträden. Ambassadförfrågningar var relativt få och höll sig i många fall inom en månads svarstid. För Dublinförfrågningar fanns inga strikt uttalande svarstider under tidsperioden. Om tiderna för enbart språkanalyser och biträdenas yttranden hålls skulle uppskattningsvis 143 till 200⁵⁰ miljoner kronor potentiellt kunna sparas, under förutsättning att verkets egna resurser för asylprövning varit tillräckliga.

Åtgärder för kommunikation som vidtas efter den fullständiga utredningen kan också förklara den långa tiden på två månader som förflyter mellan det att ett yttrande kommer in från den sökandes juridiska ombud till dess att beslutet är fattat.

Riksrevisionens rekommendationer

- Migrationsverket bör i interna instruktioner ange och följa upp att centralt angivna tider för kommunikation hålls samt att en noggrann inledande sortering av alla ärenden görs i ökad utsträckning och att åtgärder för kommunikation initieras i anslutning till den inledande utredningen.

5.3.6 Kvalitetssäkring

Migrationsverket har i dag inget centralt fastställt system för kvalitetssäkring. Uppföljningar av kvalitet och likformighet i asylutredningar görs inte systematiskt från huvudkontorets sida. I Storbritannien och Danmark ställs krav på att motsvarande myndighet redovisar ett antal angivna aspekter på kvalitet i asylutredningar och att uppföljningen görs av andra personer än de som handlagt ärendena.

⁵⁰ 22 dagar * 239 kr * 27 157 ärenden år 2002 = 143 mkr . 25 dagar * 255 kr * 31 334 ärenden år 2003 = 200 miljoner kronor.

I de ärenden som överklagas sker en extern uppföljning av kvalitet genom Utlänningsnämnden⁵¹, vilket inte sker i andra ärenden, t.ex. positiva asylbeslut och s.k. § 8:8-beslut, som ofta inte hinner överklagas innan verkställighet sker.

Uppföljning sker nästan aldrig efter en verkställd avvisning av de asylsökande. Inte heller har verket följt upp om och i vilken grad generaldirektörens direktiv och utlänningshandbokens m.fl. anvisningar tillämpas. Hur en asylsökande blivit bemött under tiden i Sverige av verket och hur man upplevt att man fått sitt ärende prövat följs också sällan upp.

Riksrevisionens rekommendationer

- Arbete pågår för närvarande inom Migrationsverket med att kvalitets-säkra asylutredningar. Verket bör snabbt ta fram ett centralt fastställt system som inkluderar en dokumenterad kvalitetspolicy, en systematisk uppföljning av kvalitet i asylutredningar från verkets huvudkontor, uppföljning av positiva beslut och s.k. § 8:8-beslut samt av vad som händer med asylsökande efter en verkställd avvisning. Dessutom bör uppföljning av hur en asylsökande blivit bemött av verket ingå i systemet för kvalitetssäkring.

⁵¹ Motsvarande möjligheter att överklaga asylbeslut finns i Danmark och Storbritannien

Bilaga 1 Om total- och stickprovsundersökningen

Riksrevisionen har undersökt alla grundbeslut som fattades under år 2002 och år 2003. Syftet har varit att undersöka vilka och i vilken utsträckning olika kommunikationsmoment m.m. utförs i utredningar samt tider mellan dessa moment.

Migrationsverket kan göra uttag av data på två sätt, dels via resursenheten som använder applikationen PLUS till STAMM, för att ta fram uppgifter till årsredovisningen, dels via förvaltningsavdelningens IT-enhet.

Resursenheten, som normalt ansvarar för statistiska uppgifter om verkets verksamhet, hänvisade till IT-enheten för vår insamling av data eftersom uppgifterna även skulle innehålla *tider för kommunikation i utredningarna* samt tider för var ärenden har handlagts och när och av vilken handläggare.

Riksrevisionen har beställt alla beslut under åren 2002 och 2003 i grundärenden för verksamhetsgrenen asyl av Migrationsverket. IT-enheten på Migrationsverket har lämnat tre filer, för vardera år, till Riksrevisionen med nedanstående uppgifter, dock inte några dossiernummer.

Uppgifterna har hämtats från Migrationsverkets databas för ärendehantering, STAMM. Databasen används av alla verksamhetsgrenar inom verket. Det saknas enhetliga rutiner för hur handläggarna ska registrera uppgifter i STAMM. Omfattningen av inmatad data blir därmed bristfällig för vissa åtgärder. Riksrevisionen har därför kompletterat totalundersökningen med en stickprovsundersökning. Riksrevisionen har gjort ett obundet slumpmässigt urval (OSU) på 200 ärenden av samtliga ärenden där ett grundbeslut fattades under år 2002. Syftet med stickprovsundersökningen var bl.a. att skatta antalet och frekvensen av utförda moment som inte framgår av totalundersökningen och att bedöma kvaliteten i STAMM-uppgifterna.

När IT-enheten sorterade ut data till Riksrevisionen var det inte möjligt för IT-enheten att sortera efter samma principer som Resursenheten använder i uppföljningssystemet PLUS på grund av att PLUS är en mer utvecklad databas där det går att sortera efter mer komplicerade villkor⁵².

Det datamaterial Riksrevisionen fick från IT-enheten innehöll information om alla ärenden där minst ett beslut med ett datum för beslut fattats under

⁵² PLUS har utvecklats med syftet att det skulle vara Migrationsverkets uppföljningssystem. En skillnad är att man i STAMM registrerar besluten in innan de blivit bekräftade, dvs. preliminära beslut medan man i PLUS registrerar besluten först efter att de blivit bekräftade. All information registreras in i STAMM men endast begränsad information registreras in i PLUS.

år 2002 respektive 2003. Vissa felkällor var uppenbara som t.ex. att datamaterialet bl.a. innehöll ansökningar från ambassader, vilket inte ingår i klassificeringen av ett grundärende enligt resursenhetens definition. Dessutom var inte preliminära beslut bortsorterade ur datamaterialet. IT-enheten uppskattar att andelen preliminära beslut i Riksrevisionens datamaterial motsvarar mindre än en promille. Det har inte varit möjligt för Riksrevisionen att rensa bort preliminära beslut däremot har grundärendena sorterats ut enligt IT-enhetens definitioner.

Efter Riksrevisionens utsortering av grundbeslut innehåller datamaterialet ca 94 % av samtliga beslut i grundärenden för åren 2002 och 2003. För att Riksrevisionen över huvud taget skulle kunna sortera ut grundbeslut var IT-enheten tvungen att sätta restriktionen att datumet för avvisningsbeslut var detsamma som datumet för Migrationsverkets beslut. Restriktionen om datumen är antagligen förklaringen till bortfallet eftersom datumen faktiskt är olika. Även om samtliga ärenden i bortfallet skulle uppvisa ett annat resultat, vilket inte är troligt, påverkas dock inte slutsatserna i granskningen.

Riksrevisionens totalundersökning och dess resultat baseras enbart på registrerade uppgifter i STAMM. Riksrevisionen har noterat att handläggarna inte alltid registrerar samtliga eller korrekta uppgifter i STAMM. I vilken utsträckning som registreringarna överensstämmer med verkligheten utförda moment är svårt för Riksrevisionen att uttala sig om. Riksrevisionens slutsatser baseras enbart på de inmatade uppgifterna i STAMM.

Riksrevisionen har valt att dela in datamaterial efter olika kategorier av beslut, t.ex. avvisningsärenden eller bifallsärenden. Detta innebär att Riksrevisionen studerat vilka moment som ingår beroende på typ av ärende. Olika kategorier av ärenden tar olika lång tid att handlägga.

Migrationsverket utför ofta samma moment ett flertal gånger för en och samma person, t.ex. skickas ofta flera ambassadförfrågningar på en sökande, vilket gör att verket har flera inkommande svar. Riksrevisionen har därför valt att undersöka tiden mellan första förfrågan och sista inkomna svaret. Antalet förfrågningar i ett ärende överensstämmer inte alltid med antalet svar. Riksrevisionen noterar därmed att rutinerna för registrering inte genomförs i den utsträckning som borde ske eller att ambassaderna underlåtit att svara på Migrationsverkets förfrågan. Riksrevisionens sammanställning av vissa resultat från undersökningarna – som hänvisas till i rapporttexten – redovisas nedan.

Totalundersökningen

I tabellen nedan har Riksrevisionen ställt samman tider mellan olika moment i asylutredningar från totalundersökningen.

Tabell 1 Sammanställning av tider mellan olika moment i asylutredningar

Moment	2002	2003	2002	2003	2002	2003
	Medel	Medel	Median	Median	Antal	Antal
Från ambassadförfrågan till svar	30,2	44,7	9	12	913	795
Från grundutredning till fullständig asylutredning	63,9	138,9	57	112	381	4 504
Från språkanalys till svar	38,2	46,3	20	22	3 620	2 931
Från ansökan till beslut	218,7	229,5	189	186	25 572	29 442
Ansökan till grundutredning	18,7	20,7	3	1	2 760	14 502
Ansökan till förfrågan enligt Dublinkonventionen*	38,4	–	18	–	8 598	–
Ansökan till fullständig utredning	142,7	152,2	93,5	84	8 942	6 759
Från fullständig asylutredning till yttrandet inkommer från biträdet	70,2	73,4	31	34	4 650	6 072
Från grundutredning till fullständig asylutredning	63,9	138,9	57	112	381	4 504
Från fullständig asylutredning till beslut	120,4	117,6	79	75	9 356	11 313

Källa STAMM och Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från STAMM

*(Riksrevisionen har bara mätt för år 2002, då konventionen upphörde att gälla i september 2003)

Stickprovsundersökningen

I tabellen nedan har Riksrevisionen ställt samman några tider mellan olika moment i asylutredningar från stickprovsundersökningen.

Tabell 2 Sammanställning av tider i dagar mellan olika moment i asylutredningar samt antal i stickprovet

Moment	Medelvärde	Median	Antal
Från inledande utredning till biträde förordnas	101,6 ⁵³	46	63
Från ansökan till biträde förordnas	106,5 ⁵⁴	50,5	78
Från fullständig utredning till den skickas till biträde	14,5 ⁵⁵	5	31
Från ansökan till Dublinförfrågan	35 ⁵⁶	11 ⁵⁷	81
Från fullständig utredning till yttrandet inkommer	69,4 ⁵⁸	28	60
Från yttrandet inkommer till beslut	97 ⁵⁹	54	83

Källa: Personakter hos Migrationsverket

⁵³ 95-procents konfidensintervall för medelvärdet är +/-27,5

⁵⁴ 95-procents konfidensintervall för medelvärdet är +/-30,8

⁵⁵ 95-procents konfidensintervall för medelvärdet är +/-6,8

⁵⁶ 95-procents konfidensintervall för medelvärdet är +/-11,7

⁵⁷ 3 Kvartil är 48,25 dvs. för cirka en fjärdedel av ärendena sker en Dublinförfrågan efter mer än 48 dagar.

⁵⁸ 95-procents konfidensintervall för medelvärdet är +/- 25

⁵⁹ 95-procents konfidensintervall för medelvärdet är +/- 25.

Något om PLUS – Migrationsverkets system för uppföljning

Databasen PLUS är det enda programmet Migrationsverket har för att få fram samtliga beslutade grundärenden. Syftet med PLUS är att använda det för uppföljning samt utvärdering. Från PLUS går det bara att få fram grundläggande uppgifter, t.ex. datum för ansökan och beslut. Från PLUS går det inte att få fram datum för andra moment i utredningen. Det går därför t.ex. inte att mäta tidsåtgången från det en ambassadförfrågan skickas till dess att svaret inkom.

Riksrevisionen noterar att Migrationsverket inte kan använda PLUS för uppföljning av vilka moment som orsakar tidsutdräkt i asylutredningar. Konsekvensen blir att Migrationsverket inte kan åtgärda och styra ineffektiva delar av utredningen.

Något om brister i personakter och STAMM

Riksrevisionen observerade att det saknas information om ärendena även i dossiererna. Både akter och STAMM saknar fullständig information. Efter att ett beslut fattats i ett asylärende genomför Migrationsverket inte någon kontroll av att uppgifterna i STAMM överensstämmer med innehållet i dossiererna.

Riksrevisionen har försökt att erhålla både informationen om ärendena från dossiererna samt STAMM för att få fram hela ärendegången. Ibland saknas information i dossiererna och/eller STAMM trots att båda källorna använts, och i vissa fall är datum fel inregistrerade i STAMM.

Verket har hänvisat till att informationen i dossiererna är fullständig. Riksrevisionen har gått igenom 181 dossierer av det ursprungliga urvalet på 200. Nedan följer några iakttagelser efter genomgången av dossiererna.

- Beslutet saknades i 5 dossierer.
- I STAMM fanns bara 15 ärenden där den inledande grundutredningen var registrerad. I dossieren fanns den inledande grundutredningen i de flesta fallen.
- I STAMM fanns det fler registreringar av språkanalys som skickats i väg på analys än vad det fanns i dossiererna. För inkomna svar på språkanalys var det tvärtom. Det fanns fler svar i dossiererna än vad det var registrerat i STAMM.
- Datumen på dokument i dossierer och registreringar i STAMM överensstämmer inte alltid.

Av resultaten från undersökningen framkom det att Migrationsverkets personal inte alltid registrerar in all information i STAMM samt att akterna inte alltid innehåller samtliga dokument.

Riksrevisionen noterar att Migrationsverkets personal inte har några direktiv om att de måste fylla i STAM eller vem som ansvarar för att samtliga papper finns i akterna. Dessutom finns det ingen personal på Migrationsverket som kontrollerar att de ifyllda uppgifterna i STAMM är korrekta.

I akterna hänvisades det ibland till en annan familjemedlems akt för information, även i fall där barnen var över 18 år. Riksrevisionen anser att det bör finnas information om samtliga moment i varje enskild akt. Om t.ex. en asylutredning genomförs på en familj samtidigt bör kopior av utredningen läggas in i samtliga akter.

I dag kan ett beslut fattas i ett ärende utan att ärendet har en handläggare registrerad i STAMM. Det är också möjligt att registrera in koder som motsäger varandra, t.ex. ej avvisning som avlägsnandebeslut och uppehållstillståndet utan bifall som beslutskod. Ej avvisning som avlägsnandebeslut ska endast användas när uppehållstillståndet beviljas. Migrationsverkets databas STAMM innehåller inte en spärr så att endast vissa kombinationer går att registrera in.

Det har saknats enhetliga definitioner och rutiner för registrering av asylutredningar. Det har inte heller funnits någon central instruktion för när och hur en registrering ska ske eller att dokumenten ska finnas tillgängliga i dossieren. Även ansvarsfördelning för uppföljning/kontroll av att uppgifter i STAMM är korrekta och överensstämmer med innehållet i dossiererna saknas.

Bilaga 2 Personal och ärendeproduktivitet inom transit- och asylenheter

Migrationsverket använder två grundläggande metoder för att redovisa hur mycket personal som arbetar inom verkets olika enheter och arbetsområden. Dels finns en resursredovisning där personalens arbetstid redovisas på verksamhetsgren och kostnadsställe. Dels finns befattningsstatistik som anger inom vilka arbetsområden en person arbetar. Befattningen anger endast ett arbetsområde. Det finns således inte angivet om personen arbetar delvis med t.ex. asylmottagning och delvis med asylprövning. Resursredovisningen kan ske som

- bruttoanställda (totalt anställda utan att tjänstledigheter dragits bort),
- nettoanställda (bruttoanställda minus tjänstlediga),
- årsarbetare (här dras även tillfälliga ledigheter och sjukledigas arbetstid bort och övertid samt timvikariers arbetstid läggs till),
- man i arbete (här dras även semester bort).

Här används årsarbetare. Skälet är det detta mått tar hänsyn till tjänstledigheter, tillfälliga ledigheter, sjukfrånvaro och extra ordinarie tid. För personal som arbetar på asylenheter är resursredovisningen tillräcklig för att belysa hur antalet årsarbetare utvecklats under åren 2000–2003. Den personal som arbetar med asylprövning på transitenheterna redovisas dock för närvarande inte separat i resursredovisningen och inte heller i befattningsstatistiken. Det går alltså inte att direkt utläsa hur många som totalt arbetar med asylprövning (årsarbeten) inom Migrationsverket.

Antalet anställda

Migrationsverket anger dock antalet anställda på arbetsområdet asylprövning i årsredovisningarna för åren 2000–2002.

Tabell 1 Antalet anställda (netto) på arbetsområdet asylprövning i december åren 2000–2003

	2000	2001	2002	2003
Anställda i december	273	344	627	Ej uppgift

Källa. Årsredovisningar för Migrationsverket

Enligt personalenheten på verket fanns 652 personer angivna som asylhandläggare i befattningslistan från december år 2003.

Antalet årsarbetare

Att ta fram uppgifter om antalet årsarbetare inom asylprövningen försvåras av att Migrationsverket redovisar den allra största delen av personalen vid transitenheterna under verksamhetsgrenen asylmottagande och användarkoden Mottagande initial. Se tabell nedan.

Tabell 2 Antalet årsarbetare under år 2000–2003 inom olika verksamheter och verksamhetsgrenar där asylprövning ingår

	2000	2001	2002	2003
Prövning av ansökan	197	184	252	286
Asylprövning initial			16	18
Gränsmottagande	55	83		
Mottagande Initial			207	361
Totalt	252	267	475	665

Källa: Lönestatistik från Migrationsverket

Vid gräns- och transitenheterna finns både verksamheterna prövning av asylansökan och mottagande av asylsökande. För att uppskatta hur många som arbetar med asylprövning inom dessa enheter måste uppgifterna om antalet årsarbetare för dessa enheter justeras ner i två avseenden.

- Genom att ta bort de redovisningsenheter och de befattningar som uteslutande sysslar med mottagandeverksamhet inom gräns- och transitenheterna (t.ex. boendeassistenters arbetstid) inklusive en beräknad andel av administrativt stöd inom dessa enheter.
- För den resterande personalen behöver vi fördela arbetstiden antingen enligt den faktiska tid man ägnat åt respektive asylprövning och asylmottagande – Migrationsverket har dock inte gjort någon tidmätning på transitenheterna – eller enligt en fördelningsnyckel som bygger på andra indikatorer och utifrån dessa uppskatta andelen arbete på respektive verksamhetsgren.

Den första typen av justering har vi sökt att göra på följande sätt. I resursredovisningen särredovisas enheter som renodlat sysslar med mottagning. För att uppskatta den personal som i övrigt renodlat sysslar med mottagandefrågor samt dess andel av det administrativa stödet inom transitenheterna har Riksrevisionen låtit representanter för de olika regionerna ange vilka dessa personer och befattningar är. Även befattningslistor har använts för att uppskatta hur många dessa personer och befattningar är. Därtill finns en grupp av aktiviteter som vissa av våra intervjuade anser inte ska räknas in i asylprövningen. Det avser personal som sysslar med s.k. Dublinärenden. Några avgörande skäl för att betrakta denna aktivitet som en mottagandeuppgift redovisas dock inte. Man menar att Dublinprövningen är en "förprocessuell" aktivitet i förhållande till den

vanliga asylprövningen. Verket prövar enbart i dessa ärenden mot Dublinförordningens föreskrifter om vilket land som ska göra asylprövningen. Andra intervjuade anser att det är en inledande fas i asylprövningen.

Migrationsverkets ledning har ännu inte tagit ställning till hur man ska se på dessa s.k. Dublinärenden och hur de ska finansieras.

Enligt Riksrevisionen kan prövningen av s.k. Dublinärenden knappast betraktas som en uppgift enligt lagen om mottagande av asylsökande. Flera skäl talar snarare för att se denna hantering som ett inledande steg i asylprövningen. Dublinprövningen har dessutom tidigare i stort utsträckning skett inom asylenheterna och tillhört asylprövningen. I ärendestatistiken räknas dessa ärenden som beslutade asylärenden. Denna prövning är också ett nödvändigt led vid prövningen av ett asylärende och om det kallas en förprocessuell aktivitet eller ett inledande steg i asylprövningen spelar mindre roll. Det viktiga är enligt Riksrevisionen att kunna se Dublinprövningen som ett betydelsefullt led i asylprövningen och kunna väga av och samordna denna hantering med följande led i asylprövningen. Vid hanteringen av Dublinärenden prövas också om det finns humanitära skäl för att pröva asylärendet i Sverige. Denna prövning omfattar ungefär 40 till 50 personer och något färre räknat i årsarbeten. Av ovan angivna skäl bedömer vi att det är mest lämpligt att se Dublinprövningen som ett led i asylprövningen i vår granskning.

I underbilagan har uppgifter om årsarbeten inom olika aktiviteter ställts samman för regionerna. Av tabellen nedan framgår antalet årsarbetare efter att Riksrevisionen har justerat för renodlad mottagandepersonal samt dess andel av det administrativa stödet inom transitenheterna, dvs. den första strecksatsen ovan.

Tabell 3 Antal årsarbetare efter justering under år 2000–2004

Årsarbetare	2000	2001	2002	2003
Asylenheter plus Asyl Initial	197	184	268	304
Gränsmottagning	50	75		
Mottagning Initial			190	283
Totalt	247	259	458	587

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar samt bearbetat underlag från personalenheten (lönerapportering) samt uppgifter från ansvariga för transitenheterna m.fl.

Den andra typen av justering är svårare att göra. Nedan finns Riksrevisionens genomgång av transitenheternas verksamhet inom respektive asylprövning och asylmottagande. Av genomgången framgår att den dominerande delen av transitenheternas verksamhet efter justering för renodlad mottagandeverksamhet avser asylprövning. Av genomgången framgår att många mottagandeppgifter är helt rutinmässiga och tar högst någon eller några minuter. Dessa uppgifter kan sorteras i följande grupper:

1. Boende och LMA-kort
2. Ekonomisk utredning inklusive dagersättning och AT-undantag
3. Social utredning
4. Återvändande

Grupp 1 sköts i allmänhet av särskilt utsedda boendeassistenter och boendehandläggare som redan justerats för ovan. För den ekonomiska utredningen lämnar den asylsökande en ekonomisk deklaration. Handläggaren konstaterar bara om dessa uppgifter berättigar till dagersättning. I de allra flesta fallen ange de sökande att de inte har några ekonomiska tillgångar och får därmed dagbidrag m.m. I det stickprov som revisionen gjort har handläggaren i den inledande utredningen ställt några frågor kring den sökandes ekonomi. Det förekommer dock mycket sällan. I de 200 inledande utredningar vi gått igenom har endast i 3 % av fallen noterats enstaka rader i utredningen. När det gäller den sociala utredningen förekommer någon notering i ungefär hälften av fallen. Ofta noterar handläggaren endast frågan om hur den sökande mår eller är frisk. Det normala svaret är att den sökande är frisk. I genomsnitt står det två rader om detta i den inledande utredningen. Dessa två moment tar alltså i allmänhet en försumbar tid av den inledande utredningen.

Arbetet med återvändande sker i huvudsak av särskilt utsedda handläggare eller enheter. Även dessa personers arbetstider har justerats ovan. I någon mån påverkas tiderna i den inledande utredningen av vilka frågor handläggaren ställer kring identitetshandlingar och resvägar utifrån ett återvändandeperspektiv. Ett sådant återvändandeperspektiv har enligt våra intervjuer ännu inte slagit igenom och sådana frågor alltså inte ställts i någon större omfattning under den granskade tidsperioden.

Dessutom deltar personal inom grupp 1 ovan ofta i asylprövningen. Även personal på ordinarie mottagandeenheter ska vid behov bistå med uppgifter till asylprövningen.

Utifrån resultatet av den undersökning som Riksrevisionen gjort är fördelningen 90 % asylprövning och 10 % asylmottagning rimlig. Om verket hävdar att mottagningsverksamhet dominerar – även efter justering av renodlad mottagningsverksamhet – skulle detta tyda på att resurserna är fel allokerade mellan asylprövning och asylmottagande. Verket har för UD i alla år argumenterat för att en krona mer till asylprövning sparar upp till fyra kronor i mottagandekostnaderna. Verket borde i så fall även i den egna verksamheten prioritera tidiga insatser inom asylprövningen.

I tabellen nedan kan man utläsa uppskattat antal årsarbetare inom asylprövningen vid olika nycklar för fördelning av transitenheternas årsarbetstid mellan asylprövning och asylmottagande.

Tabell 4 Antalet årsarbetare totalt vid olika nycklar för fördelning av transitenheternas årsarbetstid mellan asylprövning och asylmottagande

Fördelningsnyckel	2000	2001	2002	2003
100 % (asylprövning)–0 % (asylmottagande)	247	259	458	587
90 %–10 %	242	252	439	559
75 %–25 %	234	240	411	516
60 %–40 %	227	229	382	474

Källa: Migrationsverkets resursredovisning samt uppgifter från ansvariga för transitenheterna m.fl.

Produktiviteten under åren 2000–2003

Om antalet ärenden per handläggare beräknas erhålls vid olika fördelningsnycklar de resultat som framgår av tabellen nedan.

Tabell 5 Antalet asylärenden per årsarbetare inom asylprövningen vid val av olika fördelningsnycklar för verksamheten vid transitenheterna

Ärenden/årsarbetare vid fördelningsnyckel	2000	2001	2002	2003
100 % (asylprövning)–0 % (asylmottagande)	73	65	59	53
90 %–10 %	74	67	62	56
75 %–25 %	77	70	66	61
60 %–40 %	79	74	71	66

Källa: Migrationsverkets lönestatistik samt uppgifter från ansvariga för transitenheterna m.fl.

Oberoende av vilken av ovan nämnda fördelningsnycklar som väljs har produktiviteten minskat under åren 2000–2003. Vid fördelning 90 % asylprövning och 10 % asylmottagande är den uppskattade produktivetsminskningen ca 24 %, vilket framgår av tabell 6 nedan.

Tabell 6 Minskning i produktivitet i form av antal asylärenden per årsarbetare i verket totalt jämfört med år 2000 vid fördelningsnyckel

Fördelningsnyckel	2001	2002	2003
100 % (asylprövning)–0 % (asylmottagande)	10,4 %	18,5 %	26,0 %
90 %–10 %	9,9 %	17,0 %	23,9 %
75 %–25 %	8,8 %	14,5 %	20,0 %
60 %–40 %	7,4 %	11,2 %	15,9 %

Källa: Migrationsverkets lönestatistik samt uppgifter från ansvariga för transitenheterna m.fl.

Uppgifter enligt lönerapportering samt uppgifter ur personaldatabaser m.m.

Uppgifter enligt lönerapportering samt uppgifter ur personaldatabaser m.m.	2000	2001	2002	2003	2004
(Specialiserad mottagningspersonal, dvs. personal som sysslar med boendefrågor, återvändande m.m. på gräns- och transitenheter)					prognos från 18/3
Totalt Migrationsverket					
Asyl initial (årsarbeten)			15,7	17,5	22,4
Asylprövning (årsarbeten)	196,6	183,7	252,4	286,0	244,1
Gränsmottagning (årsarbeten)	44,5	63,3			
Mottagning Initial (årsarbeten)			206,5	361,7	376,9
Totalt (årsarbeten) Asyl, Asyl Initial, Gräns, Mottag Initial	241,1	247	474,6	665,2	643,4
Specialiserad mottagningspersonal (årsarbeten)	-5,2	-8,0	-15,6	-33,59	-39,4
Gräns bokförd på annan kod	10,8	19,8	0	0	0
Specialiserade mottagningsenheter			0,6	-44,5	-61,93
Totalt asylprövning inom Gräns/Transit efter justeringar	50	75	191	283,6	276
Totalt Årsarbetare inom asylprövning efter justeringar	246,71	258,85	458,43	587,1	542
Totalt Årsarbetare i hela verket	1507	1669	2215	2855,4	2825
Region SYD					
Asylinitial			4,2	3,9	3,3
Asylprövning	52,6	42	57,5	62,0	49,5
Gränsmottagning	17,6	21,7			
Mottagning Initial			58,2	71,9	75,7
Totalt årsarbeten enligt lönerapportering	70,2	63,7	119,9	137,8	128,5
Specialiserad mottagningspersonal (antal årsarbetare)	2,6	-3,8	-6,0	-8,1	-7,2
Gräns bokförd på annan kod	10,8	19,8	0	0	0
Specialiserade mottagningsenheter (årsarbetare) t.ex. Finja transit				-5,62	-12,22
Totalt årsarbeten efter justeringar	83,6	87,3	125,9	124,08	109,1
Totalt antal årsarbeten i regionen	306,5	330,3	430,5	512,5	508,1
Region Väst					
Asylinitial			4	3,3	4,8
Asylprövning	36,3	39,6	48,5	66,6	42,2
Gränsmottagning	10,5	14,1			

Uppgifter enligt lönerapportering samt uppgifter ur personaldatabaser m.m.	2000	2001	2002	2003	2004
(Specialiserad mottagningspersonal, dvs. personal som sysslar med boendefrågor, återvändande m.m. på gräns- och transitenheterna)					prognos från 18/3
Mottagning Initial			41,3	72,7	71,9
Totalt årsarbeten enligt lönerapportering	46,8	53,7	93,8	142,6	118,9
Specialiserad mottagningspersonal (antal årsarbetare)	0	-1,3	-5,95	-11,37	-11,37
Gräns bokförd på annan kod					
Specialiserad mottagningsenheter (antal årsarbetare)				-5,42	-8,73
Totalt årsarbeten efter justeringar	46,8	52,4	87,9	125,81	98,8
Totalt antal årsarbeten i regionen	244,2	265,2	388,4	506,4	479,8
Region Stockholm					
Asylinitial			7,5	8,6	6,1
Asylprövning	97,9	88,4	79,8	59,4	57,8
Gränsmottagning	16,4	27,5			
Mottagning Initial			106,6	145,6	123
Totalt årsarbeten enligt lönerapportering	114,3	115,9	193,9	213,6	186,9
Specialiserad mottagningspersonal (antal årsarbetare)	-2,66	-2,87	-3,67	-2,92	-2,92
Gräns bokförd på annan kod					
Spec. mottagningsenheter (årsarbetare) t.ex. Märsta, Bodaviken			0,6	-30,25	-31,71
Totalt årsarbeten efter justeringar	111,6	113,0	189,6	180,43	152,3
Totalt antal årsarbeten i regionen	368,8	434,9	552,1	701,4	651,1
Region Mitt					
Asylinitial			0	1,1	1,2
Asylprövning	5,2	6,5	26,5	37,8	33,6
Gränsmottagning	0				
Mottagning Initial			0	36,0	54,3
Totalt årsarbeten enligt lönerapportering	5,2	6,5	26,5	74,9	89,1
Specialiserade mottagningspersonal (antal årsarbetare)				-4,5	-8,2
Gräns bokförd på annan kod					
Specialiserade mottagningsenheter (antal årsarbetare) t.ex. Transit i Flen år 2004				-3,22	-9,27
Totalt årsarbeten efter justeringar	5,2	6,5	26,5	63,6	71,6
Totalt antal årsarbeten i regionen	314,7	332,4	410	555,0	561

Uppgifter enligt lönerapportering samt uppgifter ur personaldatabaser m.m.	2000	2001	2002	2003	2004
(Specialiserad mottagningspersonal, dvs. personal som sysslar med boendefrågor, återvändande m.m. på gräns- och transitenheterna)					prognos från 18/3
Region Nord					
Asylinitial				0,6	2
Asylprövning	4,8	7,1	39,7	60,0	61,1
Gränsmottagning	0	0	0		
Mottagning Initial				34,7	49,8
Totalt årsarbeten enligt lönerapportering	4,8	7,1	39,7	95,3	112,9
Specialiserad mottagningspersonal (antal årsarbetare)				-6,7	-9,6
Gräns bokförd på annan kod					
Specialiserade mottagningsenheter (antal årsarbetare)					
Totalt årsarbeten efter justeringar	4,8	7,1	39,7	88,6	103,3
Totalt antal årsarbeten i regionen	137	159,3	272,7	415,8	467,9

Bilaga 3 Regeringens återrapporteringskrav på Migrationsverket

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Måluppfyllelse när de gäller rättssäkerhet och åtgärder som vidtas för att säkra måluppfyllelsen	x						
Handläggningstider och balansläge för grundärenden (fyramånaders- resp. sexmånadersmålet)	x	x	x	x	x	x	x
Redovisa tider i olika moment av ärendeflödet, plus analys av avvikelser och vidtagna åtgärder		x	x				
Handläggningstider och balansläge för överklaganden (en- resp. tvåveckorsmålet)	x						
Avvikelser från tidsmålet, dess orsaker t.ex. dokumentlöshet, resvägar inkl. vidtagna åtgärder				x	x	x	x
Hur planeringen bedrivs, vidtagna åtgärder för flexibilitet samt anpassningstid för ökad verksamhet	x						
Vid beräknat 13 000 asylsökande ska balans vid årets slut inte vara högre än balans vid årets ingång					x		
Bedömning av affärsmässighet och kvalitet för tolkar och språkanalyser samt vidtagna åtgärder	x						
Antal asylsökande, dess fördelning på medborgarskap, ålder, kön m.m.	x	x	x	x	x	x	x
Antal flyktingar som saknar pass plus analys och förslag till åtgärder			x				
PUT	x	x	x	x	x	x	x
Orsaker till att asylsökande migrerar samt deras färd- och resvägar	x						
Effektiviteten i det totala ärendeflödet	x						
Redogörelse för hur verket genomför uppdraget att bevaka att andra myndigheters migrationspolitiska handlande är effektivt			x				
Resultat i olika moment av ärendeprocessen samt analys och kommentarer inkl. tid för utredningar				x	x		
Hur målen för politikområdet uppnåtts samt hur andra politikområden påverkar resultatet					x	x	x
Beslut från EU	x	x					
Insatser för flykting- och invandringspolitiken					x	x	

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
i EU och resurser för detta							
Anslagsförbrukning och prognoser framöver	x	X	x	x	x	x	x
Kostnader per verksamhetsgren	x	X	x	x	x	x	x
Styckkostnader och gemensamma kostnaders fördelning på respektive verksamhet		X	x	x	x	x	x
Merkostnader för förvar		X	x	x	x	x	x
Kostnader på A2 för ersättning till asylsökande, deras sjukvård, lokalkostnader, dygnkostnad, pers kostnader m.m.	delvis	X	x	x	x	x	x
Tillgänglig arbetskraft fördelad på verksamhetsgrenar					x	x	
Verkets arbete med personal- och kompetensfrågor, verkets personalstruktur och dess konsekvenser				x	x	x	x
Hur barnperspektivet beaktas				x	x	x	x
Insats för att förbättra asylutredningar och mottagande samt för att förkorta handläggningstiderna för ensamkommande barn							x

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?
– statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB
– Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
- 2004:23 Regelförenklingar för företag