



Oviss väntan

För Equals tema Asyl har Christian Råbergh gjort en kunskapsöversikt utifrån svensk och europeisk statistik, utredningar, rapporter och verksamhetsberättelser. Equals svenska nationella temagrupp, NTG-asyl och den europeiska temagruppen har också bidragit med erfarenheter.

Förord

Oviss väntan. Equals tema Asyl



Svenska ESF-rådet öppnar en ny ansökningsomgång för Gemenskapsinitiativet Equal i mars 2004. Sista ansökningsdag är 30 juni 2004.

Equal-programmet söker nya idéer om ett öppnare arbetsliv. Målet är ett arbetsliv utan diskriminering och utestängning och som är präglad av jämlikhet och mångfald. Ett sådant arbetsliv tar till vara alla människors kompetens och utvecklingsmöjligheter oavsett kön, ålder, etnisk tillhörighet, funktionshinder eller sexuell läggning.

I 2004 års Equal-utlysning eftersträvas särskilt ansökningar som uppmärksammar följande områden:

- Alternativa och kompletterande vägar för att påverka strukturer som hindrar övergången från skola till arbetsliv
- Arbetsmarknadens och arbetslivets förmåga att låta äldre ha möjlighet att arbeta kvar så länge de önskar samt möjligheter att komma tillbaka till arbetslivet
- Modeller och arbetsmetoder för påverkan av strukturer och attityder som utestänger och diskriminerar och kan leda till ohälsa
- Bättre tillvaratagande av etablerade metoder och utvecklande av nya för att få genomslag för erfarenheter om hur könssegregeringen på arbetsmarknaden kan minska
- En sammanhållen process för integration och återvändande för asylsökande, effektivare samarbete mellan myndigheter och frivilligorganisationer, ökad kunskap om asylsökandes situation och tydligare könsperspektiv.

För att inspirera till ansökningar har ESF-rådets medarbetare Christian Råbergh utarbetat en kunskapsöversikt för Equal-temat Asyl. Christian Råbergh är också ordförande i Equals europeiska temagrupp Asyl.

Mer information om Equal finns på www.esf.se

Den nationella temagruppen asyl inom Equal (NTG-asyl) har också en egen hemsida www.temaasyl.se.

Inledning

Målet för utvecklingsarbetet inom Equal-temat asyl är att förbättra de asylsökandes möjligheter till social och yrkesmässig integration i asyllandet eller, vid avslag på asylansökan, re-integration i tidigare hemland eller motsvarande. De frågor som behandlas i denna kunskapsöversikt är relaterade till hur – eller om? – denna målsättning kan uppnås, dels från ett individperspektiv, dels i förhållande till hur systemen för asylmottagande på nationell respektive EU-nivå är uppbyggda.

De två huvudfrågorna som behandlas är

- Vilka faktorer påverkar de asylsökandes möjligheter till integration/re-integration?
- Vilka system och policies finns på nationell respektive EU-nivå på asylområdet och hur ändamålsenliga är dessa?

I översikten återfinns en kortfattad genomgång av några av de faktorer som påverkar möjligheterna till integration/re-integration, både på individ- och systemnivå: antalet asylsökande till EU respektive Sverige, asylinvandringens sammansättning, väntetiden och dess påverkan på individen, asylprövningen, bifallsgrunder /andelar, de asylsökandes hälsosituation, system och insatser i mottagandet samt särskilda insatser för återvändande/re-integration.

Något förenklat kan några av de väsentligaste frågorna när det gäller de asylsökande och mottagandesystemen i förhållande till de insatser som skall göras inom ramen för Equal-programmet reduceras till följande

- **Vilka asylsökande kommer?**
- **Hur länge får den asylsökande vänta på beslut?**
- **Vad gör den asylsökande under väntetiden?**
- **Vilket hälsotillstånd befinner den asylsökande i vid ankomsten; hur påverkas hälsotillståndet under väntetiden?**
- **Vad blir utfallet av asylansökan?**

Verksamheterna inom tema asyl är komplexa och beroende av en rad externa faktorer. Flera politikområden är involverade, utan att dessa på ett självklart sätt får särskilda resurser för insatser för asylsökande. Ytterst berörs gränserna för de välfärdspolitiska tjänsternas räckvidd: skall asylsökande få del av samma tjänsteutbud som landets egna medborgare; om inte – var går gränserna för välfärdstatens inkludering av asylsökande?

Källmaterial

Det material som använts är främst statistik, utredningar, rapporter och verksamhetsberättelser från svenska myndigheter (Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket och Socialstyrelsen) och departement, rapporter från Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer samt, i begränsad omfattning, forskningsstudier. Motsvarande källor vad gäller uppgifter inom EU är bland annat material från Generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor (DG JHA), *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE)¹⁾ och FNs flyktingkommisariat UNHCR.

Den nationella temagruppen asyl (NTG-asyl) inom Equal²⁾ har bidragit med material utifrån erfarenheterna från fyra utvecklingspartnerskap inom Equal och den nationella temagruppens övriga verksamhet.

Arbetet inom NTG-asyl har hittills varit inriktat på tre områden:

- a. Kartläggning, analys och bedömning av *projekterfarenheter* från de tre programmen Equal, Europeiska flyktingfonden (ERF) och Integrationsverkets nationella medel för utveckling av introduktionen.
- b. Kartläggning och analys av *policy och system* på relevanta politikområden.

- c. Kunskapsuppbyggnad genom *forskning*; tre studier genomförs på individ- respektive systemnivå.

Till detta kommer erfarenheter och resultat från arbetet i den europeiska temagruppen asyl (ETG-asyl)³⁾, i vilken Sverige tillsammans med Nederländerna är ordförande. Styrgruppen för ETG-asyl har genomfört en analys av samtliga 38 utvecklingspartnerskap (UP) i Europa respektive 15 transnationella samarbetsavtal inom temat. Två s. k. *Practice Events*, med deltagande av representanter från samtliga UP i unionen, har gett ytterligare möjligheter till bedömningar och framtagande av exempel på god praktik.

I många fall har det varit svårt att hitta tillförlitlig statistik och information när det gäller andra data än uppgifter om asylprövningen, d.v. s. den juridiska delen av asylprocessen. Inom andra delar av processen och i synnerhet om asylmottagandet saknas ofta tillförlitlig statistik; än mindre finns genomtänkta och tillförlitliga beskrivningar, analyser och bedömningar.

Detsamma gäller forskning på asylområdet: asylprocessen finns ofta behandlad från ett juridiskt perspektiv, medan forskning om mottagandesystemen eller den asylsökandes situation saknas nästan helt.

1) ECRE är en paraplyorganisation för ett stort antal frivilligorganisationer i Europa som arbetar med asyl- och flyktingfrågor; hemsida: www.ecre.org

2) I Equal-programmet finns ett antal s. k. nationella temagrupper, vars syfte är att utifrån Equal-erfarenheter, forskning och analys av system och policies sprida goda exempel och påverka och förbättra system och policies. För en beskrivning av NTG-asyl, se Projektplan och budget för Nationell temagrupp asyl Equal, 2002-06-20

3) På europeisk nivå finns motsvarande temagrupper som i Sverige för att analys-, spridnings och påverkansarbete

Asylsökande till Europeiska Unionen

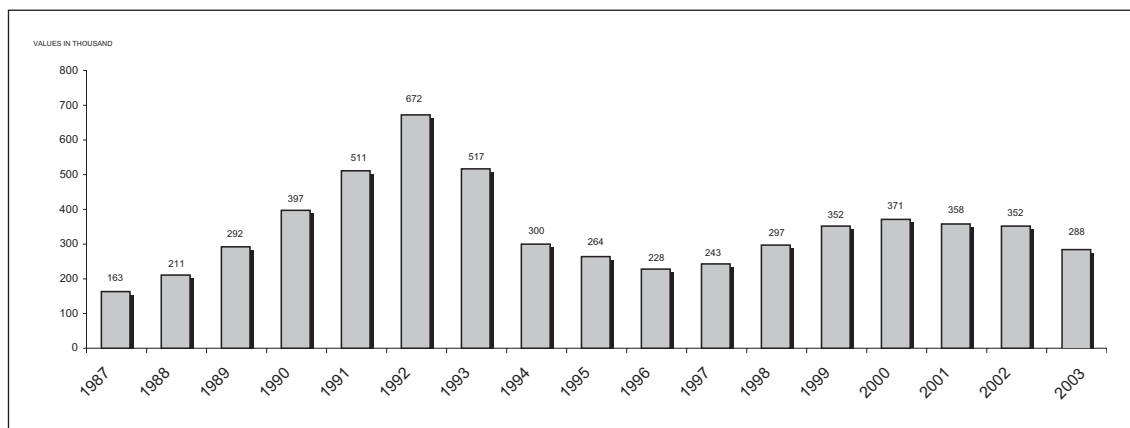
Antalet asylsökande till EU har det senaste decenniet växlat mellan drygt 200 000 och närmare 700 000, genomsnittet ligger på 370 000 per år. Högsta antalet under 1990-talet kom i samband med krigen på Balkan; år 1992 kom sammanlagt 672 000 asylsökande. En viss minskning skedde under 2003 jämfört med 2002.

Mottagarländerna, d. v. s. de länder till vilka de asylsökande söker sig, framgår av tabell 1 där antal asylsökande, andel asylsökande per 1000 invånare och andel asylsökande till respektive medlemsstat av det totala antalet asylsökande till EU-länderna under perioden 1990-2003 redovisas.

Tabell 1 Asylsökande till EU-länderna 1990-2003

Land	totalt	andel %	per 1000 invånare
Sverige	349 700	6,6	39,4
Österrike	249 800	4,7	30,8
Belgien	283 400	5,3	27,5
Nederländerna	433 500	8,1	27,0
Tyskland	2 168 000	40,7	26,3
Danmark	117 900	2,2	22,0
Luxemburg	9 700	0,2	21,7
Irland	59 300	1,1	15,2
Storbritannien	851 930	16,0	14,4
Frankrike	485 700	9,1	8,1
Finland	29 600	0,6	5,7
Grekland	47 000	0,9	4,3
Spanien	113 100	2,1	2,8
Italien	118 800	2,2	2,1
Portugal	6 400	0,1	0,6
Totalt	5 323 830	100	14,0

Källa: UNHCR



Figur 1. Antal nya asylsökningar inom EU. Samtliga medlemsstater (tusental)

Källa: Eurostat. (I vissa länder har inte nya och återkommande ansökningar skiljts åt. I vissa länder kan angivna siffror ha baserats på antal ärenden istället för antal personer. För Italien finns inga data för 2001-2003.)

Tabell 2. Asylsökande till EU 2003 Ursprungsländer

Irak	20 100
Turkiet	19 900
Serbien och Montenegro	18 700
Ryssland	16 600
Kina	12 300
Nigeria	11 400
Somalia	10 500
Iran	9 500
Afghanistan	9 400
Dem Rep Kongo	9 000
Övriga länder	139 500
Totalt	277 000

Källa: UNHCR. (Uppgifter från Italien saknas.)

Skillnader mellan tabell 2 och 3 beror på olika registreringsrutiner.

Tabell 3. Asylsökande till EU 2003: Mottagarländer

Storbritannien	61 000
Frankrike	51 400
Tyskland	50 500
Österrike	32 400
Sverige	31 400
Belgien	16 900
Nederländerna	13 400
Grekland	8 200
Irland	7 900
Spanien	5 800
Danmark	4 600
Finland	3 100
Luxemburg	1 600
Portugal	100
Totalt	288 300

Källa: UNHCR. (Uppgifter från Italien saknas.)

Skillnader mellan tabell 2 och 3 beror på olika registreringsrutiner.

Andelen bifall/avslag har skiftat betydligt över tid liksom bifallsgrunderna. Vissa samband finns mellan ursprungsland och mottagarland, mellan ökad restriktivitet och minskad asyltillströmning och mellan t. ex. mottagandesystemens generositet och antalet asylsökande. Tidigare kolonialländer får ofta ta emot asylsökande från f. d. kolonier, länder geografiskt nära andra

länder i krig/konflikt, asylsökande/flyktingar från dessa länder. Sambanden är dock ofta mer komplicerade än vad man tidigare antagit. En oberoende forskargrupp har på den brittiska regeringens uppdrag analyserat asyltillströmningen till ett antal länder i Europa i förhållande till bland annat graden av restriktivitet, gränskontroll och mottagandesystemens generositet.⁴⁾ Deras uppfattning, efter att ha analyserat fem länders asylpolitik, är att sambanden är relativt svaga.

Olika åtgärder som visumtvång, transportörsansvar, listor över säkra länder, snävare flyktingdefinitioner, kriminalisering och förvarstagande, försämring av ekonomiska och sociala villkor etc. redovisas, men det är svårt att visa på tydliga samband mellan antalet asylsökande och de åtgärder som vidtagits för att göra länderna mindre attraktiva.

Det som däremot spelar roll tycks främst vara vad som händer i ursprungsländerna, enligt rapporten. Restriktiva åtgärder som hindrar asylsökandes inresa har också effekt. Delvis flyttas dock asylsökandet över till andra länder.

En annan konsekvens är att resandet flyttats över till illegala aktörer. Restriktionernas effekter på antalet asylsökande har därmed inte blivit långlivade.

Inte heller är sambanden mellan andelen positiva beslut, bifallsgrunder och de asylsökandes bakgrund/asylskäl enkla. Är den minskande andelen konventionsflyktingar ett tecken på en restriktivare tolkning av konventionen från vissa medlemsstaters sida eller på att de asylsökande faktiskt saknar asylskäl enligt konventionens kriterier? Används asylinstitutet av personer som egentligen saknar asylskäl men förvisso kan ha andra starka skäl att söka sig till Europa? Beror detta på avsaknaden av andra möjligheter att på legal väg invandera till EU?

Nya migrationsmönster – mixed flows

1990-talets senare hälft har inneburit en utveckling i riktning mot s. k. mixed flows. EU-Kommissionen har i ett *Meddelande* beskrivit utvecklingen under de senaste åren:

4) An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000. Home Office Online Report 17/03

“...the Commission recognises that there is a crisis in the asylum system, more and more striking in certain Member States, and a subsequent growing malaise in public opinion. It notes that abuse of asylum procedures is on the rise, as are mixed migratory flows, often maintained by smuggling practices involving both people with a legitimate need for international protection and migrants using asylum procedures to gain access to the Member States to improve their living conditions. This phenomenon, as the Communication states, is a real threat to the institution of asylum and more generally for Europe’s humanitarian tradition, and demands a structural response. This response is in particular necessary at a time when the question could be legitimately put whether the Member States could not better deploy the major human and financial resources which, partly supported by the European Refugee Fund, they devote to receiving displaced persons in the context of often lengthy procedures that regularly culminate in negative decisions requiring repatriation after a long wait.”⁵⁾

Ekonomisk och social misär, miljökatastrofer, förtryck och förföljelse av annan karaktär än den som avses i Genèvekonventionen har i allt större utsträckning givit upphov till migration.

Det är uppenbart att Europa – och övriga världen – står inför en ny situation både vad gäller asylinvandring och andra former av migrationsrörelser. Unionens svar på denna nya situation formuleras inom ramen för den s. k. Tammerforsprocessen (se nedan); på global nivå sker detta inom ramen för bland annat *Convention plus*, d. v. s. UNHCR:s arbete för en utveckling av Genèvekonventionen. Förenta Nationerna har också tillsatt en särskild kommitté för att analysera och utveckla frågor kring internationell migration och asyl: *Global Commission on International Migration*. Kommissio-

nens uppgift är att föra upp frågan om internationell och global migration på dagordningen, identifiera brister i regeringars och andra institutioners hantering av migrationsfrågor och föreslå konkreta förbättringar vad gäller hanteringen av migration (*management of migration*). Sveriges f d migrationsminister, Jan O Karlsson, är tillsammans med dr. Mamphela Ramphela, ordförande i kommissionen.

Illegal migration, människohandel, trafficking

Mellan 20 och 30 procent av migrationen till Europa beräknas bestå av illegal invandring. Vid sekelskiftet beräknades antalet illegala invandrare i Europa uppgå till omkring tre miljoner.

En del av den illegala invandringen, och av asylinvandringen, sker inom ramen för den organiserade människohandeln⁶⁾ – *trafficking* – som är den snabbast växande verksamheten inom den globala organiserade brottsligheten. Över 700 000 människor utsätts för människohandel varje år, antingen för sexuell exploatering eller för slavarbete.⁷⁾

EU-kommissionen har, bland annat i anslutning till Europeiska rådets möte i Tammerfors år 1999, uppmärksammat frågan om människohandel – också som en del av asylinvandringen – och en rad åtgärder för att motverka denna genomförs. Ett exempel är Kommissionens direktiv om tillfälligt uppehållstillstånd för offer för människohandel (i syfte att kunna driva en rättsprocess mot förövarna), som även har bäring på projektverksamhet inom Equal-programmet⁸⁾. Rehabiliterande insatser för offren under denna tidsperiod, parallellt med förberedande aktiviteter inför en re-integration i hemlandet, har stora likheter med det utvecklingsarbete som pågår inom tema asyl i Equal.

Utvecklingstendenser

I ett längre perspektiv finns säkerligen skäl att, utifrån de

5) COM/2003/152 final

6) Människohandel är enligt FNs konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess protokoll om människohandel, rekrytering, förflyttning och/eller inhysande av person med tvång, under falska förespeglningar eller annan otillbörlig påverkan med syfte att utnyttja henne eller honom. Se vidare DG Justice and Home Affairs hemsida

7) Källa IOM, World Migration Report 2000

8) COM 2002/629/JHA

alltmer komplexa – och föränderliga – migrationsrörelserna till Unionen, förstärka och utöka de transnationella utvecklingsprogrammen inom migrations- och asylområdet. Frågan om hantering – *management* – av migration av skilda slag och från skilda utgångspunkter, är en av de viktigaste frågorna för Unionen under 00-talet, fullt i paritet med sysselsättningsfrågan under 1990-talet. Utvecklingsresurser och -program från skilda direktorat, främst DG JHA och DG Employment bör koordineras i större utsträckning än hittills för att kunna få optimal effekt. Utökad samverkan med tredjeland och en tydligare koppling till bistånds- och utvecklingsprogram bör möjliggöras. Såväl Equal-programmets temagrupp asyl (NTG-asyl) som den europeiska temagruppen asyl (ETG-asyl) arbetar redan nu i nära samverkan med Europeiska flyktingfonden.

En god bild av aktuella migrationsmönster ges i den brittiska tankesmedjan Demos rapport *People flow*⁹⁾:

- Migrationen till Europa har inte ökat dramatiskt de

senaste decennierna jämfört med tidigare perioder av hög inströmning.

- Globalisering och ökad mobilitet innebär att migrationsvägar och migrationsmål/destinationer diversifieras.
- En viss ökning av kontrollerad migration av högutbildade har skett, men den dominerande invandringen består av familjeåterföreningar och asylsökande, vilket bland annat innebär en ökad "feminisering".
- Många migranter har kvar starka band med sina ursprungsländer vilket leder till s. k. multiple belonging – formering och upprätthållande av relationer som överbryggar nationella gränser och skapar en transnationell, informell arena för kulturella, ekonomiska och politiska aktiviteter.
- IOM uppskattar att det finns över tre miljoner illegala invandrare i Europa, jämfört med två miljoner år 1991; mellan 20 och 30 procent av invandringen till Europa består av illegala invandrare.

9) People flow. Managing migration in a New European Commonwealth. Demos 2003

Asylsökande till Sverige

Nuläge – fortsatt hög asylinvandring, ökad andel avslag

Under åren 1998–2002 har sammanlagt drygt 96 000 personer sökt asyl i Sverige. Antalet asylsökande har ökat kraftigt under de senaste åren. Enligt statistik från år 2000 var antalet asylsökande detta år cirka 16 000. År 2001 ökade antalet med omkring 40 procent till drygt 23 400. Även år 2002 ökade antalet asylsökande med omkring 40 procent till närmare 33 000. En viss nedgång skedde år 2003. Utvecklingen av antalet asylsökande styrs i stor utsträckning av omvärldsfaktorer som kan vara svåra att förutse och påverka.

Fler män än kvinnor söker asyl. År 2001 och år 2002 var hälften av de asylsökande vuxna män medan endast en fjärdedel var vuxna kvinnor. Sammanlagt en fjärdedel av de asylsökande var barn. Det är vanligare att ensamstående män än ensamstående kvinnor söker asyl. Av de asylsökande åren 2000–2002 var åtta procent ensamstående kvinnor och cirka 30 procent ensamstående män. Det förekommer dock kraftiga variationer mellan nationaliteterna. Av de asylsökande från Irak åren 2000–2002 var cirka 55 procent ensamstående män medan 70 procent av de asylsökande från Bosnien-Hercegovina ingick i hushåll med barn. I genomsnitt ingick cirka 50 procent av de asylsökande åren 2000–2002 i hushåll med barn.

De tio största grupperna asylsökande under åren 1998–2002 kom från Irak, Serbien och Montenegro, Bosnien–Hercegovina, Iran, Ryska federationen, Somalia, Syrien, Afghanistan och Turkiet eller var statslösa.

Under perioden 1998–2002 har sammanlagt 22 315 personer från Irak sökt asyl. De utgör den största gruppen asylsökande även om antalet sjunkit under år 2002 i förhållande till år 2001. Från Serbien och Montenegro samt Bosnien–Hercegovina har antalet asylsökande varit högt de senaste åren men variationer förekommer mellan åren. Antalet asylsökande från Somalia har fördubblats år 2002 jämfört med föregående år. Asylsökande från Ryska federationen är en annan grupp som ökat betyd-

ligt de senaste åren. Antalet iranier som söker asyl är däremot relativt konstant. De tio största grupperna utgör en allt mindre andel av det totala antalet asylsökande. År 2002 svarade de tio största grupperna för 61 procent av antalet asylsökande. Det kan jämföras med år 1998 när de tio största grupperna svarade för 84 procent av alla asylsökande. Sammanlagt registrerades 113 olika nationaliteter år 1998. Därefter har spridningen ökat och år 2002 registrerades asylsökande från 124 olika nationaliteter. En kraftig ökning av antalet asylsökande från Afrika skedde under 2003. Asylinvandringens sammansättning år 2003 framgår av tabell 3.

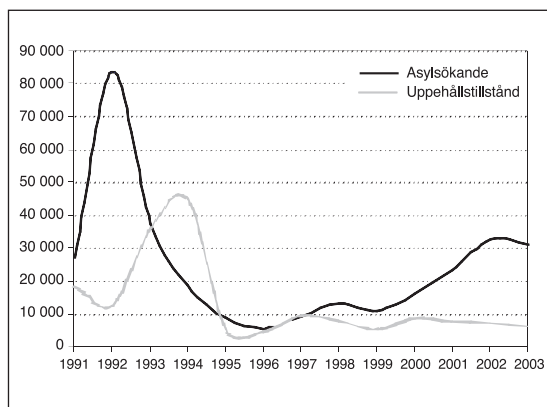
Tabell 3 Asylsökande till Sverige 2003

Nationalitet	antal
Serbien och Montenegro	5 305
Somalia	3 069
Irak	2 700
Statslös	1 787
Bosnien-Hercegovina	1 397
Ryssland	1 360
Azerbadjan	1 032
Vitryssland	901
Afghanistan	811
Iran	787
Övriga länder	12 206
Totalt	31 355

Källa: Migrationsverket

En större andel asylsökande får avslag i första instans och ökningen av överklaganden och s. k. nya ansökningar har fortsatt. De förändringar i process- och instansordning som aviserats av regeringen har ännu ej genomförts och kommer troligen ej heller att genomföras under Equals programperiod; eventuella förändringar vad gäller s. k. Ny ansökan kan i någon mån påverka situationen. Antal och andelar avgjorda asylärenden i första instans (Migrationsverket) år 2003 framgår av tabell 4.

Figur 2. Antalet asylsökande respektive antalet beviljade uppehållstillstånd för asylsökande 1991-2003.



Källa: Migrationsverket

Tabell 4. Avgjorda asylärenden 2003, Migrationsverkets beslut

Medborgarskap	avgjorda	beviljade	andel beviljade %	avslag, övrigt	avskrivna
Serbien & Montenegro	6 738	521	8	5 474	743
Irak	2 435	1 179	48	792	462
Bosnien-Hercegovina	1 995	73	4	1 738	184
Somalia	1 812	1 223	67	505	84
Ryssland	1 475	88	6	1 095	292
Statslös	1 036	480	46	461	95
Turkiet	953	85	9	809	59
Bulgarien	835	0	0	636	199
Vitryssland	799	6	1	646	147
Övriga	13 256	976	7	10 500	1 780
Totalt	31 334	4 631	15	22 656	4 147

Källa: Migrationsverket

De asylsökandes hälsosituation har uppmärksamats, men nödvändiga åtgärder har ej vidtagits. Antalet registrerade asylsökande i mottagandesystemet har ökat starkt; samtidigt har en kraftig ökning av antalet avvikna skett. Bland de avvikna – men också bland dem registrerade i mottagandesystemet – finns troligen ett allt större antal som arbetar i den informella ekonomin. Sverige tycks här gå mot en situation liknande den i de flesta andra medlemsstater. Utvecklingen aktualiserar frågan om målgrupper och insatser för tema asyl inom bland annat Equal, och bör även analyseras inom ramen för den nationella politiken på området.

Sammantaget leder de stora svängningarna i asyltillströmningen till stora påfrestningar på asylsystemet med långa handläggningstider och en lång väntan på slutligt besked för den enskilde. Vistelsetiderna i Sverige förlängs också genom att asylsökande för närvarande kan lämna in ett obegränsat antal så kallade nya ansökningar. Även avsaknaden av identitetshandlingar – år 2003 saknade närmare 90 procent av de asylsökande sådana handlingar – medför stora, men i många fall ofrånkomliga, problem vid asylprövningen och förlängda handläggningstider.

Migrationsverket räknar med en viss minskning av antalet asylsökande för år 2004 och även för de kommande tre åren. Migrationsverkets prognos för de närmaste åren återfinns i tabell 5.¹⁰⁾

Tabell 5. Migrationsverkets planeringstal för asylprocessen t. o. m. år 2007

År	2004	2005	2006	2007
Inkomna grundärenden	29 000	27 000	25 000	25 000
Avgjorda grundärenden	28 000	27 000	27 000	27 000
Inkomna överklagandeärenden	15 822	15 265	15 265	15 265
Avgjorda överklaganden	15 610	15 053	15 053	15 053
Antal genomförda återvändande via verket	10 548	11 979	12 622	12 912
Antal personer inskrivna i mottagandesystemet vid årets slut	47 166	50 257	51 128	50 644

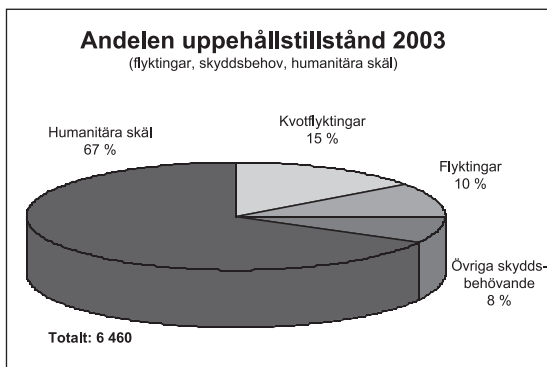
Källa: Migrationsverket

10) Migrationsverkets budgetframställan 2004-2007

Bifallsandel och bifallsgrunder

Andelen asylsökande som får bifall har minskat kraftigt sedan 1990-talets mitt. Tidigare fick merparten bifall som konventionsflyktingar eller på grund av skyddsbehov, numera dominerar humanitära skäl som bifallsgrund. I figur 3 framgår bifallsgrunder år 2003.

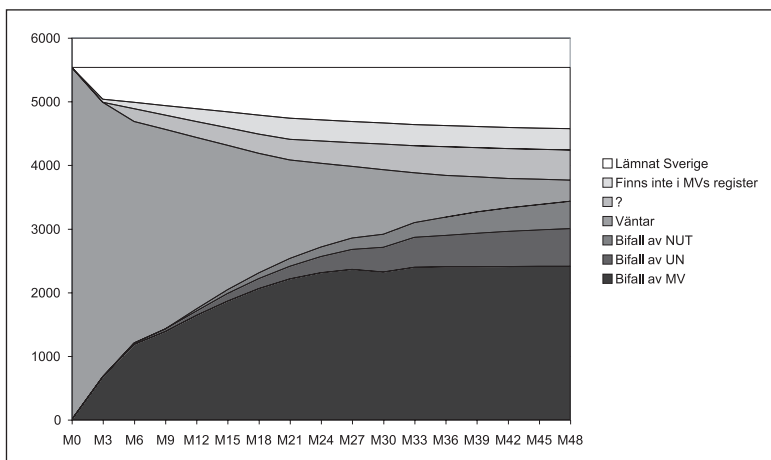
Figur 3. Bifallsgrunder asylsökande 2003



Källa: Migrationsverket

Väntetid – handläggnings- och vistelsetid

Vistelsetiden, d. v. s. den tid de asylsökande är inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem, merparten i avvaktan på beslut om bifall eller avslag, var under år



Figur 4. Väntetider och utfall av asylsökningar 1998 – 2002

Källa: Migrationsverket

2003 i genomsnitt 404 dagar, alltså mer än ett år. Många väntar längre, två till tre år. Under väntetiden är de asylsökandes liv ofta präglade av oro, ångest, ovisshet och en mycket begränsad möjlighet att själv påverka sin framtid.

Figur 4 ger en bild av de asylsökande som kom till Sverige 1998 (12 844 personer) och vad som hänt med dem under fyra år (48 månader). De asylsökande som fått avslag i första instans Migrationsverket (MV) kan överklaga beslutet till Utlänningsnämnden (UN); efter eventuellt ytterligare avslag finns möjlighet att göra s. k. ny ansökan (NUT). Allt fler asylsökande överklagar ett negativt beslut och gör också en ny ansökan, vilket medför att väntetiderna på slutligt beslut kan uppgå till tre-fyra år. Av figuren framgår att cirka 40 procent fått bifall i första instans, cirka tio procent i andra instans och cirka åtta procent efter s. k. ny ansökan, allt inom loppet av fyra år. Omkring sju procent väntar fortfarande på besked. En relativt stor andel, cirka 15 procent finns antingen kvar i landet illegalt eller har flyttat utan att detta är känt hos myndigheterna.

Av de beslut som Migrationsverket fattade under 2003 ledde cirka 15 procent till bifall, av Utlänningsnämndens beslut ledde 8 procent till bifall. Cirka tolv procent av de så kallade Nya ansökningarna till Utlänningsnämnden resulterade i bifallsbeslut samma år. Andelen bifall har successivt minskat. En allt större andel av de asylsökande skall återvända till sina hem-

länder/motsvarande, men enligt Rikspolisstyrelsen finns en stor del av de mellan 8 000 och 9 000 asylsökande som fått avslag troligen kvar i landet, en siffra som enligt samma källa kan komma att öka till närmare 30 000 år 2006.

Asylsökandes hälsa påverkas av väntetiden

De asylsökandes hälsotillstånd är en faktor som har stor påverkan på deras framtida möjligheter till integration/re-integration. Bakgrundupplevelser i tidigare hemländer/motsvarande – tortyr, krig, långvarig fängelsevistelse – påverkar i

hög grad de asylsökandes hälsotillstånd i Sverige under väntetiden och har också stor betydelse för genomförande av kommunala introduktionsprogram och framtida integration i samhälle och på arbetsmarknaden. Enligt Integrationsverket genomför omkring 25 procent av deltagarna ej det kommunala introduktionsprogrammet med hänvisning till ohälsa/sjukdom.

Andelen asylsökande som överklagar och där beslut fattas i andra instans (ofta efter s. k. Ny ansökan om uppehållstillstånd, NUT) har, som framgått ovan, ökat under de senaste åren. Andelen som får bifall av humanitära skäl har också ökat. Humanitära skäl är i huvudsak relaterade till förhållanden i Sverige under väntetiden, i åtskilliga fall starkt försämrade hälsa hos den asylsökande och dennes familj. Kostnaderna för sjukvård för asylsökande har ökat dramatiskt, i vissa landsting med 100 procent. Till stor del beror detta på att vården av de asylsökande i mycket hög utsträckning sker inom slutna psykiatrisk vård. Enligt en preliminär bedömning gjord av regeringens utredare av den psykiatriska vården, upptas mellan 10 och 25 procent av slutenvårdsplatserna i vissa landsting av asylsökande.¹¹⁾

Insatser för att befärma integration eller förbereda ett eventuellt återvändande vid avslag, måste vara relaterade till de asylsökandes hälsa. Den kunskapsuppyggning – och den problematisering/systemkritiska ansats b.l.a. när det gäller samverkan mellan myndigheter etc – som sker genom FoU-insatserna inom ramen för NTG asyl, kan på ett avgörande sätt bidra till en större förståelse för asylprocessen, de asylsökandes situation och möjligheter till integration/återvändande. Ytterligare forskningsinsatser behövs, i synnerhet när det gäller den ovannämnda kopplingen mellan hälsa/ohälsa, vårdbehov och ”uppkomsten” av humanitära skäl som grund för bifall. Inom ramen för regeringens satsningar mot ohälsa måste de asylsökandes situation uppmärksammas och relateras till insatserna för att förbättra asylmottagning och flyktingintroduktion.

Ett dokument beträffande hälsofrågor för asylsökande

och flyktingar av liknande karaktär som den myndighetsgemensamma *Överenskommelsen*¹²⁾, är under utarbetade (mars 2003) av berörda aktörer. Inom ramen för den europeiska flyktingfonden genomförs också ett antal angelägna projekt med fokus på hälsofrämjande introduktion av flyktingar.

Mottagandesystemet i Sverige

Mottagandet av asylsökande i Sverige organiseras av Migrationsverket. Systemets olika delar – sysselsättning/organiserad verksamhet, svenskutbildning, arbete på den reguljära arbetsmarknaden, sjukvård etc – har varit föremål för en rad granskningar och utredningar av bl. a. Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och ett antal statliga utredningar. För en redovisning av mottagandesystemet hänvisas till regeringens skrivelse om resultat och kostnader i asylprocessen 2003.¹³⁾

Asylprövningen – och därmed bland annat den existerande process- och instansordningen – har också utretts, men aktuella förslag har som nämnts ej genomförts. Syftet med förslagen är i huvudsak att både garantera en rättssäker process och att förkorta väntetiderna. Troligtvis kommer förslagen inte att genomföras under Equals programperiod och har därmed ej omedelbar relevans för projektverksamheten. Att förkorta väntetiderna är förvisso den viktigaste åtgärden för att åstadkomma ett för alla parter bättre fungerande asylsystem, men ligger utanför Equal-programmets mandat.

Inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet – CEAS – har medlemsstaterna antagit en rad direktiv med åtföljande miniminormer, bland annat vad gäller mottagande av asylsökande. Regeringen har genom en utredning låtit granska om Sverige uppfyller dessa normer. Utan att ha full insyn i regeringens arbete vad gäller implementeringen av det gemensamma europeiska asylsystemet, kan det konstateras att det hade varit värdefullt att i utredningen dels behandla samtliga artiklar i direktivet, dels göra en bedömning av det praktiska genomförandet av direktivet i Sverige. Nu konsta-

11) S 2003:09, Dir 2003:133

12) Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket, Svenska Kommunförbundet 2003-01-16

13) Skr 2003/04:53

terar utredaren endast: "...Översynen... syftar inte till att avgöra om det svenska mottagandet av asylsökande från allmänna utgångspunkter fungerar tillfredsställande... Utredningen konstaterar att det svenska mottagandet rent faktiskt förefaller väl uppfylla de krav som ställs i direktivet.¹⁴⁾

Utredningen omfattar endast vissa artiklar i direktivet, bland annat behandlas ej artiklarna 10, 11 och 12 (tillgång till utbildningsväsendet, sysselsättning respektive yrkesutbildning) som ju har central betydelse för asylsökandes integration/re-integration. Skälet är att dessa artiklar uteslöts i regeringens direktiv till utredningen. Motiveringen i utredningsdirektiven för att inte behandla artikeln beträffande tillträde till arbetsmarknaden kommenteras i utredningen: "...det synes ha skett därför att det utan vidare utredning ansetts kunna konstateras att den svenska ordningen på dessa punkter väl uppfyller direktivets föreskrifter..."¹⁵⁾

Tillgänglig statistik motsäger i viss mån påståendet: enligt Riksrevisionsverkets undersökning 2002 hade omkring två procent av de asylsökande ett arbete – enligt Migrationsverket arbetade 696 asylsökande på den öppna arbetsmarknaden under år 2003.

Myndighetsgemensam överenskommelse

Ett viktigt policydokument är den ovan nämnda myndighetsgemensamma s. k. Överenskommelsen om utveckling av introduktionen¹⁶⁾. En antal regionala och lokala överenskommelser och s k plattformar för utvecklingsarbetet har också etablerats under de senaste åren. Uppföljningar av Överenskommelsen visar på en del positiva resultat vad gäller introduktionsverksamheten för flyktingar och andra nyanlända. Däremot har få framsteg gjorts när det gäller den period som omfattar mottagande av asylsökande. Reell samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket förekommer till exempel endast i ett fåtal fall.

14) SOU 2003:89

15) *ibid.*

16) Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket, Svenska Kommunförbundet 2003-01-16

17) Se t. ex. Årsrapport asylsökande, tema V, 2003-03-09, Halvtidsrapport Nationell temagrupp asyl Equal (NTG-asyl) etapp I 2002-12-01—2003-09-30; 2003-05-20

18) Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87) resp. Utbildning i svenska för invandrare (Dir. 2002:105)

Arbetsmarknadsverket erhöll budgetåret 2003 tio miljoner kronor för personalförstärkningar för särskilda insatser för asylsökande. Någon egentlig uppföljning av effekter eller resultat har dock ej gjorts. Resultaten från denna extra personalförstärkning under 2003 bör analyseras och motsvarande förstärkning under 2004 följas upp och utvärderas.

Statliga utredningar

Omfattande förändringar har skett såväl inom asylpolitiken som angränsande politikområden under de senaste åren¹⁷⁾. Antalet asylsökande har också ökat kraftigt. Dessa förändringar, såväl som resultat och förslag från nationellt och europeiskt utvecklingsarbete, utredningar och granskningar av asyl- och flyktingmottagning, har betydelse för inriktning och mål för det framtida utvecklingsarbetet inom Equal-programmet.

Slutsatser och förslag från utredningarna om asyl- och flyktingmottagning respektive svenska för invandrare¹⁸⁾ bör vägas in det fortsatta program- och projektarbetet inom Equal. Nya utvecklingslinjer och -behov förväntas uppkomma och generera nya projektidéer under den andra omgången av Equal.

Enligt direktiven till utredningen om asyl- och flyktingmottagande (*Etablering i Sverige*) skulle bland annat följande frågor behandlas:

- *analysera i vilken mån förutsättningarna för integration påverkas av individens situation och samhällets insatser under den tid asylansökan prövas. Utgångspunkt för analysen skall vara att den som beviljas uppehållstillstånd skall ges goda förutsättningar för att snabbt komma in i arbetslivet och bli självförsörjande,*
- *identifiera, analysera och förklara hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration såväl i mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation som i relevanta lagar och förordningar,*

-analysera och överväga om samarbetsformerna eller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om mottagandet av asylsökande behöver förändras,
- föreslå författnings- och regeländringar och fortsatt utvecklingsarbete på de område där utredaren anser det behövs.

Svenska ESF-rådets remissvar speglar den kritiska syn på utredningen *Etablering i Sverige*¹⁹⁾ som framkommit bland flera av remissinstanserna. Svaret redovisas nedan i korthet:

"Utredningen har att belysa och ge förslag till förbättringar på ett komplext och vittomfattande område – mottagande av asylsökande och flyktingar samt introduktion för flyktingar. Området har under en rad av år varit föremål för ett stort antal studier och statliga utredningar och under de senaste decennierna har också åtskilliga förändringar av mål, huvudmannaskap och finansieringsformer genomförts och prövats

Utredningsdirektiven förutsätter att utredaren skall kunna "...identifiera, analysera och förklara hinder för delaktighet och en långsiktigt hållbar integration...". Översynen av mottagande och introduktion för flyktingar skall, enligt direktiven, utgå från ett helhetsperspektiv. Så är emellertid knappast fallet, och utredaren vidgår också att man saknat nödvändig specialistkompetens på ett antal vitala områden.

Utredaren påpekar i flera avsnitt svårigheterna med att utifrån tillgängliga resurser och kompetenser göra egna analyser eller fördjupade beskrivningar som underlag till framförda förslag. Även referenser till studier och forskning som skulle ge ökad tyngd åt argumentering och förslag saknas i stor utsträckning. Detta är särskilt uppenbart när det gäller avsnittet om asyltiden, där utredaren i vissa fall hänvisar till massmediarapportering och, som det heter, "all mänsklig erfarenhet". Det saknas också en referenslista/bibliografi, varför remissinstanserna torde ha svårt att få en helhetsbild av vilket material som legat till grund för utredarens arbete.

En slutsats blir att det tycks råda en diskrepans mellan utredningsdirektiv och de resurser och kompetenser som ställts till utredarens förfogande. Utredaren har i flera fall själv kommit till samma slutsats och efterlyser ytterligare faktaunderlag, utredning och analys. Tyvärr görs detta ej systematiskt; ett konstruktivt grepp hade varit att tydligt peka ut uppenbara kunskapsluckor och precisera forsknings- och utredningsbehov. En sådan genomgång av utredningen föreslås därför. Det är vidare anmärkningsvärt att Arbetsmarknadsstyrelsen ej ingått i utredningens expertgrupp, något som förvisso påverkat innehållet i vissa centrala avsnitt och förslag.

I både förslags- och bakgrundsavsnittet efterlyser ESF-rådet också en betydligt tydligare koppling till aktuell EU-policy och aktiviteter. Endast i ett fåtal fall finns referenser till centrala policydokument, direktiv eller utvecklingsarbete på Unionsnivå inom asyl- och flyktingmottagning eller integrationspolitik. Både det omfattande arbetet inom ramen för den s. k. Tammerforsprocessen och EU-kommissionens meddelande om Invandring, integration och sysselsättning borde ha kommenterats. I något fall hänvisas till europeiska utvecklingsprogram (Europeiska flyktingfonden/ ERF, Equal, Mål 3), men då snarast som en alternativ finansieringsform för åtgärder för flyktingar, ej som ett utvecklingsinstrument för nya metoder, lärande och policies.

Sammantaget bedömer ESF-rådet att bristen på tillräckligt faktaunderlag, analyser och referenser medför uppenbara svårigheter att ta ställning till många av utredarens förslag. Med tanke på frågornas höga angelägenhetsgrad kommenteras dock samtliga förslag, i förekommande fall med reservation för att de i nuvarande form inte bör vara underlag för regeringens beslut.

ESF-rådet förordar:

- en presentation av utredningens förslag som gör det möjligt att jämföra existerande system för asylmottagning och flyktingintroduktion med

19) SOU 2003:75

utredningsförslagen, inklusive en kostnadsjämförelse,

- *en kartläggning och precisering av alla de områden där utredaren – implicit eller explicit – redovisar kunskapsbrister och forskningsbehov, samt förslag på åtgärder,*
- *att regeringen därefter överväger att tillsätta en kompletterande utredning på de punkter där uppenbara kunskapsbrister föreligger,*
- *att denna utredning ges tillräckliga resurser, en bred expertkompetens och, vid behov, forskarmedverkan,*
- *att större hänsyn tas till EU:s policy och aktiviteter på relevanta politikområden samt att erfarenheter och rekommendationer från det omfattande utvecklingsarbetet inom främst europeiska socialfonden och europeiska flyktingfonden systematiskt förs in i utredningsarbetet.²⁰⁾*

Riksrevisionsverkets granskning av den organiserade verksamheten

Granskningar av asyl- och flyktingmottagningssystemen har genomförts av Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer²¹⁾, bl. a. med fokus på den s k organiserade verksamheten. Förslag från granskningarna – och i vissa fall redan vidtagna åtgärder – är av betydelse för pro-

gram- och projektverksamheten inom Equal. I synnerhet RRV:s granskning av den organiserade verksamheten visade på anmärkningsvärda brister i uppföljning, mål och redovisning av resultat. Skärpta krav i regleringsbrevet för Migrationsverket på en rad punkter har förts in från regeringen; Migrationsverket genomför också ett internt utvecklingsarbete beträffande den organiserade verksamheten.

Andra politikområden

Vissa av förslagen från regeringens proposition om utvecklingsbistånd²²⁾ innefattar även resonemang om migration och bistånd, ett område med bäring på Equal-programmets tema asyl genom den duala målsättningen integration/återvändande.

Frågan om ett mera utvecklat och genomtänkt jämställdhets- och genusperspektiv i tema asyl har uppmärksamats av Övervakningskommittén för Equal och bör föranleda en tydligare prioritering i projekt- och programverksamhet. Framtagandet av ett förbättrat kunskapsunderlag genom forskning och analyser av asylsökande kvinnors och mäns situation, såväl som granskning, analys och utveckling av mottagningssystem, berörda myndigheters och organisationers verksamhet bör prioriteras.

20) Remissvar Svenska ESF-rådet 2004-02-19. SOU 2003:75

21) RRV 2002:19, RR Rapport 2001/02:6

22) Proposition 2002/03:122

Kunskapsbildning och forskning inom NTG-asyl

Kunskapen om asylmottagning och de asylsökandes situation är begränsad. I Sverige har anmärkningsvärt lite forskning bedrivits på området. I det svenska Equal-programmet markeras därför vikten av att kunskapsuppbyggnad och forskning ingår i Utvecklingspartnerskapens och den nationella temagruppens verksamhet. Inom ramen för NTG-asyl bedrivs tre forskningsstudier med följande inriktning:

Välfärdens gränser – från asylmottagning till bosättning

Equal-programmets asyltema berör flera politikområden på EU-nivå och nationell nivå: sysselsättnings-, utbildnings-, integrations-, social-, bistånds- och asyl/flyktingpolitik. På de olika områdena finns särskilda policies, system och program/medel för utvecklingsarbete. De har bland annat sin grund i olika avsnitt i Amsterdamfördraget och en rad aktiviteter för att uppnå harmonisering och/eller konvergens mellan medlemsstater pågår. Indikatorer (sysselsättnings- och socialpolitiken) respektive direktiv/miniminatorer (asylpolitiken) ger medlemsstaterna och EU-kommissionen instrument för uppföljning/utvärdering. I huvudsak tillämpas den s. k. öppna samordningsmetoden (*Open Method of Coordination*), vilket innebär att implementeringen av respektive policy sker genom jämförelser, benchmarking och rekommendationer till medlemsstaterna från Kommissionen.

En central fråga är hur de olika politikområdena på nationell respektive EU-nivå förhåller sig till varandra och hur gränssnitten mellan dessa hanteras i projekt- och programverksamhet. Uppenbart är att integrerade insatser från skilda politikområden behövs, men försvåras/omöjliggörs av att asylsökande och asylmottagning inte är inkluderade i de reguljära välfärdspolitiska mekanismer/policies som gäller för medborgare inom unionen och respektive medlemsstat.

Forskningsfrågor

- Var går gränsen för välfärdsstatens inklusion av asylsökande?
- Finns det någon skillnad mellan retorik i form av den i Sverige aktuella myndighetsgemensamma sk *Överenskommelsen*, lagstiftning och praktik när det gäller asylmottagandet?
- Finns det några legala gränser för asylsökandes inkludering?
- Finns det en skillnad mellan retorik och praktik i asylmottagandet?
- Vad är det som händer i ett transnationellt samarbete mellan Sverige och andra länder? På vilket sätt tas de specifikt svenska erfarenheterna kring flyktingorganisering tillvara i ett transnationellt sammanhang?
- I vilken mån påverkas de svenska utvecklingspartnerskapen av den transnationella gemenskapen, dess idéer och värderingar i ett asyl- och flyktingorganiserande sammanhang? Vilka urvalskriterier fungerar som grund för samverkan och hur transformeras dessa till ett lokalt sammanhang?

I relation till det lokala utvecklingsarbetet har följande frågeställningar formulerats:

- Vad är det man vill åstadkomma med sin lokala verksamhet i förhållande till respektive politikområde? Hur fungerar samarbetet mellan aktörer från olika sektorer? Vad betyder enskilda inspiratörer/frivilligorganisationer i detta sammanhang? Hur fungerar den lokala utvärderingen i relation till målsättningarna?
- Hur fungerar utvecklingspartnerskapen i ett jämförande perspektiv? På vilket sätt uppnås de lokala ambitionerna? Hur realiseras *empowerment*-dimensionen hos målgruppen? Vad är det för ny kunskap som produceras i ett lokalt sammanhang?

Frågeställningarna som skisserats ovan skall ses som exempel på vad som kan bli intressant att studera under projekttidens gång. Det fortsatta lokala arbetet och den fortlöpande processen kommer i slutändan att

bestämma vilka forskningsfrågor som både är möjliga, relevanta och rimligt undersökningsbara i förhållande till det lokala arbetet i utvecklingspartnerskapet.

Studien genomförs av fil. dr. Maria Appelqvist, IMER, Malmö Högskola: maria.appelqvist@imer.mah.se

Ett förslag till en liknande studie på EU-nivå inom ramen för det europeiska tematiska arbetet har diskuterats. Preliminära kontakter har tagits med professor Michael Bommes, Freiburgs universitet, och professor Andrew Geddes, Liverpools universitet, som bedriver forskning med denna inriktning, presenterad bland annat i antologin *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*.

Oviss väntan – två studier av asylsökande i väntan på beslut

Ett annat angeläget forskningsområde är de asylsökandes situation ur ett sociologiskt, psykologiskt och existentiellt perspektiv: Hur fungerar individen i en situation präglad av väntan, ovisshet och en mycket begränsad möjlighet att själv påverka sin framtid? Vilka strategier väljer/tvingas individen välja under perioden av väntan på beslut?

Frågorna berör både möjligheterna till att fungera i utbildning och arbetsliv och hur det utanförskap som asylsituationen innebär påverkar individens handlingskapacitet (den asylsökande lever i det svenska samhället men ingår per definition inte i detta samhälle).

Utifrån Equal-programmets krav på ett *empowerment*-perspektiv är denna fråga särskilt viktig att belysa.

Inom ramen för NTG-Asyl genomförs två forskningsstudier med denna inriktning för att ge viktig kunskap både inom det specifika temat och inom ramen för ett centralt programmål.

Utvecklingspartnerskapens insatser för att underlätta integration/återvändande måste ses i ljuset av den mycket speciella situation som de asylsökande befinner sig i. Resultatet från forskningsstudierna skall bidra till att fylla de stora kunskapsluckor som finns på området; i uppdraget ingår också en forskningsöversikt som skall komplettera den genomgång av aktuell forskning som sker i studien *Välfärdens gränser*.

Studierna genomförs av fil. dr. Jan Paul Brekke, Instituttet for samfunnsforskning (jan.p.brekke@samfunnsforskning.no) och dr Rudi Firnhaber, Röda Korsets center för torterade flyktingar (rudi.firnhaber@redcross.se)

Som framgår av NTG-Asyls *Halvtidsrapport*²³⁾ är kunskapsuppbyggnaden genom de pågående forskningsstudierna av central betydelse för verksamheten, både på projekt- och programnivå. Ytterligare prioriteringar av forskningsinsatser kan bli aktuella när resultaten analyserats från de två studierna. Kopplingar till planerade forskningsstudier (och tillvaratagande av resultat) inom den europeiska temagruppen asyl kan också bli aktuella.

23) Halvtidsrapport Nationell temagrupp asyl Equal etapp 1 2002-12-01–2003-09-30

Övrig utvecklingsverksamhet och kunskapsuppbyggnad på EU-nivå

Kommissionens *Meddelande om invandring, integration och sysselsättning*²³⁾ har relevans även för asylområdet, i synnerhet vad gäller behovet av Forskning och Utveckling om migration och asylsökande.

I anslutning till *Meddelandet* tillskapade EU-Kommissionen en budgetlinje för pilotprojekt för tredjelandsmedborgare – INTI – *Integration for migrants from third countries*. Programmet har som syfte förbättrad integration av tredjelandsmedborgare i Unionen genom nätverksarbete, erfarenhets- och informationsutbyte, kunskapsuppbyggnad och innovativa pilotprojekt.

Inom ramen för det europeiska migrationsnätverket – *European Migration Network* – sammanställs statistik för systematiska analyser och uppföljningar beträffande migration och asylfrågor. Målet är att förbättra utbytet av statistik och information om asyl och migration inom EU. Mer och bättre statistik skall främja analys, publicering och informations spridning i medlemsstaterna och

inom EU som helhet. Man vill till exempel följa och utvärdera medlemsländernas asyl- och migrationspolitik samt övervaka internationella trender om migration och asyl till EU. Genom samarbetet skall man också identifiera behovet av forskning om nya och aktuella frågor. Man lägger stor vikt vid informations spridning och skall utveckla en webbplats om migrationspolitik i EU och om de asylsökandes och invandrades situation i medlemsstaterna. Kontaktmyndigheterna – i Sverige SCB – har också till uppgift att etablera databaser med all relevant asyl- och migrationsdata, dock utan att samla in egen statistik.

Europeiska flyktingfonden (ERF) är Unionens främsta utvecklingsprogram inom asyl- och flyktingområdet. Information om flyktingfonden finns bl a på Migrationsverkets hemsida: www.migrationsverket.se ERF ingår i de tematiska grupperna inom asylområdet i Equal, både på EU- och på nationell nivå.

23) Halvtidsrapport Nationell temagrupp asyl Equal etapp I 2002-12-01—2003-09-30

24) COM (2003) 336

Information om mottagandesystem i andra medlemsländer

Skillnaderna mellan medlemsstaternas mottagandesystem, regelverk och policies är omfattande. Beskrivningar av medlemsstaternas mottagandesystem ger sällan en fullgod och aktuell bild av situationen, men kan tjäna som underlag för en jämförelse av olika komponenter i systemen. Tre sammanställningar över mottagandesystemen i medlemsstaterna förtjänar att uppmärksammas:

Study on legal framework and administrative practices in the Member States of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection (A comparative analysis), November 2000:

http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/unit/doc_asile_immigrat/final_rapport_en.pdf

Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries, Danish Refugee Council, May 2000:

<http://www.flygtning.dk/publikationer/rapporter/legalsocial/indh/index.php>

På ECRE:s hemsida återfinns kontinuerligt uppdaterade beskrivningar av mottagandesystem:

<http://www.ecre.org/conditions/index.shtml>

I samtliga fall ger beskrivningarna knappast en fullständig och aktuell bild av mottagandeförhållandena; i huvudsak redovisas det formella systemet utan granskning och analyser av faktisk funktion.

Ett gemensamt europeiskt asylsystem – CEAS (Common European Asylum System)

Amsterdamfördraget utgör den legala grunden för unionens åtgärder beträffande asyl- och flyktingpolitik. I artikel 63 i fördraget berörs bl a följande områden:

1. Åtgärder som avser asyl, i enlighet med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning samt andra relevanta fördrag, inom följande områden:

- a) Kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylsökande som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.*
- b) Miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.*
- c) Miniminormer för när medborgare i tredje land skall betraktas som flyktingar.*
- d) Miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.*

2. Åtgärder som avser flyktingar och fördrivna personer inom följande områden:

- a) Miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och för personer som av andra skäl behöver internationellt skydd.*
- b) Främjande av en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta.²⁵⁾*

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 kom medlemsstaterna överens om flera viktiga slutsatser på asyl- och flyktingområdet i syfte att lägga grunden för en harmonisering av medlemsstaternas asylsystem.

Syftet med att införa ett gemensamt europeiskt asylsystem är att garantera en rimlig nivå i samtliga medlemsstater vad gäller bland annat mottagande av asylsökande. Genom direktivet om mottagande har medlemsstaterna förbundit sig att uppfylla vissa minimistandarder på bland annat följande områden: information, doku-

mentation, sjuk/hälsovård, boende, utbildning till minderåriga, tillträde till arbetsmarknad och yrkesutbildning samt anpassade insatser för asylsökande med särskilda behov (tortyrskadade, ensamkommande barn och ungdomar).

Genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS – *Common European Asylum System*) är ett av de viktigaste resultaten av den s. k. Tammerforsprocessen. På samma sätt som i sysselsättningspolitiken finns nu en europeisk strategi inom asylpolitiken i form av legala instrument (direktiven), en öppen samordningsmetod, riktlinjer, utvecklingsprogram (Europeiska flyktingfonden och tema asyl inom Equal) och mekanismer för övervakning av hur medlemsstaternas implementerings- och utvecklingsarbete fortgår.

Vad gäller mottagandesystemet bör både NTG-asyl och ETG-asyl inom Equal kunna spela en viktig roll för analys och utveckling av CEAS, bland annat genom den väl utvecklade komplementariteten och samarbetet mellan de båda programmen Equal respektive ERF.

Genom lika villkor för mottagande i alla medlemsstater uppnås en solidarisk fördelning av asylsökande och flyktingar som bygger på att varje medlemsstat – i förhållande till sin befolkning – på sikt åtar sig sitt ansvar för den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken.

Direktivet om mottagande antogs i januari 2003 och skall vara genomfört före februari 2005. Uppföljning av det gemensamma europeiska asylsystemet och den s. k. Tammerforsprocessen (inklusive insatser inom integrationspolitiken) sker bland annat genom den av Kommissionen publicerade resultattavlan:

”Den föregående resultattavlan, som omfattade första halvåret 2003, innehöll en i stort sett positiv bedömning av det gradvisa slutförandet av den första etappen av det gemensamma europeiska asyl-

25) Amsterdamfördraget, s 26

systemet. Den positiva bedömningen baserades på införandet av ordningen för tillfälligt skydd, antagandet av en rättsakt om miniminormer för mottagande av asylsökande, antagandet av den förordning som skall ersätta Dublinkonventionen för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan och det faktum att Eurodacsystemet har fungerat sedan i början av året.

För att den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet skall kunna slutföras, enligt uppmaningen från Europeiska rådets möte i Thessaloniki, måste en överenskommelse nås om två viktiga delar av systemet. Det första förslaget handlar om en gemensam definition av begreppet flyktingstatus och ett gemensamt tillvägagångssätt i fråga om subsidiärt skydd. Det andra förslaget, som det italienska ordförandeskapet förtjänstfullt har påskyndat, rör asylförfaranden, inklusive en gemensam förteckning över säkra ursprungsländer. Trots Europeiska rådets begäran om en överenskommelse före slutet av 2003 och det italienska ordförandeskapets strävanden har rådet ännu inte kunnat nå en överenskommelse om de två förslagen.

I början av 2004 kommer kommissionen att lägga fram ett förslag till rådets beslut om nästa generation av Europeiska flyktingfonden för perioden 2005–2010.

Efter kommissionens meddelande av den 3 juni om invandring, integration och sysselsättning underströk Europeiska rådet i Thessaloniki behovet av att medlemsstaterna utformar sin integrationspolitik inom enhetliga EU-ramar. Europeiska rådet uppmanade även kommissionen att utarbeta årliga rapporter om integration och framhöll betydelsen av att utveckla samarbete och informationsutbyte inom ramen för de nyligen upprättade nationella kontaktpunkterna för integration. Samtidigt som de nationella kontaktpunkternas arbete framskrider introducerade kommissionen ett pilotprojekt i somras ("Integration av tredjelandsmedborgare"), som fick ett mycket positivt mottagande av det civila samhället. Kommissionen har även påskyndat arbetet inom EU:s migrationsnätverk (som inleddes som ett pilotprojekt 2002).

Dessutom antogs direktivet om familjeåterförening den 22 september 2003.

Tack vare det italienska ordförandeskapets konstruktiva ansträngningar kunde rådet den 6 november 2003 nå en politisk överenskommelse om direktivet om tillfälligt uppehållstillstånd för offer för människohandel som samarbetar med myndigheterna.²⁶⁾

26) KOM (2003) 812 slutlig

Slutkommentar

Det förefaller ej troligt att väntetiderna på asylprövning förkortas nämnvärt under de närmaste åren. De grundläggande bristerna av systemkaraktär i asylprövning och asylmottagande kvarstår troligtvis och kommer att innebära fortsatta påfrestningar på individ, samhälle och berörda myndigheter och organisationer.

Interventionerna från utvecklingsprojekt inom Equal kan tyckas ha en begränsad räckvidd; trots detta kan projekten och tematiskt arbete spela en ytterst viktig roll, dels utifrån de specifika prioriteringarna i programmet, dels för att identifiera och analysera kritiska punkter i aktuella system på både nationell och EU-nivå och därmed bidra till en fortsatt kunskapsuppbyggnad och en ökad medvetenhet bland både politiker, beslutsfattare och allmänhet.

Ett system i kris?

En kritisk granskning av de olika komponenterna i det nationella asylsystemet – inkluderande både asylprövning och mottagandet – visar bland annat:

- Väntetiderna har ökat, genomsnittstiden för den asylsökandes vistelse i mottagande uppgick under år 2003 till 404 dagar.
- Andelen som deltar i organiserad verksamhet var enligt Riksrevisionsverkets granskning år 2002 omkring 50 procent.
- Andelen som genomgår hälsoundersökning/hälsosamtal är 37 procent; i vissa län, bland annat Stockholm med en stor asylpopulation är andelen endast omkring 10 procent.²⁷⁾

- Antalet avvikna och – däribland ett okänt antal ”gömda” asylsökande – beräknas enligt Rikspolisstyrelsen uppgå till cirka 9 000; enligt samma källa kan antalet år 2006 komma att uppgå till omkring 30 000.
- Rikspolisstyrelsen uppger att ungefär 20 000 – 23 000 personer av de som sökte asyl i Sverige under 2002 har fått hjälp av människosmugglare på något sätt – genom råd, anvisningar, dokument, transport m. m. för att ta sig till Sverige.
- Antalet genom polisen försorg avvisade asylsökande uppgick under 2003 till 2 700 vilket innebar en kostnad av 73 miljoner kronor.
- Enligt RRV:s undersökning hade endast två procent av de asylsökande ett arbete; enligt Migrationsverket uppgick antalet asylsökande i arbete på den öppna arbetsmarknaden under år 2003 till 696 personer.
- Enligt preliminära uppgifter från regeringens utredning Nationell psykiatrisamordning upptas i vissa landsting mellan 10 och 25 procent av vårdplatserna i slutna psykiatrisk vård av asylsökande.²⁸⁾
- De planerade reformerna/förändringarna av instans- och processordning som aviserats redan under 1990-talet har ej genomförts.
- Endast en mindre andel av de asylsökande får uppehållstillstånd av flyktingskäl; en kraftigt ökande andel av s. k. humanitära skäl och då oftast efter en extremt lång väntetid där orsakerna i de flesta fall bedöms uppstå under väntetiden i Sverige.

27) Alla asylsökande skall ha möjlighet att genomgå en hälsoundersökning/hälsosamtal som bland annat är ett viktigt led i en förebyggande hälsovård

28) Uppgift från utredaren S 2003:09, Dir 2003:133

Equal

– reflektioner inför andra programomgången

Bred ansats, flera politikområden

Programmet har som mål att förbättra asylsökandes (re-)integration på arbetsmarknaden och i samhället. Detta innebär att utvecklingsarbetet berör flera politikområden, ej enbart asylpolitik. Erfarenheterna från första omgången visar också att ett holistiskt angreppssätt är framgångsrikt; i Sverige (och andra medlemsstater) har t. ex. flera utvecklingspartnerskap haft en förbättring av de asylsökandes hälsosituation som utgångspunkt för insatser inom vägledning, utbildning och sysselsättning.

Re-integration, d. v. s. återvändande vid avslag på asylansökan, bör ges en tydligare prioritet och kopplas till insatser inom bl a bistånds-/utvecklingspolitik.

De asylsökande ingår i allt större omfattning i det nya invandringsmönster som kallas *mixed flows*, d. v. s. invandringen till Europa har de senaste decennierna kommit att bestå av allt mer heterogena grupper, med olika motiv och som använder både legala och illegala inresevägar. Irreguljär/illegal invandring är nära sammankopplad med informell ekonomi, ett område med hög aktualitet också för Equal, tema asylsökande.

Asyl- och flyktingmottagande – en sammanhållen process

Nationell politik i Sverige utgår från att mottagande, introduktion och integration av asylsökande och flyktingar bör ses som en sammanhållen process. I många fall finns därför både asylsökande och flyktingar (och även andra nyanlända invandrare) som målgrupp för insatserna inom utvecklingspartnerskapen. Detta är i linje med det svenska Equal-programmet och erfarenheterna hittills är mycket positiva.

Målgrupper för programmet

Det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS) är ett nytt och viktigt instrument för att förbättra asylmottagande i unionen. Insatser inom tema asyl bör självklart stödja implementeringen av systemet. Erfarenheterna

från det transnationella samarbetet, både inom de transnationella partnerskapen och i ETG-Asyl är mycket positiva. Genomförandet av CEAS innebär att det transnationella arbetet inom tema asyl bör ges än högre prioritet, i synnerhet i relation till de nya medlemsstaterna.

Detta innebär dock inte nödvändigtvis att enbart asylsökande skall finnas som målgrupp i utvecklingspartnerskapen i tema asyl. Skillnader i nationell lagstiftning och policies innebär att gruppen asylsökande inte entydigt kan definieras. I många medlemsstater finns grupper av invandrare som lever under liknande förhållanden som asylsökande. Av flera skäl bör dessa grupper kunna ingå som målgrupp under tema asyl.

Kunskapsuppbyggnad en viktig del av utvecklingsarbetet inom tema asyl

Det finns idag mycket lite forskningsbaserad kunskap om asylsökande och asylmottagande. Högre prioritet bör ges till verksamheter som kombinerar metod/åtgärdsutveckling, systempåverkande arbete och forskningsbaserad kunskapsuppbyggnad.

Komplementaritet med andra EU-program

Sverige har, bl. a. genom NTG-Asyl, ett mycket nära och fruktbart samarbete med den nationella stödstrukturen för Europeiska flyktingfonden (ERF). Projekterfarenheter från ERF och Equal (även andra program) kan genom det nationella temaarbetet föras samman till en s. k. kritisk massa och användas för ett kraftfullt och effektivt spridnings- och påverkansarbete.

Synergi och komplementaritet bör emellertid eftersträvas även med andra EU-program. Vad gäller sysselsättning för asylsökande kan samverkan ske med t. ex. Mål 3-programmet. De av EU-Kommissionen aviserade särskilda programmen/motsvarande för integration, återvändande respektive kvotflyktingar bör ingå i ett framtida samarbete.

Referenser

Sverige

Integrationsverket m. fl.:

Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare, 2001-03-04, rev. 2003-02-01.

Migrationsverket:

En samlad analys av asylprocessen. Dnr N-11-2003-6669

Årsredovisning 2003

Budgetunderlag 2004-2006

Budgetunderlag 2005-2007

Projektet för utvärdering och utveckling av mottagningsverksamheten. Rapport 2003-09-30

Regeringskansliet:

Dir. 2001:87

Dir. 2002:105

Dir 2003:133

Prop 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling

Regeringens skrivelse 2003/04:37 Migration och asylpolitik

Regeringens skrivelse 2003/04:53 Resultat och kostnader i asylprocessen

SOU 2003:75 Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle

SOU 2003:89 Utredning om rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagandevillkor för asylsökande i medlemsstaterna

Utlänningsnämnden:

Utgiftsprognos nr 6, 2003

Årsredovisningar 2001, 2002

Riksrevisionsverket:

Hur mottas de asylsökande. Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket. RRV 220:19

Europeiska unionen

EU-kommissionen:

COM /2003/152 final

COM 2002/629/JHA

COM (2003) 336

COM/2001/181

KOM (2003) 812 slutlig

Länkar:

Svenska ESF-rådet

<http://www.esf.se>

DG Employment and Social Affairs:

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/ind_ex_en.htmlv

DG Justice and Home Affairs:

http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htmv

ECRE – European Council on Refugees and Exiles:

<http://www.ecre.org/>

EU-Kommissionens hemsida Equal:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/ind_ex_en.html

UNHCR: <http://www.unhcr.org/>

Övrigt:

An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000. Home Office Online Report 17/03/04

Michael Bommers & Andrew Geddes: *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state* (London, 2000).

People flow. Managing migration in a New European Commonwealth. Demos. April 2003

Nationella temagruppen asyl:

Förslag till utveckling av nationell politik 2003: Equal tema V, asylsökande, 2003-02-02

Årsrapport 2002 tema V, asylsökande, Svenska ESF-rådet, 2003-03-09

Asyl- och flyktingmottagning – lägesbeskrivning, utvecklingsarbete och prioriteringar inom gemenskapsinitiativet Equal och Europeiska flyktingfonden inför etablering av nationell temagrupp respektive europeisk temagrupp. Svenska ESF-rådet. 2002-04-30, rev 2002-10-24

Projektplan och budget för Nationell temagrupp asyl Equal, 2002-06-20

Halvtidsrapport Nationell temagrupp asyl Equal (NTG-asyl) etapp I 2002-12-01—2003-09-30

Lägesrapport projekt Nationell temagrupp asyl Equal (NTG-asyl). Sekretariatet för NTG-asyl, 2003-09-08

Förslag till utveckling av nationell politik 2004, Equal tema V, asylsökande. Sekretariatet för NTG-asyl, 2003-12-29

Samliga dokument finns på hemsidan:
www.temaasyl.se



För att uppmärksamma angelägna områden vid utlysningen 2004 av Equalprogrammet har Svenska ESF-rådet publicerat några häften. De är:

Ett långt och växlande arbetsliv – Möjlighet för alla. Arbetslivsjournalisten Eva Ekelöf samtalar med Per-Svante Landelius i utredningen Senior 2005 och forskaren Margareta Torgén. Ett avsnitt ur SOU 2003:91 återges.

En utsortering pågår i det svenska arbetslivet. Arbetslivsjournalisten Ulla Lundström samtalar med professor Staffan Marklund och intervjuar forskarna Bo Hagström och Paulina de los Reyes. Ett avsnitt ur von Otter C (2003) Ute och inne i svenskt arbetsliv återges.

Unga utanför – vilka, varför, vad göra? Arbetslivsjournalisten Mats Utbult samtalar med forskarna Ulla Arnell Gustafsson och Åsa Murray. Ett avsnitt ur von Otter C (2003) Ute och inne i svenskt arbetsliv återges.

Oviss väntan. Equals tema Asyl. En kunskapsöversikt av Christian Råbergh.



Equal

Svenska ESF-Rådet

Svenska ESF-rådet
Box 47 151, 100 75 Stockholm
Telefon 08 –579 171 00
equal@esf.se
www.esf.se