

Kommittédirektiv



Utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige år 2015

Dir.
2016:47

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2016

Sammanfattning

Under 2015 var migrationsströmmarna till Sverige mycket omfattande. Antalet asylsökande var fler än någonsin. Landet genomförde sin största humanitära insats sedan andra världskrigets slut och flyktingmottagandet har på olika sätt inneburit betydande utmaningar för samhället.

En särskild utredare ska utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015, med särskilt fokus på andra halvåret. Uppdraget består i att

- kartlägga händelseförloppet,
- analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap inför situationen samt deras och aktörerna i civilsamhällets hantering av situationen,
- utifrån kartläggning och analys redogöra för vilka lärdomar som kan dras.

Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdom av det inträffade för att stärka förmågan hos berörda aktörer att hantera en eventuell liknande situation. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

Bakgrund

Migrationsströmmarna till Sverige under 2015 var mycket omfattande. Till följd av bl.a. flera allvarliga konflikter i omvärlden var antalet asylsökande som sökte sig till Sverige fler än någonsin. Under året sökte 163 000 människor asyl i Sverige, varav drygt 35 000 var ensamkommande barn.

Under åren 2011 till 2014 ökade antalet asylsökande i Sverige stadigt – från ca 30 000 ansökningar 2011 till över 80 000 ansökningar 2014. Under första halvåret 2015 bröts denna trend och antalet asylsökande låg under det Migrationsverket tidigare prognostiserat. I juli 2015 prognostiserade Migrationsverket att antalet flyktingar i Sverige skulle bli lägre än 2014. Under perioden augusti till oktober ökade dock antalet asylsökande kraftigt, både inom EU och i Sverige.

Genom flyktingmottagandet genomförde Sverige under 2015 landets största humanitära insats sedan andra världskrigets slut. När det gemensamma asylsystemet i EU inte kunde hantera situationen under hösten 2015 blev läget ohållbart i Sverige. Antalet asylsökande i Sverige uppgick till nästan 80 000 bara under oktober och november. När antalet asylsökande var som högst kom fler än 10 000 personer i veckan för att söka asyl i Sverige.

Att ta emot ett stort antal människor under en kort tid har ställt stora krav på flera aktörer i samhället och inneburit påfrestningar för samhällets funktionalitet. Merparten av arbetet utfördes av kommuner, landsting och statliga myndigheter. En avgörande fråga är på vilket sätt den s.k. ansvarsprincipen upprätthölls i det konkreta arbetet. Principen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation. Principen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Regeringens roll är att vara strategisk och samordnande. Regeringen ska också vidta åtgärder för att underlätta de statliga myndigheternas och andra berörda aktörers hantering av situationen.

Behovet av en utvärdering

Förmågan att hantera extraordinära situationer som samhället kan ställas inför behöver kontinuerligt utvecklas. Det är därför viktigt att en större händelse som påtagligt påverkar flera av samhällets funktioner följs upp och utvärderas så att lärdomar kan dras för framtiden.

Migrationsströmmarna till Sverige under andra halvåret av 2015 påverkade samhällets funktionalitet på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen fattade ett sjuttiotal beslut som ett led i hanteringen av flyktingsituationen. För kommunerna uppstod påfrestningar inom bl.a. socialtjänst och när det gäller tillgången till boende och gode män för ensamkommande barn, och för landstingen påverkades hälso- och sjukvård inklusive tandvård. Vidare gjorde kommunerna en omfattande insats för att stödja Migrationsverket med evakueringsplatser. Flera av påfrestningarna bedöms kvarstå. Även flera statliga myndigheters verksamheter påverkades kraftigt. Förutom den ökade belastningen för Migrationsverket fick till exempel Polismyndigheten avsätta betydande resurser med anledning av de återinförda gränskontrollerna och på grund av att bränder och ordningsstörningar på asylboenden ökade samtidigt med den kraftiga ökningen av antalet asylsökande. Vidare hade både Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna viktiga och resurskrävande samordnande uppgifter. Även aktörer i civilsamhället bidrog med resurser som fyllde en viktig funktion i mottagandet av alla människor.

På kort tid ställdes det alltså stora krav på flera aktörer i samhället. Många människor med olika funktioner i samhället har arbetat hårt för att ge människor som flyr från krig, förföljelse och förtryck ett ordnat mottagande samtidigt som den allmänna ordningen och inre säkerheten i landet har upprätthållits.

Mot bl.a. denna bakgrund anser regeringen att hanteringen av och beredskapen inför flyktingsituationen i Sverige under år 2015 bör utvärderas. Regeringen kommer utifrån resultatet av utvärderingen att överväga vilka åtgärder som kan behöva

vidtas för att stärka samhällets förmåga att hantera en liknande situation.

Uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015. Utvärderingen ska i huvudsak vara inriktad på andra halvåret 2015. Flyktingsituationen utgör dock ett komplext händelseförlopp som sträcker sig längre än den kulminerande fasen under hösten 2015. För att en representativ helhet av situationen ska kunna presenteras krävs det att händelseutvecklingen under andra halvåret 2015 sätts in i ett större sammanhang. Från dessa utgångspunkter får utredaren närmare precisera den period som bör belysas. Hänsyn måste också tas till det osäkra omvärldsläget och till att asylmigrationssystemet naturligen innefattar ett stort mått av osäkerhet. Migrationsströmmarna har påverkat samarbetet inom hela Europeiska unionen (EU). Regeringen har arbetat intensivt för att samarbetet i EU ska fungera och att ansvaret ska delas mellan EU:s medlemsländer. Detta arbete pågår fortfarande. Det ingår inte i utredarens uppdrag att utvärdera det arbete som har bedrivits inom ramen för det europeiska samarbetet.

Vidare ska utvärderingen begränsas till mottagandet av det stora antalet människor som kom till Sverige och inte omfatta de insatser som förbereder asylsökande för etablering och integration i samhället.

Utifrån dessa förutsättningar ska utredaren:

- *Redogöra för händelseförloppet*

I det ingår att kartlägga händelseförloppet och redogöra för vilka särskilda åtgärder regeringen, de statliga myndigheterna, kommunerna, landstingen och aktörer i civilsamhället vidtog under händelseförloppet. Utredaren ska identifiera de händelser och de åtgärder

som hon eller han bedömer har haft särskild betydelse för den fortsatta utvecklingen.

- *Analysera aktörernas ansvar och beredskap inför situationen samt deras och civilsamhällets hantering av situationen.*

I det ingår att analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap, i form av planering och förberedelser, inför den ökade migrationsströmmen och dessa aktörers hantering under andra halvåret 2015. I uppdraget ingår också att analysera hur situationen hanterades av relevanta aktörer i civilsamhället.

- *Redogöra för vilka lärdomar som kan dras*

Med utgångspunkt i kartläggningen av händelseförloppet, analysen av aktörernas beredskap inför situationen och deras hantering av situationen, ska utredaren redogöra för vilka lärdomar som kan dras i syfte att stärka förmågan hos berörda aktörer att kunna hantera en eventuell liknande situation. Lärdomarna kan avse såväl svagheter som styrkor i hanteringen av och beredskapen inför situationen. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till åtgärder.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med relevanta aktörer. Statliga myndigheter under regeringen ska bistå utredaren med nödvändigt underlag när det gäller deras ansvarsområden. Utredaren bör vidare samråda med lokala och regionala aktörer och med aktörer i civilsamhället.

Mot bakgrund av det stora antalet barn som kom till Sverige ska utredaren beakta hur barnrättsperspektivet har omhändertagits av berörda aktörer. Likaså ska jämställdhetsperspektivet beaktas.

Utredaren ska ta del av och beakta andra utvärderingar av hanteringen av flyktingsituationen. Detta innefattar bl.a. de granskningar som genomförs av riksdagens konstitutionsutskott och av Riksrevisionen.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

(Justitiedepartementet)