KORTARE VÄNTAN

Betänkande av asylärendeutredningen

SOU
1988:2

KORTARE VÄNTAN

Betänkande av asylärendeutredningen

SOU
1988:2

Statens offentliga utredningar
1988:2
Arbetsmarknadsdepartementet

Kortare väntan

Betänkande av asylärendeutredningen
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5, Stockholm
Tel: 08/739 95 65

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10105-X
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1988

Till statsrådet Georg Andersson

Regeringen bemyndigade den 12 februari 1987 statsrådet Georg Andersson att tillkalla en särskild utredare för att se över organisation och rutiner för handläggningen av asylärenden.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades som utredningsman generaldirektören Lennart Myhlback.

Generaldirektören Thord Palmlund har varit sakkunnig i utredningen. Experter har varit departementssekreteraren Lena Abjörner, departementsrådet Lars Björnberg, avdelningsdirektören Ingemar Cederberg (t.o.m. den 20 oktober 1987), departementssekreteraren Else-Sofi Ericsson, avdelningsdirektören Rune Heiwe, departementsrådet Bo Malmqvist, byråchefen Kurt Malmström, byråchefen Roland Nilsson, departementssekreteraren Lars Påhlsson och byråchefen Bengt Ranland (fr.o.m. den 28 augusti 1987).

Sekreterare i utredningen har varit avdelningsdirektören Lars G. Johansson.

Utredningen har antagit namnet asylärendeutredningen.

Utredningen lämnade i juni 1987 en delrapport (Ds A 1987:3) Kortare väntetider i asylärenden.

Utredningen överlämnar nu betänkandet Kortare väntan. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 1988

Lennart Myhlback

Lars G. Johansson

INNEHÅLL

BILAGOR

SAMMANFATTNING

Uppdraget

Asylärendeutredningens uppdrag har varit att föreslå de organisatoriska och administrativa förändringar som behövs för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Parallellt med detta arbete har en annan utredning gjort en översyn av utlänningslagstiftningen. Enligt utredningarnas direktiv bör målet för handläggningstiderna vara att invandrarverket skall avgöra ett asylärende inom två månader från ansökningsdagen och att regeringen skall avgöra ett överklagande inom två månader.

Nuvarande handläggningstider

Antalet asylsökande har ökat under senare år. Detta har lett till långa handläggningstider i asylärenden. Jag har gjort en undersökning av tiderna i olika led av handläggningen.

De flesta asylsökande får vänta flera månader på att polisen skall genomföra en fullständig asylutredning. Längst är väntetiden för asylsökande som efter inresan placeras på en förläggning på en ort där polisen saknar utredningsresurser och för utlänningar som efter inresan söker asyl hos polismyndigheten i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Den genomsnittliga handläggningstiden vid invandrarverket är för närvarande mellan tre och fyra månader.

I de ärenden invandrarverket fattat utvisningsbeslut är den genomsnittliga handläggningstiden vid verket drygt fem månader och den genomsnittliga tiden från ansökan till invandrarverkets beslut drygt åtta månader.

Så gott som alla som får ett utvisningsbeslut från invandrarverket överklagar detta hos regeringen. Tiden från invandrarverkets beslut till dess överklagandet kommit in till regeringen är i genomsnitt nästan fyra månader. Därav avser ca två månader tid för delgivning och utvecklande av talan och två månader invandrarverkets handläggning av överklagandet innan det överlämnas till regeringen.

Handläggningstiden hos regeringen i överklagandeärenden är för närvarande i genomsnitt ca 3,5 månader. Den totala tiden från ansökan om asyl till regeringens beslut är i genomsnitt drygt femton månader. Om regeringen fastställer invandrarverkets avlägsnandebeslut kan det sedan också dröja lång tid till det verkställs.

Skäl för att minska väntetiderna

Det finns tre starka skäl för att minska väntetiderna i asylärenden.

Det första skälet är humanitärt. För många asylsökande är det påfrestande att under lång tid få vänta på beslut.

Det andra skälet gäller rättssäkerheten. De långa tiderna idag går knappast att förena med den syn på vad rättssäkerhet är som har kommit till uttryck i den nya förvaltningslagen.

Det tredje skälet är ekonomiskt. Med nuvarande antal asylsökande kan kostnaderna för bostäder, ekonomisk hjälp, sjukvård och andra åtgärder för asylsökande under väntetiden uppskattas till mellan 800 och 900 milj.kr. per år. Kortare väntetider minskar dessa kostnader.

Hur mycket kan väntetiderna förkortas?

För att förkorta tiderna väsentligt krävs såväl organisatoriska och administrativa förändringar som vissa resurstillskott till de handläggande myndigheterna. En förutsättning för att nå de angivna målen är också att den tid ärendena ligger för yttrande hos offentliga biträden minskar.

Med de åtgärder som jag föreslår och som redovisas närmare i det följande bör en fullständig asylutredning normalt kunna genomföras inom två veckor från ansökan. Därefter bör man omedelbart kunna fatta beslut i klara bifallsärenden. Inlagan från det offentliga biträdet i övriga ärenden bör normalt kunna komma in till invandrarverket inom ytterligare två veckor. Som genomsnittstid bör det vara möjligt att nå det angivna målet att invandrarverket skall fatta beslut inom två månader från ansökan. Vissa ärenden måste dock ta längre tid. Det gäller t.ex. ärenden som kräver kompletterande utredning från en utlandsmyndighet.

Ett komplett överklagande bör normalt kunna komma in till invandrarverket inom en månad från det att verket fattat ett utvisningsbeslut. I flertalet fall bör en total tid på sex veckor från invandrarverkets beslut till dess överklagandet kommer in till regeringen vara tillräcklig.

Handläggningen av ett överklagande hos regeringen bör normalt vara möjlig att klara inom två månader. I vissa fall kan det emellertid liksom vid invandrarverket behöva ta längre tid.

Den totala tiden från ansökan om asyl till ett slutgiltigt beslut från regeringen skall alltså normalt inte behöva överstiga sex månader.

Koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar

De åtgärder som jag föreslår går bl.a. ut på att asylutredningarna i så stor utsträckning som möjligt koncentreras till utredningsslussar. Där skall de asylsökande vistas till dess utredning är genomförd. Motiven för en koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar är:

- Ett fullständigt asylförhör med alla asylsökande kan hållas kort tid efter ansökan.

- Grundutredningarna kan bli bra och kompletta redan från början genom utredare som är specialiserade på denna uppgift. Genom specialiseringen är det lättare att genomgående få utredare med erfarenhet och kompetens.

- Bättre möjligheter för erfarenhetsutbyte och andra direkta kontakter mellan utredare och beslutsfattare.

- Möjlighet att i direkt anslutning till asylutredningarna sortera ärendena i klara bifallsärenden och ärenden i vilka offentligt biträde skall förordnas. I klara bifallsärenden kan beslut fattas omgående.

- Ökade möjligheter att planera utredningsverksamheten och utnyttja utredningsresurserna effektivt.

- Förutsättningar skapas för bättre planering av själva mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Huvudregeln bör därför vara att en utlänning som tillåts resa in i Sverige för att få en ansökan om asyl prövad skall bege sig till en utredningssluss för att där genomgå ett fullständigt asylförhör. Undantag bör göras bara i sådana fall då man av humanitära, medicinska, familjesociala eller andra särskilda skäl inte rimligen kan begära att den asylsökande skall bege sig till en utredningssluss för utredning.

För att få till stånd en koncentration av utredningarna till slussar föreslår jag att den polismyndighet som tar emot en ansökan om asyl skall kunna bestämma att den asylsökande skall inställa sig på en utredningssluss för asylutredning.

Invandrarverket och rikspolisstyrelsen bör gemensamt utarbeta riktlinjer för överföring av asylsökande till utredningsslussar.

Utredningsslussarna måste utformas så att de asylsökandes behov av socialt och annat stöd under den första tiden i Sverige kan tillgodoses på slussen. Det är särskilt viktigt att situationen för barn och barnfamiljer uppmärksammas under vistelsen på utredningssluss.

Om frågan om direktavvisning aktualiseras i samband med inresekontroll bör polismyndigheten på gränsorten normalt svara för den fullständiga asylutredningen. Polismyndigheter med utlänningsrotlar bör också kunna utreda direktavvisningsärenden själva. Utlänningar som söker asyl i andra polisdistrikt än gränsdistrikten och distrikt med utlänningsrotel bör normalt hänvisas till utredningssluss för fullständigt asylförhör även i de fall direktavvisning aktualiseras.

Ansvaret för asylutredningarna vid utredningsslussarna bör åtminstone tills vidare ligga kvar hos polisen. Om erfarenheterna skulle visa att det kan vara rationellt att helt integrera polisens och invandrarverkets verksamhet vid utredningsslussarna bör frågan om vilken myndighet som skall vara ansvarig för utredningarna prövas på nytt.

Vid utredningsslussarna bör handläggare från invandrarverket tillsammans med utredarna göra en sortering i klara bifallsärenden och ärenden i vilka offentligt biträde skall förordnas. Beslut i klara bifallsärenden skall kunna fattas i anslutning till denna sortering. Vid utredningsslussarna bör också erfarenhetsutbyte ske mellan utredare och beslutsfattare.

En asylsökande som hänvisats till en utredningssluss måste utan dröjsmål lämna slussen när utredningen är slutförd. Snabb genomströmning är en förutsättning för att utredningsslussarna skall kunna ta emot nya asylsökande och för att de utredningsresurser som finns vid slussarna skall kunna utnyttjas jämnt och effektivt.

Jag bedömer att det totalt behövs en fast kapacitet vid utredningsslussarna som gör det möjligt att ta emot och utreda 1.400 asylsökande per månad.

Förläggningar för asylsökande som väntar på beslut

Den som beviljas tillstånd i direkt anslutning till utredningen bör så snart som möjligt placeras ut i en kommun. Med nuvarande antal asylsökande och de svårigheter som råder att få fram tillräckligt många kommunplatser torde det emellertid vara ofrånkomligt med en tids fortsatt placering på förläggning efter vistelsen på slussen även om utlänningen redan fått tillstånd.

Asylsökande som inte får något beslut på slussen skall normalt placeras på en förläggning så snart polisens utredning är genomförd. Han bör sedan vistas på denna förläggning i väntan på slutligt beslut i asylärendet. Om uppehållstillstånd beviljas bör utplacering i en kommun ske så snart möjligt.

Vid förläggningarna skall de asylsökande få ett mottagande som så långt möjligt är avpassat efter deras individuella behov. Det är viktigt med meningsfull fritidsverksamhet som motverkar tristess och social isolering. Barnens situation måste ägnas särskild uppmärksamhet.

Förläggningsorganisationen måste vara flexibel och löpande anpassas till behovet av platser.

De offentliga biträdena

Offentligt biträde bör i enlighet med nuvarande praxis förordnas först när själva asylförhöret är genomfört. I första hand bör ett biträde förordnas som finns nära den förläggning där den asylsökande placeras. Därigenom underlättas kontakterna mellan utlänningen och biträdet, vilket bör öka förutsättningarna för en snabb handläggning.

Denna princip bör dock tillämpas med urskillning. En asylsökandes egna önskemål om ett visst biträde bör normalt tillgodoses om det inte skulle leda till väsentligt ökade kostnader eller till förseningar därför att biträdet är hårt arbetsbelastat. Om offentligt biträde har förordnats i ett direktavvisningsärende bör den asylsökande normalt behålla samma biträde under ärendets fortsatta handläggning även om avståndet är långt. Biträdesbyten bör överhuvudtaget undvikas så långt möjligt eftersom det ofta fördröjer ärendet. I stället bör den asylsökande resa till biträdet.

Jag föreslår att invandrarverket tar över ansvaret för att förordna biträde och att förordnandena av biträde i asylärenden huvudsakligen ombesörjs vid utredningsslussarna. Härigenom blir det möjligt att få till stånd en administrativ samordning mellan beslut om förordnande av biträde och placering av asylsökande på förläggning. Detta bör leda till en viss tidsvinst.

Jag anser att det bör vara möjligt för de offentliga biträdena att normalt komma in med en inlaga i ärendet inom två veckor från det att de har fått del av polisens utredning. Det krävs en bättre bevakning av att utsatta frister hålls och större restriktivitet med att bevilja anstånd.

Åtgärder bör vidtas för att öka tillgången på offentliga biträden.

Handläggningen hos invandrarverket

Jag föreslår vissa åtgärder för att minska liggtiderna. Bl.a. betonar jag vikten av en stark administrativ ledningsfunktion för tillståndsprövningen och vikten av tillräcklig beslutskapacitet.

Vissa tidsvinster bör kunna göras genom att i ökad utsträckning dela in ärendena efter svårighets- och angelägenhetsgrad. Sorteringen av klara asylärenden vid slussarna är ett exempel på detta. Även i övrigt bör en tidig sortering efter svårighets- och angelägenhetsgrad eftersträvas. Härigenom kan resurser frigöras för asylärenden.

I anslutning till ett förslag från utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen konstaterar jag att ett system där muntlig förhandling skall hållas i ett stort antal ärenden kan förlänga handläggningstiderna. Det skulle dessutom komma att ställa stora administrativa och resursmässiga krav för att praktiskt kunna genomföras. Jag anser att bra grundutredningar i alla asylärenden genom kvalificerad personal bör minska behovet av förhandling.

Jag bedömer att det behövs ett visst resurstillskott till invandrarverket för handläggningen av asylärenden för att de uppställda målen för handläggningstiderna skall nås. Närmare beräkningar av resursbehovet bör göras inom ramen för den översyn av invandrarverkets organisation som pågår.

Handläggningen hos regeringen

Vad som allmänt sagts om åtgärder för att minska liggtiderna gäller i stort även för handläggningen hos regeringen.

Jag anser att en viss tidsvinst kan göras om invandrarverket till det offentliga biträdet skickar en kopia på sitt yttrande

till regeringen och uppmanar biträdet att komma in till regeringen med eventuella synpunkter i ärendet senast en viss dag.

Ärendeutvecklingen måste följas noggrant och handläggningsresurserna förstärkas om man bedömer att antalet överklaganden kommer att öka.

Övriga förslag

Det behövs ökade utbildningsinsatser i olika led av ärendehandläggningen. Jag föreslår att invandrarverket får särskilda resurser för planering och genomförande av utbildning.

Jag föreslår en särskild planläggning för att möta variationer i antalet asylsökande.

Mot bakgrund av resultatet av en försöksverksamhet med intensifierad stickprovskontroll i Skåne föreslår jag ett visst resurstillskott till den internordiska passkontrollen. Syftet är att förhindra att utlänningar utan behov av skydd och som bör direktavvisas reser in i landet och får rätt att få sin ansökan prövad av alla instanser. Ett stort antal sådana ärenden kan påverka väntetiderna för utlänningar som kommer till Sverige och har skäl för att få sin asylansökan prövad här i landet.

I övrigt lämnas också vissa förslag om utlandsmyndigheternas medverkan i asylärenden samt om underrättelse om beslut och verkställighet av utvisningsbeslut.

Ekonomiska konsekvenser

De direkta kostnaderna för åtgärder under väntetiden kan minska med 400-500 milj. kr. per år om mina förslag genomförs. För att de verkliga kostnadsminskningarna till följd av förkortade väntetider skall bli av den storleken krävs emellertid att även andra delar av flyktingmottagningen fungerar effektivt. Mina

förslag till åtgärder för att förkorta väntetiderna bör därför kombineras med åtgärder för att dels få till stånd en snabbare utplacering av flyktingar i kommuner, dels underlätta för flyktingarna att klara sin egen försörjning.

Mina förslag leder till kostnadsökningar på vissa håll. Totalt utgör dock dessa kostnadsökningar endast en liten del av de kostnadsminskningar som kan åstadkommas genom kortare väntetider och ett effektivare mottagningssystem.

Genomförande

Mina förslag bör kunna genomföras fullt ut den 1 juli 1989, då avsikten är att den nya utlänningslagen och invandrarverkets nya organisation skall börja tillämpas. I vissa delar bör dock förslagen kunna genomföras successivt innan dess.

För att det nya systemet skall fungera är det nödvändigt att ärendebalanserna har nedbringats så långt möjligt när det genomförs. Jag föreslår därför vissa åtgärder på kort sikt för att minska ärendebalanserna.

Det är också viktigt att det inte finns alltför många utlänningar med tillstånd på invandrarverkets förläggningar när det nya systemet genomförs. Jag anser därför att det är angeläget med en särskild insats från kommunerna för att ta emot en extra kvot med flyktingar innan det nya systemet träder i kraft.

1. UTREDNINGENS UPPDRAG OCH ARBETE

Regeringen tillsatte i februari 1987 två utredningar i syfte att kraftigt förkorta handläggningstiderna för asylärenden. Asylärendeutredningen (A 1987:02) skall enligt direktiven (Dir. 1987:4) se över organisation och rutiner för handläggningen av utlänningsärenden. Utredningen skall föreslå de organisatoriska och administrativa förändringar som behövs för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Den andra utredningen (A 1987:01) skall ll enligt sina direktiv (Dir 1987:3) göra en i första hand teknisk översyn av utlänningslagen. Framför allt skall utredaren lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som kan bidra till att handläggningstiderna för utlänningsärenden förkortas.

Enligt utredningarnas direktiv bör målet för handläggningstiderna vara att invandrarverket skall avgöra ett asylärende inom två månader från ansökningsdagen och att regeringen skall avgöra ett överklagande inom två månader.

Båda utredningarna skall arbeta snabbt och i nära samarbete. Arbetet skall vara slutfört senast vid årsskiftet 1987-88.

Direktiven till asylärendeutredningen återges i sin helhet i bilaga 1.

Innan asylärendeutredningen tillsattes ledde jag en arbetsgrupp inom regeringskansliet som under år 1986 kom med vissa förslag som rörde begränsade delar av organisationen för handläggning av asylärenden. I januari 1986 lämnade denna arbetsgrupp vissa förslag i fråga om polisens handläggning av asylärenden. I juni 1986 lämnades förslag om att arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet tillfälligt borde förstärkas med en extra arbetsstyrka för att under en kortare tid arbeta av den stora balans av utlänningsärenden som då fanns hos regeringen. En sådan extrastyrka sattes in under perioden september 1986 - mars 1987. I januari 1987 rapporterade arbetsgruppen om väntetid och rättssäkerhet i asylärenden. Arbetet i asylärendeutredningen har i väsentliga delar byggt vidare på och inneburit en fördjupning av de analyser som gjordes i den nämnda arbetsgruppen.

För att klarlägga orsakerna till långa handläggningstider och för att kunna bedöma effekterna av olika tänkbara åtgärder har jag gjort en egen undersökning av liggtider och flaskhalsar i olika led av handläggningskedjan. Resultaten av denna undersökning redovisas i avsnitt 3.2.

Vidare har ärendebalanserna inom polisen, invandrarverket och regeringen undersökts vid olika tillfällen. Utvecklingen av ärendebalanserna redovisas i avsnitt 3.3. En särskild undersökning har också gjorts i fråga om verkställighet av regeringens utvisningsbeslut.

Under arbetets gång har jag besökt bl a invandrarverket, förläggningar och polismyndigheter för att studera organisation och rutiner och för att diskutera åtgärder som kan leda till kortare handläggningstider. Några av utredningens experter har också besökt Köpenhamn för att studera det danska systemet för handläggning av asylärenden och mottagning av asylsökande. Jag har tillsammans med en expert besökt svenska ambassaden i Chile för att studera handläggningen av asylärenden vid en utlandsmyndighet med ett stort antal sådana ärenden.

Jag lämnade i juni 1987 en delrapport (Ds A 1987:3) Kortare väntetider i asylärenden. Rapporten innehöll bl a principförslag till ny organisation för handläggning av asylärenden och mottagande av asylsökande. En sammanfattning av förslagen i delrapporten finns i bilaga 2.

Delrapporten har genom arbetsmarknadsdepartementet sänts till berörda myndigheter och organisationer och till de kommuner som träffat överenskommelse med invandrarverket om flyktingmottagande. Dessa uppmanades att komma in med eventuella synpunkter på principförslagen skriftligt direkt till utredningen. Rikspolisstyrelsen har i sin tur sänt ut delrapporten till samtliga polismyndigheter och uppmanat dem att komma in med eventuella synpunkter till utredningen.

Skriftliga synpunkter på delrapporten har kommit in till utredningen från några centrala myndigheter, ett tjugotal polismyndigheter, ett par rättshjälpsnämnder, ett trettiotal kommuner, de frivilligorganisationer som är med i den till arbetsmarknadsdepartementet knutna flyktingpolitiska beredningen samt från ytterligare ett tiotal organisationer och enskilda. En sammanställning av vilka myndigheter och organisationer som kommit in med synpunkter samt av huvudinnehållet i dessa synpunkter finns i bilaga 3.

Synpunkter på principförslagen i delrapporten har också inhämtats vid ett seminarium som ordnats med personal vid berörda byråer inom invandrarverket samt vid sammanträffanden med företrädare från frivilligorganisationer och offentliga biträden.

De synpunkter som lämnats på principförslagen är i huvudsak positiva. Mina förslag i slutbetänkandet utgår därför i huvudsak från principförslagen och är en vidareutveckling av dessa.

I delrapporten föreslogs att en översyn borde göras av invandrarverkets hela organisation. Regeringen har den 22 oktober 1987

givit invandrarverkets nya generaldirektör i uppdrag att som särskild utredare göra en sådan översyn. Den påbörjade översynen kommer att behandla organisatoriska och administrativa frågor som gäller handläggningen inom invandrarverket. I slutbetänkandet begränsar jag mig därför vad gäller handläggningen hos invandrarverket till att lämna vissa principiella förslag som bör behandlas närmare av organisationsutredningen.

I övrigt lämnas i slutbetänkandet dels vissa förslag vad gäller organisation, administrativa rutiner och resurser inom berörda myndigheter, dels förslag som gäller organisationsstrukturen i stort och samverkan mellan olika aktörer i handläggningen av asylärenden.

Samråd har skett med utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen som samtidigt som jag lämnar mina förslag till organisatoriska och administrativa förändringar lämnar ett förslag till ny utlänningslag. Berörda fackliga huvudorganisationer har informerats om mina förslag.

2. NUVARANDE ORDNING FÖR HANDLÄGGNING AV ASYLÄRENDEN OCH MOTTAGANDE AV ASYLSÖKANDE

2.1 Handläggningen av asylärenden.

I utlänningslagen (1980:376) anges på vilka villkor utlänningar får resa in i Sverige samt uppehålla sig här. En huvudregel är att den utlänning som önskar bosätta sig i Sverige skall ha sökt och beviljats uppehållstillstånd före inresan i landet. Undantagna från denna regel är emellertid bl.a. personer som omfattas av 3, 5 eller 6 §§ utlänningslagen, dvs personer som är flyktingar, krigsvägrare eller - utan att vara flyktingar - åberopar flyktingliknande skäl. Dessa personer kallar jag i fortsättningen asylsökande. Undantagna från regeln om att uppehållstillstånd skall vara beviljat före inresan är också personer som har vissa nära familjemedlemmar bosatta i Sverige samt andra med mycket starka skäl för att söka uppehållstillstånd efter inresan.

Ansökan om uppehållstillstånd som görs före inresan skall ges in till svensk utlandsmyndighet. Alla sådana ansökningar om uppehållstillstånd sänds till invandrarverket som är beslutande myndighet. Invandrarverkets beslut i dessa ärenden kan inte överklagas.

De lokala polismyndigheterna svarar för inresekontroll. Kontrollen syftar till att hindra utlänningar, som inte har rätt att vistas i landet, från att resa in i Sverige. Fullständig inresekontroll förekommer på orter i Sverige som har direkt flyg-

eller båtförbindelse med utomnordiskt land. Dessutom förekommer stickprovskontroll bl.a. på de orter som har båt- eller färjeförbindelser med Danmark. Om en utlänning saknar erforderligt tillstånd eller om han inte har medel för sitt uppehälle kan polismyndigheten besluta att avvisa utlänningen. Ett sådant beslut kan under vissa förutsättningar verkställas omgående. Den som ansöker om asyl har dock som regel rätt att få sin sak prövad av invandrarverket.

En ansökan om asyl görs hos den lokala polismyndigheten. Ansökan kan antingen göras i samband med inresan eller senare under vistelsen i landet. Polismyndigheten gör snarast ett inledande förhör för att utröna utlänningens identitet och vilka skäl som åberopas. En preliminär bedömning görs av om utlänningen kan anses ha rätt att få sin ansökan prövad medan han är kvar i landet eller om det kan bli aktuellt att avvisa honom eller henne. I det senare fallet hålls snarast möjligt ett mer ingående förhör som skall vara tillräckligt detaljerat för att kunna läggas till grund för en asylbedömning.

Om polisen redan efter det korta inledande förhöret bedömer att utlänningen har rätt att stanna kvar i väntan på prövning genomförs normalt den fullständiga asylutredningen senare. Utlänningar som söker asyl i samband med inresan inkvarteras i allmänhet på en förläggning och den fullständiga asylutredningen genomförs av polismyndigheten på förläggningsorten. De utlänningar som ansöker om asyl först en tid efter inresan hänvisas också i viss utsträckning till en förläggning. När ansökan görs en tid efter inresan genomförs dock för närvarande den fullständiga asylutredningen oftast av polismyndigheten där ansökan lämnats in.

Enligt huvudregeln i utlänningslagen skall ärenden där asylskäl åberopas överlämnas av polismyndigheten till invandrarverket för beslut. Det finns dock ett viktigt undantag från polisens skyldighet att överlämna ärendet till invandrarverket. Om polismyndigheten anser att utlänningens påstående om risk för politisk

förföljelse är uppenbart oriktigt eller att skälen för att inte vilja återvända till hemlandet uppenbart kan lämnas utan avseende, får polismyndigheten fatta beslut om avvisning, s.k. direktavvisning. Polismyndigheten får också besluta om avvisning till ett annat asylland, om det är uppenbart att utlänningen inte löper risk att sändas vidare därifrån till förföljelselandet.

En polismyndighets beslut om direktavvisning är avsett att kunna meddelas och genomföras mycket snabbt. Utlänningen har i dessa ärenden inte möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde såvida han inte hållits i förvar ett visst antal dygn. Avvisningsbeslutet får verkställas även om det har överklagats. I de fall asylskäl åberopats av utlänningen måste dock beslutet anmälas till invandrarverket. Det får inte verkställas förrän invandrarverket förklarat att man inte vill överta ärendet. Anmälningsförfarandet går som regel snabbt. Under tjänstetid översänds handlingarna i allmänhet till invandrarverket via telefax. Efter tjänstetidens slut kontaktas en jourhavande tjänsteman på invandrarverket per telefon.

I asylärenden som överlämnas till eller övertas av invandrarverket har den asylsökande rätt till rättshjälp genom offentligt biträde om det kan bli aktuellt att utvisa utlänningen. I de anmälningsärenden som övertas av invandrarverket initierar verket offentligt biträde genom att anmäla behovet till någon av landets fyra rättshjälpsnämnder. I övriga ärenden är det polisen som skall anmäla behov av offentligt biträde. I princip har den asylsökande rätt till biträde redan under polisens utredning. Frågan aktualiseras emellertid som regel först när polisförhören i praktiken är avslutade eftersom det oftast är först då som behovet av rättshjälp kan bedömas. I de fall det redan av polisens asylförhör framgår att uppehållstillstånd kommer att meddelas förordnas inte något offentligt biträde.

När polisens fullständiga utredning i ett asylärende och i förekommande fall det offentliga biträdets inlaga har kommit in till

invandrarverket kan beslut fattas i frågan om uppehållstillstånd. Ibland görs emellertid kompletterande utredningar, på begäran av utlänningen eller dennes ombud eller på invandrarverkets initiativ. Sådana utredningar genomförs ibland av utlandsmyndigheterna på uppdrag av invandrarverket.

Om invandrarverket avslår en begäran om uppehållstillstånd fattas som regel också ett beslut om utvisning. Invandrarverkets beslut delges utlänningen genom den lokala polismyndigheten.

Om invandrarverket fattat beslut om utvisning eller avvisning kan detta beslut överklagas till regeringen (arbetsmarknadsdepartementet). Likaså kan verkets beslut att avslå ansökan om resedokument och flyktingförklaring överklagas till regeringen även i de fall uppehållstillstånd har beviljats. Överklagandet ges in till invandrarverket som med eget yttrande översänder ärendet till regeringen utom i de fall verket finner anledning att ändra sitt eget beslut. I sådana fall får utlänningen av invandrarverket uppehållstillstånd och ärendet behöver inte gå vidare till regeringen.

Om regeringen bifaller ett överklagande återgår ärendet till invandrarverket som utfärdar tillstånd.

Om regeringen inte ändrar invandrarverkets utvisnings- eller avvisningsbeslut överlämnas ärendet till polisen för verkställighet. Polismyndigheten håller som regel ett s.k. verkställighetsförhör med utlänningen. I detta läge kan utlänningen hävda att det finns hinder för att verkställa beslutet. Om det åberopas nya asylskäl som inte tidigare prövats, är polismyndigheten skyldig att överlämna ärendet till invandrarverket. Detsamma gäller om det finns andra skäl att inte verkställa beslutet eller om det är tveksamt hur verkställigheten skall ske. Ett beslut av polisen att inte överlämna ett verkställighetsärende kan överklagas till invandrarverket, som då kan överta verkställighetsärendet. Invandrarverkets beslut i ett verkställighets-

ärende kan under vissa förutsättningar överklagas till regeringen.

2.2 Mottagandet av asylsökande

Den 1 januari 1985 infördes ett nytt system för att ta emot asylsökande och flyktingar i Sverige. Detta system bygger på samverkan mellan staten, kommunerna och de utlänningar som söker asyl i Sverige. Statens invandrarverk är statlig huvudman för flyktingmottagningen. Invandrarverket driver förläggningar och skall träffa överenskommelser med kommuner om att de skall ta emot asylsökande och flyktingar mot statlig ersättning.

Enligt de riktlinjer för mottagandet av asylsökande som antogs av riksdagen år 1984 bör utlänningar, som i samband med inresan till Sverige söker asyl och inte direkt avvisas, hänvisas till en kortare tids inkvartering vid en förläggning, där normalt asylutredningen görs. Under vistelsen på förläggningen skall också göras en planering av i vilken kommun det fortsatta mottagandet bör ske. Vidare genomgår den asylsökande en inledande hälsoundersökning.

Enligt de senare riktlinjer som fastställdes av riksdagen hösten 1985 skall också utlänningar som söker asyl en tid efter inresan i ökad utsträckning inkvarteras på utredningsförläggning under den tid polisens utrednig i asylärendet genomförs. Fortfarande är det dock ca 25 % av samtliga asylsökande som tas emot i en kommun under hela väntetiden. De kommunala myndigheterna svarar då för inkvartering och socialt stöd.

Invandrarverket driver permanenta förläggningar i Alvesta, Moheda, Hallstahammar, Flen och Landskrona. Den första juli 1987 öppnade verket också en fast utredningssluss för asylsökande i Carlslund, Upplands Väsby kommun. Samtidigt inrättades ett utredningsannex i anslutning till förläggningen i Flen. Vid behov

får verket också anordna och driva tillfälliga förläggningar samt svara för annan temporär inkvartering av asylsökande i anslutning till inreseorterna. För närvarande finns ett stort antal tillfälliga förläggningar (se avsnitt 3.4).

När polisens asylutredning och övriga åtgärder är genomförda skall den asylsökande som tagits emot på en förläggning så snart som möjligt placeras ut i en kommun som har planerat ett mottagande. Målet är att utplacering i en kommun skall kunna ske efter fyra veckor. De faktiska vistelsetiderna är dock väsentligt längre (se avsnitt 3.4).

De kostnader kommunerna har för bostäder och ekonomisk hjälp åt asylsökande ersätts i sin helhet av staten. För varje asylsökande som kommunen tar emot lämnas också statlig ersättning i form av ett schablonbelopp för vissa andra kostnader.

2.3 De handläggande myndigheternas organisation och resurser

2.3.1 Polismyndigheterna

I de större polisdistrikten finns för handläggning av utlänningsärenden särskilda utlänningsrotlar. För närvarande finns ett drygt tiotal utlänningsrotlar.

Utredningar i asylärenden görs normalt av polismän. I vissa polisdistrikt förekommer emellertid också att utredningar görs av administrativ personal. Beslut i avlägsnande- eller verkställighetsärenden fattas av polismästare eller polisintendent.

Sedan den 1 januari 1985 finns hos polismyndigheten i Katrineholm några fasta tjänster särskilt inrättade för asylutredningar vid invandrarverkets förläggning i Flen. Under år 1987 har antalet fasta tjänster i Katrineholm utökats och ett antal nya tjänster för asylutredningar har inrättats hos polismyndigheten

i Stockholm. Tjänsterna i Stockholm är avsedda för asylutredningar vid den utredningssluss som har öppnats i Carlslund i Upplands Väsby kommun.

Vid övriga polismyndigheter finns inte några särskilda tjänster för asylärenden, utan verksamheten bedrivs inom ramen för polisens fria resurser. Vid polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt på de orter där invandrarverket bedriver permanenta förläggningar har dock regeringen inrättat ett antal göromålsförordnanden för asylutredningar. För närvarande finns ett tjugotal sådana göromålsförordnanden.

Rikspolisstyrelsen har genom en enkät i september 1987 försökt kartlägga hur stora personalresurser inom polisen som för närvarande avsätts för asylutredningar och verkställighetsärenden. Enligt denna kartläggning uppgick antalet årsarbetskrafter som var avdelade för dessa uppgifter till totalt 215. Därav var 145 polismän och 70 administrativ personal. I dessa siffror ingår inte den personal som svarar för passkontroll. Enbart passkontrollverksamheten kan beräknas sysselsätta 112 polismän och 132 administrativ personal.

2.3.2 Invandrarverket

Vid invandrarverket handläggs asylärenden inom tillståndsbyrån. Verksamheten vid tillståndsbyrån är uppdelad på byrålednig med tillhörande stabsfunktioner samt nio sektioner. Ärendena fördelas mellan sektionerna efter de sökandes nationalitet. Huvuddelen av ärendena beslutas inom de olika sektionerna. För sökanden positiva beslut kan normalt fattas av en ensam tjänsteman inom sektionen. Alla beslut i avlägsnandeärenden fattas efter ett föredragningsförfarande där två handläggande tjänstemän deltar. Principiellt viktiga ärenden förs upp till byrålednigen för beslut. Byrålednigen fattar också beslut vid omprövning av beslut i samband med ett överklagande samt i fråga om yttranden till regeringen i överklagandeärenden.

I invandrarverkets handläggning av asylärenden deltar också registerenheten, som registrerar ansökningar och beslut, tar fram beslutsunderlag och svarar på frågor som sökanden ställer. Vid registerenheten beslutar man också i vissa andra tillståndsärenden än asylärenden. En organisatorisk samordning av tillståndsbyrån och registerenheten pågår.

Den genomsnittliga totala bemannigen på tillståndsbyrån och registerenheten var budgetåret 1986/87 169 årsarbetskrafter. Bemanningen har ökat och är för närvarande ca 200 årsarbetskrafter.

2.3.3 Regeringen

Hos regeringen handläggs utlänningsärenden i arbetsmarknadsdepartementet. Där finns en utlänningsenhet, vars arbete domineras av handläggning av enskilda utlänningsärenden. Dessutom finns en expeditionschef som enbart svarar för dessa ärenden. På utlänningsenheten finns tre sektioner. Bemanningen uppgår totalt till drygt 30 årsarbetskrafter.

3. DEN AKTUELLA SITUATIONEN

3.1 Antalet asylsökande och flyktingar

Antalet utlänningar som kommit till Sverige och sökt asyl har sedan år 1984 varit väsentligt större än tidigare under 1980-talet. Mellan år 1983 och 1984 ökade antalet asylsökande från ca 3.000 till 11.500. Ökningen fortsatte år 1985 då antalet asylsökande var närmare 15.000. Under år 1986 skedde en viss nedgång under våren men sedan ökade antalet asylsökande åter och det totala antalet under året var ca 15.000. Under år 1987 har antalet asylsökande fortsatt att öka. I genomsnitt har ca 1.500 personer varje månad sökt asyl i Sverige. Totalt beräknas antalet asylsökande uppgå till ca 18.000 under år 1987.

Av de asylsökande direktavvisades mellan 15 och 20 % vid gränsen under år 1984 och 1985. Under de två senaste åren har knappt 10 % direktavvisats.

Av de utlänningar som sökt asyl under år 1987 har ungefär hälften gjort detta i samband med inresan i Sverige. Merparten av dessa har ansökt om asyl på Arlanda flygplats. De utgör drygt 35 % av samtliga asylsökande. En ökande andel utlänningar söker asyl efter en tids vistelse i landet. Det är i första hand utlänningar som får resa in här utan visum eller har rest in på besöksvisering men som efter en tid i landet har sökt asyl. En mindre del av dem som söker asyl efter inresan saknar passhand-

lingar. De har antingen rest in utan att ha kontrollerats vid inresekontrollen eller gjort sig av med sina passhandlingar sedan de kommit till landet. Av dem som söker asyl i samband med inresan saknar en stor del passhandlingar. Under år 1986 var det totalt drygt 40 % av alla asylsökande som saknade passhandlingar.

Det största antalet asylsökande kommer från Iran. Under år 1986 och 1987 har emellertid antalet asylsökande från Chile och Etiopien ökat mest.

Sedan år 1983 har i runda tal följande antal personer getts rätt till bosättning som flyktingar, av flyktingliknande eller humanitära skäl:

1983	1984	1985	1986
4.900	7.000	8.600	17.400

Under de tre första kvartalen 1987 har ca 14.900 utlänningar beviljats uppehållstillstånd av sådana skäl.

Det finns inte någon löpande statistik över hur stor andel av dem som söker asyl som får uppehållstillstånd av invandrarverket resp. efter regeringens bifall på ett överklagande. Någon löpande statistik över hur många utvisningsbeslut som verkställs finns inte heller.

Andelen sökande som har sådana skäl att de beviljas tillstånd att stanna i Sverige varierar mycket mellan olika nationaliteter. Andelen som beviljas tillstånd kan också variera något över tiden beroende på vilka grupper som kommer till Sverige och söker asyl och hur situationen förändras i olika länder. På grundval av de senaste årens erfarenheter kan ca 90 % av de asylsökande, som inte har direktavvisats vid gränsen, beräknas få uppehållstillstånd beviljat genom beslut av invandrarverket

eller genom ett överklagande hos regeringen. Ca 70 % kan beräknas ha fått uppehållstillstånd av invandrarverket i första instans. Övriga har fått uppehållstillstånd genom invandrarverkets omprövning eller regeringens bifall på ett överklagande eller också har de fått stanna efter hinder att verkställa ett utvisningsbeslut.

Invandrarverket har tagit fram statistik över hur stor andel av de beslut i avlägsnandeärenden man fattade i första instans under de tre första kvartalen 1987 som var bifallsbeslut respektive utvisningsbeslut. Även denna statistik visar att ca 70 % har fått uppehållstillstånd av invandrarverket i första instans och att ca 30 % har fått ett utvisningsbeslut av invandrarverket. Statistiken visar också på stora variationer mellan olika nationaliteter. Av asylsökande från Iran och Etiopien har drygt 90 % fått stanna genom beslut av invandrarverket i första instans. För asylsökande från Chile är motsvarande siffra ca 50 % och för personer från Polen ca 30 %.

I en annan kartläggning har invandrarverket för några nationaliteter följt upp vad som hände de personer som sökte asyl under en femmånadersperiod våren 1986. Av denna kartläggning framgår att nästan alla som fått ett utvisningsbeslut av invandrarverket hade överklagat detta och att invandrarverket omprövat sitt beslut i ca 30 % av de överklagade ärendena. Det innebär att ca 10 % av det totala antalet hade fått uppehållstillstånd av invandrarverket efter omprövning. En något mindre andel hade fått stanna till följd av bifall från regeringen på överklagandet. Drygt 5 % hade direktavvisats. Ca 5 % av dem som fått resa in i landet och vänta på beslut här hade lämnat landet inom ett och ett halvt år sedan de fått avslag på sitt överklagande och regeringens beslut verkställts. Av de granskade ärendena var drygt 5 % ännu inte avgjorda efter ett och ett halvt år. Huvuddelen av dessa ärenden avsåg asylsökande från Chile.

3.2 Nuvarande handläggningstider

Det stora antalet asylsökande har lett till långa handläggningstider i asylärenden trots att myndigheternas resurser för handläggning har förstärkts successivt. Tiden från det ansökan görs till dess invandrarverket fattar beslut överstiger ofta ett halvår. Många asylsökande får vänta flera månader på att polisens fullständiga asylutredning skall genomföras. Om det inte är fråga om ett klart bifallsbeslut tar det sedan viss tid till dess att biträdet kommer in med sin inlaga och invandrarverket kan påbörja sin handläggning av ärendet. Den genomsnittliga tiden för invandrarverkets handläggning har under det senaste året varit mellan tre och fyra månader. Variationerna i handläggningstid är dock stora. I en del av de ärenden i vilka invandrarverket fattar bifallsbeslut är handläggningstiden vid invandrarverket bara någon månad och därmed även tiden från ansökan till invandrarverkets beslut också väsentligt kortare än genomsnittet. I många ärenden är å andra sidan invandrarverkets handläggningstid väsentligt längre än genomsnittet. I ca 25 % av alla ärenden som invandrarverket avgjorde under första halvåret 1987 översteg verkets handläggningstid sex månader.

Särskilt långa är väntetiderna i de ärenden där invandrarverket beslutar att avslå ansökan och utvisa den sökande och där denne sedan överklagar beslutet till regeringen. Väntetiden från det ansökan görs till dess regeringen meddelar sitt beslut överstiger ofta ett år. Inte sällan uppgår tiden till mer än ett och ett halvt år. Ännu längre väntan förekommer också.

Bl.a. för att få bättre kunskap om handläggnings- och liggtider i samtliga instanser och om vilka flaskhalsar som finns på olika håll i systemet har jag låtit göra en omfattande undersökning av tiderna i olika led av handläggningen för ett antal ärenden som avgjorts i högsta instans. Undersökningen har omfattat överklaganden i utvisnings- och avvisningsärenden som avgjordes av regeringen under perioden 1 juni - 30 september 1987 och som kom-

mit in till arbetsmarknadsdepartementet efter den 1 juli 1986 och därmed har handlagts efter de ändrade regler för handläggning av överklaganden som infördes vid denna tidpunkt. Dessa regler innebär att överklagandet ges in till invandrarverket som skall vidaresända ärendet till regeringen med eget yttrande. Äldre ärenden som avgjordes under den redovisade perioden har inte undersökts därför att handläggningen av dessa skett på ett delvis annorlunda sätt.

I den genomförda undersökningen, som totalt omfattade 237 ärenden, har bl.a. undersökts tiden från asylansökan till polisutredning, handläggningstiden vid invandrarverket, tiden för delgivning av invandrarverkets beslut, tiden från det att invandrarverket fått in ett komplett överklagande tills verkets yttrande över detta kommit in till regeringen samt handläggningstiden hos regeringen. Vidare har den tid som de offentliga biträdena haft ärendena för yttrande i olika faser av handläggningen undersökts för samtliga ärenden, liksom den tid som gått åt för yttranden från andra myndigheter. Liggtiderna inom respektive myndighet har i vissa avseenden också kunnat undersökas.

Den första väntetiden för en asylsökande är tiden från ansökan till polisens fullständiga utredning i ärendet. Vad gäller denna väntetid är dock resultatet av den genomförda undersökningen inte rättvisande. Tiden är i vissa ärenden betydligt längre än vad som framgår av undersökningen. Orsaken till detta är att den formella ansökan om uppehållstillstånd inte alltid upprättas i samband med att den asylsökande första gången anmäler sig hos polisen och begär asyl utan först i samband med att det fullständiga asylförhöret genomförs. Några säkra slutsatser om den genomsnittliga tiden och variationer i tider mellan olika ärenden kan därför inte dras. Vad som kan konstateras är dock att minst hälften har fått vänta mer än en månad på polisens fullständiga asylutredning och att denna väntetid har varit mer än sex månader i minst 7 % av alla ärenden. Uppgifter direkt från polismyndigheter och förläggningar visar att det är normalt

att en asylsökande får vänta ett par månader på fullständig asylutredning.

Tiden från det att biträde har förordnats tills biträdet kommer in med sin inlaga i ärendet är enligt undersökningen i genomsnitt drygt sex veckor. Det tar alltid en viss tid från förordnandet till dess biträdet får del av handlingarna i ärendet. Normalt tar detta högst en vecka och mer än två veckor är sällsynt. Även om man skulle räkna med en så lång tid som två veckor i alla ärenden innebär det att tiden för biträdets inlaga i mer än 60 % av alla ärenden överstiger de två veckor som polismyndigheten normalt anger som tid för biträdets inlaga. Genomsnittstiden från det biträdet får del av utredningen till dess inlagan kommer in kan beräknas till strax under en månad. I drygt 20 % av alla ärenden överstiger tiden från förordnandet till dess biträdet kommer in med sin inlaga två månader.

Den genomsnittliga handläggningstiden vid invandrarverket i de ärenden som studerats är drygt fem månader. Det är betydligt längre tid än genomsnittet för samtliga ärenden som avgörs av invandrarverket eftersom min undersökning endast omfattar ärenden i vilka invandrarverket fattat negativa beslut. En del klara bifallsärenden handläggs väsentligt snabbare än genomsnittet. Av undersökningen framgår vidare att handläggningstiden vid invandrarverket har överstigit sex månader i drygt 30 % av de aktuella ärendena och att handläggningstiden vid verket varit längre än ett år i närmare 10 % av ärendena.

Den totala tiden från ansökan om asyl till invandrarverkets beslut är i genomsnitt drygt åtta månader i de ärenden som studerats. Detta kan jämföras med det mål på två månader som angivits i utredningens direktiv. Endast 3 % av de aktuella ärendena avgjordes inom två månader från ansökan.

En väsentlig del av den totala väntetiden i de ärenden som prövas av regeringen utgörs av tiden från invandrarverkets beslut

till dess överklagandet kommer in till regeringen. För denna tid har inget mål angivits i direktiven. Den analys jag gjort av nuvarande handläggningstider visar emellertid att genomsnittstiden från invandrarverkets beslut till dess att överklagandet har kommit in till regeringen är nästan fyra månader. Därav avser ca två månader tid för delgivning och utvecklande av talan och två månader invandrarverkets handläggning av överklagandet innan det överlämnas till regeringen.

Handläggningstiden hos regeringen för överklaganden var i den genomförda undersökningen i genomsnitt ca 3,5 månader. I närmare 25 % av ärendena fattade regeringen beslut inom två månader från det att ärendet kommit regeringen till handa. Merparten av ärendena tog mellan två och fyra månader och i drygt 25 % av ärendena var regeringens handläggningstid längre än fyra månader. Av handläggningstiden hos regeringen avsåg i genomsnitt 25 dagar den tid invandrarverkets yttrande låg hos det offentliga biträdet för yttrande.

Den totala tiden från ansökan om asyl till regeringens beslut i överklagandeärendet är enligt den gjorda undersökningen i genomsnitt drygt 15 månader. I två tredjedelar av de studerade ärendena översteg den totala väntetiden ett år.

Om regeringen fastställer ett avlägsnandebeslut som fattas av invandrarverket kan det sedan dröja lång tid tills beslutet verkställs. Denna tidsutdräkt är svår att ange närmare. Någon statistik finns inte och det har inte heller varit möjligt att studera denna fråga inom ramen för den undersökning av handläggningstider som jag gjort. Två begränsade kartläggningar som gjorts inom regeringskansliet av i vilken utsträckning regeringens utvisningsbeslut har verkställts kan dock ge en viss uppfattning om handläggningstiderna i detta skede. Jag hänvisar här till avsnitt 7.8.

3.3 Nuvarande ärendebalanser

3.3.1 Polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen har från samtliga polismyndigheter inhämtat uppgifter om antalet outredda asylärenden per den 30 september 1987. Motsvarande uppgifter har tidigare inhämtats vid tre tillfällen sedan april 1986. Av sammanställningen av uppgifterna framgår att antalet ärenden successivt har ökat enligt följande:

86-04-30	86-09-30	87-04-30	87-09-30
807	1.823	2.059	2.923

Till de angivna ärendebalanserna skall läggas asylsökande som var inkvarterade på invandrarverkets s.k. slussförläggningar och som ännu ej hade utretts. Dessa var den 30 september 1987 minst 1.200. Det innebär att ca 4.200 asylsökande väntade på utredning hos polisen.

Av den redovisade balansen på 2.923 ärenden var ca 38 % av ärendena äldre än två månader och 15 % äldre än fyra månader.

De största ärendebalanserna fanns vid polismyndigheterna i Stockholm (650 ärenden), Göteborg (409) och Malmö (272). Bortsett från de tre storstadsdistrikten och invandrarverkets förläggningar fanns det i allmänhet inte några större balanser med ärenden som var äldre än två månader. Ett undantag var Södertälje som hade totalt 147 ärenden i balans, varav drygt hälften var äldre än tre månader.

Rikspolisstyrelsen har också inhämtat uppgifter om antalet ej verkställda utvisningsbeslut från samtliga polismyndigheter. En sammanställning av uppgifterna visar att antalet ej verkställda beslut har minskat från 400 till 350 under den senaste femmånadersperioden.

3.3.2 Invandrarverket

Det stora antalet asylsökande sedan andra halvåret 1984 har inneburit en kraftigt ökad ärendemängd hos invandrarverket. Antalet inkommande s.k. specialärenden (asylärenden, ärenden avseende utvisning av andra utlänningar, yttranden i överklagandeärenden och verkställighet av utvisningsbeslut) har ökat från 7.400 budgetåret 1983/84 till 24.000 budgetåret 1986/87. Under samma period har s.k. vanliga tillståndsärenden (bl.a. viseringsansökningar, ansökningar om uppehållstillstånd före inresa, förlängningsansökningar samt ansökningar om arbetstillstånd) också ökat från 98.500 till 127.700.

Trots att även antalet avgjorda ärenden ligger på en betydligt högre nivå än tidigare har antalet öppna ärenden ökat kraftigt. Hur balansen av specialärenden har utvecklats sedan den 1 januari 1985 framgår av följande tabell:

Tidpunkt	Antal öppna specialärenden
1985-01-01	2.790
1986-01-01	5.020
1987-01-01	5.197
1987-10-01	6.207
1987-12-01	5.900

Av de ca 6.200 specialärenden som inte var avgjorda den 1 oktober 1987 var 3.843 ansökningar om asyl som prövades av invandrarverket i första instans och 1.755 ärenden rörande överklaganden till regeringen.

Drygt 1.300 av de specialärenden som inte var avgjorda den 1 oktober 1987 var äldre än sex månader. Drygt 200 ärenden var äldre än ett år och nästan 50 var äldre än ett och ett halvt år.

3.3.3 Regeringen

Balansen och den genomsnittliga handläggningstiden hos regeringen i avlägsnandeärenden ökade successivt från juni år 1984 till juni år 1986. Den första juli 1986 fanns ca 2.000 avlägsnandeärenden i balans. Av avlägsnandeärendena avser de allra flesta asylärenden.

Under perioden september 1986 - mars 1987 fanns vid arbetsmarknadsdepartementet en extra styrka på ca 25 personer för avarbetning av balanser. Härigenom och genom att antalet nya ärenden minskat efter den 1 juli 1986 kunde balansen av icke avgjorda avlägsnandeärenden reduceras kraftigt. Den 31 mars 1987 uppgick balansen till 640 ärenden.

Fr.o.m. den 1 april 1987 finns en ny organisation vid arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet. Antalet fasta handläggare är något större än innan extrastyrkan inrättades. Den nya fasta organisationen har hittills kunnat avgöra något fler ärenden än det antal som kommit in. Antalet inte avgjorda avlägsnandeärenden har minskat ytterligare och var den 30 november 1987 ca 550.

Huvuddelen av de ärenden som fanns i balans den 30 november 1987 hade kommit in till regeringen under de tre senaste månaderna och 42 % var yngre än två månader. Det fanns emellertid också ett ganska stort antal äldre ärenden som inte var avgjorda. Av de ca 550 ärenden som fanns i balans den 30 november 1987 hade 65 legat mer än ett år. Ytterligare 57 ärenden var äldre än sex månader.

3.4 Mottagandet av asylsökande på förläggningar och i kommuner

Det ökade antalet asylsökande och svårigheter att placera ut flyktingar och asylsökande i kommuner har lett till att invand-

rarverket har tvingats bygga upp ett stort antal tillfälliga förläggningar av olika slag. Vidare har tiderna för förläggningsvistelse blivit avsevärt längre än det mål på fyra veckor som angavs när det nya systemet för flyktingmottagande utformades.

Utvecklingen framgår av nedanstående uppställning, som visar antalet förläggningar och beläggningen på dessa vid olika tidpunkter.

	Antal förläggningar	Beläggning
1985-01-01	9	1.500
1986-01-01	25	3.300
1987-01-01	32	5.600
1987-12-01	43	8.300

Av de förläggningar som var i bruk den 1 december 1987 var 27 förläggningar vid vilka det förekom polisutredningar och 14 s.k. slussförläggningar. Vid dessa förekommer som regel inte någon polisutredning utan de som vistas där väntar endast på att placeras på en förläggning där utredning sker. Många asylsökande vistas 2-3 månader på en sådan slussförläggning. Den totala vistelsetiden på en förläggning är f.n. i genomsnitt 8-9 månader.

Av dem som vistas på förläggning är merparten asylsökande som ännu inte fått något slutligt beslut i sitt ärende. Mot bakgrund av de allt längre förläggningstiderna ökar emellertid antalet personer på förläggningar som har beviljats uppehållstillstånd och enbart väntar på att mottagning skall kunna ordnas i en kommun. Den 1 december 1987 var det drygt 1.800 av dem som vistades på förläggning som hade beviljats uppehållstillstånd. Därav var ca 1.400 iranier.

Kommunernas mottagande av asylsökande och flyktingar har också ökat för varje år sedan det nya systemet för flyktingmottagande infördes år 1985. Under år 1985 mottogs ca 14.000 flyktingar och asylsökande i 137 kommuner med vilka invandrarverket träffat överenskommelser. Under år 1986 tog 197 kommuner emot ca 14.700 flyktingar och asylsökande. För år 1987 beräknas ca 250 kommuner ta emot sammanlagt drygt 16.000 asylsökande och flyktingar.

Trots att fler kommuner under år 1987 har tagit emot flyktingar och asylsökande motsvarar inte kommunernas mottagande behovet. En av orsakerna till detta är brist på bostäder i kommunerna. Om inga särskilda åtgärder vidtas för att minska diskrepansen mellan den faktiska invandringen och antalet kommunplatser måste förläggningsorganisationen byggas ut ytterligare under år 1988.

4. FÖRSLAG FRÅN UTREDNINGEN FÖR ÖVERSYN AV UTLÄNNINGSLAGSTIFTNINGEN

Utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen lämnar samtidigt som jag lämnar detta betänkande ett förslag till ny utlänningslag. Den företagna översynen av utlänningslagen har främst syftat till att leda till sådana ändringar som kan bidra till att förkorta handläggningstiderna och att över huvud taget åstadkomma en förenkling och förbättring av regelsystemet. Det har inte varit aktuellt att förändra grundprinciperna för flykting- och invandringspolitiken.

I förhållande till den nuvarande utläningslagstiftningen föreslås ändringar främst avseende handläggningen av asylärenden samt beträffande vilka regler som bör tas in i lag och vilka som bör framgå av förordning. Vidare har reglerna angående förvar delvis ändrats liksom terminologin rörande beslut om avvisning och utvisning. Några mera genomgripande ändringar av det sakliga innehållet har i övrigt inte skett.

Beträffande asylärenden föreslås bl.a. att det förslag till ändrade beslutsbefogenheter vid direktavvisning av asylsökande, som asylutredningen lagt fram i betänkandet (SOU 1986:47) Rättssäkerheten vid direktavvisningar, genomförs. Om en utlänning gör gällande att han vid en avvisning riskerar att utsättas för politisk förföljelse eller att bli sänd till krigsskådeplats eller annars inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där, får polismyndigheten inte fatta

beslut om avvisning. Det ankommer i stället på invandrarverket att avgöra om förhållandena är sådana att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd.

För att öka möjligheten till ett riktigt avgörande i första instans föreslås föreskrifter om muntlig handläggning som skall leda till att sådan förekommer i betydligt större utsträckning än för närvarande. Framför allt vid trovärdighetsbedömningar kan det enligt förslaget bli aktuellt med en muntlig förhandling i vilken den asylsökandes biträde och minst en av de personer som kan antas delta i det kommande beslutsfattandet skall medverka.

Kravet på fullständiga beslutsmotiveringar understryks. Genom en ändring i sekretesslagen ökas möjligheterna att lämna sådana. Även denna ändring är ägnad att stärka rättssäkerheten och ge utrymme för totalt sett kortare handläggningstider. Vidare föreslås ökade möjligheter att meddela uppehållstillstånd innan ett ärende har färdigutretts. För att minska den för den enskilde påfrestande väntetiden skall beslut om uppehållstillstånd kunna tas så snart det visar sig att utlänningen bör få stanna i Sverige även om då frågan om utlänningen har rätt till asyl eller om han är flykting inte har utretts färdigt.

De föreslagna ändringarna rörande beslutsbefogenhet, muntlig handläggning och beslutsmotiveringar ger enligt utredningen större förutsättningar för att materiellt riktiga beslut fattas. Det har därför ansetts möjligt att ta bort de komplicerade reglerna om överlämnande och övertagande av verkställighetsärenden. En sådan reform anses också vara nödvändig om inte handläggningstiderna skall förbli oacceptabelt långa. Hänsyn till verkställighetsfrågan skall tas redan när beslut fattas om avvisning eller utvisning. Det behov som ändå kan uppkomma att ändra lagakraftvunna beslut får i stället tillgodoses genom att den som inger en ny ansökan om uppehållstillstånd därvid också kan få det verkställbara beslutet inhiberat och t.o.m. upphävt.

Vad gäller reglerna om förvar samt skyldigheten att stå för en utlännings resa från Sverige föreslås vissa skärpningar. Dessa ändringar har gjorts i syfte att minska missbruket att förstöra identitets- och resehandlingar. Förvarsreglerna beträffande barn har förtydligats och i viss mån inskränkts i förhållande til nuvarande lagregler.

Beträffande verkställighet anges i den föreslagna lagen att sådan i första hand skall ske genom att utlänningen bereds tillfälle att inom viss tid efter beslutet frivilligt lämna landet.

5. DET FINNS FLERA STARKA SKÄL ATT MINSKA VÄNTETIDERNA

Nuvarande handläggningstider i asylärenden är oacceptabelt långa. Framför allt är det påfrestande för dem som söker asyl att under lång tid få vänta på ett beslut. Väntetiden är för de flesta en tid fylld av oro och ängslan och blir den för lång medför den inte sällan psykiska eller psykosomatiska besvär. Särskilt barnfamiljer far illa av en lång tids väntan i osäkerhet. För en del av dem som får asyl i Sverige försvåras och fördröjs anpassningen i det svenska samhället genom de påfrestningar som en lång tids väntan på beslut innebär. För den som inte får stanna medför också en lång väntan att det blir svårare både att bryta upp från Sverige och att sedan återanpassa sig i hemlandet.

Det finns således starka sociala och humanitära skäl för att förkorta väntetiderna. Men också från rättssäkerhetssynpunkt är det av vikt att väntetiderna förkortas väsentligt. De skall inte vara längre än som är nödvändigt för att avgörandena skall bli riktiga i sak. De långa tiderna idag går knappast att förena med den syn på vad rättssäkerhet innebär som har kommit till uttryck i den nya förvaltningslagen.

Förvaltningslagen gäller från den 1 januari 1987 och är ett led i strävandena att stärka rättssäkerheten i förvaltningen. Den innehåller allmänna grundregler om hur ärenden skall handläggas hos myndigheterna, bl.a. regler om snabb handläggning. Frågan om

snabb handläggning ägnades särskild uppmärksamhet under förarbetena. Konstitutionsutskottet uttalade följande (KU 1985/86:21 s. 9).

Detta är en central fråga för de enskilda människorna men även för myndigheterna. Om behandlingen i många ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser. Myndigheterna får då ägna en hel del tid åt att besvara förfrågningar om de ärenden som väntar på avgörande. Inte sällan uppkommer dubbelarbete genom att ärendena måste läsas in av olika handläggare. Det är dock den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden. Att i ovisshet behöva gå och vänta under lång tid på ett myndighetsbeslut som kanske gäller frågor som har avgörande betydelse för en persons ekonomiska eller personliga förhållanden kan förorsaka otrygghet och personligt lidande, kanske också ekonomiska förluster. Det gäller här inte en ren servicefråga utan handlar i hög grad också om den enskilda människans rättssäkerhet.

Långa väntetider motverkar rättssäkerheten också genom att det då blir svårt att behandla lika fall lika. Ett exempel kan vara två personer som åberopar ungefär samma skäl och lever under likartade förhållanden. Om de åberopade skälen i båda fallen från början är svaga kan handläggningstidens längd bli avgörande för utgången. I det ena fallet kan avlägsnandebeslut meddelas och verkställas utan dröjsmål. I det andra fallet drar ärendet ut på tiden och kan avgöras först efter det att ett par år förflutit från inresan. Under denna tid kan sökanden ha hunnit inlemmas relativt väl i det svenska samhället, trots att han inte får arbeta, och det kan finnas barn som har gått i skola flera terminer och som kan svenska ganska bra. Om familjen tillåts stanna här, vilket enligt praxis ofta sker när väntetiden blivit mycket lång - och något jag anser vara rimligt i ett fall som det beskrivna - innebär det å andra sidan att två från början lika fall inte kommer att behandlas lika.

Det finns, utöver de humanitära och rättssäkerhetsmässiga, också ekonomiska skäl för att förkorta väntetiderna så mycket som möjligt. Utlänningar som söker asyl i Sverige har inte rätt att arbeta innan uppehålls- och arbetstillstånd har beviljats. Som regel saknar de egna medel för sin försörjning under den tid

deras ansökan om asyl prövas. Kostnaderna för de asylsökandes försörjning betalas till övervägande del av staten. Långa väntetider innebär därför höga direkta kostnader på statsbudgeten. De kan också leda till indirekta kostnader för stat och kommun på längre sikt bl.a. föranledda av psykiska skador som en lång väntan i vissa fall kan ge upphov till.

Jag redovisade i min delrapport beräkningar av statens kostnader för långa väntetider. Dessa visade att de totala kostnaderna för bostäder, ekonomisk hjälp, sjukvård och andra åtgärder för asylsökande under väntetiden kan uppskattas till ca 750 milj.kr. med nuvarande antal asylsökande samt aktuella handläggningstider. Jag uppskattade vidare att de direkta kostnaderna för stöd till asylsökande skulle kunna minskas med minst 400 milj.kr. om de mål som angivits i direktiven kan uppnås. Varje månads minskning av handläggningstiden fram till invandrarverkets beslut kan beräknas medföra minskade kostnader för åtgärder under väntetiden med nästan 100 milj.kr.

För att kortare väntetider i praktiken skall leda till minskade kostnader av den storlek som här beräknats krävs att även andra delar av flyktingmottagningen fungerar effektivt. En förutsättning är att flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd kan placeras ut i kommuner snabbare än idag. Vidare krävs att tiden från det att flyktingar beviljas tillstånd till dess att de upphör att vara beroende av bidrag för sin försörjning inte ökar i motsvarande grad som väntetiderna för att erhålla uppehållstillstånd minskar.

Det är överhuvudtaget viktigt, inte minst för den enskilde flyktingen, att åtgärder för att förkorta handläggningstiderna sätts in i ett större sammanhang och kombineras med åtgärder som underlättar för dem som beviljas uppehållstillstånd att finna sig väl till rätta i det svenska samhället. Ett stort problem i flyktingmottagningen är för närvarande bristen på bostäder i många kommuner, vilket gör att många flyktingar måste vistas

länge på förläggning sedan de har beviljats tillstånd. Åtgärder för att öka tillgången på bostäder är därför viktiga om mottagningen av flyktingar även i framtiden skall kunna ligga på en kvantitativt och kvalitativt hög nivå. Vidare krävs åtgärder för att underlätta att flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd kommer ut på arbetsmarknaden så snart de har förutsättningar för detta.

Sammanfattningsvis anser jag att en väsentlig förkortning av väntetiderna i asylärenden är en förutsättning för en humanitär och konsekvent flyktingpolitik och för att rättssäkerheten inte skall eftersättas. Vidare har en sådan förkortning påtagliga ekonomiska fördelar. För att flyktingmottagningen utan stora problem skall kunna fortsätta på samma nivå som hittills krävs också en rad andra insatser inom olika samhällsområden.

Samhällets insatser skall inriktas mot dem som verkligen behöver skydd i Sverige. För att motverka att andra utlänningar söker asyl här är även en effektiv gränskontroll viktig. Jag återkommer till detta.

6. HUR MYCKET KAN VÄNTETIDERNA FÖRKORTAS?

I utredningens direktiv anges att målet bör vara att invandrarverket skall avgöra ett asylärende inom två månader från det att asylansökan har lämnats till polisen och att regeringen skall avgöra ett överklagande inom två månader. Jämfört med nuvarande handläggningstider är detta mål högt satt.

För att målet skall nås krävs enligt min bedömning åtgärder av olika slag i alla delar av handläggningssystemet. Vad som behövs är såväl organisatoriska och administrativa förändringar som vissa resurstillskott till de handläggande myndigheterna. Av särskild vikt är att vid samtliga myndigheter så långt möjligt nedbringa de s.k. liggtiderna, dvs den tid ett ärende ligger utan att något händer i ärendet.

Det är inte enbart hos de olika handläggande myndigheterna som åtgärder behöver vidtas om de totala väntetiderna i asylärendena skall kunna minskas väsentligt. En viktig förutsättning är också att den tid ärendena ligger för yttrande hos offentliga biträden minskar. Av stor betydelse är också att den asylsökande själv bidrar till en snabb handläggning genom att bl.a. finnas tillgänglig för förhör med kort varsel och redan från början lämna de upplysningar som behövs för ett riktigt beslut i första instans.

Jag lämnar i detta betänkande förslag till en rad i första hand organisatoriska och administrativa åtgärder som syftar till att förkorta väntetiderna. Förslagen bygger på de principförslag som jag tidigare redovisat i min delrapport. Innan jag redovisar förslagen mera ingående vill jag ge min syn i stort på möjligheten att nå de tider som satts upp som mål i direktiven. Jag går därvid igenom de olika led som finns i handläggningskedjan och gör bedömningar av hur långt det bör vara möjligt att i varje led förkorta tiderna genom förändrad organisation, ändrade administrativa rutiner, resursförstärkningar och de övriga åtgärder som jag föreslår i det följande.

En första förutsättning för att de angivna målen för handläggningstiderna skall kunna nås är att den asylsökande inte som idag skall behöva vänta lång tid på att en fullständig asylutredning genomförs. Genom att inrätta utredningsslussar dit huvuddelen av asylutredningarna koncentreras ökar möjligheterna att snabbt få till stånd en fullständig utredning med hög kvalitet i varje ärende. Jag anser att det mål för polisens utredning på två veckor som jag har angivit i delrapporten som regel bör kunna uppnås. I de fall ansökan om asyl inte görs i direkt anslutning till inresan kan det emellertid av praktiska skäl bli aktuellt med några dygns vistelse i den kommun där ansökan görs innan den asylsökande kan tas emot på en utredningssluss. I dessa fall kan det således ta något längre tid än två veckor från inresan till dess polisens utredning är klar. Mer än en månad skall det dock aldrig behöva ta.

En förutsättning för att tiden från ansökan till polisens utredning skall kunna minskas på angivet sätt är att utredningsslussarna dimensioneras så att de jämfört med "normalläget" har en viss överkapacitet både vad gäller bäddplatser och utredningsresurser. Om det inte finns en sådan överkapacitet finns det stor risk för att även ganska små tillfälliga ökningar av antalet asylsökande leder till att utredningarna inte kan genomföras

inom angiven tid och att det därigenom redan från början blir störningar i hela handläggningsprocessen. Det förutsätter också att det finns en beredskap att förstärka resurserna för gränskontroll och utredningar i polisdistrikt med gränsstationer när så erfordras.

En annan förutsättning för att de angivna målen för handläggningstiderna skall kunna nås är att relevant beslutsunderlag som är känt tillförs ärendet redan från början. Här anser jag att det finns goda utsikter att nå resultat genom att utredningarna koncentreras till några få ställen och genomförs av utredare som är specialiserade på denna uppgift.

Koncentrationen till utredningsslussar och den bättre kontakt mellan utredare och beslutsfattare som därigenom kan uppnås innebär också att det normalt bör vara möjligt att i direkt anslutning till utredningen skilja klara bifallsärenden från tveksamma ärenden i vilka offentligt biträde skall förordnas. I klara bifallsärenden bör det då också vara möjligt att omedelbart fatta beslut. Beslut i dessa ärenden bör alltså normalt kunna tas inom två veckor.

I ärenden i vilka fråga om direktavvisning aktualiseras krävs en mycket kort handläggningstid. Polisens fullständiga asylförhör måste som regel göras inom ett par dygn, ibland ännu snabbare. Om offentligt biträde skall förordnas i ett sådant ärende måste han eller hon få en snäv tidsgräns och beslutet vid invandrarverket måste fattas med förtur.

I andra asylärenden i vilka fråga om avvisning eller utvisning uppkommer och således offentligt biträde skall förordnas krävs också att ärendet inte drar ut på tiden i onödan hos biträdet för att målet i fråga om handläggningstid skall kunna uppnås. Samtidigt skall det offentliga biträdet givetvis ha sådan tid till sitt förfogande att allt väsentligt kan komma fram på detta stadium så att framtida komplettering kan undvikas. Jag

bedömer efter diskussioner med offentliga biträden att deras inlaga normalt skall kunna vara klar inom två veckor från det att polisens utredning är klar och de har fått del av den. Det innebär att invandrarverkets handläggning av ett asylärende i vilket det finns offentligt biträde normalt bör kunna påbörjas inom en månad efter det att asylansökan gjorts.

För att fullt ut nå det mål som ställts upp för invandrarverkets handläggning skulle i princip krävas att invandrarverket alltid kan fatta beslut inom en månad. Jag anser att det i merparten av ärendena bör vara möjligt att fatta beslut inom denna tid om invandrarverkets handläggning organiseras effektivt och verket får tillräckligt med resurser för tillståndsprövningen. Det är emellertid knappast möjligt att generellt nå detta mål. I ärenden som kräver kompletterande utredning från en utlandsmyndighet eller på något annat sätt torde det som regel inte vara möjligt att nå det uppsatta målet. Om det införs en skyldighet för invandrarverket att i viss utsträckning hålla muntlig förhandling i asylärenden kan det också bli svårt att begränsa handläggningstiden till en månad. Längre handläggningstid än två månader vid invandrarverket borde det emellertid normalt inte behöva bli fråga om annat än undantagsvis.

Målet att invandrarverket skall kunna fatta beslut inom två månader från ansökan kan således inte nås generellt. Som en genomsnittlig tid från ansökan till invandrarverkets beslut förefaller två månader dock vara realistiskt. Detta gäller dock inte om det blir vanligt med muntlig förhandling hos invandrarverket. Inom tre månader från ansökan bedömer jag att det är möjligt att fatta beslut i det stora flertalet av alla asylärenden. I vissa ärenden som kräver kompletterande utredning från t.ex. en utlandsmyndighet kan det emellertid vara svårt att

hålla även denna tid. En något längre handläggningstid vid invandrarverket kan dock innebära en totalt sett kortare handläggningstid i ett ärende som överklagas hos regeringen genom att man kan undvika kompletterande utredning i ett senare skede.

I de fall invandrarverket avslår en ansökan om asyl och fattar ett beslut om utvisning överklagas idag som regel detta beslut till regeringen. Överklagandetiden är tre veckor från den dag den asylsökande fick del av utvisningsbeslutet. För närvarande tar det mer än en månad från invandrarverkets beslut tills överklagandet kommit in till invandrarverket i ca hälften av alla ärenden. Orsaken är att delgivningen tar tid. Genom de åtgärder jag föreslår bör den asylsökande kunna få del av invandrarverkets beslut snabbare än idag och det bör i allmänhet kunna ske inom en vecka. Det innebär att ett överklagande nästan utan undantag bör ha kommit in till invandrarverket inom en månad från det att verket fattat sitt utvisningsbeslut.

För närvarande begärs anstånd för att komplettera ett överklagande i ungefär hälften av alla sådana ärenden. En komplettering tar idag normalt ca en månad. Genom att ställa krav på att invandrarverket skall motivera sina beslut mer utförligt bör det gå åt mindre tid för biträdena att utveckla sin talan i överklagade ärenden. Till skillnad från idag, då man ofta i ett överklagande vidareutvecklar allt det som förts fram i lägre instans, bör överklagandet, om invandrarverkets beslut motiveras utförligare, kunna inriktas på allt det som varit avgörande för utgången. Min bedömning är mot denna bakgrund att det i flertalet fall bör vara möjligt för biträdena att inom överklagandetiden träffa den asylsökande och komma in med en komplett skrivelse med överklagande. I vart fall bör det endast i mycket få undantagsfall finnas behov av att ge längre anstånd än två veckor för biträdet att utveckla talan i överklagandeärendet. Sammantaget anser jag således att ett komplett överklagande normalt bör kunna ha kommit in till invandrarverket inom en

månad från verkets utvisningsbeslut och att det nästan aldrig skall behöva ta längre tid än en och en halv månad.

När överklagandet kommit in till invandrarverket har verket möjlighet att själv ändra sitt beslut till fördel för den enskilde. Om någon sådan ändring inte sker skall ärendet överlämnas till regeringen med verkets yttrande. För närvarande tar detta i genomsnitt närmare två månader. Jag anser att det är angeläget att denna tid förkortas avsevärt och bedömer att det bör vara möjligt för invandrarverket att utom i vissa sällsynta fall komma in med yttrande till regeringen inom en månad från det att verket har fått in ett komplett överklagande. Normalt bör det kunna gå snabbare än så och riktpunkten bör vara att ett yttrande skall lämnas inom två veckor.

Sammantaget anser jag att det som regel skall behöva ta högst två månader från det att invandrarverket fattat ett utvisningsbeslut tills överklagandet har kommit in till regeringen. I flertalet fall bör en tid på sex veckor vara tillräcklig. I enstaka fall kan längre tid än två månader krävas.

Handläggningen av ett överklagande hos regeringen bör enligt min bedömning normalt vara möjlig att klara inom de två månader som angetts som mål i direktiven. I vissa fall kan det emellertid här liksom vid handläggningen vid invandrarverket vara svårt att fatta beslut inom denna tid. Längre handläggningstider kan t.ex. krävas om den klagande kommer från ett land där situationen nyligen förändrats.

De tider för olika skeden i handläggningen som jag här har bedömt vara realistiska gäller under förutsättning att det inte sker en betydande ökning av antalet asylsökande på kort tid. Om antalet asylsökande skulle öka snabbt och kraftigt måste man räkna med längre handläggningstider under en period till dess att organisation och resurser har kunnat anpassas till den nya situationen.

7. NÄRMARE ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7.1 Koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar

7.1.1 Inrättande av utredningsslussar

En av huvudpunkterna i det principförslag till ny organisation för handläggning av asylärenden som jag lämnade i min delrapport var att asylsökande normalt bör hänvisas till en utredningssluss för att där genomgå den grundläggande asylutredning som skall göras i varje ärende. Jag föreslog vidare att tre utredningsslussar borde inrättas och att huvuddelen av polisens utredningsresurser borde koncentreras till dessa. Idén med utredningsslussarna är bl.a. att där skall finnas utredare som huvudsakligen sysslar med asylutredningar. Vidare är tanken att kapaciteten vid slussarna skall vara så stor att en utlänning som söker asyl här i landet normalt skall kunna tas emot på en sluss och bli hörd inom två veckor. För att åstadkomma detta krävs en hög genomströmningshastighet, därav benämningen sluss. När en asylsökande har genomgått själva asylutredningen måste han snarast kunna få bostad på annat håll för att nya asylsökande skall kunna tas emot på slussen och utredas.

Motiven för att inrätta utredningsslussar och i så stor utsträckning som möjligt koncentrera asylutredningarna dit är flera.

Ett motiv är att det skall kunna hållas ett fullständigt asylförhör med alla asylsökande kort tid efter ansökan oberoende av var i landet de söker asyl. F.n. tar det ofta flera månader

innan ett fullständigt asylförhör sker. Väntetiden är särskilt lång för dem som söker asyl vid inresan och efter ett kort inreseförhör placeras på en förläggning och för dem som lämnar in en asylansökan i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

För det andra innebär en koncentration av asylutredningarna väsentligt ökade förutsättningar för att utredningarna genomgående blir bra och kompletta redan från början. En bra grundutredning i ett asylärende är nödvändig för att den fortsatta handläggningen av ärendet skall kunna bli säker och snabb. Om det finns brister i utredningsmaterialet kan det krävas kompletterande utredning som gör att ärendet drar ut på tiden. Ofullständiga utredningar ökar också risken för att det beslut som fattas i första instans blir felaktigt och måste ändras efter ett överklagande, som innehåller uppgifter som inte kom fram vid det första förhöret. Detta innebär att handläggningen fördröjs i onödan.

För att utredningarna i asylärenden genomgående skall hålla en hög kvalitet krävs bl.a. att de som håller förhör med asylsökande har lämplig utbildning och kompetens för uppgiften och helst också besitter stor erfarenhet. Dessa krav är svåra att tillgodose inom ramen för nuvarande organisation, som innebär att en asylutredning skall kunna genomföras av vilken polismyndighet som helst. En del polismyndigheter har stor kompetens och erfarenhet inom området och har utredare som är mer eller mindre specialiserade på asylutredningar. Hos andra polismyndigheter förekommer endast ett fåtal asylutredningar varje år och erfarenheterna är därmed begränsade. Genom det föreslagna systemet med utredningsslussar är det möjligt att i väsentligt högre grad än för närvarande låta asylutredningarna göras av utredare som är specialiserade på denna uppgift och som därmed också bör ha lättare att skaffa, bibehålla och utveckla kompetens inom området.

Ytterligare ett motiv för att koncentrera och centralisera asylutredningarna till några få ställen är att det därigenom blir möjligt att planera utredningsverksamheten och utnyttja utred-

ningsresurserna mer effektivt. Möjligheterna att anskaffa tolkar och effektivt utnyttja dem ökar också.

En koncentration av asylutredningarna till ett fåtal ställen innebär också att det skapas väsentligt bättre möjligheter för erfarenhetsutbyte och andra direkta kontakter mellan beslutsfattare och utredare. Detta bör kunna bidra till bättre utredningar.

God kompetens hos utredarna samt nära kontakt mellan utredare och beslutsfattare bör också göra det möjligt att i nära anslutning till asylförhören dela upp ärendena i klara bifallsärenden, sådana där skälen förefaller vara mycket svaga och övriga, mer tveksamma fall. En sådan sortering av ärendena kan ge tidsvinster för samtliga ärendekategorier. Det bör vara möjligt att fatta beslut omgående i klara bifallsärenden. Det bör också vara möjligt att på ett tidigt skede i handläggningen avgöra om det krävs någon kompletterande utredning i ett ärende, t.ex. genom en utlandsmyndighet.

Den föreslagna koncentrationen av asylutredningarna till utredningsslussar bidrar inte enbart till en säker och snabbare handläggning av asylärenden. Om huvuddelen av alla asylsökande passerar genom en utredningssluss strax efter ankomsten ökar även förutsättningarna för att få till stånd en bättre planering av själva mottagandet av de asylsökande. Särskilda behov av åtgärder för vissa asylsökande kan uppmärksammas under vistelsen på slussar och det fortsatta mottagandet kan planeras härefter. Genom ökade möjligheter till planering kan också samhällets tillgängliga resurser utnyttjas på ett bättre sätt.

Sammanfattningsvis är alltså motiven för att koncentrera asylutredningarna till utredningsslussar följande:

- Ett fullständigt asylförhör med alla asylsökande kan hållas kort tid efter ansökan.

- Grundutredningarna kan bli bra och kompletta redan från början genom utredare som är specialiserade på denna uppgift. Genom specialiseringen är det lättare att genomgående få utredare med erfarenhet och kompetens.

- Bättre möjligheter för erfarenhetsutbyte och andra direkta kontakter mellan utredare och beslutsfattare.

- Möjlighet att i direkt anslutning till asylutredningarna sortera ärendena i klara bifallsärenden och ärenden i vilka offentligt biträde skall förordnas. I klara bifallsärenden kan beslut fattas omgående.

- Ökade möjligheter att planera utredningsverksamheten och utnyttja utredningsresurserna effektivt.

- Förutsättningar skapas för bättre planering av själva mottagandet av asylsökande och flyktingar.

De myndigheter, organisationer och övriga som framfört synpunkter till utredningen med anledning av delrapporten har i allmänhet varit positiva till en ökad koncentration av utredningarna i asylärenden och till inrättandet av utredningsslussar. Det har emellertid funnits skilda uppfattningar om hur långtgående centraliseringen av asylutredningar bör vara. En del anser att i princip alla asylsökande skall genomgå asylutredning vid en utredningssluss. Några andra anser att ingen skall hänvisas till en utredningssluss för utredning mot sin vilja och anser mot denna bakgrund att den i delrapporten angivna ambitionen, att minst 90 % av alla asylsökande skall utredas på en utredningssluss, är för hög.

Jag anser att utredningsslussar av den föreslagna modellen och en koncentration av utredningsresurserna för asylärenden till dessa är en förutsättning för att handläggningstiderna skall kunna förkortas väsentligt och komma i närheten av det uppsatta målet att invandrarverket skall kunna fatta beslut inom två månader från ansökan. Genom inrättandet av en utredningssluss i

Carlslund och den utvidgning som gjorts av förläggningen i Flen med en utredningssluss har ett första steg tagits mot en koncentration av utredningsresurserna.

De fördelar med koncentration av asylutredningarna som jag nyss redovisat talar enligt min mening för att så stor andel som möjligt av de asylsökande bör hänvisas till en utredningssluss. Det kan dock inte bli en total centralisering av utredningarna till slussar. Undantag måste bl.a. göras för en stor del av de ärenden i vilka direktavvisning aktualiseras, eftersom dessa ofta måste utredas i direkt anslutning till inresan och med särskilda krav på snabbhet som inte alltid kan tillgodoses om utlänningen skall överföras till en utredningssluss. Jag kommer i avsnitt 7.1.2 att särskilt behandla utredningsansvaret i direktavvisningsärenden.

I den stora majoriteten av asylärenden, där direktavvisning inte är aktuell, finns det inte några sådana särskilda krav på omedelbar handläggning som gör att det kan vara praktiskt omöjligt att genomföra utredningen på en utredningssluss. Huvudregeln bör därför vara att en utlänning som tillåts resa in i Sverige för att få en ansökan om asyl prövad skall bege sig till en utredningssluss för att där genomgå fullständigt asylförhör. Den asylsökandes situation kan emellertid ibland vara sådan att man inte rimligen kan begära att han eller hon skall bege sig till en utredningssluss. Undantag från huvudregeln måste därför kunna göras. Det är samtidigt viktigt att det nya systemet tillämpas konsekvent och är lätt att förklara och förstå. De undantag som skall göras bör därför vara så klart angivna som möjligt.

Jag tar i avsnitt 7.1.3 och 7.1.4 upp frågan om vilka undantag som bör kunna göras från huvudregeln och på vilket sätt styrningen till utredningslussar bör ske. Jag kommer därefter också att behandla polisens och invandrarverkets ansvar för verksamheten vid slussarna (avsnitt 7.1.5, 7.1.6 och 7.1.7). Vidare kommer jag att redovisa behovet av platser och utredningsresurser vid slussarna (avsnitt 7.1.8 och 7.1.9).

Innan jag går in närmare på dessa olika frågor vill jag emellertid klargöra att slussarna i princip endast är avsedda för fall där asylskäl åberopas. Utlänningar som söker uppehållstillstånd efter inresan enbart på andra grunder (dvs främst som familjeanknytning) bör som regel höras av polismyndigheten på den ort där de vistas. Det är i dessa fall inte frågan om någon utredning som kräver länderkunskap eller annan särskild kunskap. Samma skäl för centralisering och specialisering föreligger därför inte för dessa ärenden. Det är vidare så att även anhöriga som är bosatta i Sverige ofta hörs i dessa ärenden. Det är också av detta skäl naturligt och mest effektivt att utredningen sker lokalt. Varje polismyndighet förutsätts ha kompetens för denna typ av utredningar och för handläggning av ärenden som rör kortare besökstillstånd. Det finns också andra uppgifter enligt utlänningslagstiftningen som varje lokal polismyndighet har att ombesörja och måste ha kompetens för.

7.1.2 Utredningsansvaret när direktavvisning aktualiseras

Erfarenheter från olika länder har visat att det krävs ett särskilt snabbt förfarande när det direkt kan konstateras att en utlänning skall avvisas. En möjlighet att direktavvisa sådana asylsökande behövs både för att upprätthålla principerna för flyktingpolitiken och för att samhällets mottagningsresurser skall kunna koncentraras dit där de bäst behövs.

Med nuvarande regler får polismyndigheten besluta att avvisa en utlänning som söker asyl, om man anser att utlänningens påstående om behovet av skydd är uppenbart oriktigt eller kan lämnas utan avseende. Beslutet får verkställas utan hinder av att det har överklagats. Polismyndigheten skall dock anmäla ärendet till invandrarverket innan det verkställs. Om invandrarverket finner att förhållandena i ärendet inte varit sådana att direktavvisning kan ske skall invandrarverket överta ärendet. Därmed förfaller polismyndighetens beslut. Ärendet handläggs därefter vid invandrarverket som ett vanligt asylärende.

Asylutredningen (A 1984:01) har i sitt slutbetänkande (SOU 1986:48) Rättssäkerheten vid direktavvisningar föreslagit att beslutanderätten i ärenden som avser avvisning av asylsökande i sin helhet förs över från polismyndigheterna till invandrarverket. Polismyndigheten skall emellertid, enligt förslaget, alltjämt ha utredningsansvaret.

Asylutredningens förslag att föra över beslutanderätten till invandrarverket har vid remissbehandling fått stöd av nästan alla remissinstanser. Det förslag till ny utlänningslag som lämnas av utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen innebär att beslutanderätten i alla avvisningsärenden, i vilka asylskäl har åberopats, skall föras över från polismyndigheterna till invandrarverket den 1 juli 1989. Jag anser att en sådan överföring kan ske utan att det får negativa konsekvenser för handläggningstiderna. Jag har i mina överväganden om organisation och administrativa rutiner utgått från att förslaget kommer att genomföras.

Frågan om avvisning av en utlänning som söker asyl aktualiseras oftast hos polismyndigheten i en passkontrollort. Många utlänningar som kommer till Sverige i avsikt att bosätta sig här ger dock inte sin avsikt till känna redan vid inresan. De kan exempelvis resa in som turister och senare ansöka om asyl vid en polismyndighet inne i landet. Även i dessa fall skall frågan om direktavvisning aktualiseras om ansökan kan anses vara uppenbart oriktig eller kan lämnas utan avseende. De allra flesta avvisningsbesluten fattas dock vid ett fåtal polismyndigheter.

De fördelar jag tidigare redovisat med att koncentrera asylutredningarna till ett färre antal orter där det finns kunniga och erfarna utredare, gäller självfallet även direktavvisningsärenden i vilka asylskäl åberopas. Jag har mot denna bakgrund övervägt om det är möjligt och lämpligt med en långtgående koncentration till de föreslagna utredningsslussarna av dessa ärenden som ibland ställer särskilda krav på snabbhet. Jag har därvid kommit fram till att övervägande skäl talar mot detta och för att erforderlig utredning som regel i dessa fall sker redan i

direkt anslutning till inresan. I viss utsträckning bör dock hänvisning till en utredningssluss för ett fullständigt asylförhör kunna ske även när direktavvisning har aktualiserats. Jag återkommer strax till detta.

Kravet på särskilt snabbt förfarande varierar mellan olika direktavvisningsärenden. Det är särskilt starkt i ärenden där det kan bli aktuellt att verkställa en avvisning till ett annat land än den asylsökandes hemland under tillämpning av den s.k. första asyllandsprincipen. I dessa fall måste verkställigheten ofta göras inom någon dag från utlänningens ankomst hit för att det landet överhuvudtaget skall ta emot honom. Om dessa fall generellt skulle utredas på en utredningssluss riskerar man att direktavvisning inte längre blir möjlig.

Fråga om direktavvisning till ett annat land än hemlandet uppkommer främst på gränsorter, som har direkt flyg-, båt- eller tågförbindelse med andra länder. På de flesta sådana gränsorter finns idag stor erfarenhet av asylutredningar. Dessa ärenden bör därför även fortsättningsvis kunna utredas utanför utredningsslussar och ändå tillgodose kraven på säker och snabb handläggning.

I de fall direktavvisning till den asylsökandes hemland har aktualiserats, de s.k. hemlandsfallen, är behovet av skyndsamhet inte lika framträdande. I dessa ärenden skulle det därför som regel vara möjligt att genomföra asylutredningen vid utredningssluss utan att detta förhindrar att ett eventuellt avvisningsbeslut kan verkställas. Jag anser ändå att övervägande skäl talar för att polismyndigheterna på gränsorterna normalt bör svara för asylförhören i sin helhet i de ärenden i vilka inreseförhöret indikerar att ansökan om asyl är uppenbart oriktig eller kan lämnas utan avseende. Härigenom kan man hindra att utlänningar som i samband med gränskontrollen kommer med uppenbart obefogade ansökningar om asyl reser in i landet. Som jag nyss nämnt finns f.n. hos polismyndigheterna vid de större gränsorterna en betydande erfarenhet av asylutredningar. Denna kompetens måste bibehållas eftersom dessa myndigheter även i

fortsättningen behöver göra asylutredningar i ärenden i vilka direktavvisning till annat land än hemlandet aktualiseras. Det finns därmed förutsättningar för att dessa polismyndigheter snabbt skall kunna utreda alla ärenden i vilka frågan om direktavvisning har kommit upp utan att kravet på säkerhet i handläggningen eftersätts. Genom att polismyndigheterna inom ramen för sitt ansvar för gränskontrollen svarar för asylförhören vid gränsen när direktavvisning aktualiseras kan vidare en större flexibilitet uppnås än om dessa förhör skulle genomföras på utredningsslussarna.

Direktavvisningsärenden förekommer också i polisdistrikt utan gränskontroll. Det rör sig då främst om hemlandsfall. I polisdistrikt med utlänningsrotlar, vilka i likhet med gränsdistrikten har betydande erfarenhet och kompetens inom området, bör man själva kunna utreda dessa ärenden och redovisa dem till invandrarverket för beslut. Utlänningar som söker asyl i andra polisdistrikt än gränsdistrikten och distrikt med utlänningsrotel bör normalt hänvisas till en utredningssluss för fullständigt asylförhör även i de fall direktavvisning ifrågasatts vid kontakten med den lokala polismyndigheten. En viktig uppgift för samtliga polismyndigheter är att genast hålla ett kort förhör med en utlänning som söker uppehållstillstånd för att klara ut på vilka grunder han eller hon söker uppehållstillstånd och om det finns skäl att ta upp frågan om direktavvisning.

Vad jag här har sagt om att förhör i direktavvisningsärenden normalt skall hållas i direkt samband med inresan och inte vid någon utredningssluss innebär inte att även en annan ordning skall kunna förekomma när det av olika skäl bedöms lämpligt. Det är överhuvudtaget nödvändigt att det finns en flexibilitet i organisationen som gör det möjligt att snabbt ändra rutiner till följd av ändringar i antalet asylsökande och inresemönster.

7.1.3 Styrningen av asylsökande till utredningsslussar

Som jag tidigare nämnt bör huvudregeln vara att en utlänning som tillåts resa in i Sverige för att få en ansökan om asyl prövad skall hänvisas till en utredningssluss för att där genomgå ett fullständigt asylförhör. Undantag bör emellertid göras i sådana fall man av humanitära, medicinska, familjesociala eller andra särskilda skäl inte rimligen kan begära att den asylsökande skall bege sig till en utredningssluss. En asylsökande som har sin make eller maka bosatt i Sverige bör t.ex. kunna utredas av polismyndigheten på den ort där den anhörige bor. Däremot bör inte något generellt undantag göras för asylsökande som har andra nära anhöriga som är bosatta i Sverige.

De olägenheter som det kan innebära för den asylsökande att behöva bege sig till en utredningssluss under en begränsad tid får som regel anses vara små för honom eller henne i jämförelse med fördelar som följer av en snabb och säker ärendehandläggning. Jag anser därför att även den som har en bostad hos en anhörig eller vän normalt bör hänvisas till en utredningssluss under en begränsad tid för att genomgå asylförhör.

Flertalet av dem som söker asyl i Sverige hänvisas redan idag till en förläggning därför att de saknar bostad och vistas sedan där åtminstone tills polisens utredning är genomförd. Skillnaden mellan det föreslagna systemet och dagens situation är bl.a. att den asylsökande idag under flera månader efter ankomsten kan vistas på en förläggning där det inte finns resurser för asylutredningar. Asylprövningen kan överhuvudtaget inte påbörjas under denna tid. För dessa asylsökande innebär systemet med utredning inom två veckor på en utredningssluss enbart fördelar jämfört med dagens system.

Trots de fördelar för den enskilde som det enligt min mening innebär att hänvisas till en utredningssluss kan det finnas asylsökande som inte vill bege sig till en utredningssluss för att genomgå utredning. Det kan t.ex. gälla utlänningar som inte har några egentliga skäl för asyl men som trots detta vid inre-

san eller senare ändå ansökt om asyl och tillåtits stanna i landet i väntan på prövning. Dessa har normalt inte något intresse av att handläggningen går snabbt och vill därför knappast bege sig till en utredningssluss om de kan ordna bostad och klara sin försörjning på annat sätt. Det kan även finnas utlänningar med verkliga asylskäl som inte anser att fördelarna med att initialutredningen sker snabbt är så stora att det uppväger olägenheterna av att behöva bege sig till en utredningssluss.

Det behövs mot denna bakgrund någon form av styrmedel om man skall kunna få till stånd den föreslagna koncentrationen av asylutredningar till utredningsslussar och därmed öka förutsättningarna för snabb och säker handläggning. Jag anser att den polismyndighet som tar emot en ansökan om asyl skall kunna bestämma att den asylsökande inom viss tid skall inställa sig på en utredningssluss för förhör. Om utlänningen inte följer en sådan anmaning bör han kunna hämtas. Om det redan vid ansökningstillfället framkommer sådana omständigheter att polismyndigheten har anledning att befara att den asylsökande inte kommer att bege sig till utredningsslussen på egen hand bör polismyndigheten redan då kunna se till att den asylsökande förs till en utredningssluss. En utlänning som sökt asyl i Sverige och inte följer en anmaning att inställa sig på en utredningssluss för asylförhör bör även kunna tas i förvar om det är nödvändigt för att utredningen skall kunna genomföras. Jag har i denna fråga samrått med den särskilda utredaren som gör en översyn av utlänningslagstiftningen. Det förslag till ny utlänningslag som han lämnar gör det möjligt för en polismyndighet att vidta de åtgärder jag här har föreslagit.

En asylsökande som hänvisats till en utredningssluss för utredning och inställt sig där torde som regel inte kunna höras direkt vid ankomsten eftersom förhöret måste planeras och tolk finnas till hands. Den asylsökande kommer därför normalt att vistas på utredningsslussen under viss tid till dess att själva förhöret genomförs. Så snart möjligt efter det att den asylsökande har inställt sig på utredningsslussen bör han få en tid för ett förhör.

En asylsökande som hänvisats till en utredningssluss för att genomgå en asylutredning bör under vistelsetiden där ha rätt till bistånd av invandrarverket. Ett förslag till lag om bistånd åt asylsökande m.fl. har nyligen granskats av lagrådet. Förslaget innebär att rätten för en asylsökande att få bistånd till sin försörjning från samhället innan han har beviljats uppehållstillstånd i princip blir beroende av att den asylsökande vistas antingen på en förläggning eller i en kommun där han eller hon har anvisats plats. Rätt till bistånd föreligger enligt den föreslagna lagen också om en asylsökande tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på en förläggning. Om den asylsökande har stark familjeanknytning till eller andra synnerliga skäl att vistas i en viss kommun föreligger också rätt till bistånd. Med stark familjeanknytning avses enligt motiven i första hand make/maka, barn eller föräldrar.

Om den föreslagna lagen genomförs innebär detta att utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige i princip inte har någon rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

En asylsökande som hänvisats till en utredningssluss har således i princip endast rätt till bistånd vid vistelse på en utredningssluss. Detta underlättar den styrning av asylsökande till utredningssluss som jag anser är angelägen i syfte att förkorta väntetiderna. En asylsökande som hänvisats till en utredningssluss bör även i övrigt kunna få endast akut hjälp, som t.ex. akut sjukvård, från samhället vid vistelse utanför utredningsslussen innan asylutredningen har genomförts.

En förutsättning för att hänvisning av asylsökande till en utredningssluss skall kunna ske på ett det sätt som jag här har förordat är att verksamheten där utformas på ett sådant sätt att de asylsökandes behov av socialt och annat stöd under den första tiden i Sverige kan tillgodoses på utredningsslussen. Jag kommer i avsnitt 7.1.7 att lämna vissa synpunkter på innehållet i verksamheten vid utredningsslussarna.

En asylsökande som av något skäl inte rimligen kan hänvisas till en utredningssluss bör ändå så långt möjligt förhöras av en utredare med erfarenhet av asylutredningar. Om sådan kompetens helt saknas i det polisdistrikt där ansökan görs bör den asylsökande om möjligt kunna hänvisas till en polismyndighet med utlänningsrotel för utredning.

I situationer med en stor ökning av antalet asylsökande kan också styrningen till utredningsslussar och andra orter behöva ske på ett särskilt sätt. I situationer med mycket stor tillströmning måste vidare andra organisatoriska lösningar kunna bli aktuella.

7.1.4 Förfarandet vid överföring till utredningssluss

För att fördelarna med koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar skall bli så stora som jag angivit krävs väl fungerande administrativa rutiner och ett gott samarbete mellan olika myndigheter vid överföring av asylsökande till en sluss. Omfattande kontakter krävs mellan de lokala polismyndigheterna och utredningsslussarna. Vidare torde det många gånger liksom idag vara nödvändigt med vissa insatser från de sociala myndigheterna i kommunerna innan och i samband med att en asylsökande beger sig till en utredningssluss.

Som tidigare framhållits bör alltid ett kort förhör hållas omedelbart när en utlänning för första gången, antingen vid gränsen eller inne i landet, ansöker om uppehållstillstånd för bosättning. Detta förhör syftar primärt till att undersöka vilka skäl utlänningen har för att få stanna i landet och om ett avlägsnandebeslut med omedelbar verkställighet kan bli aktuellt. Om utlänningen åberopar asylskäl skall han eller hon normalt hänvisas till en utredningssluss för fullständig asylutredning. Innan polismyndigheten beslutar om detta måste man emellertid alltid bedöma om det finns skäl att göra undantag från denna huvudregel enligt de riktlinjer jag nyss redovisat eller på grund av andra omständigheter. Vid det första korta förhöret måste därför också

frågor ställas som kan ligga till grund för denna bedömning. Det gäller t.ex. om den asylsökande har nära familjemedlemmar i landet.

Om det första korta förhöret visar att den asylsökande bör få en plats och genomgå fullständig asylutredning på en utredningssluss bör polismyndigheten omedelbart anmäla behovet av plats till den aktuella utredningsslussen och få besked om den asylsökande kan tas emot genast eller om något eller några dygns inkvartering på ansökningsorten är nödvändig innan den asylsökande kan bege sig till slussen. Vad gäller utlänningar som söker asyl på Arlanda förutsätts att de omedelbart kan tas emot på den närliggande utredningsslussen i Carlslund. Om det vid något tillfälle saknas tillräckligt med bäddplatser på Carlslund måste slussen ha ett ansvar för att på annat sätt ordna tillfällig inkvartering åt de asylsökande som saknar bostad. Vidare bör i sådana situationer utlänningar som söker asyl vid Arlanda, i mån av plats, tas emot på andra utredningsslussar.

Även när det gäller utlänningar som söker asyl på andra orter och är i akut behov av bostad bör strävan vara att de snarast skall föras över till en sluss och inkvarteras där. Den praktiska lösningen för en sådan överföring måste anpassas till de lokala förutsättningarna och avståndet till en utredningssluss.

Ofta torde det inte vara möjligt att en utlänning, som sökt asyl på annat håll än vid Arlanda, reser till och tas emot på en utredningssluss samma dag som han söker asyl. Om den asylsökande saknar bostad måste då en tillfällig inkvartering ordnas på den ort där ansökan har gjorts. Detta bör liksom idag vara en uppgift för den sociala myndigheten på orten. Kostnaderna för sådan tillfällig inkvartering ersätts av staten.

På vissa större inreseorter och i andra kommuner som regelmässigt måste ordna tillfällig inkvartering åt utlänningar som söker asyl efter inresan kan det vara rationellt att ha permanenta, särskilda inkvarteringsplatser till förfogande för detta ändamål.

Jag anser att invandrarverket och rikspolisstyrelsen gemensamt bör utarbeta riktlinjer för överföring av asylsökande till utredningsslussar. Samråd bör ske med kommunförbundet i frågor som gäller kommunernas medverkan. Det är vidare viktigt att lokalt komma fram till lämpliga lösningar i samråd mellan utredningsslussarna, polismyndigheterna och kommunerna.

7.1.5 Ansvar för asylutredningarna vid utredningsslussarna

Invandrarverket har enligt sin instruktion ansvaret för mottagande av asylsökande och flyktingar och skall för detta ändamål bl.a. driva förläggningar. Det innebär att ansvaret för huvuddelen av den verksamhet som skall bedrivas på utredningsslussarna åvilar invandrarverket.

Ansvaret för de asylutredningar som skall genomföras på utredningsslussarna ligger dock med nuvarande ansvarsfördelning mellan olika myndigheter på polismyndigheterna.

I samband med mina överväganden om utredningsslussar har jag också övervägt om det vore rationellt att överföra ansvaret för att utföra asylutredningar från polisen till invandrarverket. Jag har därvid kommit fram till att utredningsverksamheten vid slussarna i princip skulle kunna ligga under invandrarverkets huvudmannaskap lika väl som under en polismyndighet. Det är enligt min mening inte nödvändigt att det är polisutbildad personal som utför asylutredningarna utan man kan mycket väl även ha annan för ändamålet lämpad personal. Det kontinuerliga arbetet med asylärenden och de relativt stora enheterna det är fråga om innebär också att utredningsverksamheten vid slussarna organisatoriskt skulle kunna föras över från polisen till invandrarverket utan några påtagliga nackdelar. Sannolikt skulle vissa administrativa vinster i stället kunna göras om invandrarverket hade ansvar för all den verksamhet som bedrivs vid förläggningarna. Ett överförande av utredningsansvaret till invandrarverket skulle också kunna underlätta den personliga kontakten mellan handläggare och den asylsökande.

Som framgått är det emellertid knappast möjligt eller lämpligt att alla asylutredningar görs vid utredningsslussar. Utredningarna i direktavvisningsärenden bör i relativt stor utsträckning ske i direkt anslutning till gränskontrollen. Inte heller i övrigt är det ändamålsenligt med en fullständig koncentration av utredningarna till slussarna utan i vissa fall behöver asylutredningen kunna genomföras på annat håll. Med hänsyn till att polisen har ansvaret för gränskontrollen och är representerad över hela landet finns det enligt min mening starka skäl för att polismyndigheterna behåller utredningsansvaret för de asylärenden som inte kan utredas på en utredningssluss. Inte minst behovet av en flexibel organisation talar för detta.

Ett delat ansvar för utredningsverksamheten så att asylutredningar vid slussar skulle genomföras av invandrarverket och övrig utredningsverksamhet av polisen skulle kunna medföra vissa problem. Organisationen skulle också kunna bli mindre flexibel och ha svårare att möta variationer i asylinvandringens storlek och sammansättning. Rent principiellt finns dock enligt min mening inte några invändningar mot ett sådant delat ansvar.

Ett avgörande skäl för att polisen åtminstone tills vidare bör ha kvar ansvaret för all utredningsverksamhet är emellertid att den nya ordningen med utredningsslussar då kan genomföras väsentligt snabbare än om denna reform kombineras med en huvudmannaskapsförändring för utredningsverksamheten. Ett snabbt genomförande är viktigt eftersom jag bedömer att systemet med utredningsslussar behövs för att få ned väntetiderna.

Sammantaget anser jag således att något förändrat ansvar för utredningsverksamheten inte bör aktualiseras för närvarande. Om erfarenheterna efter någon tid skulle visa att det kan vara rationellt att helt integrera polisens och invandrarverkets verksamhet vid utredningsslussarna bör frågan prövas på nytt.

7.1.6 Ärendehandläggningen vid utredningsslussarna

De asylsökande som tas emot på utredningssluss skall genomgå ett fullständigt asylförhör där. För asylförhöret svarar polismyndigheten. Vid behov skall en tolk anlitas.

Oavsett om ansökan gjorts på en gränskontrollort eller vid en polismyndighet inne i landet skall det finnas en ifylld ansökningsblankett med bl.a. personuppgifter och uppgifter om inresa och om vad som kommit fram vid det korta förhör som gjorts med utlänningen när ansökan lämnades in. Denna ansökningsblankett bör sändas in till utredningsslussen omedelbart när en asylsökande anvisats plats där. När ansökningsblanketten kommit in till slussen och den asylsökande är inkvarterad där skall asylförhör hållas så snart möjligt.

Om den asylsökande ännu inte har skrivits in på utredningsslussen när ansökningshandlingen kommer från en annan polismyndighet måste det finnas rutiner så att polisen på utredningsslussen får uppgift om när den asylsökande anlänt och kan kontrollera om en asylsökande inte följer en anmodan att inställa sig. I sådant fall kan hämtning bli aktuell. Hämtning kan också bli aktuell i de fall en asylsökande, som inställt sig vid slussen, inte kommer till ett utsatt förhör.

Om en utlänning vänder sig direkt till utredningsslussen för att söka asyl måste en ansökningsblankett, som i andra fall har kommit in från en annan polismyndighet, fyllas i vid utredningsslussen. Polisen vid slussen bör också kortfattat fråga den asylsökande om skälen för ansökan och bedöma om direktavvisning kan komma i fråga. Därefter bör den asylsökande kallas till fullständigt asylförhör.

Den fullständiga asylutredningen bör som f.n. kunna genomföras med hjälp av ett frågeformulär till ledning för förhörsledaren. Jag anser att frågor regelmässigt bör ställas om barnens situation när det är fråga om barnfamiljer som söker asyl. Jag gör denna bedömning mot bakgrund av uttalanden i prop. 1983/84:144

att "vid bedömningen av utlänningsärenden bör självfallet beaktas sådana omständigheter av humanitär natur som hänför sig till barnen och deras situation från hälsosynpunkt och i övrigt". Genom direkta frågor om barnens situation kan uppmärksammas om det är befogat att gå vidare med en särskild utredning om barnets förhållanden. Mot bakgrund av angelägenheten av att begränsa handläggningstiderna vill jag emellertid samtidigt betona vad föredragande statsrådet också sade i den nämnda propositionen, nämligen att det inte är möjligt att föranstalta om särskild social utredning i varje ärende där barn finns med.

En bra asylutredning förutsätter att den som gör utredningen har goda kunskaper om de politiska och sociala förhållandena i det aktuella landet och om den praxis som gäller vid tillståndsprövningen. Genom den ökade koncentrationen av asylutredningar till utredningsslussar ökar möjligheterna för utredarna att specialisera sig på olika ländergrupper, vilket gör att det är lättare att hålla länderkunskapen aktuell. Koncentrationen av utredningarna till några få ställen underlättar också kontakterna mellan invandrarverkets beslutsfattare och utredarna. Därigenom kan kunskap om förändringar i praxis m.m. lättare spridas till utredarna. Jag återkommer i avsnitt 7.10 till behovet av och formerna för förbättrad utbildning och erfarenhetsöverföring i hela handläggningssystemet.

Ett syfte med koncentrationen av utredningar till utredningsslussar är att det skall vara möjligt att fatta beslut i klara bifallsärenden i nära anslutning till att polisens utredning är genomförd och medan den asylsökande fortfarande vistas på utredningsslussen. Detta kräver att utredarna har sådan kunskap om praxis m.m. att de i direkt samband med förhöret kan sortera ut klara bifallsbeslut och presentera dem för invandrarverket eller att handläggare från invandrarverket finns tillgängliga på utredningsslussen för att gemensamt med utredaren göra en sådan utsortering av vissa ärenden.

Frågan om i vilken utsträckning handläggare från invandrarverket bör vara direkt placerade på utredningsslussarna bör bedömas med

hänsyn till alla de samverkansbehov som finns mellan polisens utredningsverksamhet och invandrarverkets handläggning. Organisationen måste utformas så att den smidigt kan anpassas till förändringar i antalet asylsökande, nationaliteter och ärendenas svårighetsgrad. Frågan bör övervägas närmare i den utredning om invandrarverkets framtida organisation som nyligen har inlett sitt arbete.

I de fall polisen vid utredningen av ett asylärende finner att det finns behov av ett offentligt biträde skall man anmäla detta behov av rättshjälp. Jag återkommer i avsnitt 7.3.2 till frågor rörande rättshjälp och förordnande av offentligt biträde.

7.1.7 Verksamheten i övrigt vid utredningsslussarna

De utlänningar som hänvisas till en utredningssluss för asylutredning skall ha rätt till kostnadsfri inkvartering på slussen under den tid utredningen planeras och genomförs. Huvuddelen torde också komma att inkvarteras under hela utredningstiden. Någon skyldighet att vistas på utredningsslussen kommer dock inte att föreligga.

Under vistelse på utredningsslussen bör den asylsökande, i den mån han eller hon saknar egna medel, ha rätt till bidrag för sin dagliga livsföring som tillförsäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå (dagbidrag). Utöver kostnadsfri bostad och dagbidrag bör den asylsökande ha rätt till bistånd för särskilda behov. Genom det tidigare nämnda förslaget till lag om bistånd åt asylsökande m.fl. kommer bl.a. den asylsökandes rätt till ekonomiskt bistånd under vistelse på utredningssluss att regleras.

Under vistelsen på utredningsslussen måste också den asylsökandes behov av vård samt socialt och annat stöd under den första tiden i landet tillgodoses. De behov som skall tillgodoses kan vara av mycket olika slag. Vid utredningsslussarna måste finnas kvalificerad personal som har erfarenhet och kunskaper om de problem som människor i flykt möter. Vid behov måste också medi-

cinsk, psykologisk eller annan expertis utanför slussen anlitas. Vissa resurser för hälsovård och lindrigare akutsjukvård bör finnas på slussen. För akut sjukvård av större omfattning bör dock sjukvårdshuvudmännens resurser utnyttjas genom tjänsteköp.

Som exempel på socialt stöd kan nämnas möjlighet att kunna diskutera sin situation, oro och förväntningar, att möta vanlig medmänsklighet, att få hjälp att genom samtal få perspektiv på sin situation m.m. Sådant stöd måste självfallet kunna ges av personal vid utredningsslussarna. Dessutom borde frivilligorganisationer och folkrörelser kunna ha en viktig funktion för att ge socialt och annat stöd till dem som vistas på utredningsslussarna.

Jag anser att det är särskilt viktigt att situationen för barn och barnfamiljer uppmärksammas under vistelsen på en utredningssluss. Många barn till asylsökande är i behov av stöd och hjälp på grund av den situation familjen befinner sig i och de upplevelser den har bakom sig. Det bör finnas underlag för att ha specialistkompetens för detta ändamål på varje utredningssluss. Viktigt är också att den fysiska miljön vid utredningsslussarna tillgodoser barnens särskilda behov.

De asylsökandes behov av kunskap om vad som väntar dem i Sverige är stort. Det är därför mycket viktigt att sådan information lämnas under vistelsen på utredningsslussen. Information måste bl.a. ges om vad utredningsslussen är och om vad som är syftet med vistelsen där. Skyldigheten att inställa sig för förhör på angiven tid samt vikten av att vid förhöret lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för ärendets prövning bör framhållas. Information måste också lämnas om det fortsatta handläggningsförfarandet samt om de asylsökandes rättigheter och skyldigheter i prövningen och under den tid man väntar på ett beslut.

För att utredningsslussarna skall fungera på avsett vis måste det vara en snabb genomströmning. När en asylsökande som saknar bostad är färdigutredd vid slussen måste utflyttning ske snarast till en annan förläggning för att ge plats åt nya asylsökande.

En sådan utflyttning måste börja planeras direkt efter ankomsten. För att förläggningsplaceringen skall bli så bra som möjligt måste personal vid utredningsslussen samtala med den asylsökande under vistelsen där för att kartlägga individuella önskemål och behov.

7.1.8 Platsbehovet vid utredningsslussarna

Jag beräknade i delrapporten att det skulle krävas en kapacitet för att ta emot minst 1.300 asylsökande vid utredningsslussar per månad. En utgångspunkt för denna beräkning var att minst 90 % av alla asylsökande borde kunna tas emot och utredas på en utredningssluss. Jag utgick vidare från det genomsnittliga antalet asylsökande per månad under det senaste året och att det krävs överkapacitet för att kunna möta de variationer som alltid finns mellan varje månad. Med en vistelsetid på två veckor på utredningsslussarna skulle det krävas minst 650 bäddplatser.

Den 1 juli 1987 inrättades en första utredningssluss av den modell som föreslagits i Carlslund i Upplands Väsby. Utredningsverksamheten där kom igång den 1 oktober 1987. Utredningsslussen i Carlslund är i huvudsak avsedd för utlänningar som söker asyl på Arlanda flygplats i samband med inresan till Sverige. Utredningsslussen är under uppbyggnad. För närvarande finns 170 bäddplatser. I fullt utbyggt skick kommer det att finnas 285 bäddplatser och en utredningskapacitet för ca 500 asylsökande per månad.

Vid förläggningen i Flen har också en utredningssluss inrättats. Den utnyttjas för närvarande för utredningar av asylsökande som har tagits emot på andra förläggningar där det saknas utredningsresurser. Avsikten är emellertid att i framtiden hänvisa asylsökande till denna sluss på det sätt jag föreslagit. Invandrarverket planerar också för att inrätta en utredningssluss i Alvesta.

Om aktuella planer genomförs finns den 1 juli 1988 den kapacitet vid utredningsslussar, som jag i delrapporten bedömde tillräcklig. Utvecklingen under år 1987 och erfarenheterna hittills från utredningsslussen i Carlslund tyder emellertid på att det kommer att krävas ett större platsantal om i princip alla asylsökande skall kunna tas emot på en utredningssluss och utredas inom två veckor.

En orsak till att det behövs fler platser är att antalet asylsökande har fortsatt att öka under år 1987. Antalet asylsökande kan under år 1987 uppskattas till i genomsnitt ca 1500 per månad. Därav har knappt 10 % direktavvisats vid gränsen. De övriga är i huvudsak sådana som i det nya systemet bör hänvisas till en utredningssluss. Kapaciteten i fråga om såväl platser som utredningsresurser måste vara så stor att det går att klara normala variationer i antalet asylsökande från månad till månad utan störningar.

Erfarenheterna från Carlslund visar också att det där krävs en större överkapacitet på bäddplatser än vad som tidigare beräknats för att ha en beredskap att möta variationer i det antal nya asylsökande som kommer varje dag. Till Arlanda kommer t.ex. för närvarande en större andel asylsökande under helger än mitt i veckan. Det krävs därför flera tomma bäddplatser till helgerna.

Jag bedömer att det totalt behövs en fast kapacitet vid utredningsslussarna som gör det möjligt att ta emot och utreda 1.400 asylsökande per månad. Med ett beräknat behov av överkapacitet till följd av bl.a. variationer i tillströmning kräver detta minst 900 bäddplatser vid utredningsslussarna. Det innebär ett större platsbehov än vad som tidigare beräknats. Invandrarverket bör därför undersöka om det finns förutsättningar att utvidga platsantalet på de redan planerade utredningsslussarna. Om sådana förutsättningar inte finns måste antingen en annan lokalisering av någon av slussarna eller inrättandet av ytterligare en utredningssluss övervägas.

7.1.9 Behovet av utredningsresurser vid och utanför slussarna

På grundval av beräkningar som rikspolisstyrelsen gjort har regeringen beslutat om dimensionering av polisens utredningsresurser vid de utredningsslussar som hittills har inrättats. Dimensioneringen innebär 23 utredartjänster och 6 tjänster för administrativ personal för att klara av att ta emot 500 asylsökande per månad och utreda alla inom två veckor. Det är ännu för tidigt att bedöma om de gjorda resursberäkningarna är riktiga. De bör emellertid ligga till grund för dimensioneringen av polisens resurser vid utredningsslussarna.

Jag har i föregående avsnitt bedömt att det krävs en fast kapacitet för att ta emot och utreda 1.400 asylsökande per månad vid utredningsslussar om det skall vara möjligt att utan störningar klara normala variationer i antalet asylsökande. Jag beräknar mot denna bakgrund att det för polisens del krävs totalt 65 utredartjänster och 17 tjänster för administrativ personal vid utredningsslussarna.

Utöver utredningsresurser vid slussarna krävs också resurser inom polisen för asylutredningar i samband med inresekontroll. Polisens uppgift är här först och främst att genom ett kort förhör utröna om den asylsökande skall få rätt att resa in i landet och här få sin ansökan om asyl prövad eller om det finns anledning att aktualisera frågan om direktavvisning. Om direktavvisning aktualiseras vid detta korta förhör måste polisen ha resurser att genomföra en fullständig asylutredning. Resursbehoven kommer här att variera över tiden. Det är därför viktigt att det finns en flexibilitet inom polisorganisationen så att resurserna för utlänningsärenden vid behov snabbt kan förstärkas på gränsorter genom omfördelning av personal. Vad gäller Arlanda bör det finnas goda möjligheter till flexibilitet genom att även utredningsresurserna vid Carlslund kan utnyttjas.

Vissa resurser för asylutredningar kommer också att krävas för andra polisdistrikt än dem där det finns utredningsslussar eller gränskontroll. Dessa bör dock kunna tillgodoses inom ramen för

polismyndigheternas fria resurser. Det samma gäller de resurser som kommer att krävas vid polismyndigheterna ute i landet för korta förhör i samband med att asylansökningar tas emot. Hur stora resurser som kommer att krävas för dessa ändamål är svårt att uppskatta. I avsnitt 8.3 försöker jag att bedöma de totala ekonomiska konsekvenserna av mina förslag för polisens vidkommande.

7.2 Förläggningar för asylsökande som väntar på beslut

7.2.1 Snabb utflyttning från utredningssluss till annan förläggning

En asylsökande som hänvisats till en utredningssluss måste, som jag tidigare betonat, utan dröjsmål lämna slussen när utredningen är slutförd. Detta är en förutsättning för att utredningsslussarna skall kunna ta emot nya asylsökande, och för att de utredningsresurser som finns vid slussarna skall kunna utnyttjas jämnt och effektivt.

En asylsökande som har en bostad och inte är i behov av samhällets stöd för sin försörjning torde normalt bege sig till denna bostad när asylutredningen på utredningsslussen är avslutad. Flertalet asylsökande är emellertid i behov av fortsatt stöd från samhället i form av bostad och medel för sin försörjning. Dessa asylsökande måste omedelbart anvisas bostad någon annanstans än vid utredningsslussen. Som regel bör bostad anvisas på en annan förläggning i väntan på beslut.

Som jag tidigare redovisat (avsnitt 7.1.6) bör tillståndsprövningen organiseras så att det blir möjligt att i klara bifallsärenden fatta beslut i nära anslutning till att polisens utredning är klar och medan den asylsökande fortfarande vistas på en utredningssluss. Utlänningar som på detta sätt snabbt beviljas uppehållstillstånd bör så snart möjligt komma ut i en kommun och påbörja integreringen i det svenska samhället. Det är emellertid viktigt att vidareplacering från slussen inte fördröjs på grund

av att man eftersträvar en direkt utplacering i en kommun av dem som beviljas uppehållstillstånd vid slussen. Med nuvarande omfattning på antalet asylsökande torde det därför normalt vara ofrånkomligt med placering på en annan förläggning efter vistelsen på slussen även om utlänningen redan fått tillstånd. Skälet till att en direkt placering i en kommun normalt inte bedöms vara möjlig är främst att kommunerna, på grund av bristen på bostäder, behöver tid för att få fram sådana. En viss tids förläggningsvistelse, där varje persons bakgrund och särskilda behov vid mottagandet i Sverige utreds, kan i vissa fall också vara en förutsättning för att plats skall kunna anvisas i en lämplig kommun.

I de fall en asylsökande som beviljas uppehållstillstånd under vistelsen vid en utredningssluss har en nära anhörig i en kommun och kommunen omedelbart kan bereda den asylsökande bostad där bör utplacering ske direkt från utredningsslussen till kommunen.

Asylsökande som inte kan få något omedelbart beslut i tillståndsfrågan under vistelsen på utredningsslussen bör normalt placeras på en förläggning så snart polisens utredning är genomförd. Endast i undantagsfall bör sådana personer placeras ut i en kommun. Sådana undantagsfall kan vara asylsökande som har någon mycket nära anhörig i någon kommun och är beroende av stöd från denne under väntetiden samt asylsökande som behöver placeras utanför förläggning för att få särskilda vårdbehov tillgodosedda.

Det är önskvärt att alla asylsökande placeras på en förläggning där det finns landsmän och att hänsyn tas till om vederbörande redan har anhöriga eller vänner på någon förläggning. Om den asylsökande har anhöriga eller vänner som redan bor i Sverige är det också önskvärt om placeringen kan ske i närheten av dessa. Vid placering på förläggning måste hänsyn också tas till eventuella särskilda vårdbehov och de resurser som finns att tillgå på förläggningarna för olika slags vård- och stödbehov. Förläggningsplaceringen behöver planeras under vistelsen på utrednings-

slussen. Personal på slussen måste snarast sedan den asylsökande tagits emot där bl.a. ta reda på om han har några särskilda behov som måste tillgodoses.

7.2.2 Fortsatt inkvartering på förläggning i väntan på beslut

Enligt de riktlinjer för flyktingmottagningen som antagits av riksdagen (prop. 1983/84:124, SfU 27) är målet att asylsökande skall placeras ut i en kommun efter högst fyra veckors vistelse på en förläggning. Det ökande antalet asylsökande under de senaste åren och svårigheterna att få fram kommunplatser i tillräcklig omfattning har dock lett till väsentligt längre förläggningstider. Den genomsnittliga vistelsetiden på förläggning var under år 1986 ca fyra månader. För närvarande uppgår vistelsetiderna på förläggning normalt till 8-9 månader men kan i enskilda fall bli betydligt längre. Vid utplacering i kommun har tidigare inte gjorts någon skillnad mellan dem som beviljats tillstånd och dem som fortfarande väntar på beslut. Med de långa förläggningstiderna har det inneburit att även många flyktingar med uppehållstillstånd har fått vänta lång tid innan de har kunnat tas emot i någon kommun. I oktober 1987 beslöt emellertid invandrarverket att prioritera flyktingar med tillstånd vid utplacering i kommun.

Jag skall enligt mina direktiv överväga om det skulle innebära fördelar att den asylsökande normalt vistas på en förläggning till dess tillståndsärendet har avgjorts.

Flyktingmottagningen präglas för närvarande av brist på tillgängliga kommunplatser. Detta har lett till allt längre vistelsetider på förläggning även för flyktingar som har beviljats tillstånd. I denna situation är det enligt min mening nödvändigt att i första hand de som har beviljats uppehållstillstånd får de bostäder som kommunerna kan ställa till förfogande i flyktingmottagningen.

Även i en situation med tillräckligt många kommunplatser finns det enligt min mening påtagliga fördelar att endast placera ut personer med tillstånd i kommuner. En fördel är att mottagandet i kommunen helt och fullt kan inriktas på integration i det svenska samhället. Detta underlättar kommunernas planering och innebär också att vare sig de asylsökande själva eller befolkningen i kommunen inte får felaktiga föreställningar om rätten att få stanna i Sverige. Om asylsökande regelmässigt vistas på förläggning till deras ansökningar är beviljade, skulle det också innebära att kommunerna inte behöver avsätta bostäder för andra än dem som kommer att stanna i kommunen. Därigenom skulle tillgängliga resurser utnyttjas på ett bättre sätt. Slutligen skulle det också gå lättare och snabbare att verkställa utvisningsbeslut om de som utvisas finns på ett färre antal orter i stället för att vara spridda över landets kommuner.

En nackdel med förläggningsvistelse under hela väntetiden är att det kan göra det svårare för den asylsökande att förstå det svenska samhället och att det också kan leda till en viss isolering. Vidare kan det innebära problem om asylsökande med mycket olika bakgrund och politiska uppfattningar vistas tillsammans under lång tid på förläggningarna. De eventuella problem som förläggningsvistelse kan innebära är emellertid i hög grad beroende av hur förläggningarna och verksamheten där utformas. Genom en lämplig utformning av förläggningar och ett bra innehåll i verksamheten kan problemen med förläggningsvistelse i hög grad begränsas. Jag återkommer strax med vissa synpunkter på verksamheten vid förläggningarna.

Vid en sammanvägning av fördelarna och nackdelarna med förläggningsvistelse har jag stannat för att det normala - även om kommunernas mottagningskapacitet bättre än idag skulle motsvara behovet - bör vara att en asylsökande som placerats på en förläggning vistas där så länge han inte har beviljats uppehållstillstånd. Om uppehållstillstånd beviljas bör utplacering i en kommun ske så snart möjligt.

Med de kortare handläggningstider som jag räknar med att mina förslag leder till bör den asylsökande som får ett utvisningsbeslut av invandrarverket normalt vara kvar på en förläggning också under den tid regeringen prövar överklagandet av utvisningsbeslutet. Om regeringen ändrar invandrarverkets beslut bör utplacering i kommun ske så snart möjligt. Om regeringen avslår ett överklagande bör den asylsökande vara kvar på förläggning tills utvisningsbeslutet verkställs.

Det finns emellertid ingen skyldighet för asylsökande att acceptera en inkvartering på en förläggning. Den som inte utnyttjar en anvisad plats på en förläggning kan dock få svårt att klara sin försörjning. Utan tillstånd får han inte arbeta här. Innan uppehållstillstånd beviljats föreligger som regel inte heller någon rätt till socialbidrag enligt vad jag tidigare redovisat (se avsnitt 7.1.3).

I den tidigare nämnda lagrådsremissen med förslag till lag om bistånd åt asylsökande m.fl. anges att som huvudregel bör gälla att en asylsökande, för att han eller hon skall ha rätt att få bistånd till sin försörjning under väntetiden, skall bo på en förläggning eller i en kommun där bostad har anvisats. Vidare sägs att make/maka, barn eller föräldrar till en person som redan är bosatt i en kommun som regel bör tas emot i denna kommun under väntetiden och ha rätt att få bistånd där. I övrigt bör - enligt förslaget - endast den asylsökande som har synnerliga skäl att vistas i en viss kommun kunna få bistånd i denna kommun om han söker sig dit på egen hand. Det betonas att denna undantagsregel är avsedd att tillämpas restriktivt.

Det finns således instrument för att åstadkomma en ordning där huvuddelen av alla asylsökande vistas på förläggning tills de har fått ett definitivt besked om de skall få stanna i Sverige. Därigenom kan kommunernas bostadsanskaffning och andra insatser i flyktingmottagningen huvudsakligen inriktas på personer med tillstånd, vilket ökar förutsättningarna för att ge dem som får tillstånd att stanna i Sverige ett bra mottagande i kommunerna. En asylsökande kan givetvis välja att flytta hem till någon

anhörig eller vän när han genomgått den fullständiga asylutredningen på en utredningssluss. Han eller hon kan emellertid som regel inte kräva att få något fortlöpande bistånd i vistelsekommunen eller att senare få en egen bostad där utan blir då hänvisad till en förläggning i väntan på beslut. Undantag från denna huvudregel kan som nyss nämnts göras om det föreligger synnerliga skäl.

7.2.3 Innehåll i förläggningsverksamheten

Ett system där de asylsökande normalt inkvarteras på förläggning till dess tillståndsfrågan är slutligt avgjord kommer att ställa stora krav på verksamheten vid förläggningarna. På förläggningarna kommer att vistas asylsökande vars situation är av helt olika slag. Där kommer att finnas asylsökande som relativt nyligen har anlänt till Sverige och som kan behöva särskilt stöd under den första tiden. Där kommer också att finnas asylsökande som har fått ett utvisningsbeslut i första instans och överklagat detta och som känner en tilltagande oro för framtiden. De som får positiva beslut skall så snart möjligt placeras ut i en kommun och det kräver en viss typ av insatser. En del kommer att få utvisningsbeslut i sista instans som skall verkställas. I denna situation ställs andra särskilda krav på verksamheten.

Verksamheten vid förläggningarna måste ge de asylsökande ett mottagande som så långt möjligt är anpassat efter deras individuella behov. Det krävs kvalificerad personal för att bemästra och ge stöd i de olika situationer som en asylsökande kan befinna sig i under vistelsen på en förläggning. Vid behov måste också medicinsk, psykologisk eller annan expertis utanför förläggningen anlitas.

Alla asylsökande bör snarast efter ankomsten erbjudas en hälsoundersökning såvida inte en sådan undersökning har genomförts under vistelsen på en utredningssluss.

På förläggningen bör läggas grunden för en introduktion i det svenska samhället för dem som får tillstånd att stanna här i landet. Samtidigt är det viktigt att förbereda den asylsökande på möjligheten att han inte får stanna här. Den information om handläggningsförfarandet, flyktingmottagandet i Sverige m.m. som lämnats redan under vistelsen på en utredningssluss måste följas upp och fördjupas under vistelsen på förläggningen. Det är vidare viktigt med ytterligare information om det svenska samhället, t.ex. om vilka grundläggande värderingar som styr vårt samhälle.

På förläggningen måste också den asylsökandes behov av socialt stöd kunna tillgodoses. Det är vidare viktigt med en meningsfull fritidsverksamhet som motverkar tristess och social isolering och som stöder de asylsökande i deras vardagsliv. I detta sammanhang bör frivilligorganisationer och folkrörelser kunna spela en viktig roll som ett komplement till den verksamhet som förläggningarna själva bedriver.

Barnens situation under förläggningsvistelsen måste ägnas särskild uppmärksamhet. Inom socialstyrelsen genomförs f.n. en utredning om barnens sociala, medicinska och psykologiska behov under väntetiden och den tid därefter i det första mottagandet då de vistas bl.a. på förläggning eller i andra kollektiva boendeformer. Bl.a. resultaten från denna utredning bör kunna ligga till grund för utformningen av verksamheten för barn vid förläggningarna. För att barnen skall kunna tas om hand så bra som möjligt på förläggningarna kan det vara lämpligt att placera barnfamiljer enbart på vissa förläggningar och koncentrera de särskilda resurser som kan behövas för ändamålet.

På samma sätt kan det även i övrigt vara lämpligt att asylsökande med speciella omvårdnadsbehov eller andra särskilda behov samlas till vissa speciella förläggningar där det finns specialistkompetens för att behoven därigenom lättare skall kunna tillgodoses.

Asylsökande som beviljas tillstånd efter en tids vistelse på en förläggning bör så snart möjligt placeras ut i en kommun. Vid förläggningarna bör finnas personal som gör de förberedelser som behövs för att underlätta utplaceringen i en kommun om en asylsökande får stanna.

Utlänningar som beviljats uppehållstillstånd redan under vistelsen på en utredningssluss bör idealt placeras ut direkt i en kommun. Under nuvarande förhållanden måste man emellertid räkna med att de i stor utsträckning måste tas emot på förläggning när de genomgått utredning på en utredningssluss. I princip bör detta ske på särskilda förläggningar där verksamheten är helt inriktad på att utplaceringen i kommuner skall ske så snart möjligt. Med nuvarande brist på kommunplatser kan det emellertid vara nödvändigt att verksamheten vid sådana förläggningar är inriktad på längre förläggningstider. För att förläggningsresurserna skall kunna utnyttjas flexibelt och effektivt kan det i vissa fall också finnas skäl att placera flyktingar med tillstånd på förläggningar som är avsedda för asylsökande och vice versa.

7.2.4 Behovet av förläggningsplatser

Behovet av förläggningsplatser påverkas av en rad faktorer. Av central betydelse är bl.a. nivån på asylinvandringen, handläggningstiderna och kommunernas mottagningskapacitet. Vidare påverkas platsbehovet av andelen direktavvisade och andelen asylsökande som bor hos nära anhöriga eller andra utanför en förläggning under väntetiden. Andelen asylsökande som får ett positivt beslut redan under vistelsen på en utredningssluss är också av stor betydelse liksom fördelningen bland övriga på sådana som får tillstånd av invandrarverket i första instans resp. efter omprövning och sådana som får tillstånd eller utvisningsbeslut av regeringen. Den tid det tar att verkställa utvisningsbeslut är också av betydelse.

Förläggningsorganisationen måste vara flexibel och löpande anpassas till behovet av platser. Detta kräver en utbyggd prognos- och planeringsverksamhet vid invandrarverket. Fortlöpande statistik över hur de styrande faktorerna utvecklas samt återkommande revideringar av planer är nödvändiga. Liksom hittills innebär verksamhetens karaktär att det måste finnas en beredskap för att mycket snabbt kunna öppna nya förläggningar vid ökningar av asylinvandringen eller andra förändringar som ställer ökade krav på förläggningsplatser. En tillräcklig förläggningskapacitet är av ytterst central betydelse för att systemet med utredningsslussar skall fungera väl i praktiken. Beredskap måste också finnas för att vid behov snabbt kunna avveckla förläggningar.

Samtidigt som förläggningsorganisationen måste vara flexibel är det önskvärt med en stabil basorganisation som är dimensionerad för att kunna klara en sannolik nivå på asylinvandringen under den närmaste femårsperioden och mindre variationer under perioden.

Jag skall enligt mina direktiv utgå från att antalet asylsökande kan vara ungefär lika stort som under senare år. Jag finner det mot denna bakgrund naturligt att föreslå att förläggningsorganisationen dimensioneras med utgångspunkt från nuvarande antal asylsökande.

Vid dimensionering av en fast förläggningsorganisation bör man enligt min mening också utgå från att asylsökande som beviljas uppehållstillstånd normalt skall tas emot i kommuner så snart som möjligt. I invandrarverkets basorganisation bör därför i princip endast ingå det antal förläggningsplatser som beräknas vara nödvändiga för att inkvartera asylsökande under väntetiden och den tid det av praktiska skäl alltid kommer att ta från beslut om uppehållstillstånd till utplacering i kommun.

De problem som f.n. finns att få kommunplatser i en omfattning som motsvarar behovet måste angripas på annat sätt än genom att bygga upp en fast förläggningsorganisation för detta ändamål. Förläggningsvistelse under lång tid för dem som beviljats uppe-

hållstillstånd är många gånger mycket negativt för deras möjligheter att snabbt anpassas i det svenska samhället. Förläggningsvistelse medför som regel också högre kostnader än mottagning i en kommun. Kraftfulla åtgärder bör därför vidtas för att få en bättre balans mellan flyktinginvandringens storlek och den kommunala mottagningskapaciteten. I ett kortsiktigt perspektiv måste man emellertid räkna med att det kan bli fråga om relativt långa vistelsetider på förläggning även sedan uppehållstillstånd beviljats och därmed ett ganska stort behov av förläggningsplatser utöver de som bör ingå i basorganisationen.

Antalet asylsökande under år 1987 kan beräknas till ca 18.000. Av de asylsökande har under de senaste åren ca 10 % direktavvisats. Med nuvarande struktur och sammansättning på asylinvandringen kan man uppskatta att 30-40 % av alla asylsökande har sådana skäl att det bör vara möjligt att fatta bifallsbeslut redan i direkt anslutning till den utredning som görs på utredningsslussen. Dessa förhållanden kan givetvis förändras, men det kan ändå vara rimligt att anta att minst ca 30 % av alla asylsökande bör kunna få ett så snabbt positivt beslut att de i princip inte skall placeras på en förläggning för asylsökande. Man bör också kunna räkna med att ca 10 % av de asylsökande inte behöver plats på en förläggning därför att de har bostad ordnad på annat sätt.

Med dessa antaganden och en oförändrad nivå på antalet asylsökande skulle det krävas en kapacitet på förläggningar för att kunna ta emot mellan 9.000 och 10.000 asylsökande per år. Deras vistelsetid kommer att vara beroende av om de får ett positivt eller negativt beslut av invandrarverket och av handläggningstiden hos invandrarverket och regeringen.

Om invandrarverket liksom hittills kommer att fatta utvisningsbeslut i ca 30 % av alla ärenden och huvuddelen av dessa går vidare till regeringen för prövning, skulle det med oförändrad nivå på asylinvandringen och de handläggningstider jag bedömer vara realistiska innebära att det kommer att krävas en förläggningskapacitet för att klara en genomsnittlig beläggning på ca

3.100 asylsökande. Bäddkapaciteten måste vara högre eftersom belastningen inte är jämn under året och därför att omsättningshastigheten måste vara hög. Erfarenhetsmässigt krävs ca 25 % bäddplatser i överkapacitet för att klara en viss genomsnittlig beläggning. Det skulle innebära ett behov av ca 4.000 bäddplatser i basorganisationen.

Varje månads ytterligare vistelse på förläggning utöver den här angivna miniminivån innan utplacering kan ske i kommun kräver en kapacitet på asylförläggningarna för att ta emot ytterligare i genomsnitt närmare 675 asylsökande varje månad. Det kräver ca 850 ytterligare bäddplatser.

En månads förläggningsvistelse för dem som beviljas uppehållstillstånd redan vid utredningssluss kan beräknas kräva en förläggningskapacitet för en genomsnittsbeläggning på 400 personer. Det motsvarar ca 500 bäddplatser. Till detta skall också läggas platsbehov för kvotflyktingar. Med nuvarande storlek på flyktingkvoten och i genomsnitt en månads förläggningsvistelse skulle detta kräva minst 125 bäddplatser.

Det behov av förläggningsplatser jag här har redovisat innebär att antalet permanenta förläggningsplatser som nyss nämnts bör utvidgas till närmare 4.000. F.n. finns ca 900 platser på permanenta förläggningar. Platsbehovet bör dock i första hand jämföras med nuvarande faktiska beläggning på förläggningarna och den beläggning som har varit under de senaste åren. Den 1 januari 1986 var ca 3.300 asylsökande och flyktingar inkvarterade på invandrarverkets förläggningar. Under budgetåret 1986/87 var medelbeläggningen 6.000 platser. Den 1 december 1987 fanns drygt 8.000 flyktingar och asylsökande på förläggning. Antalet bäddplatser på förläggning uppgår för närvarande till drygt 11.000.

7.3 De offentliga biträdena

7.3.1 Rättshjälp i direktavvisningsärenden

Som framgått av avsnitt 7.1.2 har jag i mina överväganden utgått från att asylutredningens förslag, att invandrarverket skall fatta beslut i alla direktavvisningsärenden som avser asylsökande, kommer att genomföras. Asylutredningen har också föreslagit väsentligt ökade möjligheter att få rättshjälp i direktavvisningsärenden. För närvarande har inte en asylsökande möjlighet till rättshjälp vid avvisning som beslutas av en polismyndighet. Först om invandrarverket beslutar att överta ett anmält ärende eller polismyndigheten överlämnar ett avvisningsärende uppkommer rätt till offentligt biträde. Enligt asylutredningens förslag bör offentligt biträde alltid förordnas om det är fråga om avvisning till hemlandet utom i de fall där det är fråga om stabila demokratier präglade av rättskultur i svensk mening. Offentligt biträde skall enligt förslaget också förordnas i övriga fall, såvitt det inte är fråga om utlänningens sändande till ett land där risken för förföljelse eller vidaresändande till land där förföljelse kan inträffa, måste betraktas som utesluten. För att klara kravet på skyndsam handläggning i direktavvisningsärenden förutsätts enligt asylutredningen att någon form av advokatjourverksamhet organiseras.

Ett system med offentligt biträde i direktavvisningsärenden måste enligt min mening utformas så att det inte motverkar strävandena att förkorta väntetiderna eller leder till att verkställigheten av beslut om direktavvisning förhindras eller fördröjs i onödan. Det har funnits farhågor om att ett advokatjoursystem kan vara svårt att organisera med tillräckligt antal biträden som kan ställa upp med kort varsel under helger eller kvällar. Som ett tänkbart alternativ till ett advokatjoursystem föreslog jag därför i min delrapport att frivilligorganisationer som exempelvis Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska flyktingrådet skulle kunna ta på sig en roll för att hjälpa asylsökande i

direktavvisningsärenden. Detta förslag har inte vunnit gehör hos frivilligorganisationerna och är således inte genomförbart.

Om de asylsökande skall ges rätt till någon form av biträdeshjälp i direktavvisningsärenden återstår därför att utvidga möjligheterna att få rättshjälp genom offentligt biträde och att organisera någon form av jourverksamhet. Svenska flyktingrådet har genom en enkät till offentliga biträden som är verksamma i utlänningsärenden inhämtat uppgifter om intresset för att delta i en jourverksamhet. Slutsatsen från denna enkät är att det åtminstone i stockholmsområdet och på vissa av de gränsorter där direktavvisningsärenden är vanligt förekommande borde finnas förutsättningar för att organisera en jourverksamhet som någorlunda motsvarar det behov av biträden i direktavvisningsärenden som har beräknats av asylutredningen. För att behoven helt skall kunna täckas krävs enligt min mening också utbildningsinsatser och andra åtgärder för att rekrytera advokater till detta rättsområde. Sådana åtgärder är viktiga även för att handläggningstiderna i vanliga asylärenden skall kunna förkortas. Jag återkommer därför till denna fråga i avsnitt 7.3.4. Ytterligare en förutsättning för ett joursystem torde vara att de offentliga biträden som ingår i ett sådant system får särskild ekonomisk ersättning.

Asylutredningen fann det mest ändamålsenligt att den advokatjour som krävs för utlänningslagstiftningens del anpassas och i möjligaste mån får ingå i den advokatjour i brottmål som planeras. Regeringen har i prop. 1986/87:112 om anhållande och häktning m.m., vilken nyligen antagits av riksdagen, behandlat behovet av en beredskapsorganisation för att ha tillgång till försvarare under helger. Av propositionen framgår att Sveriges Advokatsamfund har förklarat sig villigt att medverka för att skapa en sådan organisation.

De offentliga biträdena i utlänningsärenden är i relativt hög grad inte advokater eller anknutna till någon advokatbyrå. De

står därmed inte under advokatsamfundets tillsyn. För att en biträdesjour för asylsökande skall kunna samordnas med brottsmålsjouren och administreras av advokatsamfundet är det viktigt att den även kan omfatta jurister som är verksamma inom området men inte står under advokatsamfundets tillsyn. Sådana jurister måste vara med i ett joursystem för att det skall få tillräcklig kapacitet. Om de inte kan ingå i ett joursystem som administreras av advokatsamfundet måste andra organisatoriska lösningar övervägas.

Kravet på skyndsam handläggning talar för att beslutanderätten ifråga om rättshjälp i direktavvisningsärenden borde flyttas från rättshjälpsnämnderna till polismyndigheterna eller till invandrarverket, som har en jourverksamhet för direktavvisningsärenden. Det finns även andra skäl som talar för att invandrarverket bör fatta beslut om offentligt biträde. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 7.3.2.

7.3.2 Förordnande av biträde i övriga asylärenden

I samband med utredning av ett asylärende skall polismyndigheten ta ställning till sökandens behov av offentligt biträde. Enligt 42 § rättshjälpslagen (1972:429) skall offentligt biträde förordnas i utlänningsärenden om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Undantag gäller som tidigare nämnts f.n. för avvisningsärenden i vilka polismyndigheten fattar beslut. I övriga asylärenden har den asylsökande i princip rätt till biträde redan under polisens utredning, om det kan bli aktuellt att utvisa eller avvisa utlänningen. Om polisen bedömer det som helt klart att den asylsökande skall få stanna skall självfallet inget offentligt biträde förordnas. I övriga fall skall behovet av biträde anmälas så snart möjligt. Innan det är möjligt att bedöma om det föreligger behov av offentligt biträde måste åtminstone viss utredning göras. Av den anledningen är det mycket sällsynt att biträdet är med redan vid polisförhöret. Det är i

regel så att hela utredningen genomförs i ett sammanhang och därefter skickas till biträdet.

I en del yttranden över min delrapport har framförts att offentligt biträde i ökad utsträckning borde förordnas så tidigt att biträdet kan medverka vid asylförhöret. Som skäl härför anges bl.a. att det skulle underlätta att all relevant information i ett ärende kommer fram redan från början. Jag anser för egen del att nuvarande praxis är tillfredsställande och att en mer regelmässig medverkan från de offentliga biträdena redan vid förhören skulle kunna leda till längre handläggningstider och också innebära vissa andra nackdelar. I ett stort antal ärenden saknas behov av biträde därför att det står helt klart att uppehållstillstånd skall beviljas. Detta vet man emellertid inte förrän polisens utredning har genomförts. Om biträde förordnades för att kunna vara med vid själva asylförhöret skulle det därför innebära att offentligt biträde i ett antal fall förordnades i onödan. Kostnaderna för rättshjälpen skulle därmed öka och behovet av offentliga biträden skulle bli större. Eftersom tillgången på biträden med erfarenheter av asylärenden är begränsad skulle detta också kunna få negativa effekter på väntetiderna i andra ärenden. Vidare skulle asylutredningarna kunna fördröjas eftersom hänsyn skulle behöva tas till det offentliga biträdets tillgängliga tid när tidpunkt för asylförhöret fastställs. En ordning där ett påbörjat asylförhör avbryts när det konstateras att det finns behov av biträde och sedan återupptas när biträdet kan medverka, skulle också leda till tidsutdräkt. Kort handläggningstid hos polisen förutsätter att grundutredningen genomförs i ett sammanhang.

Genom mina förslag om koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar och ökade utbildningsinsatser kommer utredarnas erfarenheter och kompetens totalt sett att öka jämfört med idag. Därmed torde de vara väl skickade att få fram väsentligheterna i ett ärende utan att de offentliga biträdena medverkar vid förhören.

Så snart polisens asylutredning är avslutad bör i förekommande fall behovet av offentligt biträde anmälas. I de ärenden som har utretts vid någon utredningssluss skall biträde förordnas i alla ärenden som i anslutning till förhöret inte har sorterats ut som klara bifallsärenden.

När en asylutredning vid en utredningssluss är klar bör det som regel också vara klart på vilken förläggning den asylsökande skall placeras efter vistelsen på utredningsslussen. Huvudprincipen bör därför vara att ett biträde förordnas som finns nära den förläggning där den asylsökande placeras. Därigenom underlättas kontakterna mellan utlänningen och biträdet, vilket bör öka förutsättningarna för en snabb handläggning. Handlingarna i ärendet bör skickas till biträdet i samband med förordnandet. Eftersom den asylsökande snarast skall placeras på den aktuella förläggningen bör det vara möjligt att utan dröjsmål få till stånd ett sammanträffande mellan biträdet och utlänningen. Även om det skulle dröja några dygn tills den asylsökande kan tas emot på förläggningen kan tid för ett besök hos biträdet bokas in genom förläggningen.

Om biträde regelmässigt skulle förordnas på slussorten skulle kontakterna mellan den asylsökande och biträdet försvåras om placering sker på en förläggningsort långt från slussen. Vidare skulle det kunna fördröja utplaceringen av asylsökande från slussarna och således minska genomströmningen. Detta skulle i sin tur kräva fler slussplatser.

När offentliga biträden utses är det självfallet viktigt att det blir biträden som har kunskap inom området och som i övrigt är lämpliga för uppdragen. Här kan det i vissa fall - åtminstone under en övergångsperiod - bli svårt att finna tillräckligt många offentliga biträden i någorlunda närhet till en del mer avlägset belägna förläggningar. Mot denna bakgrund behövs bl.a. utbildningsinsatser. Problemet bör också uppmärksammas av invandrarverket vid lokalisering av förläggningar.

Självfallet bör den angivna huvudprincipen att biträde normalt skall förordnas nära förläggningsorten tillämpas med urskillning. Ibland kan det kanske vara mera lämpligt att förordna ett biträde nära slussen eller på någon annan ort. Vissa förläggningar kan också ligga så till att det kan vara svårt att finna lämpliga biträden i närheten. I vissa fall kan även tillgången på tolkar bli styrande för var offentligt biträde skall utses. Vidare kan den asylsökande ha egna önskemål om offentligt biträde som bör tillgodoses. En asylsökandes egna önskemål om ett visst biträde bör normalt tillgodoses om det inte skulle leda till väsentligt ökade kostnader eller till förseningar därför att biträdet är hårt arbetsbelastat.

Om offentligt biträde har förordnats i ett direktavvisningsärende vid en gränsort eller på en sluss och den asylsökande tillåts stanna i landet och vänta på beslut bör den asylsökande normalt behålla samma biträde under ärendets fortsatta handläggning. Det gäller även om den asylsökande placeras på en förläggning långt från biträdet, såvida inte den asylsökande eller biträdet har skäl för att biträdesbyte skall ske.

Även i övrigt bör biträdesbyte så långt möjligt undvikas eftersom det ofta medför att handläggningstiden förlängs. Med ett system där asylsökande efter utredningen på en sluss kommer att vistas på en och samma förläggning till dess slutligt beslut i ärendet har fattats och biträde normalt har förordnats nära denna förläggning, bör behovet av biträdesbyte minska betydligt jämfört med idag. Om en asylsökande av någon anledning måste flytta från en förläggning till en annan eller annars byter bostadsort och inte längre har nära till det offentliga biträde som har förordnats är det oftast bättre att den asylsökande får möjlighet att vid behov resa till biträdet än att föranstalta om biträdesbyte. Det är också i allmänhet bättre att den asylsökande reser till biträdet än tvärtom. Detta minskar risken för onödig tidsutdräkt och blir också ofta billigare. För att den asylsökande skall kunna resa till biträdet måste han kunna få ekonomiskt bidrag till resan.

Utlänningsärenden skiljer sig från övriga ärendekategorier som kan bli föremål för rättshjälp genom offentligt biträde på det sättet, att det inte är den myndighet som handlägger ärendet i sak som förordnar offentligt biträde. Som motivering till detta undantag har angivits utlänningsärendenas "speciella karaktär" (prop 1978/79:90 s. 188). Bakom detta uttryckssätt låg förmodligen att det ansågs viktigt att beslutanderätten i rättshjälpsfrågor borde ligga hos ett organ som är fristående från den myndighet som handlägger utlänningsärendet.

De principer för förordnande av biträde som jag har förordat innebär att det krävs en administrativ samordning mellan beslut om förordnande av biträde och placering av asylsökande på förläggning. Jag anser mot denna bakgrund att det skulle innebära administrativa fördelar och en viss tidsvinst i ärendena om man vid slussarna hade ansvaret för förordnande av biträde. Rättshjälpsnämnderna skulle då överhuvudtaget inte behöva kopplas in i dessa ärenden.

Utlänningsärendenas "speciella karaktär" har tidigare ansetts vara ett argument mot att flytta över beviljandefrågorna till en myndighet som handlägger asylärendet och kan framstå som den asylsökandes motpart. Argumentet kan dock inte ha någon bärkraft i alla ärenden där polisen idag anmäler att det finns behov av offentligt biträde. Det kan därför inte finnas något principiellt hinder mot att flytta över beslutanderätten i de ärendena. Däremot kan det finnas vissa invändningar mot att låta den handläggande myndigheten fatta beslut när det är utlänningen själv som har ansökt om att få ett biträde. Sådana ärenden utgör dock ett litet antal.

Jag föreslår efter en samlad bedömning, att invandrarverket tar över ansvaret för att förordna biträde i utlänningsärenden och att förordnandena av biträde i asylärenden huvudsakligen ombesörjs vid utredningsslussarna.

I utlänningsärenden som inte utreds på utredningsslussarna kan beslut om att förordna biträde fattas av invandrarverket centralt. Som jag tidigare nämnt underlättar en överflyttning av beslutanderätten vid förordnande av biträde från rättshjälpsnämnderna till invandrarverket också förfarandet vid förordnande av biträde i direktavvisningsärenden.

I samband med att uppgiften att förordna biträde förs över till invandrarverket, bör verket också ta över andra uppgifter när det gäller offentliga biträden som rättshjälpsnämnderna idag svarar för. Invandrarverket bör således pröva frågor om biträdesbyte under den tid ett ärende handläggs hos verket samt besluta om ersättning till biträdena. På motsvarande sätt bör arbetsmarknadsdepartementet, som egen myndighet, besluta om biträdesbyte och ersättning när det gäller asylärenden som handläggs hos regeringen.

Biträdena skickar redan i dag kostnadsräkningarna till invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet, som yttrar sig till rättshjälpsnämnderna. Det förekommer endast undantagsvis att nämnden frångår den handläggande myndighetens yttrande. Mina förslag skulle därmed innbära att en onödig pappershantering kan upphöra. För invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet skulle det visserligen bli ett visst merarbete som skulle kunna ta resurser från handläggningen av asylärenden. Det borde emellertid inte bli något större merarbete om man, liksom idag, låter domstolsverket effektuera utbetalningsbesluten.

Handläggning av frågor om biträdesbyte skulle också medföra ett visst merarbete för de handläggande myndigheterna jämfört med idag. Ett genomförande av mitt förslag om mottagandet av asylsökande på förläggning under hela väntetiden borde dock leda till att frågor om biträdesbyte kommer att bli väsentligt mindre vanliga än idag.

Invandrarverkets och arbetsmarknadsdepartementets beslut i frågor som gäller de offentliga biträdena bör, på samma sätt som nu gäller för rättshjälpsnämndernas beslut, kunna överklagas hos besvärsnämnden för rättshjälpen.

Utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen har utarbetat de förslag till författningsändringar som krävs för att beslutanderätten i frågor om offentligt biträde i utlänningsärenden skall kunna föras över från rättshjälpsnämnderna till de handläggande myndigheterna.

7.3.3 Tidsåtgången hos de offentliga biträdena

För att den totala handläggningstiden i ett asylärende skall kunna begränsas är det viktigt att inte ärendet drar ut på tiden i onödan hos det offentliga biträdet. Samtidigt skall det offentliga biträdet vid sitt inträde i ärendet direkt efter polisens grundutredning givetvis ha sådan tid till sitt förfogande att allt väsentligt som kan behöva tillföras ärendet utöver själva grundutredningen kommer fram på detta stadium. Därigenom kan framtida komplettering och tidsutdräkt senare i ärendet undvikas.

För närvarande sänder polismyndigheten som regel en kopia av grundutredningen till det offentliga biträdet så snart detta har förordnats. Biträdet får en anmodan att komma in med inlaga i ärendet till polismyndigheten inom två veckor. Vid utgången av den tiden skickas utredningen normalt från polismyndigheten till invandrarverket. Invandrarverket får då överta ärendet och bevakningen även om biträdet inte hörts av till polisen inom föreskriven tid. Tre veckors anstånd efter den utsatta tiden brukar beviljas av invandrarverket som alltså först efter denna tid skickar ut en påminnelse. Om det offentliga biträdet redan hos polisen begär ett kortare uppskov med att komma in med inlagor,

brukar detta beviljas och polisen behåller då som regel ärendet till dess inlagan från biträdet kommer in.

I den kartläggning av handläggnings- och liggtider som jag låtit göra har bl.a. undersökts tiden från förordnande av biträde till dess biträdets inlaga har kommit in till polismyndigheten eller invandrarverket. Undersökningen visar att denna tid i genomsnitt är sex veckor. En viss tid tar det alltid från förordnandet till dess biträdet får del av handlingarna i ärendet. Normalt tar detta högst en vecka och mer än en två veckor torde vara mycket sällsynt. Även om man skulle räkna med en så lång tid som två veckor i alla ärenden innebär det att tiden för biträdets inlaga i mer än 60 % av alla ärenden överstiger de två veckor som polismyndigheten normalt anger som tid för biträdets inlaga. I drygt 20 % av alla ärenden överstiger tiden från förordnandet till dess biträdet kommer in med sin inlaga två månader.

Jag har vid ett sammanträffande med några offentliga biträden diskuterat orsakerna till att anstånd ofta måste begäras och möjligheterna till att begränsa tidsåtgången. Därvid framkom att en av orsakerna till att tidsåtgången hos biträdet ofta överstiger den tid inom vilken polismyndigheten har begärt att inlagan skall komma in är att det ibland kan vara svårt att få tag på den asylsökande. Den adress som uppgivits stämmer inte alltid och det kan även av andra skäl vara svårt att få kontakt med den asylsökande för ett sammanträffande. Om det är fråga om en asylsökande som talar ett ovanligt språk kan det också vara svårt att få fram en tolk med kort varsel. Om biträdet alltid kunde nå den asylsökande ansåg man att det som regel skulle vara möjligt att träffa den asylsökande inom en vecka. Vidare framkom att det sällan är aktuellt att biträdet behöver göra någon egen kompletterande utredning i ärendet.

Andra orsaker till att ärendena ofta drar ut på tiden hos de offentliga biträdena är att tillgången på offentliga biträden för asylärenden är låg på vissa håll i landet och att en del av

de offentliga biträdena har en hög arbetsbelastning. Det är vidare så att de långa handläggningstiderna hos myndigheterna gör att det inte finns någon större press på biträdena att snabba på sin hantering. Om man vet att handläggningen ändå kan antas ta flera månader hos invandrarverket är det rimligt att man anser att det är oväsentligt om några veckor förspills dessförinnan.

Jag anser att det genom olika åtgärder bör bli möjligt för de offentliga biträdena att regelmässigt komma in med inlaga i ärendet inom två veckor från det att de har fått del av polisens grundutredning. Genom att de asylsökande normalt bör få en bostad på en förläggning när asylutredningen är genomförd bör det vara lättare för det offentliga biträdet att veta var den asylsökande vistas och nå honom där. Härigenom kan viss tidsspillan undvikas. En viss tidsvinst kan också göras om polismyndigheten direkt när utredningen i ärendet är klar överlämnar den till invandrarverket och biträdet skickar in sin inlaga direkt till verket. Vidare anser jag att utbildningsinsatser och andra åtgärder bör vidtas för att öka rekryteringen av offentliga biträden. Genom de åtgärder som kommer att vidtas inom myndigheterna för att nedbringa handläggningstiderna blir det också en ökad press på biträdena att hålla tiderna.

Jag vill särskilt betona att det krävs en bättre bevakning av att utsatta tidsfrister hålls och större restriktivitet med att bevilja anstånd. Det är också viktigt att en advokat eller annan jurist som tillfrågas inte åtar sig ett ärende om han vet att han inte kan hålla tidsgränsen på två veckor.

Det är också viktigt att tidsåtgången hos biträdena i ett senare skede av handläggningen minskar. Det gäller t.ex. om invandrarverket kommunicerar en utredning som gjorts i ärendet av en utlandsmyndighet. Längre tidsfrist än två veckor bör i princip inte ges när ett biträde ges möjlighet att komma in med synpunkter på kompletterande utredningsmaterial i ett asylärende.

Även i överklagandeärenden bör tidsåtgången hos biträdet kunna minskas jämfört med idag. I hälften av de överklagandeärenden som har undersökts i den tidigare nämnda undersöknigen har anstånd begärts för att komplettera överklagandet när detta lämnats in till invandrarverket. I genomsnitt har denna komplettering tagit en månad, i vissa fall väsentligt längre tid. En orsak till att anstånd ofta måste begäras i överklagandeärenden kan vara att det saknas beslutsmotivering. Biträdet kan därigenom vara tvingad att gå igenom hela ärendet på nytt i stället för att inrikta sitt arbete på de punkter som varit avgörande för beslutet. Jag anser att invandrarverket skall motivera sina beslut utförligare. Jag återkommer till detta i avsnitt 7.4.4.

I övrigt bör samma åtgärder som jag tidigare föreslagit för att nedbringa tiden för biträdenas inlagor angående grundutredningarna också verksamt bidra till att tidsåtgången hos biträdena i överklagandeärenden bör kunna begränsas. Om de offentliga biträdena redan från början begär en fullmakt från den asylsökande kan också onödig tidsutdräkt i vissa ärenden undvikas.

Vid handläggningen hos regeringen är tidsutdräkten hos biträdena normalt inte så lång idag. Invandrarverkets yttrande kommuniceras med biträdet omedelbart. Biträdena får i regel en tid om två veckor på sig att komma in med eventuella synpunkter. En del ombud ansöker om anstånd att komma in med inlaga. Exempel på åberopade skäl till framställningar om anstånd är att klienter inte kommer till avtalade möten, svårigheter att anskaffa tolk, hög arbetsbelastning hos biträdet eller behov av ytterligare utredning. I samband med att ärendebalansen har minskat har antalet medgivna anstånd blivit färre. Det finns dock vissa biträden som nästan alltid lämnar sina inlagor för sent. Den statistik som tagits fram visar att synpunkter på invandrarverkets yttrande kom regeringen tillhanda efter i genomsnitt drygt tre veckor.

Utgångspunkten för handläggningen hos regeringen måste enligt min mening vara att allt beslutsunderlag normalt skall ha kommit fram i första instans och att den som har något att tillföra måste göra det inom angiven tid för att det skall kunna beaktas.

7.3.4 Åtgärder för att öka tillgången på offentliga biträden

Brist på advokater och andra praktiskt verksamma jurister, som har tillräckliga kunskaper och erfarenheter i asylrätt kan på kort sikt göra det svårt att fullt ut nå de mål för snabb asylprövning som satts upp. Det är därför viktigt att åtgärder vidtas för att öka tillgången på biträden med goda insikter i asylärenden och att överhuvudtaget öka intresset för asylrätten inom advokatkåren.

Jag vill först och främst framhålla att det finns ett betydande utibldningsbehov som måste tillgodoses. Den utbildning som måste ges gäller både utlänningslagstiftningen och flyktingkunskap i allmänhet samt förhållanden i olika länder, som är av betydelse vid asylprövningen. Jag lämnar i avsnitt 7.10 förslag om att utbildningsinsatserna i asylfrågor generellt bör öka och att invandrarverket bör få ett ökat ansvar och en fastare organisation för extern och intern utbildning i dessa frågor.

För att advokater och jurister som mer sporadiskt ägnar sig åt asylärenden skall förkovra sig inom området och ta fler ärenden krävs också att de får ett yrkesmässigt gensvar i sitt arbete. Bättre beslutsmotiveringar och praxisredovisning kan här vara av betydelse liksom i hög grad ökade möjligheter till kontakt mellan biträden och handläggare.

En faktor som också kan påverka tillgången till biträden är kostnadsersättningarna till biträdena. Regeringen har till mig överlämnat en skrivelse från ombudsmannen mot etnisk diskriminering i vilken han bl.a. hemställer att initiativ tas för att de

ekonomiska förutsättningarna för advokatuppdrag inom det utlänningsrättsliga och angränsande områden förbättras, så att de kommer i paritet med vad som gäller för av samhället bekostad rättshjälp i övrigt.

Jag har inte närmare kunnat undersöka om de ekonomiska förutsättningarna är sämre inom detta område än inom andra områden eller om ekonomiska aspekter på något påtagligt sätt har påverkat biträdestillgången. Jag lämnar därför inte några förslag i denna fråga. Jag vill emellertid framhålla att en snabbare handläggning av asylärendena hos myndigheterna också bör leda till att biträdena kan få betalt snabbare.

7.4 Handläggningen hos invandrarverket

Bl.a. mot bakgrund av förslagen om utredningsslussar och förläggningsvistelse för asylsökande i väntan på beslut föreslog jag i delrapporten att invandrarverkets organisation borde ses över i sin helhet. En sådan översyn har nu påbörjats genom beslut av regeringen. Jag har mot denna bakgrund i mitt utredningsarbete inte gjort några närmare överväganden vad beträffar invandrarverkets organisation för handläggning av asylärenden. Jag begränsar mig i huvudsak till att lämna vissa principiella och allmänna synpunkter på ärendehanteringen som bör kunna ligga till grund för de mer ingående överväganden, som kommer att göras vid översynen av invandrarverkets organisation. Jag lämnar vidare synpunkter på vissa förslag från utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen som gäller handläggningen vid invandrarverket.

7.4.1 Åtgärder för att minska liggtiderna

I flertalet asylärenden är det handläggningen hos invandrarverket som tar längst tid i anspråk. Organisatoriska och andra

åtgärder inom invandrarverket för att minska handläggningstiderna är därför av strategisk betydelse för att väntetiderna totalt skall kunna minskas.

Den totala tidsåtgången i ett ärende kan delas upp i persontid, kanslitid, liggtid och remisstid. Persontid är den tid som handläggande tjänstemän "aktivt" arbetar med ärendet. Kanslitid är tid för registrering, diarieföring, postöppning, arkivering, utskrift av beslut, expediering m.m. Kanslitid kan innehålla moment av kötid. Liggtid är väntetid med anledning av kommunicering med sökanden eller hans ombud samt framför allt kötid på verket. Remisstid är tid då ärendet lämnat verket för att annan myndighet skall yttra sig i frågan.

Den största delen av handläggningstiden i ett asylärende är som regel liggtid i väntan på handläggning till följd av stora balanser. Viss kötid för registrering och utskrift förekommer också som regel i de flesta ärenden. I de ärenden i vilka handläggningstiden är mycket lång förekommer ofta också en betydande remisstid.

Med stora balanser följer ofta att även enkla ärenden fördröjs på grund av att de följer handläggningsordningen för de mest komplicerade ärendena. En allmän erfarenhet från köhantering är att det ofta går att göra tidsvinster genom att dela in ärendena efter svårighets- eller angelägenhetsgrad.

En av huvudidéerna i min delrapport var att man genom samarbete mellan polisen och invandrarverket vid utredningsslussarna skall sortera asylärendena i olika kategorier. I klara ärenden skall man omgående kunna ta positiva beslut. Jag har tidigare (avsnitt 7.1.6) behandlat handläggningen av dessa ärenden. Genom att klara ärenden sorteras ut direkt vinner man, förutom snabba beslut i dessa ärenden, att balanshanteringen blir mindre och att resurser frigörs för att mer kontinuerligt kunna användas för svårare ärenden.

En sortering av ärenden efter svårighets- eller angelägenhetsgrad direkt när de kommer in till verket torde vara möjlig och bör kunna ge betydande tidsvinster även för andra ärendekategorier än asylärenden som utreds vid utredningsslussarna. Det kan t.ex. gälla viseringsärenden och ansökningar om uppehållstillstånd som lämnats in vid någon utlandsmyndighet. Försöksverksamhet med ärendesortering (s.k. "gate-keeper") pågår också inom några av tillståndsbyråns sektioner. En sortering gör inte bara att en del av den aktuella ärendetypen kan handläggas snabbare. Med nuvarande länderindelade organisation vid verket skulle det också innebära att handläggarna i gemen får en mindre splittrad arbetssituation och mer tid att ägna åt asylärenden om en del andra ärenden sorteras bort tidigt och handläggs efter en särskild rutin.

Handläggarnas splittring på en rad olika ärendekategorier torde vara en bidragande orsak till att liggtiderna i många asylärenden blir långa. Många handläggare kan varje dag störas av ärenden som kräver förtursbehandläggning. Det gäller främst anmälningar av direktavvisningsärenden, men också verkställighetsärenden och vissa viseringsärenden kräver ofta särskilt snabb handläggning. Genom att det är många handläggare som varje dag "drabbas" av ärenden som kräver akuta insatser blir det fråga om totalt sett ganska stora ställtider i organisationen. Förutom genom ökad användning av ärendesortering skulle sannolikt en ökad specialisering innebära mindre störningar i ärendehanteringen och därmed tidsvinster. En långtgående specialisering har å andra sidan vissa nackdelar, bl.a. genom att den kan leda till sämre flexibilitet. Det kan också finnas kopplingar mellan olika ärendekategorier som gör att det underlättar handläggningen av ett slags ärenden om man har aktuell kunskap och erfarenhet om en annan typ av ärenden.

En ökad specialisering i ärendehandläggningen behöver emellertid inte ske på sådant sätt att fördelarna med att handläggarna har kunskap om olika ärendetyper förloras. Det är inte nödvändigt

att vissa handläggare är specialiserade på asylärenden och andra handläggare på några andra ärenden. Man kan också tänka sig en växeltjänstgöring så att handläggarna över tiden handlägger varierande ärendetyper men att man under en kortare eller längre period handlägger enbart asylärenden och kan koncentrera sig på dem.

Oavsett organisatorisk lösning är det väsentligt med en stark administrativ ledningsfunktion för tillståndsprövningen om liggtiderna skall förkortas. I ledningsuppgifterna ingår bl.a. att kontinuerligt följa utvecklingen av balanser och handläggningstider och vidta de åtgärder som krävs när utvecklingen är otillfredsställande. Organisationen måste vara så flexibel att ärenden eller personal kan flyttas mellan olika enheter när ärendesammansättningen eller andra liknande förhållanden förändras.

Bevakning och hårdare styrning av tidsåtgången hos de offentliga biträdena är som jag tidigare nämnt viktig för att begränsa liggtiden i ett ärende. På samma sätt är det viktigt att bevaka att de yttranden som kan ha begärts från någon utlandsmyndighet eller från annat håll kommer in utan onödigt dröjsmål.

För att undvika onödiga liggtider är det viktigt att det finns tillräcklig beslutskapacitet på rätt nivå. Den studie av olika moment i handläggningen som jag har gjort visar att det för närvarande förekommer liggtider i överklagandeärenden hos invandrarverket därför att beslut i alla dessa ärenden skall fattas på byråchefsnivå där beslutskapaciteten är begränsad. Om det bedöms nödvändigt att beslut i dessa ärenden generellt skall fattas på en högre nivå än där beslut i utvisningsärendet fattades måste beslutskapaciteten på den högre nivån utökas om kortare handläggningstider skall kunna garanteras. Jag kommer i avsnitt 7.4.5 att lämna vissa ytterligare synpunkter på handläggningen av överklagandeärenden inom invandrarverket.

Tiden från beslut i ett ärende till dess att det har expedierats och nått den asylsökande är i vissa fall lång. Utskrifts- och expeditionsbalanser förekommer. I de fall invandrarverket fattar ett utvisningsbeslut är det självfallet mycket angeläget att den sökande snarast underrättas om beslutet för att den totala väntetiden skall kunna begränsas om det blir ett överklagande. Jag kommer i avsnitt 7.7 att lämna vissa förslag avseende förfarandet vid underrättelse om beslut. Även i de fall invandrarverket fattar ett positivt beslut är det angeläget att beslutet expedieras snabbt. Därigenom minskar den tid under vilken den asylsökande känner oro över utgången i ärendet och åtgärder inom ramen för flyktingmottagandet kan komma igång snabbt.

7.4.2 Muntlig handläggning

Som har framgått av avsnitt 4 föreslår utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen att handläggningen hos invandrarverket skall vara muntlig i viss utsträckning.

Jag anser att ett system där muntlig förhandling skall hållas i ett stort antal ärenden skulle förlänga handläggningstiderna. Det skulle dessutom komma att ställa stora administrativa och resursmässiga krav för att praktiskt kunna genomföras.

De asylsökande och biträdena kan bo långt ifrån verket och inte alltid i närheten av varandra. Härtill kommer att det alltid behövs tolk. Det kan därför vara svårt att organisera ett sammanträffande. Det kommer att bli många resor för asylsökande, biträden och invandrarverkets beslutsfattare såvida inte en långtgående decentralisering av tillståndsprövningen till slussar eller förläggningar genomförs. Med hänsyn till att så många aktörer som kan komma från olika håll skall medverka vid en förhandling finns det risk för att förhandlingar kan behöva ställas in därför att inte alla medverkande har kommit. Detta

leder till tidsspillan för de närvarande och till att ärendet drar ut på tiden.

Jag bedömer att det kommer att bli svårt att klara det uppställda målet att invandrarverket skall kunna fatta beslut inom två månader från ansökan i de fall muntlig förhandling aktualiseras. Genom de ökade krav som kommer att ställas på invandrarverket genom muntlig förhandling i vissa ärenden finns det risk för att ett sådant system inte bara påverkar handläggningstiderna i dessa ärenden. Även handläggningstiderna i de ärenden som inte skall bli föremål för förhandling kan fördröjas. Dels tillkommer det alltid ett moment i handläggningen där handläggaren måste avgöra om det skall vara muntlig förhandling i ett ärende, dels kan de särskilda krav som ställs på handläggare och beslutsfattare att vid bestämda tidpunkter medverka vid förhandlingar innebära störningar i handläggningen av andra ärenden. Den persontid som måste användas på ett ärende med muntlig förhandling är också längre än den som normalt åtgår för rent skriftlig handläggning. Det innebär att det i vart fall ställs betydligt större krav på resurser för tillståndsprövningen om motsvarande förkortning av handläggningstiderna skall kunna åstadkommas vid muntlig förhandling som med den nuvarande handläggningsformen.

Om en ordning med ökade inslag av muntlig handläggning införs är det angeläget att det sker på ett sådant sätt att antalet förhandlingar begränsas. Jag anser att bra grundutredningar i alla asylärenden genom kvalificerad personal bör minska behovet av muntliga förhandlingar.

Om särskilda regler om muntlig handläggning införs är det vidare önskvärt om det redan i samband med utredningen i ett ärende kan konstateras om det kan finnas anledning att senare hålla en förhandling. Hänsyn till detta kan då tas när den asylsökande skall placeras på en förläggning. Genom att så långt möjligt placera asylsökande som kan bli aktuella för muntlig förhandling vid vissa bestämda förläggningar bör administrationen av förhand-

lingarna kunna förenklas något. Om offentligt biträde också förordnas i närheten av förläggningen bör det innebära vissa fördelar om förhandlingar hålls på eller i närheten av sådana förläggningar.

Om det kommer att finnas handläggare som kan fatta beslut i utvisningsärenden permanent stationerade på utredningsslussarna kan det också innebära fördelar att hålla muntliga förhandlingar där. Det torde dock endast i undantagsfall vara möjligt att hålla en förhandling inom den tvåveckorsperiod som den asylsökande enligt mitt förslag skall vistas på utredningsslussen. I de fall redan utredningen vid slussen ger vid handen att det kan bli aktuellt med muntlig förhandling bör den asylsökande helst placeras på en förläggning i nära anslutning till slussen. Ett alternativ skulle också kunna vara att en sådan asylsökande blir kvar på slussen till dess att den muntliga förhandlingen har genomförts. Detta innebär emellertid en risk för att det blir ett stopp i flödet genom slussen som gör att det kan bli svårt att ta emot nyanlända asylsökande och utreda dem snabbt. I vart fall skulle det krävas väsentligt större slusskapacitet än vad jag beräknat i avsnitt 7.1.8.

7.4.3 Delbeslut

Det förekommer, om än inte ofta, att det tidigt står klart att en utlänning kommer att beviljas uppehållstillstånd men att det är mer osäkert på vilken grund tillståndet skall beviljas. Det kan t.ex. vara fråga om en person som uppenbarligen är krigsvägrare men som dessutom hävdar att han är flykting enligt 3 § UtlL. Andra exempel är personer vars omständigheter är sådana att de i vart fall kommer att få stanna med stöd av 6 § eller av humanitära skäl eller släktanknytning, men där de hävdar att 3 § är tillämplig.

Utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen har föreslagit att en särskild regel tas i i utlänningslagen i vilken

anges att frågan om uppehållstillstånd får avgöras innan ställning tas till om en utlänning som ansökt om asyl är flykting. Jag stöder detta förslag eftersom det bör bidra till att förkorta väntetiden för att få uppehållstillstånd.

7.4.4 Beslutsmotiveringar

Utredningen för översyn av utlänningslagen har behandlat frågan om beslutsmotiveringar och anser att såväl rättssäkerhetsskäl som andra skäl talar för att invandrarverket bör motivera sina beslut mer utförligt.

Jag stöder detta förslag. En mer utförlig skriftlig motivering kan visserligen innebära att det kommer att krävas något mer persontid i varje ärende. Detta kan dock inte påverka handläggningstiden hos invandrarverket alltför mycket. Handläggaren måste ju ändå noga ha tänkt igenom de skäl som beslutet grundar sig på. Den fördröjning som utförligare beslutsmotiveringar kan innebära vid invandrarverkets handläggning i första instans torde till större delen tjänas in under ett senare skede om ärendet leder till ett överklagande.

Genom utförligare beslutsmotiveringar bör det åtgå mindre tid för biträdena att utveckla sin talan i överklagandeärenden. Till skillnad från idag då man ofta i ett överklagandeärende vidareutvecklar allt det som förts fram i ursprungsärendet, bör överklagandet, om invandrarverkets beslut motiveras bättre, kunna inriktas på det som varit avgörande för utgången. Utförligare beslutsmotiveringar redan från början innebär också att invandrarverkets arbete med att avge yttrande till regeringen i ett överklagandeärende kan begränsas jämfört med idag och att regeringens prövning av överklagandet underlättas.

7.4.5 Handläggningen av överklagandeärenden

En mycket stor andel av invandrarverkets utvisningsbeslut överklagas. Överklagande ges in till invandrarverket. Verket kan ändra sitt tidigare beslut, om ändringen är till fördel för den enskilde. Om någon ändring inte sker skall ärendet överlämnas till regeringen med verkets yttrande.

Någon heltäckande statistik över hur vanligt det är att invandrarverket omprövar sitt tidigare beslut finns inte. En undersökning som gjorts för vissa nationaliteter under en viss period visar emellertid att drygt 30 % av de beslut som invandrarverket fattade i första instans ändrades av verket efter ett överklagande. Genom mina förslag om bl.a. koncentration av utredningarna till utredningsslussar och ökade utbildningsinsatser bör alla relevanta omständigheter i ett ärende som regel kunna komma fram i grundutredningarna. Därigenom bör andelen beslut i första instans som inte bygger på fullständigt underlag och andelen överklagade beslut som omprövas bli mindre. Kortare handläggningstid i första instans gör också att sannolikheten för att nya omständigheter tillkommer under vistelsen här minskar, vilket också bör leda till ett mindre behov för invandrarverket att ompröva ett beslut som överklagats.

Någon tidsgräns inom vilken en omprövning måste vara gjord finns inte. I prop. 1985/86:133 om ändring i utlänningslagen anges dock sex veckor som en viss riktlinje för den tid som får tas i anspråk för en omprövning. Vidare framhålls där att invandrarverket omedelbart sedan överklagandet har kommit in bör ta ställning till om en omprövning bör ske. I de fall där det överhuvudtaget inte kan bli aktuellt med någon omprövning bör således överklagandeärendet snabbt översändas till regeringen, varvid som regel ett eget yttrande från verket bör bifogas.

Handläggningstiden från det ett komplett överklagande har kommit in till invandrarverket till dess överklagandet med yttrande

kommer in till regeringen är f.n. i genomsnitt närmare två månader.

En bidragande orsak till att invandrarverkets handläggning av överklaganden drar ut på tiden är att de kan bli liggande i kö för beslut hos byråledningen vid tillståndsbyrån, som beslutar om alla yttranden som går till regeringen. Expeditionen av dessa ärenden tar ibland också lång tid.

Om, som i dag, beslut i dessa ärenden generellt skall fattas på en högre nivå än den nivå där själva utvisningsbeslutet fattades måste beslutskapaciteten på den högre nivån ökas. Jag ifrågasätter dock om en sådan beslutsordning är lämplig. Handläggningen av överklagandeärenden bör inte ske på ett sådant sätt att det generellt blir en överinstans inom myndigheten. Beslutsnivån borde i stället kunna anpassas till ärendets art.

Genom en ändrad beslutsordning i överklagandeärenden och de åtgärder jag föreslagit i syfte att alla omständigheter i ett ärende skall komma fram tidigt borde det vara möjligt för invandrarverket att normalt avge yttrande till regeringen i ett överklagandeärende inom två veckor från det att överklagandet har kommit in i komplett skick till invandrarverket. Endast i undantagsfall borde det behöva ta mer än en månad.

7.5 Handläggningen hos regeringen

Vad som allmänt sagts om åtgärder för att minska liggtiderna vid invandrarverket gäller i stort även för handläggningen hos regeringen.

När ett överklagandeärende har överlämnats till regeringen skall invandrarverkets yttrande kommuniceras med den asylsökandes biträde. En viss tidsvinst skulle kunna göras om invandrarverket i samband med att yttrandet till regeringen expedieras regelmäs-

sigt skickade en kopia på yttrandet till den asylsökandes biträde. Med denna kopia borde då följa en uppmaning att komma in med eventuella synpunkter i ärendet till regeringen senast en viss dag. Av de handlingar som överlämnas till regeringen måste då framgå att yttrandet har sänts till biträdet och när denne skall ha kommit in med synpunkter. På detta sätt skulle arbetsmarknadsdepartementet för sin del inte behöva kommunicera yttrandet när det kommer in till regeringen.

Om inte det offentliga biträdet hör av sig med synpunkter i ärendet inom angiven tid skall som jag tidigare framhållit (avsnitt 7.3.3) regeringen normalt besluta i ärendet utan någon påminnelse.

Arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet har nyligen omorganiserats på ett sådant sätt att man numera har en administrativ ledningsfunktion som är skild från det löpande beslutsfattandet i enskilda ärenden. Denna organisation har visat sig vara ändamålsenlig genom att ökad kraft har kunnat ägnas åt uppföljning av balanser, omfördelning av ärenden mellan handläggare vid hög arbetsbelastning etc.

Bl.a. den förbättrade ledningen av verksamheten har lett till att handläggningstiderna har kunnat begränsas avsevärt hos regeringen. Jag anser att det idag bör finnas goda förutsättningar att i huvuddelen av alla ärenden klara det uppställda målet för handläggningstid hos regeringen inom ramen för nuvarande resurser. Av största vikt är dock att ärendeutvecklingen följs noggrannt och att handläggningsresurserna snabbt förstärks om man bedömer att antalet överklaganden kommer att öka.

7.6 Utlandsmyndigheternas medverkan

I vissa fall begär invandrarverket eller arbetsmarknadsdepartementet kompletterande utredningar från svenska utlandsmyndig-

heter i asylärenden. Sådana utredningar föranleds antingen av att trovärdigheten i de uppgifter den asylsökande lämnat om sin verksamhet i hemlandet eller om riskerna vid ett återvändande ifrågasätts eller av att vissa uppgifter måste inhämtas om förhållandena i ett visst land. När trovärdigheten ifrågasätts kan det t.ex. bli aktuellt att kontrollera lämnade uppgifter om medlemskap i en organisation eller om dokument som åberopats i utredningen är äkta.

Kompletterande utredningar från utlandsmyndigheterna är ofta tidskrävande och påverkar i hög grad den totala handläggningstiden i ett asylärende. Mot denna bakgrund skall jag enligt mina direktiv analysera vilka möjligheter utlandsmyndigheterna har att minska handläggningstiderna.

Att göra utredningar i asylärenden på framställning av invandrarverket eller arbetsmarknadsdepartementet är endast en av de uppgifter utlandsmyndigheterna har inom området utlänningsärenden. Den största och mest resurskrävande uppgiften är mottagning och kontroll av ansökningar om viseringar och uppehållstillstånd samt handläggning av vissa sådana ärenden. En del utlandsmyndigheter deltar också i uttagning av kvotflyktingar och det kan också förekomma att utlandsmyndigheterna biträder vid verkställighet av av- och utvisningsbeslut. Vidare lämnar utlandsmyndigheterna rapporter om de förhållanden i olika länder, vilka utgör ett av underlagen vid bedömningen av asylärenden hos myndigheterna i Sverige.

Ofta är det den personal vid utlandsmyndigheterna som handlägger ansökningar om uppehållstillstånd och viseringar som också handlägger utredningar i asylärenden. För att genomföra en begärd utredning i ett ärende måste den svenska utlandsmyndigheten många gånger anlita en inhemsk medhjälpare som man kan lita på, t.ex. en förtroendeadvokat. Valet av person är mycket viktigt eftersom skyddet för den asylsökande i Sverige och hans anhöriga i hemlandet måste garanteras.

Medverkan från utlandsmyndigheterna i asylärenden är generellt sett inte särskilt vanlig. Vad gäller vissa länder är det dock inte så sällan förekommande. Arbetssättet och tidsåtgången för utlandsmyndigheternas utredningar skiljer sig mycket till följd av olika lokala förutsättningar. I den granskning av handläggningstiderna som jag gjort begärde invandrarverket utredning från en utlandsmyndighet i knappt fem procent av ärendena. Arbetsmarknadsdepartementet begärde utredning av en utlandsmyndighet i två procent av ärendena. Tidsåtgången i de totalt femton ärendena i undersökningen vilka sänts till en utlandsmyndighet för yttrande varierade från en vecka till drygt nio månader. I drygt hälften av ärendena var tidsåtgången mellan en och två månader.

Asylärendenas nuvarande handläggning samt frågor om möjligheter och metoder att förkorta utredningstiderna har tagits upp med personal från flera utlandsmyndigheter när de varit hemma i Sverige. Jag har vidare besökt ambassaden i Santiago för att på fältet studera dessa frågor. Mina slutsatser och förslag till åtgärder är följande.

Av väsentlig betydelse är att myndigheterna i Sverige vid en begäran om utredning noggrannt preciserar de frågor man vill ha svar på. Det är också viktigt att ärendet är väl utrett i Sverige och att tillräckliga uppgifter från denna utredning finns med i remissen till utlandsmyndigheten.

Utredningar i enskilda ärenden bör endast begäras i sådana fall där de bedöms vara nödvändiga för att fatta ett riktigt beslut. Frågor av mer allmän natur som inte är specifika för ett visst ärende eller avgörande för beslutet bör ställas till ambassaden separat så att besvarandet av dessa inte fördröjer enskilda ärenden.

Den tid som åtgår för inhemska förtroendeadvokater eller liknande att ta in uppgifter i ett ärende är i flertalet länder

svår att minska jämfört med idag. Tillgången på tillförlitliga inhemska medhjälpare är ibland liten och det är ytterst viktigt att använda lämpliga personer. Möjligheterna att öka antalet medhjälpare om ärendemängden ökar måste dock prövas.

Liggtider hos utlandsmyndigheterna innan en förfrågan vidarebefordras till en lokal medhjälpare måste undvikas. Denne måste få klara instruktioner om vad som förväntas av honom i ärendet. På samma sätt måste liggtid så långt möjligt undvikas när ambassaden får in svar på förfrågningar. Som regel bör utlandsmyndighetens yttrande till invandrarverket eller regeringen innehålla någon egen kommentar till den utredning som en förtroendeadvokat gjort i ärendet. Ofta bör ett sådant eget yttrande kunna avfattas mycket kort.

Handläggare vid utlandsmyndigheter där asylärenden förekommer måste innan utresan få grundläggande utbildning om utlänningslagstiftningen, invandringspolitiken etc. Löpande erfarenhetsutbyte mellan ambassadpersonal och beslutsmyndigheterna i Sverige är också viktigt. Den allmänna rapporteringen från ambassaderna som är av betydelse för asylprövningen bör vidarebefordras inte bara till invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet utan också till utredarna vid utredningsslussarna. Därigenom kan utredningarna bli bättre.

Om antalet asylärenden vid någon utlandsmyndighet ökar påtagligt och utredningarna där fördröjs p.g.a. bristande erfarenheter och resurser hos utlandsmyndigheterna bör som hittills har skett ambassaden kunna förstärkas tillfälligt av personal från invandrarverket eller arbetsmarknadsdepartementet. En beredskap för sådana insatser bör finnas hos myndigheterna. Tillfälliga förstärkningar av detta slag kan också göras i utbildningssyfte.

Kostnader för resor, arvoden till förtroendeadvokater etc som är direkt hänförliga till utredningar i asylärenden bör särredovisas vid utlandsmyndigheterna. Medel för dessa ändamål bör

anvisas förslagsvis på en särskild anslagspost för att inte utlandsmyndigheternas behandling av asylärenden skall förlängas av resursskäl.

Rutinerna vid invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet måste vara sådana att frågan om eventuellt kompletterande utredning genom en utlandsmyndighet kommer upp så tidigt som möjligt i handläggningen sedan ärendet har kommit in. Vidare måste onödig tidsspillan undvikas vid befordran av ett ärende till och från utlandsmyndigheten. Befordran av ärenden sker som regel med UD:s kurirpost, som till många av de aktuella utlandsmyndigheterna går högst en gång per vecka. Myndigheterna måste vara medvetna om vilka dagar kurirposten går till en viss utlandsmyndighet så att inte ärenden som är klara för remiss blir liggande i en eller flera veckor i onödan.

7.7 Underrättelse om beslut

Enligt den ordning som tillämpas idag underrättas den asylsökande om ett utvisningsbeslut genom polisens försorg. Invandrarverket sänder beslutet till polismyndigheten som på verkets uppdrag kallar den asylsökande och delger honom beslutet vid ett personligt sammanträffande med hjälp av tolk. Samtidigt som beslutet expedieras till polismyndigheten skickas en kopia av beslutet till utlänningens offentliga biträde.

Den undersökning av flaskhalsar i handläggningen som jag genomfört visar att det ofta tar tid att lämna underrättelse om ett beslut. Den genomsnittliga tiden från det att invandrarverket fattat ett utvisningsbeslut till dess beslutet delgivits var 27 dagar. Undersökningen visade emellertid också att överklagandet i ärendet relativt ofta (i 30 % av alla ärenden) hade kommit in till invandrarverket innan beslutet delgivits den asylsökande genom polisen. I 10 % av fallen tycks någon formell delgivning överhuvudtaget aldrig ha skett. De konstaterade förhållandena

visar att biträdet ofta underrättar den asylsökande om beslutet innan polisen gör det eller att biträdena överklagar ärenden med stöd av en tidigare lämnad fullmakt. Lång tid för delgivning kan bero på att den asylsökande inte är anträffbar för polisen. Det kan också bero på polisens rutiner. En så snabb och smidig form av underrättelse som möjligt är viktig för att den totala väntetiden i ett asylärende skall hållas nere.

Jag föreslår att rutinerna för underrättelse om beslut ses över.

Mitt förslag att asylsökande normalt skall vistas på en förläggning till dess att deras ärende slutligt avgörs innebär att underrättelseförfarandet bör kunna förenklas och gå snabbare. Underrättelse skulle kunna ske genom personal på förläggningen som lätt bör kunna nå den asylsökande. Vid förläggningarna finns tillgång på tolkar vilket också underlättar förfarandet. De bör kunna utnyttjas även om polisen liksom hittills skall underrätta den asylsökande om invandrarverkets beslut.

Om polismyndigheterna slutar att lämna underrättelse om beslut till asylsökande som vistas på förläggningar kan de ändå ha kvar uppgiften när det gäller andra asylsökande.

Med hänsyn till att det f.n. relativt ofta tycks vara så att den asylsökande får reda på ett utvisningsbeslut genom sitt offentliga biträde kan man överväga att införa regler om att den asylsökande skall anses ha fått del av beslutet redan när underrättelsen har lämnats till biträdet. Vad gäller asylsökande som vistas på förläggning torde det dock inte finnas någon nämnvärd tid att vinna på underrättelse genom det offentliga biträdet. I dessa fall förefaller som jag tidigare nämnt underrättelse genom personal vid förläggningen vara ändamålsenligare.

7.8 Verkställighet av utvisningsbeslut

En alltför stor del av den totala handläggningstiden i ett asylärende där regeringen har avslagit ett överklagande är ofta tiden efter det att regeringen har fattat beslut till dess att verkställighet sker eller regeringens beslut upphävs på grund av verkställighetshinder. Någon total statistik över hur lång denna tid är finns inte. Det var heller inte möjligt att studera tidsåtgången efter regeringens beslut i den undersökning av handläggningstider i olika instanser som jag har låtit genomföra. Inom regeringskansliet har emellertid vid två olika tillfällen gjorts begränsade kartläggningar över verkställighetsärenden som ger en viss bild av situationen.

Vid en kartläggning i januari 1987 konstaterades att 15 % av de utvisningsbeslut som fattats av regeringen under mars 1986 fortfarande var aktuella som verkställighetsärenden hos invandrarverket eller polismyndigheten nio månader efter utvisningsbeslutet. I en del av dessa ärenden höll sig utlänningen undan från verkställighet. Av de utvisningsbeslut som hade fattats av regeringen i september 1986 var 40 % fortfarande öppna som verkställighetsärenden efter tre månader. Närmare 20 % av de utvisningsbeslut som regeringen fattade i september 1986 hade fortfarande varken verkställts eller upphävts ett år senare.

Vid en undersökning i oktober 1987 studerades också de utvisningsbeslut regeringen fattat i december 1986 och juni 1987. Av utvisningsbesluten från december 1986 var 20 % fortfarande öppna hos invandrarverket eller en polismyndighet. Av utvisningsbesluten från juni 1987 var 43 % fortfarande öppna. I drygt en tredjedel av dessa ärenden, motsvarande 16 % av det totala antalet, uppgav polismyndigheten att utlänningen höll sig undan.

De genomförda undersökningarna visar att den nya prövning på verkställighetsstadiet som för närvarande är möjlig att få ofta drar ut på tiden. En del av de ärenden som avgjorts av rege-

ringen blir vid denna prövning ändrade. Självfallet är detta positivt, om det skulle innebära en fara för den enskilde om beslutet verkställs. Ibland torde det emellertid vara fråga om att det genom en förhalning på verkställighetsstadiet uppkommer nya omständigheter som saknar egentligt samband med risk för förföljelse eller liknande i hemlandet. Det förekommer också många framställningar om ny prövning som är klart obefogade och som inte föranleder någon ändring. Dessa förhalar processen och medverkar genom den ökade arbetsbelastningen hos främst invandrarverket och polisen till att handläggningstiderna ökar för alla ärenden.

Bl.a. för att råda bot på de redovisade problemen föreslår utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen att det inte bör finnas några särskilda lagbestämmelser som ger möjlighet att anföra nya omständigheter i verkställighetsskedet. I den mån en utlänning som har fått ett utvisningsbeslut anser sig ha nya skäl för att få stanna får han enligt detta förslag i stället komma in med en ny ansökan. Vidare anges vissa särskilda regler för handläggning av sådana nya ansökningar.

Det är min förhoppning att det lämnade förslaget skall leda till att utvisningsbeslut verkställs snabbare och att resurser frigörs som då kan användas för handläggning av asylärenden.

En asylsökande som inte får stanna i Sverige skall enligt förslag från utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen lämna landet inom två veckor, om inte annat bestäms i beslutet. Om han eller hon inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske. Även om utlänningen lämnar landet på egen hand torde det ibland kräva en viss medverkan från polismyndigheten. Om polismyndigheten skall verkställa utvisningsbeslutet kan det i vissa fall bli aktuellt med bevakning. I ett nytt system är det främst polismyndigheter på orter där det finns förläggningar som kommer att svara för verkställighet av utvisningsbeslut. För att utvis-

ningsbesluten skall kunna verkställas snabbt i de fall utlänningarna inte lämnar landet frivilligt krävs att de aktuella polismyndigheterna kan avsätta resurser för detta ändamål.

7.9 Effektivare inresekontroll

En effektiv inresekontroll vid våra gränser är en förutsättning för genomförandet av en konsekvent flyktingpolitik. Genom en effektiv gränskontroll motverkas bl.a. en tillströmning av asylsökande utan behov av skydd i Sverige med åtföljande ärendeanhopning hos myndigheterna. Ärendemängden hos myndigheterna påverkar i sin tur handläggningstiderna. Det finns därmed ett klart samband mellan en effektiv inresekontroll och väntetiderna för utlänningar som kommer till Sverige och har skäl för att söka asyl.

Om gränskontrollen är ineffektiv kan utlänningar som inte har rätt att resa in i Sverige ändå göra det. När de vistats i landet mer än tre månader kan de med nuvarande regler inte längre avvisas utan har, om de söker uppehållstillstånd, rätt att få sin ansökan prövad av såväl invandrarverket som regeringen. Under den tid prövningen pågår har de också rätt att vistas här. Det gäller oavsett vilka skäl för att få stanna som de anger i sin ansökan. Genom att den sökande inte kontrollerats i samband med inresan kan också utredningen vara svårare och ta längre tid att genomföra än om vederbörande sökt uppehållstillstånd i samband med inresan. Vidare kan det bli nödvändigt att bevilja uppehållstillstånd åt sökande utan behov av skydd i Sverige därför att så lång tid förflutit från inresan till ärendets avgörande att de inte kan återsändas till ett annat land.

Genom att en utlänning som åberopar skäl som är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende kan avvisas redan vid gränsen undviks också onödiga kostnader för samhället.

Den inresekontroll som förekommer varierar beroende av om det gäller kontroll av trafik med utomnordiska länder, den hundraprocentiga s.k. reguljära passkontrollen, eller trafik med nordiska länder, den internordiska passkontrollen. Den reguljära passkontrollen skall omfatta alla utlänningar som reser in i landet.

Genom den nordiska passkontrollöverenskommelsen har Sverige i princip överlåtit åt myndigheterna i de nordiska grannländerna att för vår räkning ombesörja kontrollen av de utomnordiska medborgare som väljer att resa via ett annat nordiskt land till Sverige. Visserligen lämnar passkontrollöverenskommelsen utrymme för de fördragsslutande staterna att bedriva stickprovskontroll, men denna kan givetvis inte bli lika effektiv som den reguljära passkontroll som bedrivs vid de flygplatser och hamnar som har trafik med utomnordiskt land.

Stickprovskontrollen vid skåne- och västkusthamnarna intensifierades hösten 1976 på grund av en omfattande turk-assyrisk/syriansk invandring. Fullt utbyggd sysselsatte stickprovskontrollen 94 passkontrollanter och ett 50-tal polismän i Malmö, Landskrona, Helsingborg, Varberg och Göteborg.

1985 företog statskontoret på regeringens uppdrag en organisationsundersökning beträffande den internordiska passkontrollen. Uppdraget redovisades i rapporten (1985:43) Rationalisering av pass- och tullkontrollen på vissa orter. Rapporten utmynnade i ett förslag att tullen skulle överta själva kontrollfunktionen medan polisen skulle bibehålla beslutsfunktionen. För att utföra kontrollfunktionen föreslog statskontoret att tullen skulle tillföras 39 helårsarbetskrafter medan polisen skulle vidkännas en personalminskning med 92 helårsarbetskrafter. Statskontoret betonade att den föreslagna förändringen inte skulle innebära att nivån på kontrollen äventyrades.

Av 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100, bil. 4) framgår att regeringen inte anslöt sig till statskontorets förslag att föra över själva kontrollfunktionen från polisen till tullen eftersom ett flertal skäl talade mot en sådan ordning. Det bedömdes dock vara möjligt att realisera de rationaliseringsvinster som statskontoret pekat på inom ramen för den dåvarande passkontrollorganisationen hos polisen, främst genom ett förbättrat samarbete mellan polis och tull.

Som en följd av regeringens bedömning att statskontorets förslag om rationalisering av verksamheten genom att överföra kontrollfunktionen till tullen skulle kunna åstadkommas genom ett förbättrat samarbete mellan tull och polis minskades budgetåret 1986/87 polisens löneanslag för administrativ personal med ett belopp som motsvarade 53 helårsarbetskrafter. Indragningen fördelades av rikspolisstyrelsen med 12 tjänster i Göteborg, 11 i Malmö, 29 i Helsingborg och 1 i Varberg.

Förhoppningarna om ett förbättrat samarbete mellan tull och polis rörande passkontrollen har enligt uppgift av olika skäl inte infriats, i första hand p.g.a. att myndigheterna lokalt inte har kunnat enas om formerna för samarbetet. Följden har blivit att kontrollnivån har sjunkit. Medan tillströmningen av asylsökande inne i landet har ökat i stort sett i samma takt som vid gränsen har antalet avvisningar vid de nordiska gränserna minskat.

För att få ett mått på effekten av personalinskränkningarna vid stickprovskontrollen i Malmö, Landskrona och Helsingborg har länspolismästaren i Malmö föranstaltat om en intensifierad kontroll under september månad 1987. Målsättningen var att kontrollen skulle ske i samma omfattning som före indragningen av personal, d.v.s. att det skulle finnas kontrollpersonal tillhands vid varje färjeanlöp i Helsingborg, Malmö och Landskrona.

Resultatet av den intensifierade kontrollen är mycket tydligt. Det är dock i detta betänkande inte möjligt att i detalj redovisa effekterna. Från Helsingborg kan emellertid följande noteras.

Under kontrollmånaden (september - veckorna 36-39) avvisades 148 utlänningar jämfört med 44 samma tid 1986, 61 under fyraveckorsperioden närmast före och 54 fyraveckorsperioden närmast efter veckorna 36-39. Antalet asylsökande som anträffades i samband med passkontroll var 68 varav 31 direktavvisades.

En annan intressant iakttagelse är att det under kontrollperiodens två första veckor fattades 93 avvisningsbeslut och under de två sista veckorna 55. Nedgången sammanfaller i tiden med att den intensifierade kontrollen väckte uppmärksamhet i pressen. Kännedom om en skärpt kontroll har alltså en preventiv effekt.

Erfarenheterna från Malmö är i stort sett desamma som i Helsingborg. Under september månad 1987 avvisades sålunda 64 personer jämfört med 35 under augusti och 37 under september 1986. Av de förstnämnda har det konstaterats att nio haft för avsikt att bosätta sig i Sverige.

Med utgångspunkt från att antalet avvisningar under september månad har varit 120 flera än "normalt", kan man rent matematiskt, med bibehållen hög kontrollnivå, uppskatta antalet avvisade till cirka 1.400 per år utöver det "normala" antalet. I verkligheten skulle emellertid antalet avvisade bli lägre beroende på den preventiva effekt en effektiv kontroll har. Möjligen skulle en del söka sig andra vägar in i landet, men det finns anledning att tro att effekterna till en del skulle bli bestående.

Jag anser mot bakgrund av resultatet av den genomförda försöksverksamheten med intensifierad stickprovskontroll i Skåne att det finns starka skäl att se till att kontrollnivån mer perma-

nent höjs till den nivå där den låg innan personalen minskades. Självfallet måste en fördjupning av samarbetet mellan tull och polis i gränskontrollen komma till stånd. Det är dock enligt min mening tveksamt om ett ökat samarbete helt kan kompensera bortfallet av 53 helårsarbetskrafter. Jag anser därför att ett visst resurstillskott kan vara nödvändigt. Vid bedömningen av resursbehovet för att klara en rimlig kontrollnivå måste de samhällsekonomiska effekterna vägas in.

En effektiv gränskontroll är viktig att upprätthålla även på andra gränsorter. Den reguljära passkontrollen ligger av naturliga skäl på en högre nivå än den stickprovsvisa internordiska kontrollen. Trafikens ökade omfattning, inte minst vid Arlanda, kan emellertid även här ställa krav på ökade resurser som kan leda till besparingar för samhällsekonomin i stort.

7.10 Ökade utbildningsinsatser

Jag har redan flera gånger framhållit att det krävs välutbildad personal för att trygga en snabb och rättssäker handläggning av asylärenden. De utbildningsbehov som finns är av flera slag. Först och främst behöver alla berörda personalkategorier vid de handläggande myndigheterna en grundläggande utbildning om gällande utlänningsrätt och invandringspolitik och andra frågor som är av betydelse för deras arbete. Däri ingår också grundläggande kunskaper om orsaker till flyktinginvandring och om förhållandena i olika länder varifrån det kommer asylsökande.

Nyanställda utredare inom polisen och handläggare inom invandrarverket och regeringskansliet måste få en lämplig introduktionsutbildning. På samma sätt behöver personal inom utlandsförvaltningen särskild utbildning vid placering på utlandsmyndighet där det erfarenhetsmässigt förekommer asylärenden och andra utlänningsärenden. En systematisk och väl planerad introduktionsutbildning för olika kategorier av personal är inte minst

viktig för att det skall vara möjligt att undvika ökade balanser och längre handläggningstider om antalet asylsökande ökar. För att omfördelning av resurser inom myndigheterna eller tillfällig förstärkning utifrån skall ge resultat i en situation med ökat antal asylsökande krävs att utbildningsinsatser snabbt skall kunna sättas in. Vidare bör även en del personal inom de berörda myndigheterna som normalt inte sysslar med asylärenden ha sådan grundutbildning inom området att de snabbt kan gå över till denna arbetsuppgift om så krävs.

Lika viktig som grundutbildning är fortlöpande utbildning och erfarenhetsutbyte om förändringar i lagstiftning, praxis, förhållanden i olika länder etc. Sådan fortlöpande utbildning kan t.ex. ske genom kortare kurser, konferenser och seminarier. Vidare är ett fortlöpande direkt erfarenhetsutbyte i arbetet mellan olika personalkategorier av det slag som avses komma till stånd vid utredningsslussarna en mycket viktig metod för spridning av kunskap om t.ex. ändringar i praxis. Genom sådant löpande erfarenhetsutbyte kan beslutsfattare också få snabb information om förändringar i sammansättningen av asylsökande och de skäl som åberopats. Detta kan i sin tur generera ett behov av ökad kunskap om situationer i vissa länder och därefter ökade utbildningsinsatser om detta till utredarna.

Överhuvudtaget är snabb spridning av information om ändrade förhållanden i olika länder till utredarna av stor betydelse för att de skall kunna göra bra utredningar. Det kan ibland vara värdefullt att utredare och beslutsfattare får möjlighet att besöka ett land varifrån det kommer många asylsökande för att därigenom få en bättre förståelse för den asylsökandes situation och kunna ställa de rätta frågorna. Genom sådana besök och framför allt i samband med att personal från invandrarverket eller arbetsmarknadsdepartementet tjänstgör vid ambassader överförs också kunskap i tillståndsfrågor till personalen där.

Förutom för myndigheternas personal finns det också ett stort behov av utbildning om utlänningsrätt, praxis och situationen i olika länder för advokater och andra berörda. Grundläggande information och utbildning om utlänningsrätt är, som jag tidigare nämnt, viktig för att öka rekryteringen av offentliga biträden och därigenom se till att biträdena inte blir en flaskhals i ärendehandläggningen. Fortlöpande information till biträden om förändringar i praxis, länderkunskap etc är också viktig för att biträdena skall kunna bedriva sitt arbete snabbt och effektivt och för att de på ett adekvat sätt skall kunna ta till vara de asylsökandes intressen.

Även förläggningspersonal, tolkar, sjukvårdspersonal, kommunal personal och kommunala förtroendemän i de kommuner som tar emot flyktingar eller där det finns förläggningar har många gånger ett behov av utbildning om förhållanden som gäller flyktingar. Det är kanske i första hand kunskaper om vad det innebär att vara flykting eller asylsökande och om flyktingarnas och de asylsökandes bakgrund som efterfrågas. Kunskaper om invandringspolitiken, asylrätten och andra invandringsregler är dock också av betydelse att förmedla.

Utbildningsbehoven har ökat successivt genom att det är allt fler personer som direkt arbetar med asylärenden och genom att flyktingmottagningen har spridits ut i landet. Samtidigt har bl.a. invandrarverkets interna och externa utbildningsinsatser i tillståndsfrågor fått stå tillbaka med hänsyn till de ökade krav på ärendeproduktion som tillströmningen av nya ärenden och ökade ärendebalanser har medfört. Det är enligt min mening därför viktigt att utbildningsinsatserna nu ökas och att ytterligare resurser avsätts för detta ändamål.

Som framgått av min redovisning kan utbildningsinsatserna ha en mängd olika former. Varje myndighet har självfallet ett utbildningsansvar för sin personal. Därutöver anser jag att invandrarverket som central myndighet inom området bör ha ett samlat

ansvar för att alla berörda personalkategorier får den grundläggande kunskap som krävs för att handläggningen av asylärenden skall bli både rättssäker och snabb och för att de invandringspolitiska målen skall kunna uppnås.

Jag föreslår mot denna bakgrund att invandrarverket får särskilda resurser för planering och genomförande av utbildning och information till de personalgrupper som handlägger frågor enligt utlänningslagstiftningen och för andra kategorier som deltar i hanteringen av asylärenden eller mottagandet av asylsökande och flyktingar. Invandrarverkets uppgift bör bl.a. vara att kartlägga olika gruppers utbildningsbehov och att se till att utbildning av rätt omfattning och inriktning kommer till stånd. I vissa fall kan personal från invandrarverket svara för själva utbildningen. I andra fall kan det vara lämpligare att utbildningen bedrivs i annan form. Verket bör sköta administrationen av utbildningen och ta fram utbildningsmaterial. På samma sätt som invandrarverket bör utveckla sina utbildningsinsatser och få en starkare roll i utbildningen inom utlänningslagstiftningens område kan det inom andra områden också finnas ett behov av ökade utbildningsinsatser till följd av den ökade flyktinginvandringen. En samordning av verkets utbildningsinsatser inom olika områden kan vara värdefull. Det gäller inte minst planering och administration av utbildningen. Jag anser att den särskilda utredare som ser över invandrarverkets organisation närmare bör överväga hur invandrarverkets ökade utbildningsuppgifter bör organiseras och vilka resurser som krävs för ändamålet. I viss utsträckning bör enligt min mening utbildningen kunna avgiftsfinansieras.

7.11 Beredskap för att möta variationer i antalet asylsökande

Vid mina överväganden om utformningen av den framtida organisationen av handläggningen av asylärenden och mottagandet av asylsökande har jag utgått från att antalet asylsökande kommer att

vara ungefär lika stort som idag. Mindre variationer i antalet asylsökande från månad till månad bör utan några större problem kunna klaras genom den dimensionering av sluss-, förläggnings-, utrednings- och handläggarresurser som jag föreslagit. För att klara en större uppgång i antalet asylsökande eller en successiv mindre ökning månad för månad krävs emellertid en särskild beredskap. På samma sätt krävs en flexibilitet åt andra hållet om antalet asylsökande skulle minska.

Vid mycket kraftiga ökningar av antalet asylsökande krävs en särskild organisation för handläggningen och mottagandet som kan behöva vara utformad på ett något annorlunda sätt än den föreslagna och där kvalitetskraven på mottagandet kan behöva sänkas. Det bör i sådana situationer kunna bli aktuellt att åtminstone delvis utnyttja de planer för flyktingmottagande i kriser och krig som finns eller kommer att utarbetas. Ett förslag om flyktingmottagandet i kriser och krig har utarbetats av invandrarverket på uppdrag av regeringen. Förslaget har remissbehandlats och bereds f.n. inom regeringskansliet. Vid det fortsatta arbetet med denna fråga kan det finnas anledning att närmare överväga i vilka situationer och på vilket sätt planerna för ett krisläge kan utnyttjas även i en fredssituation med mycket stor flyktinginvandring.

Även för mindre dramatiska ändringar av antalet asylsökande krävs det en särskild planläggning. Ambitionen måste vara att det skall vara möjligt att möta även ökningar av antalet asylsökande med 25 % - 50 % under en period utan att det i alltför hög grad påverkar handläggningstiderna. En plan för hur man skall kunna hantera sådana situationer är nödvändig för att man inte skall hamna i en situation med snabbt ökade balanser på olika håll i systemet som vi har haft under de senaste åren. Invandrarverket bör som central myndighet för utlänningskontrollen och flyktingmottagandet ha ett särskilt ansvar för att följa utvecklingen och vidta de åtgärder som krävs. Som jag framhållit i min delrapport är förbättrad statistik och prognosverksamhet mycket

viktig för att det skall vara möjligt att tidigt vidta åtgärder vid förändringar.

Själva inkvarteringen borde gå att lösa utan några större problem vid ökningar av antalet asylsökande. Dels har jag föreslagit en överkapacitet i fråga om bäddplatser vid utredningsslussarna för att kunna klara normala variationer i antalet asylsökande, dels finns det som regel möjligheter att snabbt ordna inkvartering genom att öppna nya förläggningar eller på annat sätt . Vad som är nödvändigt är att anskaffandet av nya inkvarteringsplatser för asylsökande som ännu inte är utredda sker på orter där det finns möjlighet att få fram ytterligare utredningsresurser inom polisen. Det är viktigt att invandrarverket och rikspolisstyrelsen i samarbete tar fram en plan för dessa situationer.

Vad gäller polisens utredningsresurser bör i en sådan plan anges vilka förstärkningar som skall sättas in och var detta skall ske. Som jag tidigare nämnt är det viktigt att det inom polisorganisationen finns personal som har en sådan utbildning att de snabbt kan sättas in på dessa uppgifter. En introduktionsutbildning är också viktig. När utredningskapaciteten måste utökas bör det ske på ett sådant sätt att de fördelar som finns med koncentration av utredningsresurserna inte går förlorade. Man bör således inte, som hittills skett, placera outredda asylsökande på olika tillfälliga förläggningar lite varstans i landet och utreda dem där. I stället bör det i första hand bli fråga om utökningar av befintliga utredningsslussar eller öppnande av ytterligare en utredningssluss med koncentrerade utredningsresurser.

För att klara ökningar av antalet asylsökande utan att handläggningstiderna vid invandrarverket ökar krävs det en organisation för en flexibel ärendehantering och att det finns en beredskap för tillfällig rekrytering och utbildning av ny personal. Den

översyn av invandrarverkets organisation som nyligen kommit igång har bl.a. till uppgift att skapa en flexibel organisation.

Vad gäller regeringskansliet gäller det också att skapa en flexibel organisation. Här bör det vara något lättare att klara snabba svängningar i antalet asylsökande eftersom det alltid dröjer längre tid till dess att en förändring påverkar antalet ärenden hos regeringen.

En planering bör också finnas för hur resurserna för asylprövning och mottagandet skall utnyttjas när antalet asylsökande minskar. Antalet bäddplatser i basorganisationen av slussar och förläggningar bör inte skäras ned automatiskt i takt med en nedgång av antalet asylsökande eftersom kostnaderna för en platsberedskap för en ny uppgång är små. Däremot bör det finnas en plan för vilka förläggningar som i tur och ordning bör tas ur drift och för hur personalen vid dessa förläggningar bör omplaceras. I en sådan plan bör också anges i vilken situation varsel om uppsägning på grund av arbetsbrist bör ske.

Polisresurserna vid utredningsslussarna bör kunna utnyttjas för andra ändamål inom polisen. Åtminstone vid Carlslund som ligger i en region med stort antal invandrare kan det vara lämpligt att polisens utredningsresurser vid en nedgång av antalet asylsökande används för anknytningsutredningar. Därigenom kan de polisresurser som normalt används för detta i andra distrikt i närheten frigöras för andra ändamål.

Invandrarverkets resurser för prövning av asylärenden bör vid en tillfällig nedgång i antalet asylsökande utan några direkta omställningsproblem kunna användas för andra tillståndsärenden och därigenom minska handläggningstiderna i sådana ärenden. Även omfördelning av resurserna till andra angelägna uppgifter inom verket bör ske men sådana förändringar kan ta något längre tid att genomföra eftersom de på ett annat sätt kräver utbildningsinsatser.

Även inom regeringskansliet bör handläggare av utlänningsärenden kunna utnyttjas för andra uppgifter vid en nedgång av antalet asylsökande.

Generellt gäller för hela verksamhetsområdet att det bör finnas beredskap för personalminskningar om antalet asylsökande långsiktigt skulle minska.

8. EKONOMISKA KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN

8.1 Minskade kostnader till följd av kortare väntetider

De långa väntetiderna i asylärenden medför höga kostnader för samhället. Huvuddelen av kostnaderna avser inkvartering på förläggning och kostnader för bostad och ekonomisk hjälp under väntetiden åt asylsökande som har tagits emot i kommunerna. Även kostnaderna för sjukvård och andra åtgärder för asylsökande under väntetiden är betydande. Till detta skall läggas de extra kostnader som uppstår i själva handläggningssystemet som en följd av långa handläggningstider och stora balanser.

De totala kostnaderna på statsbudgeten för förläggningsverksamhet och ersättning till kommunerna för ekonomisk hjälp och andra åtgärder för flyktingar och asylsökande var under budgetåret 1986/87 ca 1.750 milj.kr. Någon redovisning av hur stor del av dessa kostnader som kan hänföras till asylsökande resp. flyktingar med tillstånd finns inte. Jag uppskattade i min delrapport den totala årskostnaden för bostad, ekonomisk hjälp, sjukvård och andra åtgärder för asylsökande under väntetiden till ca 750 milj.kr. Jag utgick då från ca 1.300 asylsökande per månad. Med ca 1.500 asylsökande per månad, som genomsnittet varit under år 1987, och nuvarande handläggningstider kan man uppskatta kostnaderna till mellan 800 och 900 milj.kr.

En asylsökande som tas emot på förläggning kan med nuvarande handläggningstider i genomsnitt beräknas kosta samhället drygt 50.000 kr från det han eller hon söker asyl till dess invandrarverket fattat beslut. Om invandrarverket fattar ett utvisningsbeslut och den asylsökande överklagar det kan kostnaden till dess regeringen har fattat beslut beräknas till ytterligare i genomsnitt ca 30.000 kr. För den utlänning som utvisas efter beslut av regeringen kan kostnaden från det asylansökan lämnas in till polisen till dess utvisningsbeslut verkställs många gånger överstiga 100.000 kr.

Med de åtgärder jag föreslår bedömer jag att det bör vara möjligt att förkorta väntetiden på ett sådant sätt att kostnaden för samhällets stöd under väntetiden som regel kan reduceras med mellan 25.000 och 40.000 kr för varje asylsökande. Hur mycket kostnaden minskar är bl.a. beroende på om det är fråga om en asylsökande som får ett bifallsbeslut av invandrarverket eller en asylsökande som utvisas. För dem som utvisas efter att ha fått avslag på ett överklagande kan kostnaden för stöd under väntetiden beräknas minska med ca 40.000 kr som en följd av kortare handläggningstider. Med nuvarande nivå på antalet asylsökande kan man uppskatta att de direkta kostnaderna för åtgärder under väntetiden kan minska med 400-500 milj.kr. om mina förslag genomförs.

För att de verkliga kostnadsminskningarna till följd av förkortade väntetider skall bli av den storlek som här beräknats krävs att även andra delar av flyktingmottagningen fungerar effektivt. En förutsättning är att flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd inte skall behöva vistas på förläggning lång tid därefter utan kan tas emot i kommuner. Vidare krävs att tiden från det att flyktingar beviljas tillstånd till dess att de upphör att vara helt beroende av bidrag för sin försörjning inte ökar i motsvarande grad som väntetiderna för att erhålla uppehållstillstånd minskar. Jag anser mot denna bakgrund att det är mycket angeläget att mina förslag till åtgärder för att

förkorta väntetiderna i asylärenden kombineras med åtgärder för att dels få till stånd snabbare utplacering av flyktingar i kommuner, dels underlätta för flyktingarna att klara sin egen försörjning.

Oavsett vilken effekt kortare väntetider har på samhällets totala kostnader för dem som får stanna i Sverige innebär kortare väntetider i sig ändå en icke oväsentlig kostnadsminskning för staten. Det är den kostnadsminskning som uppstår genom att tiden i Sverige minskar för de utlänningar som utvisas efter regeringens beslut. Med nuvarande antal asylsökande kan enbart denna kostnadsminskning beräknas till ca 40 milj.kr.

De stora kostnadsminskningar som kan uppnås genom kortare handläggningstider och ett väl fungerande mottagningssystem visar att investeringar i personal och annat som bidrar till att minska väntetiderna kan vara mycket lönsamma. En del av de förslag som jag lämnat ställer också krav på ökad personal och andra resurser vid myndigheterna. Jag skall i det följande redovisa mina bedömningar av vilka behov av resurser inom olika delar av handläggnings- och mottagningssystemet som mina förslag innebär. Totalt utgör de ökade resurskrav på olika anslag som följer av mina förslag endast en mindre del av de kostnadsminskningar som kan åstadkommas genom kortare väntetider och ett effektivare mottagningssystem.

8.2 Utredningsslussar och förläggningar

Huvuddelen av kostnaderna för asylsökande avser inkvartering samt ekonomiskt och annat stöd åt de asylsökande när de vistas på förläggning. Storleken på förläggningskostnaderna är som framgått ovan i hög grad beroende av antalet asylsökande och hur snabbt de utlänningar som beviljas uppehållstillstånd kan tas emot i kommunerna. Jag skall här först redovisa de årliga kostnaderna vid slussar och förläggningar som kan beräknas för

den basorganisation som enligt mina tidigare förslag krävs för att ta emot nuvarande antal asylökande under den tid deras asylansökningar prövas. Jag har därvid utgått från att andelen som får bifallsbeslut av invandrarverket resp. regeringen och andelen som utvisas är desamma som f.n. Jag kommer därefter också att redovisa hur varje ytterligare månads vistelsetid på förläggning för dem som fått uppehållstillstånd påverkar förläggningskostnaderna.

Som framgått av avsnitt 7.1.8 räknar jag med att det krävs en fast kapacitet på minst 900 platser på utredningsslussarna. Med nuvarande nivå på antalet asylsökande beräknar jag att den genomsnittliga beläggningen kommer att vara ca 675 asylsökande. Mot bakgrund av att det krävs en ganska stor överkapacitet i fråga om bäddplatser för att möta variationer i tillströmningen och de särskilda insatser som kan krävas för en del nyanlända asylsökande räknar jag med att dygnskostnaden per asylsökande kommer att vara högre än nuvarande dygnskostnad på förläggning, vilken i genomsnitt är 240 kr. Jag räknar med en genomsnittlig dygnskostnad på 300 kr. Den totala kostnaden för utredningsslussar skulle därmed bli ca 75 milj.kr.

Den genomsnittliga beläggningen på förläggningar av asylsökande utan tillstånd kan enligt vad som framgår av avsnitt 7.2.4 beräknas till ca 3.100 med nuvarande nivå på antalet asylsökande och nuvarande andel bifallsbeslut i olika instanser. Dygnskostnaden på förläggning kommer att vara lägre än på utredningsslussar, men man bör räkna med en något högre genomsnittskostnad än på nuvarande förläggningar. Jag räknar med att dygnskostnaden i genomsnitt kommer att vara 260 kr. Det innebär en årskostnad på ca 295 milj. kr. vid en genomsnittlig beläggning på 3.100 platser.

Den totala kostnaden för slussar och förläggningar för asylsökande skulle därmed bli ca 370 milj.kr.

Kostnaderna för varje månads ytterligare vistelse på förläggning för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd kan beräknas till ca 100 milj. kr.

För innevarande budgetår beräknar invandrarverket att kostnaderna för förläggningsverksamheten kommer att uppgå till minst 850 milj.kr.

8.3 Polismyndigheterna

Som framgått tidigare kan behovet av personalresurser för polismyndigheterna vid utredningsslussar uppskattas till 65 polismän och 17 administrativ personal. Därutöver krävs inom polisorganisationen särskilda resurser för inresekontroll och asylutredningar i samband med inresekontroll. En del av polismyndigheternas fria resurser kommer att behöva tas i anspråk för korta förhör i samband med att ansökningar lämnas inne i landet och för ett begränsat antal asylutredningar utanför utredningsslussarna. Främst på de orter där det kommer att finnas asylförläggningar kommer det också att finnas ett behov av att avsätta resurser inom polisorganisationen för verkställighet av utvisningsbeslut och i viss mån kanske också för att ta emot nya ansökningar med andra skäl från dem som har fått sådana beslut.

Den föreslagna koncentrationen av polisens utredningsresurser till några få ställen bör innebära klara effektivitetsvinster när det gäller utredningarna i asylärenden. Genom att viss personal kontinuerligt är sysselsatta med asylutredningar och genom att det inte som idag blir fråga om ett stort antal utredare på olika håll i landet med begränsad vana av uppgiften bör den totala resursåtgången för asylutredningar bli mindre än idag.

Rikspolisstyrelsen har genom en enkät i september 1987 försökt kartlägga hur stora personalresurser inom polisen som f.n. avsätts för asylutredningar och verkställighetsärenden. Enligt

denna kartläggning, som delvis är behäftad med viss osäkerhet, uppgick antalet årsarbetskrafter som var avdelade för dessa uppgifter till totalt 215. Därav var 145 polismän och 70 administrativ personal. Inom passkontrollen är 112 polismän och 132 administrativ personal sysselsatta.

Även om den genomförda undersökningen är behäftad med viss osäkerhet kan ändå slutsatsen dras, att den koncentration av asylutredningarna som jag föreslår bör leda till en totalt sett minskad resursåtgång inom polisorganisationen för asylärenden. Jag anser att en del av de resurser som frigörs på detta sätt, om det behövs, bör kunna användas för att se till att utvisningsbeslut verkställs i de fall den asylsökande inte själv lämnar landet. Vidare anser jag att de resurser som frigörs bör kunna användas för det resurstillskott till inresekontrollen som jag förordat.

8.4 Invandrarverket

Jag bedömer att det kan behövas såväl mer handläggare för tillståndsärenden som mer personal för registrering etc. för att de angivna målen för handläggningstiderna skall kunna uppnås. Utöver en sådan mer generell personalökning till följd av ökad volym i verksamheten krävs en förstärkt ledningsfunktion för tillståndsprövningen och ökade resurser för statistik och prognosverksamhet samt utbildning. Vidare kan förslaget om utförligare beslutsmotiveringar kräva ökade resurser. Förslaget att invandrarverket skall förordna offentliga biträden innebär att det krävs resurser för detta vid slussarna och i viss mån centralt vid verket. Verket skall härigenom också besluta om ersättningar till de offentliga biträdena. Detta kan också kräva vissa ytterligare resurser.

Jag har inte närmare beräknat hur stort resurstillskott som krävs för att nå de uppställda målen. Sådana närmare beräkningar

kommer att göras inom ramen för den översyn av invandrarverkets organisation som har påbörjats. Jag vill emellertid här åter framhålla vad jag tidigare redovisat, nämligen att investeringar i personal för att förkorta handläggningstiderna kan vara mycket lönsamma genom de minskade kostnader på andra anslag som kortare väntetider medför.

8.5 Regeringen

Enligt min bedömning bör de uppställda målen för regeringens handläggningstid kunna uppnås utan något tillskott av handläggarresurser till arbetsmarknadsdepartementet. Detta gäller under förutsättning att andelen utvisningsbeslut hos invandrarverket och antalet överklaganden som kommer in till regeringen inte förändras på något påtagligt sätt. Om antalet överklagandeärenden skulle öka krävs att resurserna vid arbetsmarknadsdepartementet anpassas härtill.

Mitt förslag att arbetsmarknadsdepartementet skall besluta om ersättning till offentligt biträde i de ärenden som handläggs hos regeringen kommer att kräva ett visst resurstillskott. Jag räknar med att det bör inrättas en tjänst för att administrera kostnadsersättningarna så att detta inte tar mer tid än för närvarande från handläggarnas huvuduppgift att avgöra asylärenden.

8.6 Utlandsmyndigheterna

Vid utlandsmyndigheterna kan mina förslag leda till vissa ökade kostnader för utbildning och resor. Det kan emellertid endast bli fråga om en marginell kostnadsökning.

8.7 Arvoden till offentliga biträden

Om det införs möjligheter att få rättshjälp i direktavvisningsärenden kommer det att medföra ökade kostnader för arvoden till offentliga biträden. I och med att det krävs en jourverksamhet kan det tillkomma vissa extra kostnader utöver dem som ersätts i andra asylärenden. Asylutredningen beräknade merkostnaden totalt för arvoden till offentliga biträden i direktavvisningsärenden till omkring 600.000-700.000 kr per år.

Den kvalificerade sortering av asyläenden i klara resp. tveksamma fall som enligt mitt förslag skall ske på utredningsslussarna bör leda till att fler bifallsbeslut än idag kommer att fattas utan att det blir aktuellt att förordna offentligt biträde. Därigenom minskar rättshjälpskostnaderna. Mina förslag bör också leda till färre biträdesbyten, vilket också bör minska kostnaderna för arvoden till offentliga biträden. Jag bedömer att de angivna kostnadsminskningarna inom rättshjälpen totalt kommer att vara större än de merkostnader för rättshjälp i direktavvisningsärenden som asylutredningen beräknat.

8.8 Rättshjälpsnämnderna

Mitt förslag att invandrarverket skall förordna offentliga biträden innebär en minskad arbetsbelastning för rättshjälpsnämnderna. Enligt en uppskattning som domstolsverket gjort bör antalet tjänster vid rättshjälpsnämnderna kunna minskas med en handläggartjänst och fem biträdestjänster.

8.9 Utbildning

Jag har tidigare i olika sammanhang betonat att ökade utbildningsinsatser är en förutsättning för en snabb och säker

ärendehantering. Jag har vidare föreslagit att invandrarverket får ett ökat ansvar och ökade resurser för utbildning inom området. Vilka resurser som krävs vid invandrarverket för samordning och administration av utbildningsinsatser bör övervägas närmare i samband med översynen av invandrarverkets organisation. Det ökade resursbehovet bör till en del kunna avgiftsfinansieras.

8.10 Kommunerna

Genom att asylsökande normalt skall inkvarteras på förläggning under hela den tid de väntar på beslut om uppehållstillstånd kommer kostnaderna för ekonomisk hjälp och åtgärder för asylsökande i kommunerna att minska. Kostnaderna för ekonomisk hjälp ersätts helt av staten och den statliga ersättningen till kommunerna kommer således att minska. Statens kostnader kommer i stället att uppkomma i form av förläggningskostnader (se 8.2).

Kostnaderna för vissa andra kommunala åtgärder för asylsökande ersätts f.n. genom schablonersättning. Dessa ersättningar kommer också att minska som en följd av att utplacering i kommun inte kommer att ske förrän tillstånd har beviljats. Den minskade statliga ersättningen skall i princip motsvara de minskade kostnader för kommunerna som följer av det nya systemet. De ekonomiska konsekvenserna kan dock variera något från kommun till kommun beroende på vilken kategori asylsökande kommunen hittills har tagit emot.

9. GENOMFÖRANDE

De förslag jag lämnat i kapitel 7 är av olika karaktär. En del av förslagen kräver beslut av riksdagen eller regeringen. Andra riktar sig direkt till de handläggande myndigheterna och avser rutiner i olika delar av ärendehanteringen. Vissa förslag förutsätter eller hänger på annat sätt direkt samman med de lagändringar som föreslås av utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen. Andra förslag kan genomföras helt oberoende av lagstiftningen och utformningen av organisationen stort. Vad gäller flera förslag finns en stark koppling till pågående översyn av invandrarverkets organisation. I vissa fall förutsätts att mina förslag skall utvecklas och utformas mer i detalj inom ramen för denna översyn.

Enligt direktiven för översynen av invandrarverkets organisatio skall förslag lämnas så att invandrarverket kan börja verka i e ny organisation fr.o.m. den 1 juli 1989. Vid denna tidpunkt föreslås också den nya utlänningslagen träda i kraft. Mina förslag till organisationsförändringar och ändrade rutiner bör därför också kunna genomföras fullt ut den 1 juli 1989. I vissa delar bör dock förslagen kunna genomföras successivt innan dess Jag skall här närmare endast beröra genomförandet av de båda huvudförslagen om koncentration av asylutredningar till utredningsslussar och förläggningsvistelse i väntan på beslut.

Den koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar som jag föreslagit har redan påbörjats genom regeringens beslut att inrätta utredningsslussen i Carlslund och bygga ut förläggningen i Flen med en utredningssluss. Utredningsslussen i Carlslund fungerar redan delvis på det sätt jag föreslagit för utlänningar som söker asyl på Arlanda. Skillnaden jämfört med mitt förslag är främst att det ännu inte finns några beslutsfattare från invandrarverket på slussen.

Utredningsslussen i Flen tar däremot än så länge inte emot utlänningar direkt när de lämnat in sin asylansökan. Den fungerar i första hand som en utredningscentral som under en kort tid tar emot outredda asylsökande från andra förläggningar där det saknas utredningsresurser och utreder dem. För att utredningsslussen i Flen skall kunna börja fungera enligt den modell jag föreslagit krävs att det finns möjlighet att direkt efter utredning placera de asylsökande på någon annan förläggning. Det krävs också att rutiner skapas för överföring av asylsökande direkt från andra polismyndigheter till utredningsslussen. När dessa krav har uppfyllts kan utredningsslussen i Flen i princip börja fungera på samma sätt som utredningsslussen i Carlslund.

Med hänsyn till de fördelar en koncentration av utredningsresurserna innebär bör en tredje utredningssluss inrättas så snart möjligt för att utreda asylsökande i södra Sverige. Den bör helst redan från början fungera så att den tar emot asylsökande direkt efter det att de sökt asyl. Om inte de krav som jag nyss angett vad gäller utredningsslussen i Flen kan uppfyllas, är ett alternativ att övergångsvis driva den tredje slussen på det sätt slussen i Flen nu drivs. Fördelarna med en koncentrerad utredningsstyrka finns i båda fallen.

Ett helt genomförande av utredningsslussar enligt min modell med en kvalificerad sorteringsfunktion och ansvar för förordnande av biträde på slussarna, kan ske först den 1 juli 1989. Samtidigt

bör regler införas så att fullständiga asylutredningar i huvudsak endast skall göras på utredningsslussar.

Den förändring förläggningsverksamheten som jag föreslagit bör utvecklas i översynen av invandrarverkets organisation. Den nya basorganisationen bör gälla fr.o.m. den 1 juli 1989. Redan innan principen att asylsökande skall vistas på förläggning under hela väntetiden är fastlagd bör dock invandrarverket enligt min mening prioritera utlänningar med tillstånd vid utplacering i kommun.

En förutsättning för att mina förslag till förändrad organisation och förändrade rutiner skall ge de korta handläggningstider som jag räknat med är att ärendebalanserna har nedbringats så långt möjligt när det nya systemet helt börjar tillämpas. Åtgärder för att på kort sikt minska ärendebalanserna hos samtliga myndigheter är därför nödvändiga. Jag behandlar denna fråga särskilt i nästa kapitel.

Det är inte bara balanserna av asylärenden som bör nedbringas till dess att det nya systemet träder i kraft för att det redan från början skall fungera tillfredsställande. Av central betydelse är också att det inte finns alltför många utlänningar med tillstånd på invandrarverkets förläggningar när det nya systemet genomförs. En sådan situation kan innebära att det blir svårt att tillräckligt snabbt och i tillräcklig omfattning få fram förläggningsplatser för de asylsökande som har tagits emot och utretts på en utredningssluss. Därigenom kan det bli svårt att hålla genomströmningshastigheten på slussarna och att ta emot asylsökande där direkt när de lämnat in sin asylansökan. Detta påverkar inte bara väntetiden och drabbar den asylsökande. Det innebär också att kommunerna eller invandrarverket måste ordna inkvartering på annat sätt under en längre tid för många asylsökande.

Jag anser mot denna bakgrund att det är mycket angeläget med en särskild insats från kommunerna för att ta emot en extra kvot flyktingar med tillstånd klara från förläggningarna innan det nya systemet träder i kraft. Om det inte är möjligt att ge alla flyktingar som tas emot genom en sådan extra insats en permanent bostad redan från början, bör mer tillfällig inkvartering kunna ordnas i kommunerna. Extra kommunala insatser av detta slag framstår som rimliga och genomförbara med hänsyn till att det nya systemet med utredningsslussar och förläggningsvistelse i väntan på beslut innebär en avlastning för kommunerna när det gäller mottagande av asylsökande som på egen hand söker sig till en kommun.

En särskild extrainsats från kommunerna innebär inte att nuvarande mottagningsproblem är lösta. Med nuvarande nivå på flyktinginvandringen krävs också en viss långsiktig ökning av flyktingmottagningen i kommunerna utöver dagens nivå.

10. ÅTGÄRDER PÅ KORT SIKT FÖR ATT MINSKA BALANSERNA

Enligt direktiven bör jag parallellt med översynen av organisation och rutiner för att i framtiden förkorta handläggningstiderna också överväga och föreslå de åtgärder som behövs för att på kort sikt komma till rätta med de mycket stora balanser av asylärenden som för närvarande finns hos polisen och invandrarverket. Det är angeläget att de asylsökande som redan väntat på beslut under lång tid får sina ärenden avgjorda. När ett system med snabbare handläggning genomförs är det också angeläget att gamla ärendebalanser har rensats undan. I annat fall riskerar man att det inledningsvis blir störningar i det nya systemet som gör att målen inte kan uppnås.

Utvecklingen av ärendebalanserna under år 1987 visar att det krävs omedelbara åtgärder inom såväl polisorganisationen som invandrarverket för att komma till rätta med balanserna. Vissa åtgärder har också nyligen vidtagits eller aviserats. Jag skall i det följande kort redovisa dessa och vilka åtgärder jag därutöver anser bör vidtas av myndigheterna för att balanserna skall kunna nedbringas till en miniminivå till dess den föreslagna organisationen för handläggning av asylärenden genomförs i sin helhet. Jag föreslår för samtliga led i handläggningskedjan att planer upprättas för på vilket sätt och i vilken takt ärendebalanserna skall avarbetas.

10.1 Polismyndigheterna

Som jag tidigare redovisat har balanssituationen hos polismyndigheterna försämrats under år 1987. Situationen är nu i stort sett densamma som under hösten 1985, då särskilda insatser med stor framgång vidtogs för att påskynda handläggningen av asylärenden och därigenom komma till rätta med balanserna. Särskilt i Stockholm, Göteborg och Malmö är balanssituationen oroväckande. Det var också där de särskilda insatserna främst kom till stånd hösten 1985. Jag anser att det på basis av de erfarenheter som då vanns bör vara möjligt att nu på motsvarande sätt nedbringa balanserna i dessa polisdistrikt genom särskilda insatser av tillfällig karaktär. I Stockholm kan en del av de resurser som tillförts Carlslund utnyttjas för att avarbeta balanser under en övergångstid till dess bäddkapaciteten vid Carlslund är fullt utbyggd. I Göteborg och Malmö finns tre göromålsförordnanden vardera inrättade för att biträda hos polismyndigheter på orter där det finns utredningsförläggningar. Dessa göromålsförordnanden bör kunna användas även inom det egna distriktet.

Förutom i storstadsdistrikten är det främst i vissa polisdistrikt där invandrarverket har förläggningar som det finns asylsökande som väntar på polisutredning. Särskilda insatser är nödvändiga också för att få bort dessa balanser.

Under hösten 1987 tillfördes polisorganisationen nya tjänster för asylutredningar vid utredningsslussarna i Carlslund och Flen. Vid Carlslund utreds redan nu en relativt stor andel av de utlänningar som söker asyl på Arlanda. Det innebär att antalet asylsökande som placeras på andra förläggningar utan att vara utredda kommer att minska. Därigenom finns det förutsättningar för att minska balanserna och handläggningstiderna hos polismyndigheterna i de polisdistrikt där det idag finns förläggningar.

Utredningsslussen i Flen utnyttjas ännu inte på det sätt som är tänkt i den framtida organisationen, dvs mottagning av asylsökande snarast efter det att de har sökt asyl i något annat

polisdistrikt. I stället transporteras asylsökande dit för själva asylutredningen från förläggningar på orter där polismyndigheterna helt saknar resurser för asylutredningar. Utredningsslussen i Flen utnyttjas därmed f.n. huvudsakligen för avarbetning av balanser. Jag anser att nuvarande sätt att utnyttja utredningsresurserna i Flen är lämpligt så länge det finns outredda asylsökande vid förläggningar och rutiner för hur överföring av asylsökande direkt från polismyndigheter inne i landet till utredningsslussar saknas.

Inom polisorganisationen finns f.n. 15 göromålsförordnanden utöver de tidigare nämnda göromålsförordnandena i Göteborg och Malmö inrättade för asylutredningar vid förläggningar. För att avarbetning av balanser skall kunna genomföras är det nödvändigt att samtliga göromålsförordnanden behålls tills vidare. De göromålsförordnanden som är inrättade vid polismyndigheter på orter där invandrarverket har förläggningar kan, om de har kapacitet att utreda fler asylsökande än de som tas emot på dessa förläggningar, utnyttjas på samma sätt som utredningsresurserna i Flen. Det innebär att man kan avsätta en del av platserna vid förläggningen för att tillfälligt ta emot asylsökande för utredning från andra förläggningar där det helt saknas utredningsresurser.

En avveckling av de inrättade göromålsförordnandena för asylutredningar kan genomföras när ett nytt system med utredningsslussar har genomförts i sin helhet och det inte längre finns några balanser av asylärenden i de polisdistrikt där invandrarverkets nuvarande förläggningar är belägna.

Som riktlinje för handläggningen inom polisen har tidigare av regeringen slagits fast att utredningarna inte får ta längre tid än fyra veckor. Ökad satsning på asylärenden bör således på kort sikt ske inom alla polismyndigheter där balanserna är stora och utredningstiderna överstiger fyra veckor.

Jag vill slutligen framhålla att ökat utnyttjande av annan personal än polismän för asylutredningar också kan vara en väg att minska balanserna. Polisförordningen ger möjlighet att använda sig av administrativ personal med lämpliga kvalifikationer.

10.2 Invandrarverket

Ärendebalanserna hos invandrarverket har som framgått av avsnitt 3.3.2 utvecklats negativt under år 1987 och kraftfulla åtgärder är nödvändiga för att det skall bli "rent bord" av gamla ärenden när en ny organisation genomförs. "Rent bord" har av invandrarverket definierats som högst 10.000 öppna ärenden, varav högst 2.000 specialärenden.

Den negativa balansutvecklingen har skett trots ökat antal avgjorda ärenden och medverkan av en mindre extrastyrka. Invandrarverket har mot denna bakgrund i oktober 1987 begärt ytterligare medel för avarbetning av balanser i tillståndsärenden.

Regeringen har i december 1987 beviljat invandrarverket medel motsvarande 30 årsarbetskrafter för en extrastyrka, vars uppgift skall vara att arbeta undan de icke avgjorda ärenden som annars skulle försvåra ett framgångsrikt genomförande av planerade organisations- och rutinförändringar. Jag förutsätter att denna extrastyrka bibehålls under hela nästa budgetår.

Jag anser att det med hjälp av en särskild extrastyrka bör finnas goda möjligheter att nå de uppställda målen för avvecklingen av nuvarande ärendebalanser. En del förutsättningar måste dock först uppfyllas. För det första är det nödvändigt att ge den personal som rekryteras introduktionsutbildning och bra handledning så att de snabbt kan komma in i arbetet. Vidare är det nödvändigt att se till att det finns tillräcklig beslutskapacitet på olika nivåer för att klara den ökade mängd beslut som

följer av extrastyrkan. Jag anser också att det är mycket viktigt att löpande följa balansutvecklingen och extrastyrkans produktionsresultat för att vid behov kunna vidta åtgärder om det krävs med hänsyn till utvecklingen. Vid behov bör extrastyrkan utökas.

10.3 Regeringen

Hos regeringen minskar antalet öppna ärenden för närvarande. Nya ärenden handläggs normalt inom några månader. Ökad avarbetning av ärenden vid invandrarverket kan emellertid innebära att också antalet överklaganden till regeringen ökar. Det är därför viktigt att man inom arbetsmarknadsdepartementet fortlöpande följer utvecklingen och har en beredskap för att snabbt kunna vidta åtgärder om ärendemängden ökar.

Trots en förbättrad balanssituation är drygt 10 % av de ärenden som för närvarande finns i balans äldre än ett år. Jag anser att det är angeläget att snabbt komma till beslut i dessa ärenden.

BILAGA 1

Kommittédirektiv

Dir 1987:4

Översyn av organisation och rutiner för handläggning av utlänningsärenden

Dir 1987:4

Beslut vid regeringssammanträde 1987-02-12

Statsrådet G. Andersson anför.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över organisation och rutiner för handläggningen av utlänningsärenden. Utredaren skall föreslå de organisatoriska och administrativa förändringar som behövs för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden.

2 Bakgrund

Jag har tidigare i dag, i samband med frågan om en översyn av utlänningslagstiftningen, berört flyktinginvandringen till vårt land. Antalet personer som söker asyl i Sverige har ökat under senare år och är avsevärt större än man tidigare räknade med. År 1983 sökte ca 3 000 personer asyl i Sverige. År 1984 var antalet asylsökande ca 11 000. Under vart och ett av åren 1985 och 1986 var antalet närmare 15 000.

Det stora antalet asylsökande har medfört långa handläggningstider. Inte sällan tar det mer än sex månader från det ansökan görs hos polisen till dess invandrarverket fattar beslut. Om beslutet överklagas överstiger väntetiden från det ansökan görs hos polisen till dess regeringen meddelar sitt beslut i allmänhet ett år. I alltför många fall får de sökande vänta mer än två år på ett slutligt beslut.

De långa handläggningstiderna i utlänningsärenden är ett mycket allvarligt problem. Framför allt medför de stora påfrestningar för dem som söker asyl. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället.

Regeringen och riksdagen har vidtagit en rad åtgärder för att motverka de alltför långa handläggningstiderna. Främst har det rört sig om förstärkta

2

personalresurser hos polisen, invandrarverket och i regeringskansliet. Problemen med långa handläggningstider kan dock enligt min uppfattning inte lösas enbart med resursförstärkningar. Regeringen har tidigare i dag bemyndigat mig att tillkalla en särskild utredare för att göra en främst teknisk översyn av utlänningslagstiftningen med syfte att bl.a. möjliggöra kortare handläggningstider i utlänningsärenden utan att berättigade anspråk på rättssäkerhet eftersätts. Jag anser det vara nödvändigt att också se över själva handläggningssystemet. Denna översyn bör anförtros en särskild utredare.

3 Utredningsuppdraget

Utredaren bör undersöka vilka organisatoriska och administrativa förändringar som krävs för att väsentligt förkorta handläggningstiderna i asylärenden och lämna förslag till sådana förändringar. Målet bör vara att invandrarverket skall avgöra ett asylärende inom två månader från det att ansökan har lämnats till polisen och att regeringen skall avgöra ett överklagande inom två månader från det att utlänningen har överklagat invandrarverkets beslut.

Behovet av organisatoriska förändringar och ändrade handläggningsrutiner bör prövas för samtliga myndigheter som handlägger asylärenden. Formerna för samverkan mellan myndigheterna bör särskilt studeras.

Utredaren bör analysera behovet av och förutsättningarna för att genomföra alla förhör i asylärenden medan den asylsökande befinner sig på en utredningsförläggning. I samband därmed bör också övervägas om det skulle innebära fördelar att den asylsökande normalt vistas på en förläggning till dess tillståndsärendet har avgjorts. Utredaren bör även i övrigt uppmärksamma om formerna för själva mottagandet av asylsökande behöver ändras för att handläggningstiderna i asylärenden skall kunna förkortas.

En faktor som påverkar handläggningstiderna är behovet att ibland företa delar av utredningen med hjälp av våra utlandsmyndigheter, bl.a. för att skapa ett bättre underlag för att korrekt kunna bedöma den asylsökandes berättelse. Utredaren bör därför också analysera vilka möjligheter utlandsmyndigheterna har att minska handläggningstiderna.

Utredaren bör i sitt arbete utgå från att antalet asylsökande kan vara ungefär lika stort som under senare år. Utredaren bör dock även överväga vilken beredskap som krävs för att möta kraftiga variationer i antalet asylsökande.

Parallellt med översynen av organisation och rutiner för att i framtiden förkorta handläggningstiderna bör utredaren också överväga och föreslå de åtgärder som behövs för att på kort sikt komma till rätta med de mycket stora

balanser av asylärenden som för närvarande finns hos polisen och invandrarverket.

Ett nära samarbete bör fortlöpande ske med den särskilde utredare som har till uppgift att se över utlänningslagen. Denne bör uppmärksammas på det behov av lagändringar som kan föreligga för att organisatoriska och administrativa förändringar skall kunna genomföras.

Ett nära samarbete bör fortlöpande också ske med berörda myndigheter.

Utredaren bör vid arbetets början och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner eller andra anställningsvillkor och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren skall uppmärksamma regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Uppdraget bör slutföras senast vid årsskiftet 1987–1988. En delrapport bör lämnas före den 1 juni 1987.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen

att tillkalla en särskild utredare omfattad av kommittéförordningen (1976:119) för att se över organisation och rutiner för handläggning av utlänningsärenden

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

BILAGA 2

SAMMANFATTNING AV ASYLÄRENDEUTREDNINGENS DELRAPPORT (Ds A 1987:3) KORTARE VÄNTETIDER I ASYLÄRENDEN

I denna delrapport från asylärendeutredningen redovisas först det aktuella läget i fråga om handläggningstider och balanser i asylärenden hos polisen, invandrarverket och regeringen. Redovisningen visar att handläggningstiderna under det senaste halvåret har ökat hos polisen medan de har varit i stort sett oförändrade hos invandrarverket och har minskat hos regeringen. Väntetiden från det ansökan görs till dess invandrarverket fattar beslut är för närvarande i genomsnitt ca sju månader. Den totala väntetiden från ansökan till regeringens beslut i ett ärende som överklagas överstiger som regel ett år. Inte sällan är den totala väntetiden väsentligt längre.

I rapporten framhålls att åtgärder för att förkorta väntetiderna i asylärenden är nödvändiga inte minst för att handläggningen skall motsvara rättssäkerhetens krav.

Med nuvarande antal asylsökande samt aktuella handläggningstider för asylärenden och vistelsetider på förläggning kan samhällets direkta kostnader för åtgärder för asylsökande under väntetiden uppskattas till ca 750 milj.kr. Om de mål för handläggningstider som har angivits i direktiven till utredningen uppnås, beräknas dessa kostnader minska med minst 400 milj. kr. vid ett oförändrat antal asylsökande. Mot denna bakgrund konstateras att investeringar i personal och annat som bidrar till att minska

handläggningstiderna kan vara mycket lönsamma. För att minskade handläggningstider skall få full effekt i form av minskade kostnader för samhället krävs också åtgärder för att påskynda utplaceringen av flyktingar i kommunerna och för att underlätta för flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd att klara sin egen försörjning.

I rapporten redovisas principförslag till ny organisation för handläggning av asylärenden och mottagande av asylsökande som bör leda till väsentligt kortare väntetider och som också kan bidra till en effektivare flyktingmottagning. Principförslagen innebär i korthet följande

- Asylsökande bör normalt hänvisas till en utredningssluss för att där genomgå asylutredning. Två utredningsslussar tas i bruk den 1 juli 1987. Ytterligare en utredningssluss bör inrättas så snart möjligt. Till dessa tre utredningsslussar koncentreras huvuddelen av polisens utredningsresurser. Utredningsslussarna dimensioneras så att polisens utredning skall kunna genomföras inom två veckor. När polisens asylutredning är slutförd skall den asylsökande utan dröjsmål anvisas bostad på annat håll än vid utredningsslussen.

- Invandrarverkets tillståndsprövning skall organiseras så att tillståndsbeslut i klara ärenden skall kunna fattas i direkt anslutning till polisens utredning. Detta förutsätter att beslutsfattare från invandrarverket finns på utredningsslussarna.

- I ärenden som inte är så klara att det är möjligt att ge tillstånd redan vid utredningsslussen skall invandrarverket kunna fatta beslut inom sex veckor från det att polisens utredning är slutförd. Detta förutsätter att det offentliga biträdet utan dröjsmål kommer in med yttrande. Vidare krävs effektiva handläggningsrutiner och en effektiv administrativ ledning av verksamheten.

- Regeringen skall fatta beslut i överklagade ärenden inom två månader från det att ärendet har kommit in till regeringen. För detta krävs en effektiv organisation inom regeringskansliet. Det förutsätter också, liksom vid invandrarverkets handläggning, att de offentliga biträdena kommer in med inlagor utan dröjsmål.

- En asylsökande som inte har en bostad ordnad hos någon nära anhörig bör inkvarteras på förläggning till dess att frågan om han eller hon får stanna i landet är slutgiltigt avgjord.

I anslutning till principförslagen föreslås vissa åtgärder som bl.a. syftar till att åstadkomma en bättre flexibilitet vid framtida variationer i antalet asylsökande. Bl.a. föreslås en bättre statistik- och prognosverksamhet. Vidare föreslås en översyn av invandrarverkets hela organisation.

Vissa förslag till åtgärder på kort sikt för att minska nuvarande balanser av asylärenden lämnas också i rapporten.

Utredningen kommer i sin slutrapport att lämna mer detaljerade förslag till organisatoriska och administrativa förändringar med utgångspunkt i principförslagen.

BILAGA 3.

SYNPUNKTER FRÅN MYNDIGHETER, ORGANISATIONER OCH ANDRA PÅ ASYLÄRENDEUTREDNINGENS DELRAPPORT (Ds A 1987:3) KORTARE VÄNTETIDER I ASYLÄRENDEN

Asylärendeutredningen redovisade i sin delrapport (Ds A 1987:3) Kortare väntetider i asylärenden bl.a. principförslag till ny organisation för handläggning av asylärenden och mottagande av asylsökande. Genom arbetsmarknadsdepartementet sändes delrapporten ut till berörda myndigheter och organisationer och till de kommuner som träffat överenskommelse med invandrarverket om flyktingmottagande. Dessa uppmanades att komma in med eventuella synpunkter på principförslagen skriftligt direkt till utredningen.

Rikspolisstyrelsen har i sin tur sänt ut delrapporten till samtliga polismyndigheter och uppmanat dem att till utredningen komma in med eventuella synpunkter på principförslagen och/eller förslag till åtgärder som kan vara ägnade att underlätta handläggningen av asylärenden.

Skriftliga synpunkter har kommit in från följande myndigheter, organisationer och enskilda: Socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), bostadsstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), rättshjälpsnämnden i Malmö, rättshjälpsnämnden i Sundsvall, besvärsnämnden för rättshjälp, länsstyrelsen i Malmöhus län, länspolischefen i Kronobergs län, polismyndigheterna i Handen,

Huddinge, Täby, Uppsala, Vimmerby, Växjö, Karlskrona, Hässleholm, Malmö, Helsingborg, Lund, Landskrona, Göteborg, Borås, Hagfors, Sandviken, Umeå, Piteå och Luleå, kommunstyrelserna i Stockholms, Solna, Sigtuna, Norrtälje, Norrköpings, Åtvidabergs, Eksjö, Värnamo, Ljungby, Karlskrona, Malmö, Värnamo, Ljungby, Karlskrona, Malmö, Landskrona, Halmstads, Örebro, Krokoms, Örnsköldsviks och Umeå kommuner, socialnämnderna i Järfälla, Hässleholms, Lunds, Göteborgs, Torsby, Gävle, Bollnäs, Söderhamns och Skellefteå kommuner, invandrarnämnderna i Botkyrka, Växjö, Göteborgs och Västerås kommuner, informationsnämnden i Linköpings kommun, invandrarrådet i Luleå kommun, stadskansliet i Mjölby kommun, Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska Röda Korset, Rädda Barnen, Sveriges Frikyrkoråd, Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, Svenska sektionen av Amnesty International, Svenska Flyktingrådet, Sveriges Advokatsamfund, Föreningen Sveriges Polischefer, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Sveriges invandrarpsykologer (SIP), Sveriges kristna socialdemokraters förbunds invandrar- och flyktingkommittè, flyktinggruppen i Nyköping.

Statens invandrarverk och rikspolisstyrelsen medverkar direkt i utredningen genom sakkunnig och experter och har därför inte lämnat några skriftliga synpunkter på principförslagen i delrapporten. Från personal vid berörda byråer vid invandrarverket har utredningen också inhämtat synpunkter vid ett särskilt anordnat seminarium. Seminarier har också ordnats med företrädare för frivilligorganisationerna och offentliga biträden.

I det följande redovisas huvudinnehållet i de skriftliga synpunkter som kommit in på utredningens delrapport.

1. Allmänt om inställningen till principförslagen

De synpunkter som kommit in på principförslagen är i huvudsak positiva. Angelägenheten av att vidta åtgärder för att förkorta handläggningstiderna betonas starkt och många instanser är av uppfattningen att utredningens principförslag verksamt bör kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna väsentligt. En del instanser är dock tveksamma till om de uppsatta målen för handläggningstiderna kan nås fullt ut. Hit hör bl.a. Röda Korset, Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, Sveriges Frikyrkoråd samt polismyndigheterna i Huddinge och Göteborg. Det är främst målet att invandrarverket skall avgöra ett asylärende inom två månader från ansökan som bedöms orealistiskt. Särskilt frivilligorganisationerna framhåller att det ibland kan krävas längre tid för att få fram en fullständig utredning och att bra utredningar i initialskedet är väsentliga för att invandrarverket skall kunna fatta rätt beslut och för att hålla nere handläggningstiderna i överklagandeärenden. Polismyndigheten i Göteborg anser att målet att samtliga asylsökande skall kunna höras inom två veckor är optimistiskt i överkant och att man i stället borde ange fyra veckor.

De invändningar som framförs mot principförslagen gäller i första hand rättshjälpen och i viss mån vilken myndighet som skall svara för asylutredningarna. Bl.a. Rädda Barnen, Sveriges Frikyrkoråd, Svenska Kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, Svenska Flyktingrådet, Amnesty, Göteborgs kommun och Sveriges Kristna socialdemokraters förbund anser att det vore önskvärt att ansvaret för asylutredningarna fördes över från polisen till invandrarverket.

DO har överlämnat en skrivelse som inte bara gäller den aktuella delrapporten utan tar sikte på pågående reformarbete i dess helhet och således även avser översynen av utlänningslagen. DO föreslår att asylärendena skall skiljas från invandrarverket och

skötas av särskilda asylnämnder bestående av en domare och en erfaren beslutsfattare från invandrarverket. Asylnämndens beslut skall enligt DO:s förslag kunna överklagas till regeringen men handläggas, inte under invandrarministern, utan på justitiedepartementet.

I några yttranden framförs att organisatoriska och administrativa åtgärder inte är tillräckliga för att förkorta handläggningstiderna. Bl.a. från några polismyndigheter framhålls behovet av åtgärder för att komma till rätta med onödig passlöshet. Vidare framhåller bl.a. flera polismyndigheter att det behövs utökade resurser för att målen i fråga om handläggningstider skall kunna nås.

2. Gränskontrollen

Några polismyndigheter och Föreningen Sveriges Polischefer framhåller vikten av en effektiv gränskontroll för att motverka att utlänningar utan asylskäl, som borde ha direktavvisats, reser in i landet och senare söker uppehållstillstånd. Om inte direktavvisningsfrågan tas upp redan vid inresan kompliceras oftast ärendehandläggningen. Polismyndigheten i Lund anser inte att gränskontrollen blir effektiv så länge den inom Norden skall bedrivas stickprovsvis. Polismyndigheten i Helsingborg framhåller behovet av ytterligare resurser till polismyndighetens förfogande för att kontrollen skall bli effektiv och redovisar de resultat som nåtts när passkontrollen under en försöksperiod tillfälligt fått utökade personalresurser. Myndigheten anser vidare att polisen bör få en generell rätt att vid passkontroll undersöka alla transportmedel för att förhindra att någon olovligen inreser i riket. Vidare framhåller man att det är angeläget med välutbildad och erfaren personal som enbart sysslar med passkontroll.

3. Asylförfarandet vid gränsen

Synpunkter på asylförfarandet vid gränsen har främst lämnats av polismyndigheter och frivilligorganisationerna. Vad gäller offentligt biträde i direktavvisningsärenden har även några kommuner och andra myndigheter lämnat synpunkter.

De myndigheter och organisationer som yttrat sig i frågan ser positivt på asylutredningens förslag att beslutanderätten i ärenden som avser avvisning av asylsökande i sin helhet förs över från polismyndigheterna till invandrarverket. Rädda Barnen, flyktingrådet, frikyrkorådet samt Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser anser att även utredningsansvaret borde föras över till invandrarverket. Rädda Barnen och frikyrkorådet förordar i det sammanhanget vidare att i princip alla asylsökande omedelbart bör hänvisas till utredningsslussar oavsett inreseort, i syfte att ge alla samma rättssäkerhet och för att invandrarverket inte skall behöva bygga upp en lokal verksamhet utöver den på slussorterna.

Flyktingrådet framhåller att det är ytterst angeläget att direktavvisningsinstitutet inte används i andra situationer än då detta är tillåtet och anser vidare att alltför många utlänningar f.n. tas i förvar under den tid frågan om eventuell direktavvisning prövas. Flyktinggruppen i Nyköping anser att direktavvisningar överhuvudtaget inte skall förekomma.

Polismyndigheten i Växjö framhåller att förutsättningar måste skapas för att avsevärt förbättra och effektivisera direktavvisningsförfarandet vid gränserna. Man anser att detta är en grundförutsättning för en störningsfri hög utredningstakt vid de tre utredningsslussarna och påtalar att erfarenheterna hittills visat på en stor andel utlänningar som fått resa in i landet trots att det måste framstått som uppenbart att avvisning skulle ske. Även några andra polismyndigheter påtalar vikten av att frågan om direktavvisning prövas i så nära anslutning till

inresan som möjligt. Polismyndigheten i Landskrona anför att det ur humanitär synpunkt är viktigt att asylförhör och annan utredning görs direkt vid inresetillfället och att beslut i asylärenden fattas i så nära anslutning härtill som möjligt. Polismyndigheten i Helsingborg påtalar särskilt att det krävs att polisen i gränsorterna har tillgång till väl utbildad och erfaren personal. Man framhåller vidare att personalstyrkan måste vara dimensionerad så att den kan möta en kraftig ökning av arbetsbelastningen.

Den i delrapporten framkastade idén att frivilligorganisationerna - som ett alternativ till en advokatjourverksamhet - skulle kunna ta på sig en roll för att hjälpa asylsökande i direktavvisningsärenden, har mottagits negativt av så gott som samtliga som yttrat sig i frågan, däribland frivilligorganisationerna själva, advokatsamfundet, DO, samt rättshjälpsnämnderna i Malmö och Sundsvall. Huvudargumentet är att ärendena är av den arten att det krävs ett kunnigt och juridiskt skolat biträde för att rättssäkerheten skall kunna tillgodoses. Vidare framhålls att det är samhällets uppgift att se till att sådant biträde tillhandahålls och att det skulle kunna innebära en rollkonflikt för frivilligorganisationerna.

Linköpings kommun är den enda instans som ser positivt på att frivilligorganisationerna skulle hjälpa asylsökande i direktavvisningsärenden på det skisserade sättet. Åtvidabergs kommun anser att frivilligorganisationernas medverkan kan bli en acceptabel - om än inte lika bra - lösning om det inte går att genomföra en advokatjour. DO anser att den roll som kan tänkas för frivilligorganisationerna är att finnas till hands i trängda lägen och under en övergångstid innan advokatbristen botats se till att att väsentliga omständigheter inte förbises och att rättsligt biträde får kontakt med den asylsökande i trängande fall.

4. Utredningsslussar - polisens utredningsverksamhet

Förslaget att koncentrera huvuddelen av asylutredningarna till tre utredningsslussar har överlag bemötts positivt. Som fördelar

med koncentrationen anges både att detta bör kunna leda till högre kvalitet i utredningarna och att förfarandet bör bli snabbare.

RRV nämner främst tre omständigheter som genom tillkomsten av utredningsslussar kan möjliggöra en väsentligen förbättrad utredningsprocess i asylärenden.

"I en asylutredning är två myndigheter inblandade, polisen och invandrarverket. Det ligger i sakens natur att denna omständighet i sig kan göra att handläggningen blir tillkrånglad, t ex genom att det skapas två köer. Genom en organiserad samordning mellan polisen och SIVs tillståndsbyrå skulle det bli möjligt att genomföra en asylutredning i ett istället för två moment. Möjligheten att på plats samarbeta torde också gynnsamt påverka effektiviteten i handläggningen av asylärenden.

Genom att decentralisera åtminstone delar av verksamheten vid SIVs tillståndsbyrå till utredningsslussar kan handläggarna där beredas möjlighet att själva höra de asylsökande. Enligt RRVs mening bör detta kunna bidra till att höja kvaliten i handläggningen av de enskilda asylärendena."

RRV menar vidare att utredningsslussarna kan främja en ordning där det är möjligt att effektivt organisera och samordna rättshjälp och offentliga biträden för de asylsökande.

Även i flera andra yttranden framhålls särskilt att en väsentlig fördel med utredningsslussarna är den närhet mellan utredare och beslutsfattare som kan åstadkommas. De som framfört synpunkter i frågan är positiva till att invandrarverket skall ha beslutsfattare stationerade på utredningsslussarna och till att verket skall kunna ta beslut i vissa klara bifallsärenden i direkt anslutning till att utredningen är klar.

Statskontoret anser att den föreslagna organisationen med utredningsslussar

"synes väl ägnad att bidraga till kortare handläggningstider förutsatt att sambanden mellan utredande polispersonal och beslutande personal ur invandrarverket kan fås att fungera effektivt och smidigt. Statskontoret anser att utredaren på denna punkt möjligen undervärderat de administrativa fördelarna med att föra över ansvaret för utredningarna till invandrarverket och överbetonat de praktiska problem detta skulle leda till. I normalfallet bör det kunna krävas att en

asylsökande inställer sig för förhör på en utredningssluss även om vederbörande inte bor där, särskilt om det rör sig om mera komplicerade ärenden. I de delar av landet som ligger mycket långt från en sådan anläggning bör det vara möjligt för invandrarverket att anlita vissa bestämda polismyndigheter för utredning. Med den ordningen bör det vara möjligt att tillgodose behovet av flexibilitet och personal med hög kompetens för utredningsuppgiften samtidigt som huvuddelen av handläggningen kan hållas samman inom en organisation."

Även flertalet frivilligorganisationer förordar, som framgått ovan, att invandrarverket skall svara för utredningsverksamheten vid slussarna. Länspolismästaren i Kronobergs län anger också att ett förändrat huvudmannaskap bör övervägas vad gäller den utredningsverksamhet som bedrivs på slussarna.

Röda Korset anser att utredarnas kompetens och utbildning är viktigare för utredningarnas kvalitet än vilken myndighet som har ansvaret och anser att koncentrationen av polisens resurser delvis kan vara en lösning av de kompetens- och utbildningsproblem som idag finns. Även i flera andra yttranden betonas vikten av kunnig och erfaren utredningspersonal och de fördelar koncentrationen av utredningsresurserna kan ha för att öka utredarnas erfarenheter. Frikyrkorådet anser att en särskild resursbank med expertkompetens på relevanta områden - t.ex. medicin, kultur, religion, psykologi - bör byggas upp till hjälp för de behov som utredaren möter i sitt arbete. Frikyrkorådet pekar också på risken för s.k. utbrändhet hos utredarna vid slussarna och framhåller att fortlöpande handledning och fortbildnig bör tillgodoses i sammanhanget.

Några av de myndigheter och organisationer som är positiva till en ökad koncentration av utredningsresurserna är tveksamma till i vilken utsträckning det är lämpligt att överföra en asylsökande till en utredningssluss mot hans vilja. Hit hör bl.a. DO som i likhet med ytterligare några myndigheter och organisationer framhåller att de humanitära aspekterna måste ägnas ökad uppmärksamhet i det fortsatta utredningsarbetet.

Röda Korset och Svenska kyrkans nämnd för ekumeniska och mellankyrkliga förbindelser, vilka båda tillstyrker förslaget att normalt hänvisa asylsökande till en utredningssluss för utredning, understryker att vistelsen på förläggning inte får innebära ett slags "de facto-förvar". Amnesty anser att det finns en stor risk att koncentrationen av utredningsresurserna leder till att de asylsökandes rörelsefrihet inskränks på ett allvarligt sätt och framhåller att vistelse på förläggning får under inga omständigheter anta karaktär av tvångsåtgärd.

Socialstyrelsen anför att asylsökande och flyktingar - särskilt barnfamiljer - bör flyttas så få gånger som möjligt med hänsyn till att uppbrott alltid är påfrestande. Skulle det emellertid visa sig nödvändigt med ett system där asylutredningarna koncentreras till vissa förläggningar (utredningsslussar) anser man att utgångspunkten bör vara att asylsökandena skall vistas där just för att genomgå asylförhören. Asylsökande som har sin bostad ordnad på annat håll i landet skulle kallas till förhör vid utredningsslussen när förhör kan hållas och efter förhöret lämna slussen.

Polismyndigheten i Huddinge, som i och för sig delar bedömningen att det innebär vissa fördelar att koncentrera utredningsresurserna, anser att det föreslagna systemet kan upplevas som byråkratiskt och förordar att en utlänning inte bör överföras till utredningssluss om det kan antas att han avser att flytta tillbaka till sin bostad i ansökningsdistriktet efter utredning. Myndigheten är också av andra skäl tveksamma till den föreslagna ordningen. Man anser bl.a. att det många gånger kan bli aktuellt att avbryta ett redan påbörjat ärende och föra över det till en utredningssluss eftersom den polismyndighet som tar emot en asylansökan måste pröva om det kan bli aktuellt med direktavvisning och också pröva om utlänningen har tillräcklig anknytning i det distrikt som mottagit ansökan för att få sin utredning gjord där. Vidare framhålls att en alltför stark koncentration av asylutredningar till utredningsslussar medför en risk att utlänningslagstiftningen utarmas på många polismyndigheter.

De kommuner som yttrat sig i frågan ansluter sig huvudsakligen till de principer som angetts för när en asylsökande skall hänvisas till en utredningssluss. Stockholms kommun är dock tveksam till att undantag görs från huvudregeln, att utredning skall ske på förläggning om den asylsökande har bostad ordnad hos någon nära anhörig bosatt i en kommun. Flera kommuner, bl.a. Göteborg och Västerås, understryker vikten av att det verkligen skapas platser som är tillgängliga för de utlänningar som söker asyl efter inresan och som skall hänvisas till en utredningssluss för utredning enligt de angivna principerna. Vidare påtalas att platsantalet på övriga förläggningar måste öka för att slussystemet skall fungera.

Polismyndigheten i Sandviken framhåller också att det är av största vikt att de tre utredningsslussarna dimensioneras så att man kan ta emot det stora antalet flyktingar som f.n. reser in i Sverige.

Botkyrka kommun anser att en förutsättning för att den föreslagna ordningen skall fungera är att slussar och förläggningar utformas så att de kan uppfattas som bra alternativ till vistelse i en kommun.

Invandrarnämnden i Malmö anser att tillgång till medicinsk personal vid utredningsslussarna är en förutsättning för att kommunerna skall kunna placera asylsökande vid dessa slussar. Även i en del andra yttranden, bl.a. det från socialstyrelsen, framhålls att det är angeläget att behoven av medicinska, sociala och psykologiska åtgärder tillgodoses vid utredningsslussarna.

Polismyndigheten i Malmö är tveksam till att en så stor andel som 90 % av alla asylsökande kan hänvisas till utredningssluss eftersom många har nära anhöriga på en viss ort. Det gäller särskilt på vissa orter där det redan bor ett stort antal utlänningar. Hänsyn till detta måste tas vid tilldelning av utredningsresurser till dessa orter. Motsvarande synpunkter lämnas av Göteborgs kommun.

Polismyndigheterna i Helsingborg och Umeå tillstyrker att asylsökande som erhållit bostad hos nära anhörig långt från en utredningssluss i allmänhet inte skall behöva bege sig till en sluss för asylförhör. Polismyndigheten i Umeå är tveksam till om någon asylsökande överhuvudtaget skall behöva bege sig från Umeå till en sluss med hänsyn till det långa avståndet. Polismyndigheten i Luleå anser å andra sidan att alla asylsökande, oavsett var i landet de anmäler sig, skall direkttransporteras till närmaste sluss.

Polismyndigheten i Täby anser att det är viktigt att ansvarsfördelningen beträffande polismyndigheternas ansvar för ärendena noggrannt klargöres, dvs i vilken utsträckning ansökningarna skall handläggas vid utredningssluss eller i distrikt där utlänningsrotel finns. Man ställer vidare frågan om polismyndigheten eller socialförvaltningen i en kommun skall ha ansvaret för att en asylsökande placeras på förläggning samt framhåller att någon form av styrmedel för att asylsökande skall infinna sig och kvarstanna på en sluss eller förläggning måste finnas.

Föreningen Sveriges Polischefer anser också att det är nödvändigt att utforma klara regler för utlänningens skyldighet att inställa sig på en utredningssluss. Polismyndigheten i Umeå anför att det torde behövas lagstöd för att kunna tvinga en asylsökande att inställa sig på och kvarstanna vid en utredningssluss under begränsad tid.

Umeå kommun efterlyser riktlinjer för handläggning av hänvisningar av spontaninresta asylsökanden till utredningssluss. Man förordar att polisen och inte kommunernas flyktingmottagningar åläggs att handha dessa hänvisningar.

Några polismyndigheter framhåller att upprättandet av utredningsslussar inte innebär att polisresurserna för utlänningsärenden i andra polisdistrikt kan minskas. Asylutredningar

utanför utredningsslussarna, anknytningsutredningar samt verkställighetsärenden bedöms även i framtiden ta stora resurser i anspråk i vissa polisdistrikt. Behovet av att skapa en beredskap inom polisorganisationen för att, vid toppar i inströmningen av asylsökande, förstärka polisens resurser vid och utanför utredningsslussarna påtalas också av några polismyndigheter samt av Föreningen Sveriges Polischefer, som anser att en sådan förstärkningsberedskap bör kunna organiseras regionsvis inom landet.

Polismyndigheten i Hagfors tar mot bakgrund av egna erfarenheter upp vissa frågor om hur man bör gå till väga om man måste ta andra polisdistrikt i anspråk för asylutredningar då stora anhopningar uppstår vid de tre slussarna. Polismyndigheten rekommenderar att man före upprättandet av nya slussar bör ta kontakt med respektive polisdistrikt och gå igenom distriktets förutsättningar för att kunna klara av den extra arbetsbelastning det innebär att helt plötsligt ta emot ett stort antal asylsökande.

Polismyndigheten i Karlskrona, som är positiva till inrättandet av utredningsslussar, anger att det finns vissa nackdelar med så stora utredningsslussar som föreslagits. Man framhåller att sysslolösheten kan ge upphov till irritation och orsaka spänningar mellan asylsökande och den lokala befolkningen.

5. Placering på förläggning i väntan på beslut

De som yttrat sig i frågan är i huvudsak positiva till utredningens förslag att asylsökande som inte har en bostad ordnad hos någon nära anhörig bör inkvarteras på en förläggning till dess tillståndsfrågan är slutligt avgjord. Hit hör bl.a. så gott som samtliga kommuner samt Svenska kommunförbundet som framhåller att en sådan ordning skulle vara till gagn för det kommunala flyktingmottagandet, som då från första stund kunde inriktas på att integrera flyktingen i svenskt samhällsliv.

Några av de kommuner som är positiva till förslaget, däribland Stockholm, anser att kriterierna för boende i kommun under väntetiden borde vara mer klart och entydligt definierade. I Stockholm är det ofta så, att den asylsökande bara under en kortare tid bor hos någon anhörig och att bostadsfrågan sedan på grund av trångboddhet akutaliseras på flyktingbyrån eller bostadsförmedlingen. Vem som då skall ha ansvaret för bostadsanskaffning anses oklart och kommunen förordar att invandrarverket borde ha hela ansvaret till dess att den asylsökande fått uppehållstillstånd. Västerås kommun förordar också ett klarare statligt ansvar för alla asylsökande under väntetiden. Man föreslår att även asylsökande som bor hos nära anhöriga i en kommun administrativt bör tillhöra en bestämd förläggning och inskrivas i det kommunala flyktingmottagandet först efter det att tillstånd har beviljats.

Malmö och Hässleholm är de enda kommuner som är kritiska till att asylsökande inte skall kommunplaceras förrän uppehållstillstånd har beviljats. Malmö kommun anser att asylsökande snarast efter placering från utredningssluss till förläggning bör placeras ut i landets olika kommuner enligt ingångna avtal, såvida man inte uppenbarligen kan anta att ett avvisningsbeslut kommer att fattas. RRV finner det heller inte motiverat att ändra riktlinjerna från 1984 att kommunal mottagning av asylsökande skall vara det normala.

Röda Korset anser att förslaget under nuvarande omständigheter är den enda rimliga lösningen och tillstyrker det därför, dock med den klara reservationen att väntetiderna på förläggning inte får öka ytterligare. Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser och frikyrkorådet accepterar också att asylsökande i normalfallet placeras på en förläggning i väntan på beslut, men betonar att det borde vara möjligt för fler än de som har mycket nära anhöriga att få bo utanför förläggning. Även DO anser att en utvidgning borde ske till nära stående vän eller vänfamilj som förklarar sig beredda att

tillsvidare härbärgera en asylsökande.

DO och Svenska Amnesty ifrågasätter om inte det lämnade förslaget i kombination med det förslag till nytt stödsystem för asylsökande som tagits fram inom arbetsmarknadsdepartementet kan medföra sådana inskränkningar i de asylsökandes rörelsefrihet som strider mot vissa internationella konventioner som Sverige har tillträtt. Man framhåller att denna fråga måste beaktas mer i det fortsatta utredningsarbetet. Fördelarna med positiva styrmedel betonas av bl.a. DO.

I flera yttranden framhålls vikten av att verksamheten vid förläggningarna ges ett innehåll som svarar mot de asylsökandes behov. Behovet av särskilda åtgärder för barn vid förläggningarna framhålls bl.a. av socialstyrelsen, landstingsförbundet, frikyrkorådet, Sveriges kristna socialdemokraters förbund och Göteborgs kommun. Socialstyrelsen och Botkyrka kommun anför vidare att asylsökande barnfamiljer bör flyttas så lite som möjligt mellan olika förläggningar och att de bör erbjudas permanent boende så snart möjligt.

Socialstyrelsen påtalar också behovet av flexibilitet i verksamhetsinnehåll och organisation. Det torde enligt styrelsen inte vara möjligt eller ens önskvärt att inom förläggningsorganisationen tillgodose alla behov som kan finnas temporärt eller för en viss grupp. För att öka förutsättningarna för flexibilitet och erforderlig standard förordas ett nära samarbete mellan förläggningarna och kommuner och landsting.

Polismyndigheten i Växjö och Föreningen Sveriges Polischefer anser att förläggningar för asylsökande inte bör lokaliseras till polisdistrikt med polismyndighetsansvar för utredningsverksamhet vid utredningssluss. Motivet är att säkerställa en störningsfri och jämn utredningstakt vid utredningsslussarna.

6. Förordnande av offentligt biträde

Som framgått ovan (avsnitt 3) har idén att frivilligorganisationerna skulle medverka för att hjälpa asylsökande i direktavvisningsärenden mottagits negativt av så gott som samtliga som yttrat sig i frågan, däribland frivilligorganisationerna själva. Ärendena anses vara av den arten att det krävs kunnigt juridiskt biträde för att rättssäkerheten skall kunna tillgodoses.

Frikyrkorådet, flyktingrådet, advokatsamfundet och rättshjälpsnämnden i Sundsvall anser att offentligt biträde bör förordnas i samtliga fall, där direktavvisning av asylsökande övervägs, och att biträdet bör förordnas redan innan asylförhöret hålls. Röda Korset anser också att det är viktigt att den asylsökande ges offentligt biträde i avvisningsärendet. Rädda Barnen föreslår därutöver ytterligare möjligheter till rättshjälp i fall där humanitära skäl och återförening åberopas.

Bl.a. Röda Korset anser att det bör inrättas en advokatjour i anslutning till gränsen eller utredningsslussarna, beroende på var fråga om avvisning uppkommer. DO konstaterar, att brist på inom området kunniga advokater - i vart fall i ett inledningsskede - kan göra det svårt att organisera advokatjouren. Han påtalar samtidigt att asylutredningens förslag om offentligt biträde inte avser alla direktavvisningar utan endast de s.k. hemlandsfallen och en del av tredjelandsfallen. Besvärsnämnden för rättshjälpen beräknar att behovet av offentliga biträden bör bli cirka 800 om året. Rädda Barnen erinrar om att det genom propositionsuttalanden och uttalanden av riksdagen vid upprepade tillfällen har understrukits, att asylärenden praktiskt taget alltid skall överlämnas till invandrarverket. Man framhåller att det vid en korrekt tillämpning av avvisningsreglerna, inte torde behövas särskilt stort antal jurister i den situationen.

Utredningens förslag, att man i asylärenden där direktavvisning inte kommer i fråga, bör vänta med biträdesförordnande till

efter asylförhöret och som regel bör förordna biträde först när det står klart på vilken förläggning den asylsökande placeras, tillstyrks av polismyndigheten i Malmö, som är den enda polismyndighet som yttrat sig i frågan. I övrigt är de som yttrat sig kritiska mot förslaget.

Advokatsamfundet, Rädda Barnen, flyktingrådet, frikyrkorådet, rättshjälpsnämnden i Malmö och besvärsnämnden för rättshjälpen anser att offentligt biträde bör kopplas in redan under ärendets handläggning vid en utredningssluss. De skäl som anges är både ökad rättssäkerhet och att handläggningstiderna kan förkortas. Även Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser samt Botkyrka och Hässleholms kommuner framhåller av samma skäl att det är viktigt att förordnandet sker i ett så tidigt skede som möjligt. Besvärsnämnden för rättshjälpen anför att utredningens förslag inte torde kunna genomföras utan en ändring i rättshjälpslagen varigenom rätten till offentligt biträde begränsas.

I flera yttranden, bl.a från advokatsamfundet, flyktingrådet, frikyrkorådet, framhålls att det är viktigt att den asylsökande kan behålla samma biträde under hela asylprövningen. Samtidigt anser dessa organisationer att den asylsökande måste ha frihet att byta biträde om han så önskar. DO understryker också den asylsökandes principiella rätt att själv få välja offentligt biträde.

Utredningens ståndpunkt, att det är rationellt att den asylsökande reser till biträdet, får stöd. DO, flyktingrådet, frikyrkorådet samt Svenska Kyrkans mellankyrkliga och ekumeniska nämnd anser att den asylsökande måste kunna få ekonomiskt bidrag för att kunna företa sådana resor. Frikyrkorådet framhåller också särskilt att utplacering på förläggningar i landet inte får hindra möjligheterna till kontinuitet i juristernas arbete.

Rättshjälpsnämnden i Malmö anser att det bör övervägas om

bestämmelser skall införas om skyldighet för utlänning att godta av rättshjälpsnämnd förordnat biträde. Nämnden framhåller att

"viss förhalning har uppmärksammats i de ärenden utlänningen har föreslagit ett biträde, som av kostnadsskäl inte kan förordnas i ärendet. Efter sådana avslagsbeslut avhörs inte utlänningen med förslag på annat biträde, varigenom utredningen fördröjs".

Behovet av utbildning och andra särskilda åtgärder för att öka tillgången på biträden med goda kunskaper inom området betonas av bl.a. DO, Röda Korset, Sveriges Kristna socialdemokraters förbund och invandrarnämnden i Göteborg. De båda sistnämnda framhåller också att lokaliseringen av nya slussar bör ske med hänsyn till bl.a. tillgången till kompetenta biträden.

Vad gäller utredningens konstaterande, att de offentliga biträdena snabbt måste komma in med inlagor för att målen i fråga om handläggningstider skall kunna nås, framhåller frikyrkorådet att tidspress kan leda till en försämrad rättssäkerhet och att principen om "skäligt rådrum" måste gälla. Man framhåller vidare "att en viss slapphet kanske har uppstått efterhand som resultat av snegling på myndigheternas brister i samma hänseende".

Samma uppfattning har DO som anför:

"Att de rättsliga biträdena i nuvarande ordning kommit att bidra till väntetidernas förlängning beror i första hand på den demoraliserande verkan av myndigheternas egen långhalning. Man har förlorat respekten för frister på en vecka eller två, när man vet att ärendet sedan ändå blir liggande hos myndigheten eller i regeringskansliet i månader. Härtill har också bidragit den utbredda oförmågan att se vid vilken punkt i tid och bevisuppfyllelse, som utredningen i saken skall vara avslutad, så att den är mogen för beslut. Det har också varit en utbredd och ingalunda ogrundad uppfattning hos biträdena, att klientens utsikter i tveksamma fall kunnat bättras, om det hela drar ut på tiden. Kan nu nämnda missförhållanden botas, så torde även advokaterna medverka här med åtminstone samma punktlighet, som de visar i domstolar och andra myndigheter."

Polismyndigheten i Handen anser att en alltför generös hållning från i första hand verk och departement i fråga om anstånd med handlingars ingivande har lett till att beslut förhalas. Polismyndigheten understryker därför nödvändigheten av att anstånd inte ges slentrianmässigt och på oklara grunder.

Flyktingrådet, socialnämnden i Göteborg och invandrarnämnden i Botkyrka framhåller att klara beslutsmotiveringar i invandrarverkets avslagsbeslut skulle väsentligt underlätta för det juridiska ombudet och därmed förkorta överklagningstiderna. I sammanhanget påtalas också att det är viktigt att de dokument som den sökande önskar åberopa utan dröjsmål blir översatta.

I många yttranden framhålls också att en bättre redovisning av praxis skulle underlätta biträdenas arbete. Rädda Barnen anser att kraven på snabbhet och kompetens kan uppfyllas enbart om ombuden har säkra kunskaper om gällande rätt, vilket kräver successiva redovisningar av principiella beslut. Rädda Barnen anför vidare:

"Ingenting skulle mer främja en begränsning av väntetiderna än flyktingombud som har samma kunskaper som statens tjänstemän. Oklarhet om det aktuella rättsläget är en allvarlig nackdel i ombudens arbete, som försvårar och fördröjer arbetet och i förekommande fall omöjliggör ett korrekt resultat. Endast den kan verka för en tillfredsställande utredning som har klart för sig vad som måste utredas och detta förutsätter en fullgod kunskap om gällande rätt."

7. Handläggningen hos invandrarverket

I några yttranden framförs tvivel på att det uppsatta målet för handläggningstiden vid invandrarverket är realistiskt med hänsyn till kravet på noggrannhet och säkerhet i prövningen. Röda Korset anför att invandrarverket måste ges tid att fundera över de anförda skälen och möjlighet att vid behov utreda innan beslut fattas. Med en så snäv tidsram som sex veckor för invandrarverkets handläggning riskerar man, enligt Röda Korset, att tappa väsentligt i rättssäkerhet.

Polismyndigheten i Sandviken framhåller att kommunikationerna mellan polismyndigheterna och invandrarverket i många avseenden är otillfredsställande och anser därför att resurser bör omfördelas eller tillföras verket så att ärenden snabbare kan avgöras och besked inom rimlig tid kan lämnas andra myndigheter, organisationer och enskilda individer.

Rädda Barnen framhåller med anledning av pågående omorganisation inom tillståndsbyrån att det är angeläget att all delegering av beslutanderätt sker med beaktande av att svåra ärenden alltid skall göras av tillräckligt kvalificerade tjänstemän.

TCO anser att det är viktigt att utredningens intentioner att invandrarverket skall ha egna handläggare vid utredningsslussarna och att dessa har befogenhet att fatta beslut i varje enskilt fall blir uppfyllda.

Statskontoret avvisar tanken på ett permanent system där beslutsfattare från Norrköping ambulerar till slussarna. Man anser att såväl kostnader som svårigheter att i längden rekrytera och behålla personal talar emot ett sådant arbetssätt. Behov av att samlat vidmakthålla och sprida kunskap om t.ex. länder och praxis bör, enligt statskontoret, i stället lösas genom verkskonferenser, seminarier och, på sikt, genom utnyttjande av ett utvidgat teknikstöd.

Invandrarnämnden i Västerås pekar på att de idag långa expedieringstiderna för utskrift m.m. av beviljade tillstånd och pass bör förkortas avsevärt för att de föreslagna principförslagen skall få önskad effekt.

Den av utredningen föreslagna översynen av invandrarverkets organisation välkomnas av dem som har synpunkter i frågan. Statskontoret konstaterar samtidigt att problemen i många avseenden är gamla och välkända för invandrarverket, att de utretts i olika sammanhang och att förändringar genomförts eller

är under genomförande. Statskontoret anser därför att en organisationsöversyn bör begränsas till sådana strukturfrågor som regeringen önskar få belysta eller förändrade.

Sigtuna kommun anser att invandrarverket i samband med en eventuell omorganisation bör tillföras mer psykologisk-, social- och organisationsteknisk kompetens.

DO föreslår att asylärendena skall skiljas från invandrarverket och skötas av särskilda asylnämnder bestående av en domare och en erfaren beslutsfattare från invandrarverket. Enligt förslaget bör förfarandet särskilt i tilltrosfrågor vara muntligt, om det begärs av part, om det inte är uppenbart omöjligt, samt om det behövs på nämndens initiativ. Nämndens beslut blir att bevilja eller inte bevilja asyl. Därefter underrättas invandrarverket vars tillståndsbyrå beviljar tillstånd eller prövar om annan orsak till tillstånd finns än asylgrundande sådan.

Flyktinggruppen i Nyköping menar i likhet med DO att förfarandet i ökad utsträckning bör vara muntligt. Man framhåller att det är viktigt att den ansvarige handläggaren personligen träffar och intervjuar den asylsökande.

8. Handläggningen hos regeringen

Några direkta förslag lämnades inte i delrapporten. Knappast några synpunkter har därför lämnats på handläggningen hos regeringen.

DO föreslår att vägrad asyl överklagas till regeringen genom en särskild asylenhet hos justitiedepartementet.

9. Verkställighet av beslut

Synpunkter på verkställighetsfrågorna har lämnats av DO, samtliga frivilligorganisationer samt flertalet av de

polismyndigheter som kommit in med yttranden. Vidare har socialnämnden i Hässleholm lämnat synpunkter.

Röda Korset, Rädda Barnen, flyktingrådet, frikyrkorådet, Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser samt socialnämnden i Hässleholm framhåller att huvudregeln bör vara att all verkställighet skall ske frivilligt. De anför vidare att en veckas tidsfrist knappast uppfyller det krav på skäligt rådrum som den asylsökande kan ställa. Flyktingrådet och frikyrkorådet anser att det finns en stor risk för att verkställighetshinder inte skall kunna utredas inom denna korta tid. Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser har samma uppfattning och anser att tre veckor, som är den allmänna besvärsfristen för förvaltningsbesvär, är mer i paritet med begreppet skäligt rådrum.

Röda Korset och DO framhåller att det är viktigt att stora humanitära hänsyn tas i det enskilda ärendet vid verkställighet. DO hävdar att särskilda humanitära insatser kan krävas i de förläggningar, där enligt förslaget de som skall utvisas väntar på verkställighet. Vidare påpekar DO behovet av anstånd i olika situationer, bl.a. för att enligt flyktingkonventionens bestämmelser ge FN:s flyktingkommissarie tillfälle att försöka finna en fristad i ett annat land.

Flera polismyndigheter påtalar att verkställighetsärendena tenderar att dra ut allt längre i tiden och ta allt större resurser i anspråk. Man har i allmänhet uppfattningen att det är viktigt att vidta åtgärder för att begränsa antalet ärenden som prövas på nytt på verkställighetsstadiet. Polismyndigheterna i Malmö, Helsingborg, Växjö, Vimmerby och Handen samt Föreningen Sveriges Polischefer anser att det bör övervägas inskränkningar i de besvärsregler som f.n. gäller för verkställighetsärenden. Polismyndigheten i Växjö och Föreningen Sveriges Polischefer anser att det sätt på vilket reglerna utnyttjas många gånger kan betraktas som uppenbart missbruk. Polismyndigheten i Malmö anger

att det finns exempel på att ett ärende har cirkulerat mellan myndigheter ett tiotal gånger.

Polismyndigheten i Lund anser att verkställighetsärendena knappast kan bedrivas effektivt så länge förvarsinstitutet skall användas så restriktivt som för närvarande.

Polismyndigheten i Huddinge anför att det med nuvarande arbetssituation normalt är oundvikligt att ett verkställighetsärende blir liggande en viss tid innan handläggningen påbörjas och att detta i sig ibland leder till att verkställighet över huvud taget inte kan genomföras. Ett sätt att snabba på handläggningen, som anges, är att delge den asylsökande beslutet i hans bostad.

Polismyndigheten i Huddinge fäster vidare utredningens uppmärksamhet på ett icke sällan praktiserat tillvägagångssätt för att förhala handläggningen av verkställigheten:

"Ett regeringsbeslut omfattar de familjemedlemmar som fanns i Sverige vid ansökningstillfället. Vid delgivning av beslutet kan det framkomma att föräldrarna fött ytterligare barn under väntetiden. Föräldrarna (ombudet) motsätter sig då verkställighet under hänvisning till att det nyfödda barnet inte omfattas av utvisningsbeslutet. Polismyndigheten får då underrätta SIV om detta. Verket får i sin tur efter beredning ta ett beslut på byråledningsnivå om att frågan om utvisning av det nyfödda barnet skall överlämnas till regeringen jämlikt 69 § utlänningslagen. Även om invandrarverk och regering vinnlägger sig om en snabb handläggning i dylika fall innebär det ytterligare någon månads handläggningstid.

Denna form av förhalning skulle elimineras om arbetsmarknadsdepartementet innan beslut meddelas kontrollerar hos folkbokföringsmyndigheten om föräldrarna fött ytterligare barn."

Polismyndigheten i Landskrona framhåller att det är nödvändigt att erforderliga personalresurser tilldelas de polisdistrikt där det finns förläggningar eftersom dessa distrikt i huvudsak kommer att svara för verkställigheter. Även polismyndigheten i Hässleholm påtalar att resursbehovet för verkställighetsärenden är stort.

Polismyndigheten i Täby framhåller att det måste skapas klara rutiner för handläggningen av verkställighetsärenden, där sökanden av någon anledning har placerats ut i en kommun. Man ställer frågan om alla polismyndigheter skall kunna fullfölja ärenden i vilka politiska skäl framförs i verkställighetsstadiet eller om de förhör som kan vara nödvändiga skall företas vid en förläggning eller utlänningsrotel.

10. Övrigt

Utredningens förslag om förbättrad statistik och prognosverksamhet har mottagits positivt. DO, som understryker behovet av bättre flyktingstatistik, uttalar dock skepsis, när det gäller möjligheten att göra säkra prognoser över framtida flyktinginvandring.

I flera yttranden betonas att ökad utbildning av utredande personal inom polisen, beslutsfattare hos invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet samt offentliga biträden är mycket viktigt för att åstadkomma en säker och snabbare handläggning av asylärenden.

Bl.a. DO, flyktingrådet och frikyrkorådet argumenterar för ordentliga motiveringar till negativa beslut i flyktingärenden. Bättre beslutsmotiveringar anses bl.a. kunna förkorta tiderna i överklagandeärenden. DO framhåller i det sammanhanget att handlingar inte behöver hemligstämplas i samma utsträckning som nu.

Flyktingrådet, frikyrkorådet, Rädda Barnen, Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser samt några kommuner efterlyser också en offentlig redovisning av praxis. En redovisning av praxis anses vara till stor hjälp för de offentliga biträdena och skulle, enligt vad som framhålls, leda till att mycken osäkerhet i beslutssystemet skulle undanröjas.

Behovet av särskilda åtgärder för barn och barnfamiljer under väntetiden och när uppehållstillstånd har beviljats framhålls från flera håll. Bl.a. påtalas behovet av personal med god kompetens vid förläggningar och slussar. Rädda Barnen anser också att barnexpertis regelmässigt bör kopplas in från första början av själva asylutredningen. För att säkerställa detta föreslås att det ges anvisningar till den utredande myndigheten och att det formulär som används vid asylförhöret kompletteras. Invandrarnämnden i Malmö redovisar de problem som uppstått genom att fler ensamstående barn sökt asyl i Sverige under det senaste året. Man förutsätter att ensamstående asylsökande barn fortsättningsvis utreds med högsta prioritet.

Växjö kommun och polismyndigheten i Lund anser att utredningsresurserna bör koncentreras till svårbehandlade ärenden i vilka utredningen kan påverka ärendets utgång. Polismyndigheten anser att det i ärenden med närmast självklar utgång bör räcka med en identitetskontroll och att regeringen eller invandrarverket bör få fatta generella beslut av innebörd att sökande från vissa stater, regioner eller flyktinggrupper skall få uppehållstillstånd utan utredning.

Polismyndigheten i Lund anser även att polismyndigheterna bör få möjlighet att tvinga sökandena stanna kvar på samma plats till dess utredningen är klar för att minska resursåtgången och framhåller vidare att en utvidgning av möjligheterna att ta utlänningen i förvar i utredningsskedet och framförallt i verkställighetssituationer skulle spara stora resurser. Vidare anförs att det är nödvändigt att möjligheten att skaffa asylskäl efter ankomsten till Sverige beskärs kraftigt om handläggningen av utlänningsärenden mera allmänt skall kunna uppfattas som seriös.

Sveriges invandrarpsykologer anser att människor som väntat mer än 8 månader automatiskt bör erhålla uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl.

Flyktinggruppen i Nyköping menar att det enda acceptabla inför en övergång till nya och snabbare rutiner i asylärendena är att snarast besluta om en engångsåtgärd, som innebär att alla asylsökande, som fått vänta på besked under längre tid än två år beviljas asyl genom en särskild undantagsbestämmelse.

Några kommuner tar upp hur ett genomförande av principförslagen påverkar det kommunala flyktingmottagandet och lämnar synpunkter på hur den kommunala mottagningskapaciteten skulle kunna ökas. Gävle kommun framhåller t.ex. att en omfördelning av resurser från stat till kommuner borde kunna ske för att möjliggöra att flyktingarna skall beredas kommunplats direkt efter utredningssluss. Liknande synpunkter lämnas från Halmstads och Krokums kommuner. Umeå kommun framhåller att en del kommuner skulle erhålla mindre statliga schablonbidrag än idag om man enbart tar emot flyktingar med tillstånd. Man förordar därför en översyn av statsbidragssystemet. Eftersom en god mottagningskapacitet i kommunerna är en förutsättning för att det nya systemet skall fungera anser Örebro kommun att asylärendeutredningen även bör se över det kommunala mottagandet som inte är dimensionerat för dagens flyktinginvandring.

Svenska kommunförbundet framhåller att även om genomförande av föreliggande förslag i vissa hänseenden underlättar det kommunala flyktingmottagandet kan effekten därav inte antas bli en påtagligt ökad mottagningskapacitet. Förbundet anser därför att diskrepansen mellan tillströmningen och placeringsmöjligheterna ger fortsatt anledning till oro.

Bostadsstyrelsen framhåller också att det tillskott av kommunplatser som kan beräknas tillkomma är otillräckligt för att täcka in det behov som finns. Man anser därför att det är nödvändigt att kommunernas program för bostadsförsörjningen även behandlar flyktingarnas bostadsbehov för att flyktingpolitiken skall fungera.

AMS anser att en del av de medel som frigörs genom förkortade väntetider i stället bör användas för aktiva insatser för flyktingar som fått tillstånd att stanna i Sverige, bl.a. arbetsförberedande åtgärder anpassade efter flyktingarnas behov. Norrköpings kommun för fram liknande synpunkter och anger att särskilda insatser kan komma att krävas bl.a. för att förhindra långvarigt beroende av ekonomiskt stöd.

DO hävdar att möjligheten att ge tillfälliga arbetstillstånd under väntetiden bör utredas förutsättningslöst.

Socialstyrelsen, slutligen, anser att regelsystemet för mottagande av asylsökande och flyktingar är ofullständigt och svåröverskådligt och att det därför skulle vara värdefullt om det kunde samlas.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10105-X
ISSN 0375-250X