

Att komma till Sverige som anhörig

– rättssäkerheten i anknytningsärenden

RIR 2021:9



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-590-9

RIR 2021:9

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: FIZKES

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Att komma till Sverige som anhörig

– rättssäkerheten i anknytningsärenden

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas handläggningsrutiner i anknytningsärenden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna samt rekommendationer som avser regeringen och Migrationsverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Anders Berg har varit föredragande. Tina Malmberg, revisor Maria Westerlind och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anders Berg

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet
Migrationsverket

ATT KOMMA TILL SVERIGE SOM ANHÖRIG – RÄTTSSÄKERHETEN I ANKNYTNINGSÄRENDEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	14
1.5 Disposition	15
2 Handläggningen av anknytningsärenden	16
2.1 Vad är ett anknytningsärende?	16
2.2 Hur handläggs ett anknytningsärende?	17
2.3 Aktörernas ansvar för anknytningsärenden	19
2.4 Ordlista	22
3 Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna utvecklat en ändamålsenlig rutin för en rättssäker handläggning av anknytningsärenden?	23
3.1 Handläggningsrutinen är i stort sett ändamålsenlig men viktiga uppdateringar har dröjt	23
3.2 Rutinen brister vad gäller att klarlägga den sökandes identitet	26
3.3 Risk för att ärenden inte utreds enhetligt	28
3.4 Centrala utvecklingsprojekt har haft svårt att leverera	31
4 Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna kapacitet att genomföra handläggningsrutinen på ett ändamålsenligt sätt?	33
4.1 Migrationsverket har inte säkerställt att personalen har rätt kompetens	33
4.2 Migrationsverket har en stödjande organisation för arbetet med anknytningsärenden men dokumentgranskningen brister	39
4.3 Krav på effektiviseringar innebär risk för rutinen inte följs fullt ut	40
5 Är Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas arbete med kvalitetssäkring och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden väl fungerande?	43
5.1 Svag kvalitetssäkring under pågående handläggning	43
5.2 Migrationsverkets uppföljning av den rättsliga kvaliteten brister och ingen systematisk uppföljning görs av utlandsmyndigheterna	46
6 Har regeringen gett Migrationsverket och utlandsmyndigheterna förutsättningar för att arbeta med anknytningsärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt?	53
6.1 Regeringen har preciserat mål och återrapporteringskrav	53
6.2 Risk att resurstilldelningen inte är tillräcklig – regeringen bör noggrant följa utvecklingen	57

7	Slutsatser och rekommendationer	62
7.1	Arbetet med att klarlägga den sökandes identitet behöver ses över	62
7.2	Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas kompetensförsörjning brister	64
7.3	Kvalitetssäkringen under pågående handläggning behöver utvecklas	64
7.4	Uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i handläggningen behöver utvecklas – särskilt av utlandsmyndigheterna	65
7.5	Regeringen behöver säkerställa förutsättningarna för arbetet med anknytningsärenden	66
7.6	Möjligheterna till informationsöverföring mellan Migrationsverket och andra myndigheter behöver förbättras	67
	Referenslista	69
	Bilaga 1. Handläggningen av anknytningsärenden	75
	Bilaga 2. Metoder	79



Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna (svenska ambassader och konsulat) bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen av anknyttningsärenden håller hög rättslig kvalitet. Anknyttningsärenden avser uppehållstillstånd för personer som vill flytta till en anhörig boende i Sverige. Ansökan ska göras från det land där den sökande är bosatt eller stadigvarande vistas. Det är Migrationsverket i Sverige som ansvarar för handläggningen och fattar beslut, men utlandsmyndigheterna har en central roll i processen genom att de kontrollerar handlingarna i ansökan och intervjuar den sökande i utlandet.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att verksamheten inte bedrivs på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknyttningsärenden håller hög rättslig kvalitet. Särskilt allvariga är bristerna när det gäller Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas arbete att klarlägga identiteten på den sökande, där utlandsmyndigheterna bistår Migrationsverket. Med nuvarande rutiner, resurser och ansvarsfördelning är det ingen aktör som fullt ut kontrollerar äktheten i den sökandes handlingar. Även svaga kvalitetssäkringsmekanismer under pågående handläggning, otillräcklig kompetensförsörjning och besparingskrav bidrar till att den rättsliga kvaliteten i handläggningen inte kan betraktas som säkerställd. Vidare har Migrationsverkets metod för uppföljning av anknyttningsärenden för stora brister för att myndigheten ska kunna använda den för att mäta den rättsliga kvaliteten i handläggningen.

Om handläggningen av anknyttningsärenden inte utförs rättssäkert och enhetligt finns risk för att sökande som har rätt till uppehållstillstånd får avslag på sin ansökan, och omvänt att sökande som inte uppfyller villkoren ändå får uppehållstillstånd. Det kan få till konsekvens att familjer inte kan återförenas som har rätt till det, eller risk för till exempel skenäktenskap och människohandel. Brister i handläggningen kan även leda till onödigt lång väntan på beslut och ökade kostnader. I förlängningen finns en risk för att allmänhetens förtroende för migrationsverksamheten påverkas negativt.

Granskningens resultat

Handläggningsrutinen är i huvudsak ändamålsenlig men uppdateringar av väsentliga moment har dröjt

Granskningen visar att Migrationsverket har utformat en handläggningsrutin som i flera avseenden är ändamålsenlig, men när det gäller vissa väsentliga moment, till exempel hur man ska bedöma om försörjningskravet är uppfyllt, har uppdateringar av rutinen dröjt, trots att regelverket har förändrats. En konsekvens av det är att

olika tillståndsenheter på Migrationsverket har utvecklat lokala rutiner och egen praxis i väntan på förtydliganden om hur ny lagstiftning ska tolkas och tillämpas.

Arbetet med att klarlägga den sökandes identitet brister

Handläggningen av anknätningsärenden innebär i regel flera svåra bedömningar som ställer krav på att medarbetaren har specifik kompetens och tillräckligt med tid. Särskilt kritiskt är momentet att klarlägga den sökandes identitet, där en stor del av det praktiska arbetet utförs vid någon av utlandsmyndigheterna på uppdrag av Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna har enligt handlägningsrutinen dock inte ansvar för att kontrollera äktheten i dokumenten, utan ska enbart kontrollera att handlingarna överensstämmer med hur handlingar normalt ser ut i det aktuella landet eller regionen. Kvaliteten på utlandsmyndigheternas insatser är varierande och den kontroll som görs av sökandes handlingar är inte tillräcklig. Handläggarna i Sverige utgår i regel från att utlandsmyndigheterna har genomfört tillräckliga kontroller och att identiteten på den sökande därmed är klarlagd. Det finns därför risk att uppgiften att klarlägga identiteten på den sökande inte säkerställs av någon aktör. Vidare brister Migrationsverkets stöd till utlandsmyndigheterna när det gäller att tillgodose behovet av teknisk utrustning, kompetensutveckling och vägledning för att granska olika dokument och id-handlingar.

Kvalitetssäkringen under pågående handläggning och uppföljningen av den rättsliga kvaliteten behöver utvecklas

Granskningen visar att de kvalitetssäkringsmekanismer som finns under pågående handläggning är svaga. Det är särskilt allvarligt vid enmansbeslut som är vanligt förekommande vid beviljandebeslut. Beviljandebeslut överklagas inte och prövas därmed heller inte av domstol. Dessutom är de svåra att återkalla.

Vidare bedömer Riksrevisionen att Migrationsverkets modell för uppföljning har för stora brister för att användas för att mäta den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Däremot kan modellens lärande och framåtblickande syfte vara förtjänstfullt om det leder till att kvaliteten och enhetligheten i handläggningen stärks. Migrationsverket gör inte heller någon systematisk uppföljning av utlandsmyndigheternas arbete med anknätningsärenden, vilket är särskilt allvarligt med tanke på den viktiga roll de har i arbetet med att klarlägga den sökandes identitet.

Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas kompetensförsörjning brister

Migrationsverket har inte säkerställt kompetensförsörjningen för handläggningen av anknätningsärenden, framför allt inte när det gäller tillgången till fördjupade utbildningar. Det innebär en särskild risk för verksamheten givet att man under de senaste åren förlorat kompetens inom ärendeslaget i samband med

neddragningar på myndigheten. Granskningen visar att liknande brister inom kompetensförsörjningen även finns på utlandsmyndigheterna.

Risk för att regeringens resurstilldelning inte är tillräcklig

Migrationsverket har inte nått de författningsstyrda handläggningstiderna för anknytningsärenden på flera år. Migrationsverket har med hänvisning till budgetläget valt att prioritera anknytningsärenden lågt i resurssättningen jämfört med andra ärendeslag. I det senaste budgetunderlaget prognostiserar dock Migrationsverket med ett finansiellt överskott i myndighetens verksamhet under 2022–2024 med hänvisning till den omställning och neddragningar av verksamheten som har genomförts. Riksrevisionen bedömer trots detta att det finns osäkerhetsfaktorer gällande bland annat ärendeinflödet, digitaliseringen och utvecklingen av arbetet med att klarlägga identiteten på den sökande. Vidare finns en risk för att nödvändiga utvecklingsinsatser inte genomförs i tillräcklig utsträckning, särskilt när det gäller utlandsmyndigheternas arbete. Sammantaget bedömer därför Riksrevisionen att det finns en risk för att regeringens resurstilldelning inte är tillräcklig i relation till uppställda mål och krav för verksamheten.

Rekommendationer

Rekommendationer till Migrationsverket

- Se över och förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet.
- Säkerställ kompetensförsörjningen för arbetet med anknytningsärenden på Migrationsverket och utlandsmyndigheterna
- Förstärk kvalitetssäkringen under pågående handläggning av anknytningsärenden, med särskilt fokus på enmansbeslut.
- Utveckla uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i handläggningen, med särskilt fokus på utlandsmyndigheternas insatser.

Rekommendationer till regeringen

- Säkerställ att Migrationsverket vidtar nödvändiga utvecklingsinsatser för att förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet.
- Utred om ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen när det gäller att klarlägga den sökandes identitet i anknytningsärenden är ändamålsenlig.
- Ge Migrationsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda hur Migrationsverket enklare ska kunna ta del av nödvändiga uppgifter i handläggningen av anknytningsärenden.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Ansökan om uppehållstillstånd för en person som vill flytta till en anhörig i Sverige kallas för ett anknytningsärende. Upphållstillstånd på grund av anknytning kan beviljas på olika grunder, men gemensamt är att det måste finnas en anknytning till en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige, vanligtvis en make/maka eller ett barn under 18 år. Under 2020 fattade Migrationsverket beslut i drygt 39 000 förstagångsansökningar i anknytningsärenden och andelen beviljade uppehållstillstånd var 52 procent. Av alla uppehållstillstånd som beviljades under 2020 utgjorde anknytningsärenden en tredjedel, vilket gör det till det näst vanligaste skälet att beviljas uppehållstillstånd i Sverige efter arbetsmarknadsskäl.¹

Att få uppehållstillstånd i Sverige kan vara ett betydande och livsavgörande beslut för en person och dennes familj. Om ett uppehållstillstånd beviljas innebär det att sökanden får vistas i Sverige och leva samman med sin familj. Under den tid det tar att handlägga ärendet måste den sökande och de närstående ofta leva åtskilda, vilket kan innebära en stor påfrestning, särskilt för barnfamiljer eller dem som står i begrepp att bilda familj.

I flera länder, exempelvis Syrien och Irak, är det vanligt förekommande med falska handlingar och det finns därför svårigheter med att klarlägga identiteten på den sökande på grund av brister i folkbokföring och andra administrativa system. Om handläggningen inte utförs rättssäkert och om det finns brister i att klarlägga den sökandes identitet finns en risk för att sökande som egentligen skulle ha rätt till uppehållstillstånd får avslag på sin ansökan, och omvänt finns en risk för att sökande som inte uppfyller villkoren för uppehållstillstånd ändå får det. Felaktiga beslut om uppehållstillstånd kan innebära att familjer inte kan återförenas som har rätt till det, eller risk för att man till exempel inte upptäcker skenäktenskap och människohandel. Ytterligare konsekvenser kan vara att personer tar hit barn som de inte är föräldrar till och som utnyttjas eller far illa på olika sätt, eller att personer tar sig till Sverige i syfte att medverka i kriminella nätverk. Brister i handläggningen kan även leda till onödigt lång väntan på beslut och ökade kostnader. I förlängningen finns risk för att allmänhetens förtroende för migrationsverksamheten påverkas negativt.

Enligt Migrationsverket är processen för att handlägga anknytningsärenden den mest komplexa av samtliga tillståndsärenden. Det beror bland annat på att olika delar av Migrationsverket och utlandsmyndigheterna deltar i handläggningsprocessen, något som ställer krav på god samordning och styrning av ärendeflödet.² Efter flera år av

¹ Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2020*, 2021 s. 64.

² Migrationsverket, *Handlingsplan – nationell. Studerande- och Anknytningsärenden*, 2017, s. 5 f.

kraftig expansion, främst på grund av den stora asylinvandringen 2015, har anslagstilldelningen till Migrationsverket minskat successivt. Regeringen har ställt krav på effektiviseringar och kostnadsbesparingar i verksamheten som innebär att Migrationsverket ska ställa om och minska omfattningen av sin verksamhet. Den 1 januari 2020 tog Migrationsverket även över resursansvaret och därmed huvudansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna, vilket innebär både möjligheter och utmaningar i det fortsatta arbetet.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet.³

Den övergripande revisionsfrågan besvaras utifrån följande delfrågor:

1. Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna utvecklat en ändamålsenlig rutin för en rättssäker handläggning av anknytningsärenden?
2. Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna kapacitet att genomföra handlägningsrutinen på ett ändamålsenligt sätt?
3. Är Migrationsverkets respektive utlandsmyndigheternas arbete med kvalitetssäkring och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden väl fungerande?
4. Har regeringen gett Migrationsverket och utlandsmyndigheterna förutsättningar för att arbeta med anknytningsärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt?

Granskningens inriktning är om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har förutsättningar för att arbeta med anknytningsärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt. Vi granskar och överprövar därmed inte beslut i enskilda ärenden. Vidare avgränsas granskningen till förstagångsansökningar om uppehållstillstånd när anknytningspersonen har kommit till Sverige som flykting eller skyddsbehövande. Avgränsningen motiveras av att dessa ansökningar i högre utsträckning gäller sökande från länder där falska handlingar och korruption är mer vanligt förekommande och av att ärendena ofta är mer komplexa.

Granskningen omfattar inte förlängningsärenden, adoptioner och barn som föds i Sverige till föräldrar med permanent uppehållstillstånd. Inte heller annan typ av anhöriginvandring som inte utgör anknytningsärenden, exempelvis anhöriga till arbetskraftsinvandrare, studenter eller EES-medborgare, ingår i granskningen.

³ Med utlandsmyndigheterna menas här den verksamhet som personal vid svenska ambassader och konsulat bedriver kopplat till anknytningsärenden och där Migrationsverket ansvarar för process och grundläggande rutiner.

Rutiner, resurser och styrning varierar över tid, även under tiden som denna granskning har genomförts. Tidsperioden som avses i rapporten är därför förutsättningarna för handläggning av anknytningsärenden såsom de såg ut sedan den tillfälliga lagen infördes 2016 och fram till slutet av 2020 då granskningen avslutades.

1.3 Bedömningsgrunder

Det finns flera författningar som reglerar på vilka grunder som uppehållstillstånd för anknytning kan ges, främst utlänningslagen (2005:716), utlänningsförordningen (2006:97) och lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, den så kallade tillfälliga lagen. Anknytningsärenden avser beslut om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 och enligt 3 a § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716). För att bedöma vad som kan anses vara en ändamålsenlig handläggning av anknytningsärenden har vi utgått från tre förutsättningar: 1) att det finns en fungerande handläggningsrutin, 2) att det finns tillräcklig kapacitet i form av kompetens, stöd och resurser, och 3) att det finns en fungerande kvalitetssäkring och uppföljning av handläggningen. Dessa tre förutsättningar återspeglas i de tre första delfrågorna.

Delfråga 1: Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna utvecklat en ändamålsenlig rutin för en rättssäker handläggning av anknytningsärenden?

För att besvara revisionsfrågan analyseras om handläggningsrutiner hos såväl Migrationsverket som utlandsmyndigheterna skapar förutsättningar för förutsägbart och enhetligt beslutsfattande och för att beslutet i anknytningsärendet fattas på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt. Med rutiner avses såväl skriftliga vägledningar och styrdokument som etablerad praxis i verksamheten som sprids genom informell styrning.

Av regeringsformen följer att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.⁴ Förvaltningslagen (2017:900) reglerar bland annat allmänna krav på myndigheters handläggning av ärenden. Av dess 9 § framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det finns en omfattande forskning om vad som menas med rättssäkerhet. Ett sätt att uttrycka det är att rättssäkerhet råder när man kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt.⁵ Vidare

⁴ 1 kap. 9 § regeringsformen.

⁵ Axberger, "Rättssäkerhet – teori och praktik" 2010, s. 36 f.

framgår av 23 § förvaltningslagen bland annat att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Eftersom anknytningsärenden enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen faller inom EU-rättens tillämpningsområde (familjeåterföreningsdirektivet)⁶, ska nationella myndigheter dessutom tillämpa principen om god förvaltning, som bland annat stadgar vars och ens rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid.⁷

I Migrationsverkets instruktion anges bland annat att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.⁸ Migrationsverket har gjort tolkningen att detta innebär att myndigheten fattar formellt och materiellt riktiga beslut, att rättstillämpningen är enhetlig och att ärendehandläggningen sker enligt gällande lagstiftning utifrån den sökandes individuella förutsättningar.⁹ Riksrevisionen menar att det därför är rimligt att Migrationsverket har en fungerande handläggningsrutin i anknytningsärenden som konkretiserar hur handläggningen bör genomföras, samt att denna rutin är känd och möjlig att följa. Detta gäller såväl vid Migrationsverket som vid utlandsmyndigheterna.

Utöver lagstiftningens grundläggande krav på vad som utgör god handläggning pekar implementeringsforskning ut tre villkor som behöver vara uppfyllda för att en verksamhet ska fungera och beslut genomföras som det är tänkt: att handläggare förstår, kan och vill genomföra beslutet.¹⁰ Detta innebär att det behöver finnas information, stöd och utbildning som konkretiserar hur handläggningen ska gå till samt tillräckliga resurser för genomförandet. Handläggarna behöver också vilja tillämpa handläggningsrutinen på det sätt som är avsett.

Följande kriterier används som operationaliserade bedömningsgrunder:

- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har utformat en rutin för handläggning av anknytningsärenden som är heltäckande, uppdaterad och möjlig att följa. Rutinen är vid behov anpassad till lokala förutsättningar vid utlandsmyndigheterna.
- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har säkerställt att rutinen är dokumenterad och kommunicerad till berörd personal vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

⁶ Anknytningsbestämmelserna i 5 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716) har däremot inte sitt ursprung i EU-rätten.

⁷ Artikel 41 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸ Se 3 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

⁹ Migrationsverket, *Definitionen av ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet*, 2020.

¹⁰ Se exempelvis Lundquist, *Förvaltning, stat och samhälle*, 1992.

- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna tillämpar rutinen i verksamheten och gör det på ett enhetligt sätt.
- Migrationsverket bedriver ett systematiskt utvecklingsarbete med fokus på handläggningens kvalitet.

Delfråga 2. Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna kapacitet att genomföra handläggningsrutinen på ett ändamålsenligt sätt?

För att uppnå rättslig kvalitet i ärendehandläggningen behöver Migrationsverket och utlandsmyndigheterna ha tillräcklig kapacitet att genomföra rutinerna som det är avsett. Med kapacitet menar vi personal som har rätt kompetens och tillgång till nödvändig teknisk utrustning, stöd och tid för att utföra sina arbetsuppgifter.

Följande kriterier används som operationaliserade bedömningsgrunder:

- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har säkerställt att berörd personal har tillräcklig kompetens för att kunna tillämpa handläggningsrutinen på ett ändamålsenligt sätt.
- Migrationsverket har inrättat en stödjande organisation som ger berörd personal tillräckligt stöd under handläggningen.
- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna avsätter tillräckligt med tid och resurser för att rutinen ska vara möjlig att följa.

Delfråga 3. Är Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas arbete med kvalitetssäkring och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden väl fungerande?

För att säkerställa att handläggningsrutinen är ändamålsenlig och att beslut fattas på ett rättssäkert sätt behöver handläggningen kvalitetssäkras och följas upp. Vidare behöver konstaterade brister tas omhand för att kontinuerligt förbättra rutiner och för att det ska finnas möjlighet att korrigera eller återkalla felaktiga beslut. Kvalitetssäkring bör genomföras både under pågående handläggning och i efterhand, genom systematisk uppföljning.

Följande kriterier används som operationaliserade bedömningsgrunder:

- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna vidtar relevanta kvalitetssäkringsåtgärder under handläggningen för att säkerställa en rättssäker handläggning och minimera risken för fel.
- Migrationsverket genomför kontinuerliga uppföljningar av handläggningens kvalitet hos såväl tillståndsenheterna som utlandsmyndigheterna, med tydligt fokus på likformighet, förutsägbarhet och rättssäkerhet i handläggningen.

Delfråga 4. Har regeringen gett Migrationsverket och utlandsmyndigheterna förutsättningar för att arbeta med anknytningsärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt?

Riksdagen har fastslagit att det övergripande målet för migrationspolitiken är att den ska vara långsiktigt hållbar, värna asylrätten och inom ramen för den reglerade invandringen underlätta rörlighet över gränser, främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvarata och beakta migrationens utvecklingseffekter samt fördjupa det europeiska och internationella samarbetet. Regeringen ansvarar för att Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har tillräckliga förutsättningar för att genomföra sina respektive uppdrag på ett ändamålsenligt sätt, i enlighet med uppställda mål och krav. Regeringen menar att en förutsättning för god måluppfyllelse bland annat är att prövningen av uppehållstillstånd, vilket inkluderar anknytningsärenden, är effektiv och har en hög rättslig kvalitet.¹¹

Följande kriterier används som operationaliserade bedömningsgrunder:

- Regeringen har preciserat mål och krav för verksamheten.
- Regeringen har gett uppdrag till Migrationsverket och ställt krav på regelbunden återrapportering vad gäller måluppfyllelse.
- Regeringens resurstilldelning har varit tillräcklig i relation till uppsatta mål och krav.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Anders Berg (projektledare), Tina Malmberg och Maria Westerlind. Johan van Eijsbergen, Jesper Fagerberg och Sofia Nordhaug från Riksrevisionens årliga revision har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner, Louise Dane, jur. dr, och Jane Reichel, professor, vid juridiska institutionen, Stockholms universitet, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg respektive ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet) och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, där vi har gått igenom rutiner, handböcker, styrdokument och budgetunderlag, samt genom intervjuer med handläggare, beslutsfattare, chefer och experter. I intervjustudien ingick 10 av Migrationsverkets 22 tillståndsenheter som handlade anknytningsärenden vid tiden för granskningen samt fyra utvalda utlandsmyndigheter. Vi har även intervjuat företrädare för Migrationsverkets huvudkontor, id- och dokumentexperter i Norge och Tyskland samt företrädare för Justitiedepartementet och UD. Se bilaga 2 för en utförligare beskrivning av de använda metoderna i granskningen.

¹¹ Prop. 2019/20:1 utg. omr. 08, s. 101.

1.5 Disposition

Rapportens disposition följer revisionsfrågorna. Kapitel 2 beskriver den granskade verksamheten och ger bakgrundsinformation om anknytningsärenden och ansvarsfördelningen mellan de berörda aktörerna. I kapitlet finns även en ordlista över vissa begrepp. I kapitel 3 – 6 besvarar vi de fyra delfrågorna i granskningen. I kapitel 7 besvarar vi den övergripande revisionsfrågan och redovisar slutsatser och rekommendationer.

2 Handläggningen av anknytningsärenden

Detta kapitel beskriver vad ett anknytningsärende är, hur handläggningen går till och hur ansvarsfördelningen ser ut mellan de olika aktörerna.

2.1 Vad är ett anknytningsärende?

En av Migrationsverkets uppgifter är att besluta i ärenden som gäller ansökningar om uppehållstillstånd för personer som vill flytta till en anhörig som är bosatt i Sverige, så kallade anknytningsärenden.¹² Det finns olika situationer där den sökande kan ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning, men gemensamt är att det måste finnas en anknytning till en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, en så kallad anknytningsperson.¹³

Den första situationen är om den sökande

- har ingått äktenskap eller tidigare har sammanbott med anknytningspersonen
- är ett minderårigt barn till anknytningspersonen
- är förälder till en anknytningsperson som är ett minderårigt barn och som är flykting eller annan skyddsbehövande.

I dessa fall ska uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen.¹⁴

Den andra situationen är om den sökande

- avser att gifta sig och/eller bli sambo med anknytningspersonen
- är förälder till anknytningspersonen, som är ett barn i Sverige
- är släkting till anknytningspersonen och det föreligger ett särskilt beroendeförhållande dem emellan och som fanns redan i hemlandet.

I dessa fall får uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen.¹⁵

¹² Se 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹³ Se 5 kap. 3–3 a §§ utlänningslagen (2005:716). Upphållstillstånd får även ges till en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annat sätt har särskild anknytning till Sverige, 5 kap. 3 a § första stycket 5 och tredje stycket 3 utlänningslagen.

¹⁴ Se 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) för utförligare beskrivning. Detta är inte en uttömmande beskrivning av de rättsliga kraven och omfattar inte heller samtliga situationer som regleras i bestämmelsen.

¹⁵ Se 5 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716) för utförligare beskrivning. Detta är inte en uttömmande beskrivning av de rättsliga kraven och omfattar inte heller samtliga situationer som regleras i bestämmelsen.

Det finns dock undantag från ovanstående bestämmelser i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, den så kallade tillfälliga lagen, som trädde i kraft 2016. Denna lag begränsar möjligheten för den sökande att få uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa situationer, i förhållande till vad som gäller i utlänningslagen.¹⁶

Personer som har rätt till familjeåterförening omfattas i regel av ett så kallat försörjningskrav. Det innebär att anknytningspersonen i Sverige behöver ha regelbundna arbetsrelaterade inkomster för att försörja både sig själv och de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd.¹⁷ Därutöver finns även krav på att personen ska ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och sin familj.¹⁸

2.2 Hur handläggs ett anknytningsärende?

En person som söker uppehållstillstånd genom anknytning ska ansöka från det land där han eller hon är bosatt eller stadigvarande vistas.¹⁹ I normalfallet träffar inte Migrationsverkets handläggare den sökande och är därför beroende av stöd från en svensk utlandsmyndighet i det land där den sökande bor. När en fysisk kontakt krävs med den sökande, exempelvis för den muntliga intervjun, utförs dessa uppgifter av lokalanställd personal vid utlandsmyndigheten.

Migrationsverkets handläggare har däremot kontakt med anknytningspersonen i Sverige som sökanden uppger sig ha en anknytning till.

Ansökan kan antingen göras digitalt eller via en pappersblankett, vilket påverkar hur handläggningsprocessen går till och i vilken ordning de olika stegen genomförs. Migrationsverket uppmuntrar till digitala ansökningar i första hand, men de senaste fem åren har knappt hälften av ansökningarna gjorts på detta sätt.²⁰

¹⁶ Bland annat undantas möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § utlänningslagen (den andra situationen ovan) om anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Begränsningarna regleras i 6–14 §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

¹⁷ Se 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen (2006:97). Som arbetsrelaterad inkomst räknas till exempel lön från arbete, arbetslöshetsersättning, sjukpenning och inkomstgrundad ålderspension. Försörjningskravet kan också anses vara uppfyllt om personen har en tillräckligt stor förmögenhet som anknytningspersonen och de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd kan leva på. Jämför även förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

¹⁸ Se 5 kap. 3 b–3 e §§ utlänningslagen (2005:716) och 9–10 §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Vissa personer undantas från försörjnings- och bostadskravet, se bestämmelserna.

¹⁹ Se 5 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) och 4 kap. 20 § utlänningsförordningen (2006:97). Jfr även MIG 2011:1.

²⁰ Mejil från företrädare för Migrationsverket, 2021-01-15 (uppgifter hämtade från Migrationsverkets statistiksystem Simba och eLis).

Handläggningen av en digital ansökan via Migrationsverkets hemsida sker, grovt förenklat, enligt följande steg:

- Migrationsverkets handläggare utreder om anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet, som innebär att personen ska kunna försörja både sig själv och sin familj. Kravet innebär också att det måste finnas en bostad av tillräcklig storlek och standard. Om försörjningskravet inte är uppfyllt avslås ansökan.
- Om anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet beställer handläggaren en utredning från den svenska utlandsmyndigheten i det land där den sökande är bosatt.²¹ Handläggaren skickar med instruktioner om vilken intervjumall som ska användas och eventuella extra instruktioner och frågor baserat på vad han eller hon bedömer som kritiskt i ärendet.
- Utlandsmyndighetens lokalanställda personal intervjuar den sökande om relationen till anknytningspersonen i Sverige. Intervjun sker på det lokala språket eller med hjälp av tolk.
- Den lokalanställda personalen kontrollerar att handlingarna som sökande har med sig i original överensstämmer med hur handlingar ser ut i det aktuella landet och skannar in handlingarna. De inskannade handlingarna och intervjuprotokollet registreras i Migrationsverkets ärendehanteringssystem.
- Migrationsverkets handläggare tar del av intervjuprotokollet och granskar de inskannade kopiorna för att bedöma om den sökandes identitet är klarlagd.
- Handläggaren prövar anknytningen utifrån handlingar, exempelvis vigselbevis och födelsebevis, som den sökande har bifogat sin ansökan. Handläggaren jämför även uppgifterna från intervjuprotokollet med de skriftliga uppgifterna som anknytningspersonen i Sverige har lämnat.
- Om ärendet bedöms vara okomplicerat kan beslut fattas utan att anknytningspersonen i Sverige intervjuas. Om det finns indikationer på exempelvis skenäktenskap eller att sökandes identitet inte kan klarläggas krävs däremot vidare utredning. Det kan innebära att Migrationsverkets handläggare till exempel intervjuar anknytningspersonen, ber utlandsmyndigheten kontakta sökanden för kompletterande frågor eller att ytterligare handlingar krävs in av sökanden eller anknytningspersonen. I regel är det enklaste alternativet att kontakta anknytningspersonen, eftersom denne befinner sig i Sverige.

²¹ Se 5 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) och 4 kap. 20 § utlänningsförordningen (2006:97) samt UF 2016:3, senast ändrad genom UF 2019:4 med ikraftträdande den 17 december 2019. Jfr även MIG 2011:1. I vissa fall finns inte en svensk utlandsmyndighet i det land där den sökande är varaktigt bosatt, exempelvis Syrien eller andra konfliktområden. Den sökande hänvisas då till en annan svensk utlandsmyndighet i närområdet, som därmed får hantera ärenden från flera länder.

- När ärendet bedöms vara tillräckligt utrett fattar Migrationsverket beslut om uppehållstillstånd ska beviljas eller avslås. Beslut fattas antingen av handläggaren själv om han eller hon har egen delegering för ärendetypen, eller genom att handläggaren först föredrar ärendet för en så kallad beslutsfattare.

Om den sökande lämnar in en pappersansökan via utlandsmyndighet förändras handlägningsprocessen på följande sätt:

- Lokalanställda på utlandsmyndigheten intervjuar den sökande om relationen till anknytningspersonen i Sverige. Under intervjun utgår man från Migrationsverkets frågemallar, men till skillnad från rutinen vid digital ansökan behöver den lokalanställda själv avgöra vilken mall som är lämplig för ärendet. I och med att ansökan ännu inte har inkommit till Migrationsverket i Sverige finns ingen bakgrundsinformation om ärendet eller vidare instruktioner om vad den lokalanställda bör fokusera på under intervjun med den sökande.
- När utlandsmyndigheten har lämnat över ärendet till Migrationsverket kontakter handläggaren anknytningspersonen i Sverige, som behöver bekräfta ansökan och lämna uppgifter om till exempel sin inkomst, bostad och relation till den sökande. När uppgifterna har inkommit kan handläggaren pröva försörjningskravet och anknytningen enligt beskrivningen ovan. Eventuella vidare utredningsinsatser kan även utföras.²²

En lite mer utförlig beskrivning av handlägningsprocessen och vilka stöddokument som beskriver den finns i bilaga 1.

2.3 Aktörernas ansvar för anknytningsärenden

Tre aktörer med olika ansvar är delaktiga i processen för anknytningsärenden, nämligen Migrationsverket, Utrikesdepartementet (som myndighet) och de svenska utlandsmyndigheterna.

Migrationsverkets ansvar

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering.²³ Handläggningen av anknytningsärenden på Migrationsverket i Sverige sker vid tillståndsenheter som finns i myndighetens regioner. Det är regionerna som äger resurserna i form av personal och som ansvarar för bland annat rekrytering och kompetensutveckling. Under den tid som vi genomförde våra intervjuer sköttes handläggningen av

²² Migrationsverket uppger att i samband med faktagranskning att man från och med maj 2021 kommer att ändra handlägningsprocessen för pappersansökningar som lämnas in vid utlandsmyndigheter så att försörjningskravet provas innan utredning genomförs vid utlandsmyndigheten. Detta görs för att processen ska bli mer lik det digitala förfarandet. Mejl från företrädare för Migrationsverket 2021-03-26.

²³ Se 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

anknytningsärenden på totalt 22 tillståndsenheter fördelade på 12 orter.²⁴ Migrationsverkets organisation var då indelade i sex regioner, som har blivit tre efter omorganisationen vid årsskiftet 2020/21.

Den 1 januari 2020 tog Migrationsverket över resursansvaret även för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och har därmed huvudansvaret för migrationsverksamheten. Denna förändring innebär att Migrationsverket ansvarar för utsänd personal från Sverige som arbetar heltid med migrationsärenden i utlandet, inklusive rekryteringen av dessa. Däremot har utlandsmyndigheterna även fortsättningsvis ansvar för rekryteringen av lokalanställd personal som arbetar med migrationsärenden, även om Migrationsverket har kostnadsansvaret.²⁵ Migrationsverket ska, efter samråd med Utrikesdepartementet (UD), placera personal vid utlandsmyndigheterna som ansvarar för att finansiera, följa upp, utveckla och ge stöd till migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, samt lämna information till utlandsmyndigheterna, sökande och andra intressenter i migrationsfrågor.²⁶ Migrationsverket hade även tidigare, före den 1 januari 2020, i uppdrag att bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet.²⁷

Vidare har Migrationsverkets huvudkontor ett övergripande ansvar för verksamheten vad gäller anknytningsärenden. Till exempel har avdelningen för digitalisering och utveckling (DUA) ansvar för utveckling av handlägningsprocessen, inklusive handböcker och IT-system, och migrationsrättsenheten (MRE) vid rättsavdelningen ansvarar bland annat för att ta fram rättsliga ställningstaganden. Utlandssektionen som är placerad vid den nationella operativa avdelningen (NOA) ansvarar för styrningen av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.²⁸

UD:s ansvar

Sverige har cirka 100 utlandsmyndigheter som tillsammans med UD bildar utrikesförvaltningen.²⁹ Utlandsmyndigheterna ska bland annat bistå regeringen inom utrikes-, handels- och biståndspolitik samt bevaka och främja svenska

²⁴ Dessa enheter var placerade i (dävarande) regioner och orter: *Region Nord*: Boden, Umeå, Sundsvall. *Region Mitt*: Uppsala, Västerås, Örebro (2 st. tillståndsenheter). *Region Sthlm*: Sundbyberg (4 st.). *Region Öst*: Norrköping, Jönköping (2 st.). *Region Väst*: Göteborg (4 st.). *Region Syd*: Malmö (2 st.), Växjö (2 st.). Efter en omorganisation som slutfördes den 1 januari 2021 har antalet tillståndsenheter minskat till 21 stycken fördelat på 11 orter.

²⁵ Migrationsverket är genom sin HR-avdelning ansvarig för processen att rekrytera och se till att lämpligt kvalitetssäkrat stöd finns m.m. Detta gäller även kompetensutveckling. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

²⁶ Migrationsverket ska ingå en överenskommelse med UD som närmare reglerar samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket i frågor som rör migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (se 7 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket).

²⁷ Se 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket (upphörd).

²⁸ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-11-06.

²⁹ Se 3 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

intressen.³⁰ Cirka 60 utlandsmyndigheter, främst svenska ambassader, har uppgifter inom migrationsområdet, vilket omfattar handläggning av viserings- och uppehållstillståndsärenden, bland annat anknytningsärenden.³¹

UD har inget författningsstyrt ansvar för handläggningen av anknytningsärenden. Däremot utför medarbetare stationerade vid utlandsmyndigheterna arbetsuppgifter i anknytningsärenden (se avsnitt 2.2). Det gäller särskilt vid de utlandsmyndigheter som inte har utsända handläggare från Migrationsverket. Även Migrationsverkets bemanning vid utlandsmyndigheterna sker i nära samråd mellan Migrationsverket och UD.³²

Utlandsmyndigheternas ansvar

Varje utlandsmyndighet, exempelvis en ambassad, utgör en egen myndighet. Inom migrationsområdet ansvarar respektive utlandsmyndighet för att utföra de åtgärder som Migrationsverket begär, utifrån den process som Migrationsverket slagit fast. Den praktiska organisationen av arbetet kan dock organiseras olika utifrån respektive utlandsmyndighets förutsättningar, men vad som ska göras i det substantiella arbetet styrs centralt från Migrationsverket.

Vid migrationssektionen på utlandsmyndigheten arbetar både utsända migrationshandläggare från Migrationsverket och lokalanställda migrationsassistenter.³³ De utsända handläggarna ansvarar för att fatta beslut i studerande- och viseringsärenden och arbetar alltså inte i första hand med anknytningsärenden. Däremot ska de kunna bistå med vägledning och stöd till de lokalanställda i frågor som rör anknytningsärenden. Vid vissa utlandsmyndigheter är det utsända från UD som ingår i migrationsverksamheten snarare än utsända från Migrationsverket. De lokalanställda ansvarar för att intervjua sökande och kontrollera att handlingar överensstämmer med hur handlingar brukar se ut i landet.

³⁰ Se 3 kap. förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

³¹ Se 3 kap. 9 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

³² Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet 2020-12-16. Mejl från Regeringskansliet (UD) i samband med faktagranskning 2021-03-09.

³³ Dessa lokalanställda migrationsassistenter har ibland formellt titeln migrationshandläggare i stället för migrationsassistent, men som framgår av UD:s inspektioner "sett till ansvar, arbetsuppgifter och behörigheter utför emellertid samtliga lokalanställda assistentuppgifter." Se t.ex. Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad Rom*, 2019, s. 5, Migrationsverket, *Rapport från inspektion av migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Addis Abeba*, 2019, s 7.

2.4 Ordlista

Anknytningsperson, referensperson, referent. Den person som sökanden åberopar anknytning till.

Beslutsfattare. Befattning vid Migrationsverkets tillståndsenhet, fattar beslut i de ärenden där en handläggare inte har fått beslutsansvaret delegerat.

Enmansbeslut. När handläggare har fått delegerat ansvar att givet vissa förutsättningar själv fatta beslut i ett ärende. Vanligt vid beslut om att bevilja uppehållstillstånd samt vid okomplicerade ärenden.

Försörjningskrav. Innebär enligt den tillfälliga lagen att anknytningspersonen måste kunna försörja sig själv, övriga personer i hushållet och de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Anknytningspersonen behöver också ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för de sökande att bo i.

Handläggare. Befattning vid Migrationsverkets tillståndsenhet. Ansvarig för handläggningen av ett anknytningsärende och att föredra ärendet för beslutsfattare som fattar beslut (såvida inte handläggaren har egen delegering, se enmansbeslut).

Lokalanställd. Medarbetare vid svensk utlandsmyndighet, oftast medborgare i det aktuella landet, med kunskap om bland annat språk och lokala sedvänjor. Bistår Migrationsverket i handläggningen av anknytningsärenden genom att intervjua sökanden och kontrollera att handlingar överensstämmer med hur handlingar brukar se ut i landet.

Schengenhubb. Internt begrepp inom Migrationsverket som avser de fem utlandsmyndigheter inom Schengensamarbetet som har migrationsuppgifter. Schengenhubbarna tar emot sökande som kommer från en stor mängd länder, men som varaktigt befinner sig inom EU. De lokalanställda vid Schengenhubbarna saknar därmed lokal kunskap om de sökandes hemländer.

Skenäktenskap. Ett äktenskap som två personer kommit överens om att ingå enbart i syfte att kringgå utlänningslagens bestämmelser.

Sökande. Den person som söker uppehållstillstånd i Sverige, i den här rapporten på grund av anknytning.

3 Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna utvecklat en ändamålsenlig rutin för en rättssäker handläggning av anknytningsärenden?

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket har utvecklat en rutin som i flera avseenden är ändamålsenlig för en rättssäker handläggning av anknytningsärenden. När det gäller vissa väsentliga moment, till exempel att bedöma om försörjningskravet är uppfyllt, har dock uppdateringar av rutinen dragit ut på tiden, trots att regelverket har förändrats. Riksrevisionen konstaterar allvarliga brister i arbetet med att klarlägga den sökandes identitet, där en stor del av det praktiska arbetet utförs vid någon av utlandsmyndigheterna på uppdrag av Migrationsverket. Formellt är ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna tydlig, men i praktiken utförs inte tillräckliga kontroller av sökandes handlingar av någon av aktörerna.

Granskningen visar vidare att det finns risk för att Migrationsverkets tillståndsenheter inte tillämpar handlägningsrutinen på ett enhetligt sätt. Det handlar främst om bedömningen av försörjningskravet, där olika enheter har utvecklat olika rutiner och egen praxis i väntan på förtydliganden från huvudkontoret, men även hur olika enheter arbetar med intervjuer med anknytningspersonen. Granskningen visar även att utlandsmyndigheterna brister i enhetlighet när det gäller granskningen av dokument och genomförandet av intervjuer med den sökande, inte minst vad gäller kvaliteten på arbetsinsatsen.

Riksrevisionen bedömer vidare att centrala utvecklingsprojekt för handläggning av ärenden inte har resulterat i tillräckliga förbättringar av verksamheten. Ett antal projekt har lagts ned, andra har vuxit och lämnat restlistor som behöver åtgärdas. Vidare går IT-utvecklingen och digitaliseringen av handlägningsprocessen för anknytningsärenden långsamt jämfört med för andra ärendeslag. Möjligheterna till automatisering är dock begränsade.

3.1 Handlägningsrutinen är i stort sett ändamålsenlig men viktiga uppdateringar har dröjt

Rutinen för hur anknytningsärenden ska handläggas vid Migrationsverket finns nedtecknad i ett antal handböcker som är tillgängliga för handläggarna på myndighetens intranät och som uppdateras regelbundet. Migrationsverket har även tagit fram handböcker på engelska som lokalanställda vid utlandsmyndigheterna har tillgång till digitalt och ska använda i sin handläggning. De granskade

utlandsmyndigheterna har även kompletterat Migrationsverkets handböcker genom att ta fram lokala rutiner, som är mer praktiska bestämmelser för hur man till exempel bokar intervjuer och utgår från lokala förutsättningar i det aktuella landet.³⁴ Handläggningsrutinen för anknyningsärenden samt dess stöddokument beskrivs översiktligt i bilaga 1.

I intervjuer uppger både handläggare, beslutsfattare och lokalanställda vid utlandsmyndigheterna att de över lag anser att handläggningsrutinen är ändamålsenligt utformad och att handböckerna väl beskriver hur arbetet ska gå till. Medarbetare både vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har också god kännedom om var rutinerna finns tillgängliga och ger en likartad beskrivning av hur handläggningsprocessen ska gå till. Riksrevisionen bedömer därmed att informationen är väl spridd och rutinen har därmed goda förutsättningar att tillämpas aktivt i den praktiska handläggningen.

Däremot finns utmaningar i att utforma en rutin som är tillräckligt heltäckande för att beskriva alla detaljer och situationer som en handläggare behöver ta ställning till i varje ärende. Alltför många varierande livssituationer och föränderliga migrationsmönster gör att anknyningsärenden oundvikligen omfattar ett stort bedömningsutrymme som ställer krav på handläggarnas kompetens och egna omdöme. Detta leder till att det finns risk för oskäligen skillnader i handläggningen av enskilda ärenden. Av våra intervjuer framgår att såväl handläggare som beslutsfattare menar att rutinen över lag är tydlig och möjlig att följa, även om det varierar om man anser att den är tillräckligt heltäckande eller uppdateras tillräckligt ofta. Till exempel uppkommer ibland situationer som inte finns beskrivna i rutinhandböckerna och där man är hänvisad till stöd från teamet på enheten.³⁵

Vidare framkommer i våra intervjuer att handläggningsrutinen har blivit bättre över tid. Både handläggarna vid Migrationsverket och medarbetarna vid utlandsmyndigheterna uppger till exempel att de intervjumallar som de lokalanställda vid utlandsmyndigheten ska använda har utvecklats och förbättrats, vilket har fått till följd att kvaliteten på intervjuerna har höjts.

³⁴ Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Arbetsordning, Checklista medsittning, Description of position and responsibilities Back office, Description of position and responsibilities Interview rooms, Routine for checking identity and documents in residence permit cases, Routine for handling of complaints, Routine for handling of decisions, Routines for receiving, register and handing out residence permit card (UT-cards) and alien's passport, Routine for mistakes regarding registration or handling of a case, Routines for the handling incomplete applications, Routines for booking appointment times for applications for residence permits/interview for residence permit, visas and handling requests for handling of residence permit applications with priority*. Sveriges ambassad i Amman, *Arbetsordning, Migration section. - Booking manual, Migration section - Work manual*. Sveriges ambassad i Berlin, *Arbetsordning, Rutinbeskrivningar för migrationsverksamheten vid ambassaden Berlin*. Sveriges ambassad i Rom, *Arbetsordning, Migration section - Working Routines*. (För kompletta uppgifter om titlar, tryckår m.m. se referenslista).

³⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-11-13b, 2019-12-11b, 2019-12-19b, 2019-01-09a och 2020-01-09c.

Viktiga uppdateringar av handlägningsrutinen har dragit ut på tiden

Handläggarna och beslutsfattarna uppger att handlägningsrutinen och de stödjande handböckerna över lag hålls väl uppdaterade i förhållande till förändrade förutsättningar. Det finns dock exempel på situationer när det uppkommit frågor om hur lagstiftningen ska tillämpas och när viktiga uppdateringar i handlägningsstödet har dragit ut på tiden, ibland i flera månader.³⁶ Det främsta exemplet är införandet av den tillfälliga lagen 2016, som innebar att försörjningskravet utvidgades till att gälla en större andel sökande, vilket aktualiserade nya situationer som inte hade behövt bedömas tidigare.

Försörjningskravet innebär att anknytningspersonen i Sverige måste göra det troligt att denna kan försörja både sig själv, övriga personer i hushållet och de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd under cirka ett år framåt i tiden. Anknytningspersonen behöver också ha en bostad av tillräcklig storlek och standard. Om anknytningspersonen får sin försörjning genom egenföretagande är det i regel svårare att avgöra vad som ska anses vara en tillräcklig och hållbar försörjningsnivå, och detsamma gäller den som har tillfälliga anställningar eller arbetar som timvikarie. Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppger att det fanns rutiner och beskrivningar i handboken när den tillfälliga lagen trädde i kraft i juli 2016³⁷ men handläggare och beslutsfattare beskriver i intervjuer att det fanns stora initiala svårigheter att tolka vad som menades med begreppet försörjning och vilka specifika krav som måste vara uppfyllda. Exempelvis efterfrågades preciseringar av vilka ersättningar från Försäkringskassan och vilka inkomstkällor som skulle beaktas, förtydliganden om hur egenföretagare styrker sin försörjning och förtydliganden om hur normalbeloppet beräknas.³⁸

Avsaknad av tydliga rutiner för informationsöverföring från andra myndigheter

Ett annat problem som flera handläggare lyfter fram i intervjuer är de fall när man behöver kontakta andra myndigheter för att kontrollera uppgifter i ansökan. Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppger att det finns upparbetade kanaler på central nivå mellan Migrationsverket och till exempel Skatteverket och Försäkringskassan, men att samarbetet mellan myndigheterna behöver utvecklas, särskilt på handläggarnivå. Handläggarna efterlyser tydliga rutiner för hur kontakter och delning av uppgifter ska ske.³⁹ För att kunna validera en anställning och bedöma huruvida försörjningskravet är uppfyllt är det inte sällan nödvändigt för handläggarna att stämma av uppgifterna med Skatteverket. I intervjuer

³⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25a, 2019-11-13a, 2019-12-11, 2020-02-06, 2020-02-19c, 2020-02-19a och 2020-02-27.

³⁷ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning 2021-03-08, 2021-03-21.

³⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25a, 2019-12-11a, 2019-12-11b, 2020-02-06 och 2020-02-19c.

³⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-04-29.

framkommer att handläggarna dock inte har formella kontaktvägar med andra myndigheter, utan att handläggare måste sitta och vänta i långa telefonköer.⁴⁰

Migrationsverket har ingen generell rätt att få information från Skatteverket, utöver den underrättelseskyldighet som följer av bestämmelserna i 7 kap. 1–1 b §§ utlänningsförordningen om uppgifter från Skatteverket. I övriga fall när uppgifter ska inhämtas från Skatteverket eller Försäkringskassan är Migrationsverket hänvisad till den sekretessbrytande bestämmelsen som finns i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (generalklausulen).⁴¹ När det gäller frågor om eget företag och uppuren lön omfattas dessa uppgifter i normalfallet av skattedatabassekretessen.⁴²

Företrädare för Migrationsverket uppger i samband med faktagranskningen att myndighetens handläggare har direktåtkomst till Skatteverkets folkbokföringsuppgifter. Det är den sökande som ska uppvisa att anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet. Migrationsverkets handläggare har därför enligt Migrationsverket i normalfallet inte något behov av att ha direktåtkomst till andra myndigheters uppgifter eller register. Vidare menar Migrationsverket att man måste göra en konsekvensbeskrivning av behovet och möjligheterna att skydda uppgifter om anställning innan man begär förändringar i lagstiftningen genom en ny sekretessbrytande bestämmelse. Man anser därför att det är för tidigt att uttala sig i frågan.⁴³

3.2 Rutinen brister vad gäller att klarlägga den sökandes identitet

I anknytningsärenden ska den sökandes identitet vara styrkt för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas, och det är Migrationsverkets handläggare i Sverige som ansvarar för att bedöma om identiteten på den sökande kan anses vara klarlagd. En utmaning i detta är att sökande befinner sig i hemland och att Migrationsverket varken träffar personen eller ser dennes id-handlingar eller andra dokument i original. I stället är handläggarna beroende av lokalanställd personal vid en svensk utlandsmyndighet både för att intervjua den sökande och att kontrollera handlingarna som bifogas ansökan. I vissa länder finns välkända brister i folkbokföringen och en utbredd försäljning av förfälskade dokument som kan användas för att styrka både identitet och släktskap, vilket gör kontrollen av

⁴⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-12-11b.

⁴¹ Skatteverkets uppgifter i beskattningsdatabasen omfattas i normalfallet av absolut sekretess (27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen), Försäkringskassans uppgifter är också i normalfallet oåtkomliga för Migrationsverket på grund av socialförsäkringssekretess (28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen) enligt uppgift i mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-02-22.

⁴² Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁴³ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-12.

dokument till ett viktigt moment i handläggningen.⁴⁴ Den lokalanställda personalen skannar in de dokument som den sökande visar upp, samt bedömer utifrån sin lokalkännedom, kunskap om kultur och sedvänjor, tillgänglig teknisk utrustning och stödmaterial om handlingarna överensstämmer med hur sådana handlingar vanligtvis ser ut i landet eller regionen. Kontrollen av handlingarna innebär dock inte att utlandsmyndigheterna ska bedöma deras äkthet. I stället ska den lokalanställda enligt rutinen skriftligen notera att handlingarna har granskats och göra en tjänsteanteckning i de fall det finns avvikelser eller misstanke om förfalskningar. När Migrationsverkets handläggare tar över ärendet ska de granska de skannade kopiorna, göra vissa registerslagningar och ta del av utlandsmyndighetens eventuella tjänsteanteckningar.⁴⁵ Om handläggaren behöver mer information kan han eller hon be utlandsmyndigheten att kalla in sökande för en ny intervju eller för att kontrollera handlingen en gång till. I praktiken kan dock detta vara mycket tidskrävande med tanke på väntetiden på utlandsmyndigheten samt att den sökande kan ha en lång resväg för att komma dit. Ett alternativ är att handläggaren på Migrationsverket kontaktar den nationella id-enheten på huvudkontoret men detta menar handläggarna sällan sker på grund av att man inte har tillgång till den sökandes originalhandlingar.⁴⁶

Även om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna formellt är tydlig framgår det av våra intervjuer att handläggarna på Migrationsverket i Sverige har olika förväntningar på vad utlandsmyndigheterna ska göra när det gäller att klarlägga identiteten på den sökande. Både handläggare och beslutsfattare på Migrationsverket framhåller att handläggarna normalt sett förlitar sig på de kontroller som de lokalanställda på utlandsmyndigheterna har gjort. Endast i undantagsfall ifrågasätter handläggarna att den sökandes identitet kan betraktas som klarlagd när ärendet lämnas över till Migrationsverket. I intervjuer med handläggare av förlängningsärenden beskriver de att det även förekommer att handläggare i samband med den första ansökan om uppehållstillstånd inte tar fasta på utlandsmyndigheternas noteringar när något ser misstänkt ut och därför behöver kontrolleras.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att det finns svårigheter i arbetet med att klarlägga den sökandes identitet när ansvaret för att kontrollera handlingars äkthet vilar på handläggarna vid Migrationsverket i Sverige, trots att de enbart ser en inskannad kopia av originalhandlingens. Risken för felbedömningar blir dessutom ännu större i de fall handläggaren utgår ifrån handlingens äkthet redan kontrollerats av en lokalanställd vid utlandsmyndigheten.

⁴⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25a, 2019-12-11a, 2019-12-19b, 2020-01-29b, 2019-12-19c, 2020-01-30b och 2020-02-19c.

⁴⁵ Migrationsverket, *Handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*, 2019, s. 123 ff.

⁴⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25b, 2019-10-30b, 2019-11-13a, 2019-11-13b, 2019-12-19b, 2019-12-19c, 2020-01-09c, 2020-02-19c och 2020-02-27.

3.3 Risk för att ärenden inte utreds enhetligt

Bedömningsutrymmet innebär en risk för att ärenden inte utreds enhetligt – främst vad gäller försörjningskravet

I intervjuer framkommer att det finns en risk för att tillståndsenheterna gör olika bedömningar i liknande ärenden på grund av att det finns ett bedömningsutrymme i anknytningsärenden. När det saknas domar och rättspraxis och rättsliga ställningstaganden från Migrationsverkets rättsavdelning har dröjt tvingas handläggare vid olika tillståndsenheter göra egna tolkningar. I intervjuer lyfter handläggare och beslutsfattare ofta fram bedömningen av försörjningskravet som ett område där enheter har tvingats hitta egna lösningar. Till exempel beskriver en handläggare sin upplevelse av situationen: ”Det betyder inte att vi inte gör rätt, men vi kan ofta konstatera att vi skulle ha gjort olika”.⁴⁷

Av våra intervjuer med handläggarna framkommer även att det har utvecklats olika kulturer och lokal praxis på olika enheter när det gäller hur man ska gå till väga när det saknas tillräcklig vägledning. En handläggare beskriver att det finns olika kulturer mellan enheterna på följande sätt: ”Det finns enheter som har en hårdare kultur och gör restriktivare bedömningar, medan andra enheter har fått kritik för att de är för snälla i sina bedömningar”.⁴⁸

Utlandsmyndigheternas arbete varierar i kvalitet

Med tanke på förekomsten av förfalskade dokument och bristfällig folkbokföring i många länder är de intervjuer som utlandsmyndigheten genomför ett viktigt moment i prövningen av ett anknytningsärende. Lokalanställda på utlandsmyndigheterna ansvarar för att intervjua och ställa relevanta följdfrågor till den sökande. Det är även centralt att den som intervjuar förstår varför en viss fråga ställs för att kunna värdera svaret och själv avgöra om en följdfråga krävs, utöver de eventuella extrafrågor som handläggaren i Sverige redan har beställt. Den lokalanställda har enbart tillgång till de instruktioner som denne har fått från handläggaren i Sverige i form av mallar för intervjun, och eventuella extrafrågor, men har inte tillgång till övrig information i ärendet. Handläggarna i Sverige kan ha svårt att formulera exakta frågor då de inte kan förutse vilka svar som ges och därmed vilka följdfrågor som det finns behov av att ställa.⁴⁹

I våra intervjuer med handläggare och beslutsfattare på Migrationsverket framkommer att kvaliteten på utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden varierar betydligt. Intervjuade ger exempel både på utlandsmyndigheter där arbetet upplevs fungera utmärkt och på sådana där det

⁴⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-30b.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-12-11a.

⁴⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-12-19b, 2019-12-19c, 2020-01-29b, 2020-01-30b, 2020-01-30c och 2019-01-09a.

finns tydliga brister, till exempel i hur man genomför intervjuer och skriver protokoll. Variationerna kan till exempel avse i vilken utsträckning man ställer kritiska följdfrågor och vilken förståelse som finns om varför man ställer vissa frågor. Vidare har vissa utlandsmyndigheter under perioder varit hårt arbetsbelastade, vilket även har påverkat kvaliteten på stödet till Migrationsverkets handläggare. Intervjupersonerna uppger dock att kvaliteten på utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden generellt har blivit bättre de senaste åren.⁵⁰

Skillnader i organiseringen av arbetet på Migrationsverkets tillståndsenheter innebär en risk för att handläggningen inte genomförs enhetligt

Variationerna i tillämpningen av handlägningsrutinerna beror delvis på hur Migrationsverkets tillståndsenheter har organiserat arbetet och hur man prioriterar mellan olika ärenden. Det kan till exempel gälla när och om en enhet ska lämna över ett ärende till en annan enhet, vilket görs om handläggaren bedömer att det krävs en intervju med anknytningspersonen som är hemmahörande i en annan region. Det kan även gälla hur många kompletteringar av ett ärende som man maximalt bör göra innan man går till beslut, liksom vilka instruktioner handläggarna lämnar till personalen på utlandsmyndigheterna.⁵¹ Ett annat område där handläggningen kan variera, enligt våra intervjuer, är när den handläggande enheten anser att man behöver göra en intervju med anknytningspersonen, utöver att be om skriftliga kompletteringar. Det kan också variera om man bedömer att det krävs en intervju med anknytningspersonen i Migrationsverkets lokaler eller om det räcker med att genomföra den per telefon eller via videolänk.⁵² Ytterligare variationer som framkommer i våra intervjuer är att de regionala migrationsdomstolarna kan göra olika bedömningar i domslut i liknande fall, vilket resulterar i att olika enheter kan utveckla egen praxis beroende på vilken migrationsdomstols geografiska område man tillhör.⁵³

Intervjun med anknytningspersonen utförs på olika sätt

I våra intervjuer framkommer att ett kritiskt moment i handläggningen av anknytningsärenden är att avgöra om prövningen av anknytningen kräver en intervju

⁵⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-01-30c och 2020-02-19b.

⁵¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-30b, 2019-11-13a, 2019-12-11a, 2019-12-17 och 2020-01-09b.

⁵² Av en utvärdering av telefonintervjuer i anknytningsärenden som Migrationsverket gjorde 2018 framgick att det fanns stora skillnader mellan enheterna när det gällde hur ofta man gjorde telefonintervjuer. Av utvärderingen framgick att Region Mitt använde telefonintervjuer i 63 % av fallen medan andra regioner knappt använde telefonintervjuer överhuvudtaget. Utvärderingen visade vidare att telefonintervjuer enligt Migrationsverket var "rätt val" i 70 % av fallen och att telefonintervjuer borde användas i betydligt fler ärenden. (Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-10-23. Migrationsverket, *Rapport – Uppföljning telefonutredningar i anknytningsärenden*, 2018).

⁵³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25b och 2020-01-29b.

med anknytningspersonen. Det finns en checklista för när en intervju bör göras, även om det finns ett visst bedömningsutrymme för detta i varje enskilt fall. I de allra flesta fall görs ingen intervju med anknytningspersonen om det inte finns särskilda skäl.⁵⁴

Enligt den rutinen som gäller sedan 2017 ska handläggningen inledas med ett skriftligt förfarande. Därefter ska handläggaren ta ställning till om det krävs en muntlig intervju och i vilken form som intervjun i så fall ska genomföras, telefon, videolänk eller personligt besök hos Migrationsverket.⁵⁵ I rutinen finns dock ett antal fall där det inte anses lämpligt att göra telefonintervjuer.⁵⁶ År 2020 tog Migrationsverket fram en särskild rutin om videointervjuer där det framgår att man ska använda myndighetens videoutrustning i de fall det är möjligt. Av rutinen framgår också när videointervjuer är mindre lämpliga och när intervjuer ska genomföras vid ett fysiskt möte.⁵⁷

Av våra intervjuer framkommer samstämmiga uppgifter om att andelen ärenden där man gör en intervju med anknytningspersonen, till exempel för att kontrollera släktband och anknytning, har minskat under de senaste åren på grund av styr signaler inom myndigheten om att handläggarna bör vara mer restriktiva i den delen. Handläggarna uppger att sådana intervjuer är något de måste kunna motivera tydligt för att kunna genomföra. I de fall handläggaren bedömer att det krävs en intervju är det även vanligare att den görs per telefon.⁵⁸ Telefonintervjuer sparar viss tid och resurser och ärendet behöver inte flyttas över till annan enhet eller region om anknytningspersonen bor i en annan del av landet.

Intervjuade handläggare och beslutfattare menar dock att rutinen att minska antalet fysiska intervjuer innebär vissa risker. Till exempel är det svårare att bedöma trovärdigheten i redogörelser och kontrollera att det är rätt person man talar med. Man kan inte kontrollera om anknytningspersonen får hjälp med att besvara frågor eller till exempel har uppgifter nedskrivna på ett papper och läser innantill. Handläggarna kan kontrollera personnummer och ställa kontrollfrågor. Riskerna med telefonintervjuer utesluter dock inte att metoden kan vara tillräcklig

⁵⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25b, 2019-12-10, 2019-12-11a, 2019-12-19b och 2020-01-29b.

⁵⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-12-11a och 2019-12-19c.

⁵⁶ Telefonutredning bör inte genomföras vid:

- o risk för tvångsäktenskap eller människohandel
- o intervju med flera personer
- o komplicerade ärenden (tidigare förhållanden)
- o utredningar som kan förväntas pågå i mer än en timma
- o utredningar avseende känsliga uppgifter.

Migrationsverket, *Rapport – Uppföljning telefonutredningar i anknytningsärenden*, 2018.

⁵⁷ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-12-10. "Exempel på utredningar som kanske inte lämpar sig för videoutredning är när de som ska utredas är traumatiserade, har en hörsel- eller synnedättning eller där svåra och komplicerade händelseförlopp ska klargöras." (Migrationsverket, *Rutinhandboken för Besök och bosättning, Videoutredningar i asyl- och tillståndsärenden*, 2020.)

⁵⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-01-30c, 2020-02-19b, 2020-02-27 och 2020-04-29.

i vissa fall. Telefonintervjuer kan även genomföras i syfte att överväga eller förbereda en fysisk intervju vid ett senare tillfälle. Om det rör sig om att göra kompletteringar har det också fördelen att ärendet inte behöver styras om till en annan region.⁵⁹

3.4 Centrala utvecklingsprojekt har haft svårt att leverera

Migrationsverket har under de senaste åren bedrivit ett antal utvecklingsprojekt i syfte att effektivisera handläggningen av anknytningsärenden.⁶⁰ Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppger att det i regel finns ambitioner om och omfattande kravspecifikationer för vad utvecklingsprojekten ska leverera. En konsekvens är att man inte sällan får så kallade restlistor med sådant som man inte hunnit ta omhand inom ramen för projekten, som i sin tur resulterar i nya utvecklingsprojekt. En delförklaring till att projektet inte nått ända fram har varit resursbrist. En annan förklaring som nämns är att styrningen varit otydlig.⁶¹

Av särskilt intresse för vår granskning är *IDAR-projektet (Införande av digitalt arbetssätt, rätt från början)*. Bakgrunden till IDAR var att Migrationsverket bedömde att det processorienterade arbetssätt med ”standardiserat ärendeflöde” för anknytningsärenden som handläggningssystemet byggde på, inte hade implementerats fullt ut i organisationen. Projektet genomförde därför en försöksverksamhet där ett team av handläggare per region skulle arbeta enligt arbetssättet i IDAR medan övriga team på tillståndsenheterna arbetade som vanligt. Det finns dock en samstämmig bild i organisationen om att IDAR aldrig fungerade som tänkt.

Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppger att det beror på att projektet aldrig tillfördes de resurser som behövdes, på grund av budgetläget.

⁵⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-01-29b, 2020-01-30b och 2020-01-30c. Migrationsverket uppger att myndigheten i februari 2021 tog fram rutiner för att ge möjlighet att genomföra intervjuer via Skype med anknytningspersoner i Sverige. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁶⁰ De viktigaste av dessa utvecklingsprojekt har varit:

- *IDAR (Införande av digitalt arbetssätt, rätt från början)* syftade till att införa ett enhetligt arbetssätt i fråga om digitala tillståndsärenden och utbildning i hur handläggningsstödet i E3 skulle användas på effektivaste sätt i den operativa verksamheten med tillståndsärenden på Migrationsverket. (Migrationsverket, *Projektspecifikation IDAR*, 2017).
- *VIDAR (Vidareutveckling Digitalt Arbetssätt Rätt från början)* skulle vidareutveckla handläggningsstödet för tillståndsprövningen, där bland annat anknytningsärenden ingår. Projektet skulle genomföra utvecklingsinsatser som effektiviserade handläggningsprocessen och ökade antalet kompletta och korrekta ansökningar av typen studerande-, anknytnings- och arbetstillstånd. (Migrationsverket, *bilaga till Projektspecifikation för VIDAR*, 2017.)
- *eDAR (e-tjänster Digitalt Arbetssätt Rätt från början)* syftade till att modernisera och utveckla de digitala tjänsterna för ansökan i tillståndsärenden. Det övergripande syftet med projektet var att öka andelen e-ansökningar och andelen kompletta ansökningar (rätt från början) och därmed öka digitaliseringsgraden. (Migrationsverket, bilaga till Projektspecifikation för projekt eDAR, 2017.) Meningen var att de tre projekten eDAR, VIDAR och IDAR skulle löpa parallellt och genomföra gemensamma aktiviteter och planering samt dela vissa resurser.

⁶¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-06-02, 2020-06-24, 2020-11-11 och 2020-11-13.

Om IDAR hade fått de resurser som krävdes skulle det i sin tur gått ut över övrig anknytningsprövning genom att äldre ärenden skulle blivit ännu äldre på bekostnad av att IDAR arbetade med inflödet av nya ärenden. Ärenden behövde därför ställas i kö och därför förlorade projektet hela sin funktion, det vill säga att handläggarna skulle arbeta i en tidsatt process.⁶²

IDAR-projektet är nu avslutat. En arbetsgrupp bestående av företrädare för regionerna och Migrationsverkets huvudkontor har kommit överens om ett förslag på ett nytt arbetssätt som bygger på att regionerna ska avropa ärenden från skanningsenheten i Umeå och som regionerna förklarat sig nöjda med.⁶³ Inom myndigheten pågår dock fortfarande diskussioner om det nya arbetssättet då det bedöms kollidera med andra långsiktiga utvecklingsinsatser, den så kallade digitala transformationen. Det har därför ännu inte fattats något beslut om och i så fall när ett nytt arbetssätt ska introduceras.⁶⁴

Det finns risker med digitalisering och automatisering

Migrationsverket har som uttalad ambition att digitalisera och automatisera sina processer mer, i enlighet med regeringens mål och krav på verksamheten. Det är särskilt angeläget inom prövningen av anknytningsärenden, där fortfarande ungefär hälften av ansökningarna kommer in via en pappersansökan som skannas in innan de kan handläggas digitalt.⁶⁵ Representanter från Migrationsverkets huvudkontor framför att det kan vara svårt att automatisera handläggningen fullt ut. Handläggningen av anknytningsärenden innefattar till exempel utredningstunga moment såsom intervjuer med muntliga utsagor som behöver tolkas och bedömningar av försörjningskrav, även om vissa andra moment kan vara möjliga att automatisera.⁶⁶

⁶² Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-06-02, 2020-06-24, 2020-11-11 och 2020-11-13. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁶³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11, 2020-06-24, 2020-06-02 och 2020-11-13.

⁶⁴ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁶⁵ Under de senaste fem åren har andelen inkomna elektroniska ansökningar vad gäller förstagångsansökningar i anknytningsärenden varit kring 50 %.
Källa: Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2021-01-15 (uppgifter hämtade från Migrationsverkets statistiksystem Simba och eLis.)

⁶⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11, 2020-06-24, 2020-06-02 och 2020-11-13.

4 Har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna kapacitet att genomföra handläggningsrutinen på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen visar att Migrationsverket har organiserat verksamheten på ett sätt som stödjer handläggningen av anknytningsärenden, men arbetet behöver utvecklas ytterligare. Det handlar dels om stöd i form av rättsliga ställningstaganden vid ny lagstiftning, dels om stöd i organisationen som rör frågor om granskning av dokument.

Granskningen visar också att Migrationsverkets kompetensförsörjning brister när det gäller stöd, kompetensutveckling och personalförsörjning. Möjligheterna till kompetensutveckling är i praktiken begränsade. Det gäller såväl utbudet som erbjuds som de praktiska möjligheterna att ta del av utbildningar, på grund av hög arbetsbelastning och platsbrist på utbildningarna. Migrationsverket har även förlorat kompetens inom handläggningen av anknytningsärenden när mer erfaren personal har slutat på grund av besparingskrav och neddragningar.

Handläggningsstödet är vidare bristfälligt vid utlandsmyndigheterna. Det handlar både om otillräckligt stöd i form av handledningar och tillgången till teknisk utrustning. Det saknas en lägsta standard för vilken utrustning eller vilket stöd som ska finnas tillgängligt på utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen bedömer därför att det är av stor vikt att Migrationsverket förvaltar resultatet av det utvecklingsarbete som bedrivits i det så kallade IDUM-projektet och som bland annat handlar om att utveckla förmågan att upptäcka oäkta handlingar.

4.1 Migrationsverket har inte säkerställt att personalen har rätt kompetens

Migrationsverket har erbjudit kompetensutveckling till sin personal via sin portal *Kompassen*.⁶⁷ Det finns ett grundläggande kursutbud som omfattar såväl mer allmänna kurser om migration och statsförvaltning som specifika kurser om handläggning av anknytningsärenden. Alla nyanställda på Migrationsverket, oavsett befattning, ska enligt HR-avdelningen genomgå ett obligatoriskt introduktionsprogram. När det gäller anknytningsärenden finns det ett material som består av workshoppar, webbutbildningar, övningar på olika fall (så kallade

⁶⁷ *Kompassen* har sedan granskningen genomfördes ersatts av ett nytt system, *Migrationsverkets lärlplattform*. Mejil från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

”case”) och självstudier.⁶⁸ Även om HR-avdelningen vid Migrationsverket ansvarar för den centrala utbildningskatalogen ligger det faktiska utbildningsansvaret på de som äger resurserna, det vill säga regionerna. Flera regioner har också tagit fram egna utbildningar.⁶⁹

Decentraliserat ansvar för kompetensförsörjningen

Den huvudsakliga introduktionen och kompetensutvecklingen sker decentraliserat, det vill säga i regionerna och på tillståndsenheterna. Det är ytterst enhetschefen som har ansvar för att personalen har rätt kompetens. Vidare har kollegial kompetensutveckling via beslutsfattarna en central roll, till exempel genom att leda diskussioner med exempel från olika verkliga fall.

Flera regioner och enheter har utvecklat egna former för erfarenhetsutbyte. På regionkanslierna finns verksamhetsexperter dit handläggare kan lyfta vissa frågor.⁷⁰ Tidigare uppges det ha funnits nätverk och samordningsmöten för beslutsfattare. Intervjuade menar att dessa grupper varit uppskattade för att skapa tydlighet i hur bedömningar ska göras. Till exempel beskriver en beslutsfattare det på följande sätt: ”Samordningsmötena för tillståndsfrågor har varit jätteviktiga för att göra frågor tydliga”.⁷¹ I våra intervjuer lyfter man även fram att det finns farhågor om att det inte finns tillräckliga kanaler för erfarenhetsutbyte på myndighetsnivå. En beslutsfattare beskriver till exempel att erfarenhetsutbytet är otillräckligt: ”Kunskapen finns men sprids inte inom myndigheten”. Migrationsverket uppger i samband med faktagranskning att man nu infört en ny mötesstruktur som innebär att rättsliga frågor diskuteras i särskilda beslutsfattarmöten, där representanter för rättsavdelningen deltar och bistår med rättslig expertis. Frågor som inte kan hanteras i detta forum hänskjuts till särskilda enhetschefsmöten, där rättsavdelningen är representerad genom enhetschefen för migrationsrättsenheten.

⁶⁸ Migrationsverkets HR-avdelning har i ett skriftligt svar plus intervju redogjort för det kompetensutvecklingsprogram som funnits sedan 2015. Alla nyanställda på Migrationsverket, oavsett befattning, ska enligt HR-avdelningen genomgå ett obligatoriskt introduktionsprogram. Programmet består av två block, där det första, Välkommen till Migrationsverket, innehåller ett antal webbutbildningar och det andra blocket, Gemensamma utgångspunkter, innehåller fyra seminarier. När det gäller anknytningsärenden finns det ett material som riktar sig personal inom verket som byter roll och ska börja handlägga anknytningsärenden. Detta material lämpar sig även för nyanställda. Det består av workshoppar, webbutbildningar, caseövningar och självstudier. Detta material är centralt framtaget men själva genomförandet ansvarar regioner och enheterna för. Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-06-04, intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-06-09b.

⁶⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-12-19c, 2019-01-09a, 2020-01-30a och 2020-02-19a.

⁷⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-30b, 2019-11-13a, 2019-11-13b, 2019-12-19c, 2020-01-30c, 2020-02-07c och 2020-02-19b.

⁷¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-02-19c, 2020-01-29b, 2020-01-30b och 2020-04-29.

Utöver dessa möten hålls det möten som syftar till att ta fram lösningar och förändringar i processerna i tvärfunktionella grupper som kallas processnätverk.⁷²

Flera faktorer bakom variationer i kompetensutvecklingen

I våra intervjuer uppger de intervjuade att möjligheterna till kontinuerlig kompetensutveckling i praktiken ofta är begränsade. Det gäller såväl utbudet som erbjuds som de praktiska möjligheterna att ta del av utbildningarna. Som orsaker anges hög arbetsbelastning, hög personalomsättning och platsbrist på utbildningarna.⁷³

För den personal som anställdes under den mycket ansträngda perioden 2015–2016 uppger de intervjuade handläggarna att introduktionen var ytterst summarisk. De mer erfarna handläggarna tilldelades en mentorroll och fungerade som en del i kompetensutvecklingsarbetet. Vidare visar våra intervjuer att det finns en efterfrågan på mer och fler avancerade utbildningar som är specifikt inriktade mot olika moment vid handläggningen av anknytningsärenden. Intervjuade nämner kurser i intervjuteknik, bevisvärdering, skenindikationer, företagarendena och coaching samt kulturella skillnader mellan olika länder som sådant man skulle vilja se utbildningar i.⁷⁴

Migrationsverket har i samband med omställningen av organisationen till det nya budgetläget minskat antalet tillståndsenheter. Bland annat har man minskat antalet personer som arbetar med anknytningsärenden i Region Stockholm, som generellt har mer komplexa och utredningstunga anknytningsärenden då många anknytningspersoner bor i regionen. Företrädare för den operativa verksamheten i Region Stockholm beskriver att en konsekvens av neddragningarna bland annat är att mer erfarna handläggare och beslutfattare har bytt arbetsuppgifter eller slutat, vilket har lett till ett kompetenstapp.⁷⁵

Ojämn kompetens bland utlandsmyndigheternas personal

Utlandsmyndigheterna kan själva påverka vilken rekrytering och kompetensutveckling som ska ske av lokalanställda.⁷⁶ Av Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Migrationsverket framgår att personalens kompetens på utlandsmyndigheterna brister vad gäller kontroll av handlingar och klarläggande av identitet.⁷⁷ Att det

⁷² Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁷³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-11-13c, 2019-12-11b, 2019-12-19b och 2019-01-09a.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-11-13c, 2019-12-11b, 2019-12-19b och 2019-01-09a.

⁷⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-01-09c.

⁷⁶ Det är utlandsmyndighetens chef (ambassadören eller konsuln) som formellt (men i praktiken chefen för migrationssektionen) som är ansvarig för att de lokalanställda får relevant kompetensutveckling.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25b, 2019-11-13a, 2019-12-19c, 2020-01-09b, 2020-01-29b, 2020-01-30b, 2020-01-30c och 2020-02-07b.

finns behov av och önskemål om att förstärka kompetensen hos personalen vid utlandsmyndigheter framgår också av de intervjuer som Riksrevisionen gjort med utsända handläggare och lokalanställda.⁷⁸

Migrationsverket har under de senaste åren infört ett digitalt utbildningsprogram som är riktat till anställda på utlandsmyndigheterna på grund av att det finns stor efterfrågan på utbildning.⁷⁹ Det är dock de enskilda utlandsmyndigheterna som ansvarar för vilka utbildningsinsatser som lokalanställda kan ta del av.⁸⁰

Utbildningen är inte obligatorisk och någon uppföljning av vilka som deltar görs inte. Det finns även efterfrågan på riktade utbildningar, till exempel i att bedöma id-handlingar och i att identifiera människohandel.⁸¹

Schengenhubbar har sämre förutsättningar att kontrollera handlingar och klarlägga identiteten på den sökande än övriga utlandsmyndigheter

Utlandsmyndigheternas kontroll av den sökandes handlingar och dokument förutsätter att de lokalanställda har fördjupade kunskaper om ett visst lands administrativa processer, kultur och seder samt om hur vigselbevis och pass normalt ser ut i landet. En del utlandsmyndigheter får en stor del av ansökningarna från ett fåtal länder i närområdet, och kan också rekrytera lokalanställda från dessa länder. Givet att det finns tillräckliga resurser har de därför bättre förutsättningar för att bygga upp en god kännedom om enskilda länder och om hur handlingarna från landet normalt ser ut. Vid de fem så kallade Schengenhubbarna som tar emot ansökningar från sökande som befinner sig inom EU, men som ursprungligen kommer från ett stort antal länder, saknas ofta förutsättningarna för att bygga upp en sådan detaljerad kunskap.⁸² Detta gäller särskilt om personalen saknar både nödvändiga kunskaper och hjälpmedel. I intervjuerna framgår till exempel att en Schengenhubb kan ha sökande från över 70 nationaliteter som befinner sig i 17 europeiska länder.⁸³ Migrationsverket

⁷⁸ Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-11, 2020-02-12, 2020-02-13, 2020-09-24, 2020-10-01 och 2020-10-09.

⁷⁹ Tidigare hade bedrev Migrationsverket utbildningar på plats med betydligt färre deltagare och till en högre kostnad. Betydligt fler utbildas i dag jämfört med tidigare och då utbildningen sker via videolänk blir kostnaden betydligt lägre. Upplägget är standardiserat med olika block uppdelat på en grundläggande nivå och mer avancerad nivå. Där tar man bland annat upp ämnen såsom tjänstemannarollen, utredningsmetodik och handläggningssystemen Wilma och E2. Intervjuade vid utlandsmyndigheterna verkar också nöjda med utbildningen, även om någon enstaka intervjuad ansåg sig själv överkvalificerad. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-22.

⁸⁰ Migrationsverket uppger att man nu löpande digitaliserar framtagna utbildningar, t.ex. har gemensamma utgångspunkter i introduktionsprogrammet digitaliserats. Detta bör råda bot på platsbrist framöver till viss del. Allt kan dock inte digitaliseras. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁸¹ Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-09-24, 2020-10-01 och 2020-10-09.

⁸² Dessa är Aten, Berlin, Madrid, Paris och Rom.

⁸³ Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-11.

förefaller inte heller ha genomfört riktade insatser för att förstärka den landspecifika kompetensen hos anställda vid Schengenhubbarna.⁸⁴

Migrationsverket har påbörjat utvecklingsinsatser när det gäller granskning av handlingar

Migrationsverket har under 2018–2020 bedrivit ett arbete för att förbättra förmågan att upptäcka falska handlingar. Arbetet har främst skett inom ramen för det så kallade IDUM-projektet.⁸⁵ Projektet syftade i huvudsak till att ta fram förslag till nya arbetssätt och metoder, använda ny teknisk utrustning och öka kompetensen inom området. En central del i projektet var stationeringen av en id-expert vid ambassaden i Amman. Id-experten hade också ett regionalt uppdrag att stödja de övriga ingående utlandsmyndigheterna.⁸⁶ Förutom att vara ett stöd i den dagliga granskningen av dokumenten, höll id-experten utbildningar i dokumentgranskning samt följde upp kvaliteten i granskningen genom stickprovskontroller. De utvalda utlandsmyndigheterna fick tillgång till ny utrustning, och under projektet tog man fram granskningsmallar och utbildningsmaterial. De uppföljningar som gjordes under projektets gång visar tydliga förbättringar i de utvalda utlandsmyndigheternas förmåga att upptäcka falska handlingar.⁸⁷

I våra intervjuer framkommer att processledaren för id-frågorna vid digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) på Migrationsverket har fått i uppdrag av generaldirektören för Migrationsverket att ta fram förslag till styrande dokument utifrån IDUM-projektets rekommendationer i slutrapporten. Ett förslag ska vara färdigt under det första kvartalet 2021.⁸⁸ Migrationsverket uppger i samband med faktagranskningen att en bred implementering av metoden förväntas innebära att andelen ärenden där återopade dokumentets äkthet inte fastställts minskar. Ett beslut om införande vid utvalda utlandsmyndigheter beräknas ske tidigast under det andra kvartalet 2021.⁸⁹ Vidare hänvisar Migrationsverket i samband med faktagranskningen till att myndigheten inom ramen för EU-samarbetet har bedrivit ett omfattande arbete med att införa den så kallade interoperabilitetsförordningen, som man

⁸⁴ Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-11.

⁸⁵ IDUM-projektet som (delvis) finansierades av inre säkerhetsfonden (ISF) genomfördes under perioden november 2018–april 2020. I projektet ingick ambassaderna i Amman, Beirut, Kairo och Khartoum medan tillståndsenheterna i Norrköping och Jönköping var referensenheter.

⁸⁶ Det övergripande målet för projektet var följande: "En metod har utvecklats för hur vi ska genomföra tillförlitliga och enhetliga ID-kontroller vid utlandsmyndigheterna i pilotregionen. Metoden ska efter utvärdering kunna tillämpas som arbetssätt i andra regioner."

För att kunna uppnå målet fanns tre delmål:

"Delmål 1: Migrationsverkets arbete med omvärldsanalys kring kontroller av ID-handlingar och andra dokument har utvecklats.

Delmål 2: Förslag till arbetssätt har tagits fram och genomförts.

Delmål 3: Förslag till stödjande insatser har tagits fram och genomförts."

⁸⁷ Migrationsverket, *Slutrapport för IDUM - Styrkt identitet - En pilot för utvecklad ID-kompetens*, 2020.

⁸⁸ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-11-12.

⁸⁹ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08. Mejl från företrädare för Migrationsverket 2021-02-16, 2021-03-17.

uppger kommer att innebära flera förbättringar.⁹⁰ Arbetet har tagit lång tid och har krävt en omfattande IT-utveckling och kommer att kräva omfattande utbildningsinsatser.⁹¹ Införandet kräver också att vissa begränsningar i svensk lagstiftning undanröjs när det gäller att använda sig av biometriska kontroller i samband av ansökan i bland annat anknyningsärenden.⁹²

Sverige har inte kommit lika långt när det gäller att granska och bedöma äktheten i handlingar

Av våra intervjuer med företrädare för Migrationsverkets huvudkontor framgår att Sverige inte har kommit lika långt när det gäller arbete med att upptäcka falska handlingar jämfört med andra ledande länder inom området såsom Tyskland, Nederländerna och Norge. Särskilt eftersatt beskrivs id-frågan vara i just anknyningsärenden. En av förklaringarna som anges till att myndigheten inte har prioriterat frågan högre är att asylprövningen av kostnadsskäl varit mer prioriterad. Att pröva identiteten är även enklare i asylärenden då handläggaren på Migrationsverket träffar den sökande fysiskt och kan ta del av originalhandlingar.

I våra intervjuer med ansvariga för id-frågor vid Migrationsverket lyfts Norge och Tyskland som bra exempel på länder som har högre kompetens och som har utvecklat ett arbetssätt när det gäller att granska handlingar som ligger före Sverige. Norge har till exempel etablerat ett nät av utsända id experter som är kopplade till ambassaderna. Norge har också en rutin som innebär att en handläggarna vid landets motsvarighet till Migrationsverket (Utländingsdirektoratet) alltid granskar originalhandlingarna och vid behov kan lyfta frågor till den utsända id-experten, som i sin tur kan lyfta frågor till den

⁹⁰ Det handlar bland annat om att förenkla informationsutbytet mellan medlemsländerna, göra kontrollerna av EU:s yttre gränser effektivare, göra det lättare att upptäcka falska identiteter och bidra till att förebygga och bekämpa olaglig migration. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁹¹ Den 14 maj 2019 antog rådet två förordningar om interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området rättsliga och inrikes frågor. Förordningarna stödjer ett enklare informationsutbyte som kommer att förbättra säkerheten i EU avsevärt, göra kontrollerna vid EU:s yttre gränser effektivare, förbättra spårningen av multipla identiteter och bidra till att förebygga och bekämpa olaglig migration. Samtidigt skyddas de grundläggande rättigheterna. Genom förordningarna införs följande komponenter för att öka interoperabiliteten:

- En europeisk sökportal där man kan söka i flera informationssystem samtidigt, med både biografiska och biometriska data.
- En gemensam biometrisk matchningstjänst där man kan söka och jämföra biometriska data (fingeravtryck och ansiktsbilder) från flera system.
- En gemensam databas för identitetsuppgifter med biografiska och biometriska uppgifter från olika EU-informationssystem om personer från länder utanför EU.
- En detektor för multipla identiteter som kontrollerar om de biografiska uppgifterna i en sökning finns andra anknutna system. Detektorn gör att man kan upptäcka om det finns flera identiteter med samma biometriska uppgifter.

Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

⁹² Migrationsverket uppmärksammade i november 2020 regeringen på dessa hinder. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning 2021-03-08 och Migrationsverket, *Komplettering gällande befintlig hemställan*, 2020-11-30.

nationella id-enheten vid det norska Utrikesdepartementet.⁹³ Migrationsverket i Sverige har i en intern rapport från 2019 tagit upp frågan om behovet av en mer samordnad modell för id-kontroll, med hänvisning till erfarenheter från Danmark och Norge. I dessa länder har id-relaterade funktioner slagits samman till en gemensam myndighet, "ett nationellt id-center", som syftar till att bistå samtliga myndigheter när det gäller att klarlägga identitet.⁹⁴

4.2 Migrationsverket har en stödjande organisation för arbetet med anknytningsärenden men dokumentgranskningen brister

I arbetet med anknytningsärenden har handläggare och beslutsfattare tillgång till ett antal handböcker och processbeskrivningar (se vidare bilaga 1). Av våra intervjuer framgår att handläggare och beslutsfattare i stort sett är nöjda med det stöd i handläggningen som finns i form av handböcker. Över lag beskriver handläggarna och beslutsfattarna att handböckerna är en god hjälp i deras arbete, även om vissa menar att fler konkreta situationer och exempel borde tas upp.⁹⁵

De lokalanställda migrationsassistenterna vid utlandsmyndigheten har via utlandsmyndigheternas intranät (UM-Net) tillgång till Migrationsverkets handbok (*Handbok för handläggning av Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*) som också är översatt till engelska.⁹⁶ Däremot beklagar vissa lokalanställda att man av säkerhetsskäl inte har behörighet att ta del av information om ärendena som finns i ärendehanteringssystemet Wilma.⁹⁷

En återkommande iakttagelse från våra intervjuer med den operativa verksamheten på Migrationsverket är att man framför kritik mot det rättsliga stödet centralt på myndigheten. Det handlar både om bristen på rättsliga ställningstaganden vid ändrad lagstiftning och om svårigheter att få svar i tid i kontakterna med myndighetens rättsavdelning. I båda fallen handlar kritiken om

⁹³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-18, 2019-10-22, 2020-03-12 och 2020-11-09. Intervju med id-expert, norska ambassaden i Amman 2020-10-07. Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-12-16.

⁹⁴ Migrationsverket, *Översyn Id-hantering inom processområdena Tillstånd & Asyl. Arbetsgruppens och delprocess Identitets rapport*, 2019, s. 7. Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2019-10-30.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-11-13b, 2019-12-11b och 2019-12-19c.

⁹⁶ De utvalda utlandsmyndigheterna har också som komplement till handboken tagit fram lokala rutiner av mer administrativ och praktisk karaktär. En ambassad i vårt urval har också tagit fram eget referensmaterial för att lättare kunna upptäcka falska handlingar från de länder som ligger inom utlandsmyndighetens ansvarsområde. Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-13, 2020-10-01 och 2020-10-09.

⁹⁷ Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-13, 2020-10-01 och 2020-10-09. Inom ramen för projektet SE-UM (Förbättrad service och effektivare handläggning vid utlandsmyndigheterna), som pågår under våren 2021, ser Migrationsverket över möjligheterna till ökad behörighet för lokalanställda, vilket skulle innebära att de kan ta del av mer information i Wilma. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

långa ledtider, som i sin tur inverkar negativt på handläggningstiderna. Handläggarna som vi intervjuat upplever att det inte sällan tar relativt lång tid att få del av rättsliga ställningstaganden vid ny lagstiftning. Likaså tar det tid innan det kommer domar från migrationsdomstolarna som kan ge vägledning i arbetet. Det förekommer även att motstridiga svar ges från olika experter inom myndigheten. Sammantaget är detta försvårande omständigheter i handläggningen.⁹⁸

Vidare finns vid Migrationsverket en särskild nationell id-enhet som ska vara en expertfunktion för id-relaterade frågor för alla typer av ärenden.⁹⁹ Av våra intervjuer framgår dock att id-enhetens expertis endast tillfrågas undantagsvis i anknytningsärenden, på grund av att man saknar originalhandlingar. Den sökandes dokument i ett anknytningsärende visas normalt upp vid utlandsmyndigheten, till skillnad från vid asylärenden där handläggarna ser handlingarna i original. Id-enheten uppges även ha ett större fokus på asylärenden som varit ett högre prioriterat ärendeslag jämfört med andra ärendeslag.¹⁰⁰

Av våra intervjuer framkommer att det inte finns någon fastslagen lägsta standard för vilken utrustning som ska finnas tillgänglig på utlandsmyndigheterna när det gäller att granska id-handlingar och övriga dokument. Ansvar för att anskaffa utrustning har legat på de enskilda utlandsmyndigheterna, och UD hade resursansvaret för migrationsverksamheten fram till och med december 2019. Av våra intervjuer och av protokoll från UD:s genomförda inspektioner, där Migrationsverket har medverkat, framgår att det varierar vilken utrustning som finns tillgänglig vid utlandsmyndigheterna och om denna används. Det framkommer till exempel att de utlandsmyndigheter som ingick i IDUM-projektet har fått ny teknisk utrustning och handledning i hur man använder den.¹⁰¹

4.3 Krav på effektiviseringar innebär risk för rutinen inte följs fullt ut

När det gäller handläggningen av anknytningsärenden är det tydligt att arbetssituationen tidvis varit mycket ansträngd på grund av tillströmningen av ansökningar. I våra intervjuer med handläggare framkommer att det finns delade meningar om ifall man har tillräckligt med tid i handläggningen, men de flesta menar att man avsätter den tid som krävs. Tidsfaktorn uppfattades som ett större problem under tidigare år, när andelen oavslutade ärenden var betydligt högre och

⁹⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25a, 2019-10-25b, 2019-10-30b, 2020-01-09b, 2020-02-07a, 2020-02-07b och 2020-02-19c.

⁹⁹ Enheten har tidigare varit placerad vid Region Stockholm men är nu placerad vid utlandssektionen på den nationella operativa avdelningen (NOA) vid myndighetens huvudkontor.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-30a och 2020-11-10.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-09 och 2020-11-10. Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-11, 2020-02-12, 2020-02-13, 2020-09-24, 2020-10-01 och 2020-10-09. Migrationsverket *Översyn Id-hantering inom processområdena Tillstånd & Asyl. Arbetsgruppens och delprocess Identitets rapport*, 2019, s. 48 f.

det fanns ett större fokus på produktion. Men ett kritiskt moment i handläggningen kan till exempel vara att ha tillräckligt med tid för att pröva seriositeten i en anknytning som ligger till grund för beslut.

Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppger att man sedan 2018 har infört så kallad tillitsbaserad styrning inom myndigheten. I det senaste budgetunderlaget skriver Migrationsverket bland annat att ”ett ytterligare steg mot en effektivare myndighet tas genom ett mer uttalat fokus på ett förhållningssätt som baseras på tillit och ansvarstagande”. Arbetssättet ska bland annat bidra till ökad dialog och samverkan inom myndigheten, med en tydligare koppling till mål och ekonomiska förutsättningar i stället för detaljstyrning.¹⁰² Även om myndigheten formellt alltså har bytt styrmodell sedan några år tillbaka framkommer av våra intervjuer med den operativa verksamheten att det finns tendenser till att det informellt lever kvar en slags ”pinnjakt” med krav på produktion, det vill säga att avgöra ett visst antal ärenden under en viss tid. En kritisk faktor i handläggningen som handläggarna lyfter fram är att det finns en konflikt mellan att vidta tillräckliga utredningsåtgärder för att ha ett beslutsunderlag med tillräckligt hög kvalitet å ena sidan och produktionskrav å andra sidan.

Vissa utlandsmyndigheter har också under perioder haft en mycket stor arbetsbelastning med långa väntetider som följd. Väntetiderna har dock minskat i takt med att antalet ärenden minskat. Det är även en utveckling som förstärks av coronapandemin som inneburit att ansökningarna minskat med en tredjedel.¹⁰³ Samtidigt vittnar utlandsmyndigheterna i våra intervjuer (framför allt de två Schengenhubbarna) om en fortsatt hög arbetsbelastning som man menar beror på att resurserna, främst i form av bemanning, varit knappa, vilket har lett till långa väntetider för sökande att få komma på intervjuer, och på att granskningen av dokument varit bristfällig. Även andra förhållanden, såsom tillgängligheten till rum för att kunna genomföra intervjuer med den sökande, kan vara en trång sektor.

¹⁰² Planeringen innebär att den regionala nivån (regioncheferna) får en ekonomisk ram och övergripande prioriteringsordning för planering av resurserna (personalen) för nästkommande verksamhetsår. Det är regionchefen som ansvarar för resurserna (personalen) i sin region och planeringen gäller tre år framåt. Under pågående verksamhetsår förs dialoger mellan den centrala och regionala nivån om vad som är möjligt att leverera. Ytterligare en parameter är andel ärenden i balans. Utifrån det skattar man hur stor balans, och produktivitet, man behöver ha för att kunna nå målet om författningsstyrda handläggningstider. Man strävar efter att ha lika stort fokus på avarbetning av äldre ärenden i balans som produktivitet (antal beslut) för att nå författningsstyrda handläggningstider. Företrädare för Migrationsverket centralt uppger i intervju att man tidigare styrde myndigheten mer detaljerat mot produktionsmål, med risk för suboptimering om man prioriterade enklare ärenden för att uppnå en viss nivå och medvetet lät ärendebalanserna bli äldre. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-18.

¹⁰³ Antalet UAT-ärenden (ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd) som inbegriper anknytningsärenden var vid utlandsmyndigheterna 60 789 stycken år 2019 och 40 547 stycken år 2020. Mejl från Regeringskansliet (UD) i samband med faktagranskning, 2021-03-09.

Tillgången till nödvändigt stöd och teknisk utrustning är vidare bristfällig på flera utlandsmyndigheter. Att Migrationsverket även tagit över resursansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna skapar nya möjligheter att tydliggöra styrningen med instruktioner om vilken standard som krävs i form av resurser och övriga åtgärder, och få tillstånd en mer ensad och sömlös process. Att Migrationsverket i och med detta har ett huvudansvar för migrationsverksamheten har hittills inte inneburit någon markant ambitionshöjning eller resursförstärkning vad gäller utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden. Förhållandena under 2020 var speciella med låg tillströmning av sökande på grund av den pågående pandemin, men vi har inte kunnat se att Migrationsverket planerar för någon större ambitionshöjning på sikt.

5 Är Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas arbete med kvalitetssäkring och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden väl fungerande?

Riksrevisionen bedömer att såväl kvalitetssäkringen under pågående handläggning som uppföljning och redovisning av den rättsliga kvaliteten behöver utvecklas. Svaga kvalitetssäkringsmekanismer under pågående handläggning riskerar påverka den rättsliga kvaliteten i handläggningen, inte minst mot bakgrund av våra iakttagelser om brister i kompetensförsörjningen, hög personalomsättning och arbetsbelastning.

Migrationsverkets kvalitetssäkring under pågående handläggning sker huvudsakligen på enhetsnivå i handläggarens dialog med beslutsfattare, teamledare och andra handläggare. En särskild risk består i den höga andelen enmansbeslut i främst beviljandebeslut i anknytningsärenden, som förutsätter att handläggaren har tillräcklig kompetens och på eget initiativ vidtar nödvändiga avstämningar. Vid utlandsmyndigheterna utför den lokalanställda personalen i stor utsträckning arbetet självständigt utan obligatoriska kvalitetssäkringsmoment.

Vidare bedömer Riksrevisionen att Migrationsverkets nya modell för kvalitetsuppföljning (EKU) har för stora brister för att kunna mäta den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Eftersom majoriteten av de som genomför uppföljningen arbetar på den enhet som granskas finns en risk för att granskningen inte är oberoende. Uppföljningen sker under stor tidspress och i urvalet tas inte tillräcklig hänsyn till mer komplicerade ärenden. Modellens lärande och framåtblickande syfte kan dock vara förtjänstfullt om det leder till att kvaliteten och enhetligheten i handläggningen stärks. EKU följer inte heller systematiskt upp utlandsmyndigheternas arbete. Inspektionerna av utlandsmyndigheterna som Migrationsverket har gjort tillsammans med UD kompenserar inte för bristen på uppföljning, eftersom syftet inte är att mäta den rättsliga kvaliteten och inte omfattar arbetet med att granska dokument.

5.1 Svag kvalitetssäkring under pågående handläggning

Kvalitetssäkring under pågående handläggning av ett anknytningsärende sker främst genom att handläggarna under ärendes gång kan stämma av och rådgöra med beslutsfattare, teamledare och andra handläggare. I Migrationsverkets ärendehanteringssystem finns dock en funktion som säkerställer att handläggaren

inte hoppar över vissa obligatoriska moment vid handläggningen.¹⁰⁴ Det är vanligt att beslut i anknyttningsärenden fattas som enmansbeslut eller vad Migrationsverket kallar ”egen delegering”, det vill säga att den föredragande handläggaren själv fattar beslut i ärendet. Det gäller framför allt beslut om att bevilja uppehållstillstånd.

Migrationsverkets ansvarsfördelning regleras i myndighetens arbetsordning, som tar upp den centrala styrningen, det vill säga fördelar ansvaret mellan olika delar av verksamheten. Regionerna ansvarar enligt arbetsordningen för faktiska beslut. Delegering av beslutanderätten till regionchef finns också med i arbetsordningen.¹⁰⁵ Migrationsverkets regioner har i sin tur tagit fram regionala handläggningsordningar.¹⁰⁶ Av handläggningsordningen framgår att regionchefen får delegera till sektionschef eller enhetschef. Även ansvarsfördelningen mellan enheterna finns i handläggningsordningen, liksom vidare delegering, till exempel så kallad egen delegering. Enhetschefen upprättar en protokollserie avseende delegation till de enskilda beslutsfattarna och handläggarna.¹⁰⁷ Av bilagor till handläggningsordningen framgår vilka ärenden som kan avgöras utan föredragning för beslutsfattare.

Utifrån handläggningsordningen tar enhetschefen fram en individuell delegeringslista som ska utgå från handläggarens kompetens och arbetsuppgifter. Det ligger därmed ett stort ansvar på enhetschefen att ge rätt delegation åt rätt person. Från början har en handläggare inte någon delegation att själv fatta beslut, utan den byggs på successivt.¹⁰⁸

Myndighetsstaben eller rättsavdelningen har dock inte tagit fram ytterligare stöd till verksamheten om hur arbetet ska fördelas i de operativa delarna av verksamheten. De har inte heller lämnat uppdrag åt regionerna att samarbeta för att skapa enhetlighet inom myndigheten vad avser vidare delegationsrätt, utöver vad som framgår av arbetsordningen.

Regionerna har därför själva tagit initiativ till den gemensamma grunden till handläggningsordningen för att lösa delegationer inom deras verksamhet. Det är således ett frivilligt arbete som regionerna landat i att de behöver samarbeta om.

¹⁰⁴ I Migrationsverkets IT-system E3 finns inbyggda säkringar varför det inte är möjligt att fastställa ett beslut om inte vissa nödvändiga slagningar genomförts. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

¹⁰⁵ Migrationsverket, *Arbetsordning*, 2021.

¹⁰⁶ Region Syd ansvarar för denna ärendespecifikation (tidigare Region Öst). Ärendespecifikationen är ensad mellan regionerna. Framkommer behov av ändringar skickas dessa på remiss till regionkanslierna. Regionerna fattar därefter gemensamt beslut om ändringen. Respektive regionchef beslutar därefter om uppdatering av den regionala handläggningsordningen. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

¹⁰⁷ Migrationsverket, *Arbetsordning*, 2020. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-02-26a och 2021-02-26b.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11, 2021-02-26a och 2021-02-26b. Migrationsverket, *Regional handläggningsordning, Region Nord*, 2021. *Bilaga 2 till regional handläggningsordning*. Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-06-02.

Det finns en regiongemensam grupp där en region alltid har förvaltningsansvaret för handläggningsordningen. Eftersom regionerna har olika ansvarsområden har dock varje region en egen version av handläggningsordningen med regionens namn.¹⁰⁹

Även om en stor del av främst bifallsbesluten sker genom enmansbeslut, förväntas handläggaren stämma av med de som har befattning som beslutsfattare om det är något som handläggaren är osäker på. Av våra intervjuer framgår att man har löpande diskussioner inom enheterna om olika inslag i lagstiftningen, vilket fungerar som ett stöd till handläggarna.¹¹⁰

Våra intervjuer med utlandsmyndigheterna ger en liknande bild. Någon systematisk kvalitetssäkring av handläggningen under pågående ärende, i form av exempelvis regelbundna stickprov, sker inte vid utlandsmyndigheterna. I likhet med sina kollegor i Sverige stämmer de lokalanställda av med varandra eller en överordnad på utlandsmyndigheten om något är oklart. Vid några utlandsmyndigheter har den ansvariga chefen gjort medsittningar vid några intervjuer med den sökande. Detta är också något som efterlysts i de inspektioner som gjorts av utlandsmyndigheterna. På någon utlandsmyndighet förekommer också att sektionschefen på eget initiativ gör stickprov i uppföljnings- och kompetensutvecklingssyfte. Det finns också kanaler för lokalanställda att, via handläggningssystemet, kontakta handläggare på Migrationsverket och tvärtom.¹¹¹

Det kan vara svårare att upptäcka brister i handläggningen av beviljade uppehållstillstånd jämfört med ärenden som leder till avslag. Beslut om att bevilja uppehållstillstånd kan som regel inte överklagas till migrationsdomstol, och därmed genomgår dessa inte någon andra prövning.¹¹² Om beviljandebeslut dessutom fattas som enmansbeslut sker ingen rutinmässig kvalitetssäkring av beslutet förutom den som sker på initiativ av handläggaren själv. Det kan också variera i vilken omfattning handläggarna stämmer av med en medarbetare som har befattning som beslutsfattare.¹¹³

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-02-26a och 2021-02-26b.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25b, 2019-11-13a, 2019-12-11a, 2019-12-19a, 2019-12-19b, 2019-12-19c, 2020-01-09c, 2020-01-29a och 2020-02-19c.

¹¹¹ Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-11, 2020-02-12, 2020-02-13, 2020-02-13, 2020-09-24, 2020-10-01 och 2020-10-09.

¹¹² Positiva myndighetsbeslut kan inte överklagas av någon part, medan avslagsbeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. I migrationsärenden är det snarare regel än undantag att avslagsbeslut överklagas och tas upp i migrationsdomstol.

¹¹³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-30b, 2019-12-17 och 2020-03-04.

5.2 Migrationsverkets uppföljning av den rättsliga kvaliteten brister och ingen systematisk uppföljning görs av utlandsmyndigheterna

Migrationsverket har infört en ny modell för kvalitetsuppföljning av ärenden på enhetsnivå (EKU)

Sedan 2019 sker Migrationsverkets kvalitetsuppföljning av handläggningen av ärenden enligt myndighetens nya modell för enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU). Före 2019 gjordes så kallade nationella kvalitetsuppföljningar (NKU). Syftet med att införa EKU, utöver att mäta den rättsliga kvaliteten, var främst att ha ett lärande syfte inom handläggningen och följa upp kvaliteten i processen. Man ville även granska ett större antal ärenden än vad som gjordes i den gamla modellen.¹¹⁴ Ytterligare ett syfte var att bättre än tidigare identifiera styrkor och svagheter på respektive enhet och få större genomslagskraft i strävan att höja den rättsliga kvaliteten. Tanken var att detta kunde åstadkommas genom att enheterna själva deltog i uppföljningarna. Huvudansvaret för uppföljningarna flyttades också från rättsavdelningen till digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA).

EKU innebär att varje tillståndsenhet på Migrationsverket granskar ett urval av 90 ärenden tre gånger per år, enligt ett slumpmässigt urval som görs av statistisk expertis vid myndighetens huvudkontor. EKU genomförs av tre personer: en uppföljningsledare och en beslutsfattare/erfaren handläggare från den enhet som följs upp, och en beslutsfattare/erfaren handläggare från en annan enhet i en annan region. Uppföljningsledaren fördelar ärendena mellan de tre deltagarna och ser till att ingen får ett ärende som uppföljaren själv har deltagit i som beslutsfattare eller föredragande.¹¹⁵ Granskningen genomförs med hjälp av checklistor. För varje granskning av de utvalda ärendena skrivs en samlad rapport som återkopplas och diskuteras på enheten och som ska ligga till grund för eventuella åtgärder. Varje enhet ska ta fram en åtgärdsplan utifrån resultatet från respektive uppföljning.

Ett syfte med EKU är att vara ett underlag till den bedömning av den rättsliga kvaliteten som myndigheten har i uppdrag att regelbundet återrapportera i sin årsredovisning. Granskningen visar dock att det saknas en tydlig beskrivning av vilka frågor i checklistan som ligger till grund för slutsatsen som framkommer av frågan ”Är utgången i ärendet korrekt?”. Detta bekräftas även av våra intervjuer med de som genomför kvalitetsuppföljningen på Migrationsverket.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11.

¹¹⁵ Migrationsverket, *Metodbeskrivning Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning*, 2020.

Riksrevisionens bedömning är, efter att gått igenom av den checklista som används och från intervjuer med personer som arbetar med uppföljningen, att checklistans utformning inte tillräckligt beaktar vissa risker som föreligger vid handläggning av anknytningsärenden. Dessa risker gäller i första hand enmansbeslut i beviljandeärenden i kombination med krav på produktion av beslut.¹¹⁶ Eftersom det finns utrymme för subjektiva bedömningar redan i uttolkningen av lagtexten under handläggningen förstärks risken för att EKU i för hög grad bygger på subjektiva bedömningar.

Riksrevisionen konstaterar vidare att tidsramen för uppföljningen är relativt snäv. I genomsnitt har uppföljaren mindre än en timme till förfogande per granskat ärende.¹¹⁷ Den fullständiga checklistan består av totalt 96 frågor. Checklistan är dock dynamisk och man besvarar aldrig alla frågor i checklistan i ett och samma ärende, utan endast de frågor som följer för respektive ansökningsskäl, beslutstyp med mera.¹¹⁸ Tidspressen har hanterats genom att uppföljningen gjorts på basis av handlingarna i ärendet utan att någon kontakt tagits med ansvarig handläggare, utlandsmyndighet eller exempelvis rättsavdelningen. Uppföljningen präglas också av att urvalet till stor del består av mindre komplicerade ärenden som därför kan gås igenom fortare. Det finns enligt Riksrevisionens bedömning sammantaget en risk att den knappa tidsramen och urvalet av ärenden inte tillräckligt bidrar till en mer fördjupad och kritisk granskning av handläggningen.¹¹⁹

¹¹⁶ I granskningen av Migrationsverkets kvalitetssäkringsmodell har nedanstående riskfaktorer som skulle kunna påverka den rättsliga kvaliteten av framför allt beviljandebeslut i anknytningsärenden identifierats:

- Tidspress på handläggare för att inte skapa ärendebalanser.
 - Enmansbeslut.
 - Bristande kompetens hos handläggare avseende till exempel bedömning av identitetshandlingar.
 - Bristande stöd till handläggare.
 - Risk för att Migrationsverkets ambition att framstå som en humanitär myndighet skulle kunna motverkas av en stor mängd avvisningsfall. Denna attityd kan bidra till att skapa en större acceptans för handläggare att fatta beviljandebeslut än ge avslag.
 - Signaler från Migrationsverkets ledning om att ärenden inte ska "överutredas".
 - Att mer resurser läggs på avslag eftersom motparten har juridiska ombud som driver frågan till överklagande. I beviljandefallen finns ingen instans utanför Migrationsverket som har till uppgift att bevaka det allmännas intresse av att lagstiftningen tillämpas neutralt.
 - Påtryckningar/hot mot handläggare. Incitament att hellre bevilja än ge avslag.
- (Vid de genomförda intervjuerna instämde flertalet respondenter i att ovanstående risker är relevanta vid handläggningen av anknytningsärenden.)

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-06-08, 2020-06-09a, 2020-06-11, 2020-06-12, 2020-06-18 och 2020-06-23.

¹¹⁸ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-06-08, 2020-06-09a, 2020-06-11, 2020-06-12, 2020-06-18 och 2020-06-23.

Av våra intervjuer framgår att den nya uppföljningsmodellen upplevs positiv när det gäller återkopplingen till enheten och det framåtsyftande lärandeperspektivet. En skillnad är att EKU genomförs på enhetsnivå och därmed möjliggör en tydlig direktåterkoppling till verksamheten.¹²⁰ Riksrevisionen bedömer dock att det finns en risk att det framåtsyftande lärandeperspektivet står i konflikt med ambitionen att kunna mäta den rättsliga kvaliteten.

I våra intervjuer har uppföljare framfört att det ur oberoendesynpunkt kan vara problematiskt att följa upp sina kollegors arbete. Det är också en risk som nämnts av andra som vi har intervjuat. Eftersom uppföljningsteamet består av endast tre personer finns risken att det kan uppfattas som känsligt att uppmärksamma fel som kollegor har gjort. Ärenden där uppföljningsdeltagare varit med i handläggningen genom att ge stöd, utan att ha en formell roll i beslutsfattandet, kan vara väl så problematiska att granska ur oberoendesynpunkt. I dessa fall kan ett så kallat självgranskningshot uppstå som innebär att man i praktiken kan komma att granska sin egen arbetsinsats. Eftersom det inte går kontrollera vem av uppföljningsdeltagarna som följt upp vilket ärende går det inte att i efterhand kontrollera om uppföljningsdeltagarna som kommer från den enhet som följs upp, generellt sett har varit mindre kritiska än den externa uppföljaren.¹²¹

Urvalet av ärenden i EKU gör det svårt att dra generella slutsatser

Urvalet av ärenden i EKU sker slumpmässigt.¹²² Den population från vilket urvalet görs är inte konstant i sammansättningen av ärenden. Orsaken är att urvalet påverkas av vilka ärenden som handläggs under den tidsperiod som EKU omfattar. I våra intervjuer uttrycks farhågor för att det slumpmässiga urvalet gör att relativt enkla ärenden får en för stor genomslagskraft på analysresultatet. Samtidigt kan antalet mer tidskrävande avancerade ärenden bli för lågt för att man ska kunna dra några säkra slutsatser om hur just dessa ärenden handlagts. Andelen avslagsbeslut förefaller dessutom variera en hel del mellan enheterna. Men då uppföljningen av avslagsbeslut inte bryts ner på olika ärendeslag går det inte att uttala sig om enhetligheten i utfall. Vid uppföljningen har det heller inte

¹²⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-01-29a, 2020-01-30a, 2020-02-19b och 2020-02-19c.

¹²¹ Problemet lyfts även fram av Inspektionen för socialförsäkringen, *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*, 2018, s. 15.

¹²² Migrationsverket har av tids- och resursskäl valt att stanna vid ett urval motsvarande 90-procentigt konfidensintervall. Det valda konfidensintervallet medför en urvalsstorlek om 90 ärenden per enhet. Vid ett val av 95 procent konfidensintervall skulle motsvarande urvalsstorlek behövt uppgå till över 300 ärenden. Graden av säkerhet i Migrationsverkets urval är därför lägre än vad som är kutym för test av statistisk signifikans.

gjorts någon separat utvärdering av beviljandebeslut.¹²³ Det faktum att beviljandebeslut ofta fattas som enmansbeslut innebär särskilda risker då dessa beslut förutsätter att handläggaren på egen hand gör nödvändiga avstämningar och då besluten inte prövas av domstol. Denna risk är dock inte särskilt framhävd i arbetet med EKU.¹²⁴

Även om ansvaret för genomförandet av uppföljningen till stor del decentraliserats görs fortfarande vissa uppföljningsinsatser centralt. Migrationsrättsenheten (MRE) vid myndighetens rättsavdelning tar del av de rapporter som görs av enheterna i EKU och ser om det är något som man behöver se närmare på, till exempel för att besvara de frågor som kommer in till MRE.¹²⁵

MRE gör vidare egna uppföljningsinsatser, exempelvis av domar där man ser på hur migrationsdomstolarna dömt i förhållande till Migrationsverkets beslut och ser på anledningen till att domstolarna ändrat beslutet. Det kan resultera i att man granskar en viss ärendekategori, till exempel anknytningsärenden, om man ser att ändringsfrekvensen avviker från tidigare mätningar. Migrationsverket håller också på att utveckla en metod för att göra så kallade utfallsanalyser för att se om det finns statistiska avvikelser i något ärendeslag, till exempel skillnader mellan olika regioner.¹²⁶

Oklart hur Migrationsverket kommer fram till att den rättsliga kvaliteten i handläggningen är hög

Av Migrationsverkets instruktion framgår att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.¹²⁷ För att den rättsliga kvaliteten ska kunna anses vara hög, krävs att Migrationsverket fattar formellt och materiellt riktiga beslut, att rättstillämpningen är enhetlig och att ärendehandläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.¹²⁸ Myndighetens huvudsakliga uppföljningsverktyg och

¹²³ Migrationsverket, *Analys av ärenden under 2019*, Excelfil framtagen för Riksrevisionen av enheten för statistik och analys, 2020. Enheterna kan själva sortera i resultatet och se hur kvaliteten ser ut i de olika ansökningsskålen. Resultatet är nedbrutet i ansökningsskälscoder och utgång i ärendet (bifall, avslag m.m.). Man kan sortera resultatet på bifall och avslag, och möjlighet finns därmed att göra en separat utvärdering av bifalls- respektive avslagsbeslut. Sedan EKU 2020 finns det även möjlighet att sortera resultatet på enmans- respektive tvåmansbeslut. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

Migrationsverket har dock ännu inte använt möjligheten till analyser för att bedöma om det är någon skillnad i kvaliteten på enmans- och tvåmansbeslut.

¹²⁴ Företrädare för Migrationsverket bekräftar att det finns en sådan risk, men menar att myndigheten valt att acceptera att den finns.

Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-04-23.

¹²⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-02-19.

¹²⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-02-19. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

¹²⁷ Se 3 § 1 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹²⁸ Migrationsverket, *Definitionen av ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet*, 2020.

bedömningsgrunder är analyser av ändringsfrekvens i migrationsdomstolarna, enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar (EKU), en tematisk uppföljning och analyser av granskningar av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern.

I arbetet med årsredovisningen 2020 frångick Migrationsverket den tolkning som man tidigare har tillämpat och som innebar att det räcker med att minst 80 procent av de uppföljda ärendena i respektive uppföljning har korrekt utgång. I stället görs numera en mer fri samlad bedömning. I Migrationsverkets årsredovisning för 2020 anges att man levt upp till kravet i myndighetens instruktion, det vill säga att den rättsliga kvaliteten är hög i beslutsfattandet. Den uppföljning som lyfts fram främst i Migrationsverkets resultatredovisning är omprövningar av överklagade i domstol.¹²⁹

Enligt Riksrevisionens bedömning förefaller det i första hand vara denna uppföljning som bidragit till den slutliga helhetsbedömningen att den rättsliga kvaliteten är hög. Uppföljningen av domstolsprövningar görs emellertid enbart av överklagade avslagsbeslut och omfattar således endast en mindre del av samtliga beslut som uttalandet om den höga rättsliga kvaliteten ska omfatta. De flesta beslut avser beviljande. Endast i resultatet från EKU och den tematiska uppföljning som genomförts av Migrationsverkets rättsavdelning, ingår beviljandebeslut som bedömningsgrund. Den enskilt största systematiska bristen som framkom vid den tematiska granskningen avsåg felaktiga utbetalningar i samband med familjeåterföreningar, det vill säga anknytningsärenden.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att modellen som används vid EKU-uppföljningen inte är lämplig för att användas för att mäta den rättsliga kvaliteten. Med tanke på bland annat de svagheter i EKU som framkommit i vår granskning framstår inte den slutsats som Migrationsverket dragit i sin årsredovisning avseende hög rättslig kvalitet som självklar. Migrationsverket har dock inte gjort någon tydlig dokumenterad beskrivning av hur man resonerat då man kommit fram till den samlade bedömningen med slutsatsen att den rättsliga kvaliteten i beslutsfattandet är hög. Enligt Riksrevisionens bedömning framstår det därför som om den samlade bedömningen vilar på godtycklig grund.

Migrationsverkets uppföljning av utlandsmyndigheternas arbete begränsad

Av våra intervjuer framgår att de granskade utlandsmyndigheterna inte genomför någon systematisk uppföljning av sitt arbete med anknytningsärenden. Någon direkt eller mer djuplodande uppföljning av utlandsmyndigheternas del av handläggningen görs inte heller av Migrationsverket centralt.

¹²⁹ Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2020, 2021*, s. 83 ff.

Däremot berörs utlandsmyndigheternas i EKU genom att uppföljaren ska ta ställning till ett antal frågor som rör utlandsmyndigheternas handläggning i det enskilda ärendet. Det gäller bland annat om ärendet var komplett när det skickades från utlandsmyndigheten och om utlandsmyndigheten genomfört relevant utredning, använt rätt utredningsmall och ställt de extra frågor som Migrationsverket efterfrågat. I checklistan återfinns också en fråga som gäller om utlandsmyndigheten kontrollerat originalhandlingar och antecknat detta vid utredningstillfället.¹³⁰

Av våra intervjuer framgår vidare att uppföljaren inte tar någon direkt kontakt med utlandsmyndigheterna under EKU då den sker under tidspress.

Migrationsverket uppger i samband med faktagranskning att nationella operativa avdelningen (NOA), som ansvarar för utlandsmyndigheternas arbete, får resultatet av EKU kommunicerat liksom den sammanställda rapporten efter varje EKU fördelat på utlandsmyndighet och har sedan ansvaret för att föra resultatet vidare.¹³¹ På en direkt fråga uppger ingen av de vi intervjuat vid de granskade utlandsmyndigheterna att de har fått någon specifik återkoppling av resultatet i EKU. Däremot utgör den avvikelserapportering, som Migrationsverkets handläggare genomför, en viktig beståndsdel i den återkoppling som Migrationsverket regelbundet lämnar till utlandsmyndigheterna. Det finns en fastslagen central rutin för avvikelserapportering som går via Migrationsverkets utlandssektion. Liksom det finns en rutin för att återkoppla till utlandsmyndigheterna kan också utlandsmyndigheterna själva lämna återkoppling till Migrationsverket. Intervjupersonerna uppger att man sällan får återkoppling på framförd kritik eller information om vad som hänt med anledning av den. Det händer också att enhetschefer tar upp missförhållanden i enskilda ärenden direkt med den berörda utlandsmyndigheten.¹³²

UD:s inspektioner av utlandsmyndigheterna där Migrationsverket medverkar

Ytterligare en uppföljning är de inspektioner som UD regelbundet har gjort av utlandsmyndigheterna och där Migrationsverket ofta deltagit för att specifikt granska migrationsverksamheten. I vår granskning har vi (med ett undantag) gått igenom samtliga rapporter med bilaga från Migrationsverket från de inspektioner där Migrationsverket deltagit under åren 2018–2019.¹³³ När det gäller anknytningsärenden kan några saker noteras. Av rapporterna och de checklistor som legat till grund för inspektionerna, framgår att medsittningar vid utlandsmyndigheternas intervjuer med den sökande varit ett obligatoriskt moment. De granskade utlandsmyndigheterna har

¹³⁰ Migrationsverket, *Checklista EKU anknytning – 2 2019*, 2019.

¹³¹ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

¹³² Intervju med företrädare för utlandsmyndighet, 2020-02-11, 2020-02-12, 2020-02-13, 2020-09-24 och 2020-10-01.

¹³³ Undantaget är rapporten (inklusive bilaga) från inspektionen av ambassaden i Beijing som är hemligstämplad.

vanligen fått beröm för intervjuerna i samband med inspektionerna, även om flera utlandsmyndigheter rekommenderats att göra egna medsittningar som ett led i den reguljära uppföljningen av kvaliteten. Den inspektion som i förekommande fall görs av utlandsmyndigheternas granskning av handlingar (och av utrustningen som finns tillgänglig för att göra detta) är ytterst sporadiskt, beroende på att denna granskning inte är reglerad och därmed inte omfattas av den checklista som ligger till grund för Migrationsverkets inspektioner.¹³⁴ Företrädare för Migrationsverket medger också att inspektionsarbetet kan utvecklas ytterligare vad gäller att mäta rättslig kvalitet.¹³⁵

¹³⁴ När det gäller förmågan att granska id-handlingar och andra dokument är det bara beträffande en ambassad som detta uttryckligen lyfts som ett problem i de rapporter vi gått igenom. Från en annan utlandsmyndighet nämns att personalen fått utbildning av tyska dokumentspecialister. Av ett par inspektioner framgår att utlandsmyndigheterna saknar utrustning för att läsa s.k. MRZ-kod på passen. Vid en inspektion noterades att alla handlingar som ambassaden valde att ta in vid intervju tillfället inte skannades in. Se Migrationsverkets rapporter i referenslista från inspektioner av följande utlandsmyndigheter: Abuja, Addis Abeba, Amman, Bangkok, Beirut, Berlin, Bogota, Havanna, Istanbul, Jerusalem, London, Nairobi, Pretoria, Rom, Shanghai och Teheran.

¹³⁵ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

6 Har regeringen gett Migrationsverket och utlandsmyndigheterna förutsättningar för att arbeta med anknytningsärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt?

Mot bakgrund av de senaste årens prioriteringar och utveckling bedömer Riksrevisionen att det finns risk för att regeringens resurstilldelning inte är tillräcklig i relation till de mål och krav som gäller för arbetet med anknytningsärenden. Det finns en risk att Migrationsverkets lägre prioriteringsordning i resurssättningen av anknytningsärenden jämfört med andra ärendeslag, i kombination med myndighetens besparingskrav, gör att nödvändiga utvecklingsinsatser av verksamheten försenas eller inte blir av. I detta avseende är utlandsmyndigheternas arbete särskilt kritiskt då granskningen visar att det finns brister, till exempel när det gäller att kontrollera handlingar i anknytningsärenden.

Regeringen har preciserat mål och krav för arbetet med anknytningsärenden och lämnat uppdrag inom flera områden som har betydelse för den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Regeringen har dock haft ett begränsat fokus på uppföljningen av utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden.

Trots ett prognosticerat finansiellt överskott under de närmaste åren bedömer Riksrevisionen att det finns flera osäkerhetsfaktorer, bland annat ärendeinflödet och digitaliseringen, som innebär att risken för otillräcklig resurstilldelning kvarstår.

6.1 Regeringen har preciserat mål och återrapporteringskrav

Regeringen följer regelbundet upp utvecklingen av handläggningstiderna

En förutsättning för god måloppfyllelse är enligt regeringen att prövningen av uppehållstillstånd, vilket inkluderar anknytningsärenden, är effektiv och har en hög rättslig kvalitet. Målen för anknytningsärenden följs upp i Migrationsverkets årsredovisning genom följande indikatorer:

- andel avgjorda och öppna ärenden inom författningsstyrd handläggningstid
- genomsnittlig handläggningstid
- andel mål i migrationsdomstol som lett till ändrad utgång.¹³⁶

¹³⁶ Prop. 2019/20:1 utg. omr. 08, s. 101.

Regeringen har inte sifferställt några mål för anknytningsärenden, men den författningsstyrda handläggningstiden i utlänningsförordningen för ärendeslaget är 270 dagar för förstagsärenden och 180 dagar för förlängningsärenden.¹³⁷

Regeringen följer regelbundet upp utvecklingen av handläggningstiderna i anknytningsärenden. Rapporteringen visar att de författningsstyrda handläggningstiderna för anknytningsärenden inte nås. Problemet med långa handläggningstider i anknytningsärenden har granskats av JO flera gånger tidigare under de senaste åren.¹³⁸ Regeringen förväntar sig att Migrationsverket når de författningsstyrda handläggningstiderna i anknytningsärenden först under 2023, vilket stämmer överens med myndighetens tidigare prognos från februari 2020 givet budgetläget.¹³⁹ I Migrationsverkets prognos från oktober 2020 räknar man dock med att nå de författningsstyrda handläggningstiderna redan under 2022.¹⁴⁰ Migrationsverket fick i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag att ta fram en handlingsplan för ärendehandläggningen för ökad effektivitet och produktivitet. Givet åtgärderna i handlingsplanen bedömde Migrationsverket att man skulle nå författningsstyrda handläggningstider under det sista halvåret 2018. Riksrevisionen konstaterar att man trots denna kraftsamling och handlingsplan

¹³⁷ I 5 kap. 3–3 e § utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om när uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning. Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Tidsfristen i utlänningsförordningen (2006:97) infördes 2006 som ett led i genomförandet av EU:s direktiv om familjeåterförening (det s.k. familjeåterföreningsdirektivet). Särskilda skäl till att förlänga fristen är t.ex. att sökanden på olika sätt inte medverkat i handläggningen av ärendet eller att det rör sig om en komplicerad utredning där exempelvis frågor som rör allmän ordning eller säkerhet aktualiseras (se prop. 2005/06:72, s. 56 f.).

¹³⁸ Justitieombudsmannen, *Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning)*, 2021. JO har flera gånger tidigare granskat handläggningstiderna hos Migrationsverket. I de granskningar som gjorts efter den kraftiga ökning av migrationen som inleddes under andra halvåret 2015 har JO hittills inte uttalat någon kritik mot verket för långa handläggningstider. JO har i stället uttalat att det ytterst är en fråga för regering och riksdag att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid. Utgångspunkten för den granskning som nu redovisas har varit att den kraftiga migrationsökningen har klingat av och att Migrationsverket har haft tid att anpassa sin verksamhet efter de nya förhållandena. Trots att det fortfarande kan finnas vissa kvardröjande effekter går det enligt JO:s mening inte längre att ursäka långa handläggningstider hos Migrationsverket med hänvisning till den situation som uppstod 2015. Även Justitiekanslern (JK) har under senare år vid flera tillfällen uttalat sig om Migrationsverkets handläggningstider, se bland annat JK:s beslut den 25 april 2019, dnr 191-18-4.3.

¹³⁹ Se Migrationsverket, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020. Företrädare för Migrationsverket centralt menar att prognosen från oktober 2020 är realistisk av flera skäl. För det första har man kunnat frigöra resurser när antalet ansökningar minskade betydligt under 2020, främst på grund av den pågående pandemin (covid-19). För det andra räknar man med att digitalisering och automatisering av handläggningen av anknytningsärenden ska leda till en effektivare handlägningsprocess. Ytterligare ett skäl är att den nya organisationen och styrningen vid myndigheten förväntas bidra till att detta blir möjligt. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-18.

¹⁴⁰ Migrationsverket, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020. Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos 2020-10-23*, 2020.

inte kunde genomföra den på grund av bland annat ändrade förutsättningar och bristande resurser.¹⁴¹

Migrationsverket har lyft fram att resurstilldelningen är en delförklaring till att målen för verksamheten inte nås. I årsredovisningen 2019 redovisar Migrationsverket bland annat att ett av de främsta skälen till att man inte når de författningsstyrda handläggningstiderna är bristande resurser och besparingskrav. Myndigheten hade även anställningsstopp i början av 2019 på grund av besparingskrav som innebar utebliven ökad prognostiserad produktivitet i handläggningen,¹⁴² och senare även under våren 2020. Besparingskraven på Migrationsverket har bland annat lett till att personer med lång erfarenhet valde att lämna prövningen av anknytningsärenden. Det i sin tur ledde till att avarbetningen av äldre och mer komplicerade ärenden tog längre tid än beräknat.¹⁴³

Regeringen har förtydligat kraven på rättslig kvalitet

I Migrationsverkets instruktion och regleringsbrev framgår att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.¹⁴⁴

Regeringen bedömer att den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets tillståndsprövning är på fortsatt hög nivå.¹⁴⁵

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2016 framgick att Migrationsverket särskilt skulle redovisa en bedömning av den rättsliga kvaliteten i myndighetens beslutsfattande, med hjälp av för ändamålet lämpliga bedömningsgrunder.

Samma år tog Migrationsverket fram en definition av rättslig kvalitet.¹⁴⁶

I regleringsbrevet 2017 lyfte regeringen fram att myndigheten bland annat ska definiera kvantifierade mål för rättssäkerhet. Under 2017 genomförde Migrationsverket för första gången en uppföljning av den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden.

¹⁴¹ Migrationsverket, *Handlingsplan – nationell. Studerande- och Anknytningsärenden*, 2017, s. 4. Handlingsplanen reviderades senast den 30 september inför 2018. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11.

¹⁴² Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2019, 2020*, s. 94.

¹⁴³ Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2018, 2019*, s. 15.

¹⁴⁴ Se 3 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹⁴⁵ Prop. 2020/21:1, utg. omr. 08, s. 21.

¹⁴⁶ Se bland annat Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2019, 2020*, s. 35. Migrationsverkets definition av begreppet rättslig kvalitet: Ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet innebär att vi fattar formellt och materiellt riktiga beslut, att rättstillämpningen är enhetlig och att ärendehandläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.

I regleringsbrevet 2018 fick Migrationsverket i uppdrag att ta fram produktionsplaner för varje handlägningsprocess, inklusive resultatindikatorer och nyckeltal för bland annat rättslig kvalitet.¹⁴⁷ Vidare har Migrationsverket, som framgått av kapitel 5, tagit fram en ny modell för uppföljning, EKU, för att bedöma den rättsliga kvaliteten i handläggningen av anknytningsärenden.¹⁴⁸ Migrationsverket införde den nya modellen 2019 och bedömde att den rättsliga kvaliteten är god. Av årsredovisningen 2019 framgår att Migrationsverket redovisade särskilt hög kvalitet inom anknytningsärenden, där cirka 90 procent av ärendena bedömdes vara korrekta och utredda enligt ärendets beskaffenhet.¹⁴⁹ Riksrevisionen bedömer dock att den nya modellen för uppföljning har för stora brister för att kunna användas för övergripande slutsatser om den rättsliga kvaliteten i handläggningen. (Se vidare kapitel 5 för skälen till denna bedömning).

I syfte att bedöma den rättsliga kvaliteten i hanteringen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning följer regeringen upp både resultatet av Migrationsverkets kvalitetsuppföljning och andelen mål i migrationsdomstolarna som lett till ändrad utgång eller återförvisning. Andelen mål i migrationsdomstol som lett till ändrad utgång har legat på 2 procent sedan 2017. Regeringen framhåller att andelen mål i migrationsdomstolarna som lett till ändrad utgång eller återförvisning, indikerar i vilken utsträckning Migrationsverket genomfört en korrekt och tillräcklig utredning i ärendet och i vilken utsträckning överinstanserna gör samma bedömning som Migrationsverket. Slutligen menar regeringen att Migrationsverkets kvalitetsuppföljning och nya modell är ett bra komplement då den omfattar både bifalls- och avslagsbeslut.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Regeringsbeslut Ju2018/00503/SIM (delvis), Ju2018/03462/SIM (delvis), Ju2018/05238/LP. Konsekvenser av eventuella avvikelser ska framgå. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 31 januari 2018.

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-18. I tertialuppföljningen och årsredovisningen redovisar Migrationsverket uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i handläggningen av anknytningsärenden.

¹⁴⁹ Migrationsverket *Årsredovisning för verksamhetsåret 2019*, s. 15.

¹⁵⁰ Prop. 2020/21:1 utg. omr. 08, s. 20.

6.2 Risk att resurstilldelningen inte är tillräcklig – regeringen bör noggrant följa utvecklingen

Regeringen ställer krav på Migrationsverket att anpassa sin organisation till ett lägre anslag

Migrationsverkets samlade verksamhet finansieras i huvudsak av myndighetens förvaltningsanslag.¹⁵¹ Under 2016–2020 varierade anslaget mellan cirka 4,5 och 6 miljarder kronor.¹⁵²

Migrationsverkets budgetunderlag under de senaste åren visar bland annat att myndigheten, med undantag för 2017, har äskat mer medel än vad man har fått. Som skäl till sina äskanden hänvisar Migrationsverket huvudsakligen till den kraftigt ökade asylinvandringen 2015.¹⁵³ Åren 2018 och 2019 äskade Migrationsverket återigen mer medel med motiveringen att myndigheten behöver effektivisera, digitalisera och utveckla verksamheten enligt uppsatta mål för att på sikt minska kostnaderna.¹⁵⁴

Vidare finansieras Migrationsverkets utveckling av verksamheten i huvudsak med ordinarie förvaltningsanslag och med lån från Riksgälden, men en ökande andel av utvecklingsarbetet finansieras även med externa medel från olika EU-fonder. Migrationsverket begär dock inte några extra medel för verksamhetsutveckling då myndigheten bedömer att de insatser som är planerade kan genomföras inom befintlig ram och med stöd av externa fondmedel. Migrationsverket beskriver att ambitionen är att i hög grad fortsätta att nyttja externa medel för att utveckla den egna verksamheten, och då främst med medel från Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF).¹⁵⁵

Efter flera år av kraftig expansion, främst på grund av asylinvandringen 2015, fastslog regeringen i budgetpropositionen 2018 att Migrationsverket ska minska och ställa om sin organisation och verksamhet. Antalet anknytningsärenden följer i stort sett antalet asylsökande, dock med några års eftersläpning. De neddragningar som genomfördes åren efter 2015 är därmed en delförklaring till att myndigheten inte nått de författningsstyrda handläggningstiderna i anknytningsärenden. Av Migrationsverkets regleringsbrev för de senaste åren framgår att regeringen vill öka produktiviteten genom att digitalisera och

¹⁵¹ Migrationsverkets förvaltningsanslag (UO8, anslag 1:1). Anslaget får användas för Migrationsverkets förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för förvaringslokaler samt resor som möjliggör asylsökandes deltagande i tidiga insatser. Se även avsnitt 1.3 för information om hur Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamheter är reglerade.

¹⁵² Se prop. 2015/16:1 utg. omr. 08, prop. 2016/17:1, utg. omr. 08, prop. 2017/18:1 utg. omr. 08, prop. 2018/19:1 utg. omr. 08, prop. 2019/20:1 utg. omr. 08 och prop. 2020/21:1 utg. omr. 08.

¹⁵³ Se Migrationsverket, *Budgetunderlag 2014–2017*, *Budgetunderlag 2015–2018*, *Budgetunderlag 2016–2019*, *Budgetunderlag 2017–2020* och *Budgetunderlag 2018–2021*.

¹⁵⁴ Se Migrationsverket, *Budgetunderlag 2019–2022* och *Budgetunderlag 2020–2022*.

¹⁵⁵ Migrationsverket, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020.

effektivisera handläggningsprocessen.¹⁵⁶ Migrationsverket menar dock att den stora asylinvandringen och hög arbetsbelastning i den operativa verksamheten har bidragit till att myndigheten inte haft utrymme och möjlighet att avsätta tillräckligt med resurser för utvecklingsprojekt. Migrationsverket redovisar att de är i behov av mer medel på kort sikt för att kunna genomföra nödvändiga effektiviseringar och kostnadsbesparingar på längre sikt.

Vidare konstaterar regeringen i budgetpropositionen 2018 att Migrationsverkets beslut att prioritera asylprövningen framför tillståndsprövningen, i syfte att så många som möjligt av de asylsökande som kom under 2015 skulle få sitt ärende avgjort under året, bidragit till växande balanser (det vill säga ärenden där man inte avslutat handläggningen) och längre handläggningstider, bland annat för anknytningsärenden. Regeringen beslutade därför att stärka kapaciteten i handläggningen av anknytningsärenden genom att öka anslaget med 32 miljoner kronor från och med 2018. I tillägg till det fick myndigheten 2018 ett regeringsuppdrag med ett besparingskrav på 200 miljoner kronor per år under 2018–2020, vilket innebar att Migrationsverket skulle genomföra årliga effektiviseringar i form av framför allt ökad produktion under perioden.¹⁵⁷ Enligt Migrationsverkets återrapportering till regeringen skulle besparingen realiseras bland annat genom digitalisering, standardisering och utveckling av myndighetens processer.¹⁵⁸

Finansieringen av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna – fokus på långsiktiga effektiviseringar i och med den nya ansvarsordningen

Som tidigare nämnts fick Migrationsverket den 1 januari 2020 resursansvaret även för den migrationsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna.¹⁵⁹ Det innebär att den verksamhet som bedrivs i, eller relaterar till, migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna förläggs inom ramen för en självständig organisatorisk funktion.¹⁶⁰ Syftet med den nya ansvarsfördelningen är långsiktiga

¹⁵⁶ Regeringsbeslut Ju2016/08462/LP, Ju2016/01039/SIM (delvis), Ju2018/01405/SIM (delvis), Ju2019/00147/SIM (delvis), Ju2018/01405/SIM (delvis), Ju2019/00147/SIM (delvis), Ju2020/04101/SIM.

¹⁵⁷ Regeringsbeslut Ju2018/00503/SIM (delvis), Ju2018/03462/SIM (delvis), Ju2018/05238/LP och prop. 2017/18:1 utg. omr. 08.

¹⁵⁸ Migrationsverket, *Redovisning av uppdrag i Regleringsbrevet 2018*, 2018, s. 3, där Migrationsverket ska redovisa en plan för hur effektiviseringar motsvarande 200 miljoner kronor ska realiseras.

¹⁵⁹ I förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket anges bland annat myndighetens uppgifter och att Migrationsverket ska ingå en överenskommelse med UD som närmare reglerar samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket i frågor som rör migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Förvaltningsöverenskommelsen fastställer och tydliggör det administrativa samarbetet, formerna för samråd mellan parterna och principerna för kostnadsdelning. Den trädde i kraft den 1 januari 2020.

¹⁶⁰ Migrationsverket, *Slutredovisning av uppdrag att förbereda övertagande av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna från och med den 1 januari 2020*, s. 6.

effektiviseringar av utlandsmyndigheternas verksamhet. Regeringen föreslår därför att Migrationsverkets anslag ökar med 165,5 miljoner kronor från och med 2020.¹⁶¹ Migrationsverkets egna beräkningar visar dock att denna anslagstilldelning innebär ett underskott i budgeten på drygt 30 miljoner kronor. För att kunna uppnå långsiktiga effektiviseringar av utlandsmyndigheternas verksamhet krävs enligt Migrationsverket både utvecklingsinsatser inom linjeorganisationen och större projekt för regionalisering och digitalisering. Migrationsverkets bedömning är därför att det tilldelade anslaget innebär en risk för att nödvändiga och önskvärda insatser inte kan genomföras överhuvudtaget eller i alla fall inte med full effekt.¹⁶² Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppger att den pågående covid-19-pandemin lett till ett mindre behov av utsänd personal än föregående år och därmed väsentligt lägre kostnader under 2020. Någon uppföljning av kostnaderna vid utlandsmyndigheterna utifrån den analys och beräkning som gjordes i slutet av 2019 har därför enligt Migrationsverket inte varit relevant. Migrationsverkets ursprungliga beräkningar och slutsatserna av dessa, nämligen att anslagsöverföringen var för lågt beräknad givet att myndigheten haft ett normalt år 2020, framhåller Migrationsverket därför att man inte haft anledning att backa ifrån.¹⁶³

I regleringsbrevet 2020 framhåller regeringen att Migrationsverket ska redovisa hur övertagandet av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna under året har genomförts, och vilka utvecklingsinsatser som genomförts inom migrationsverksamheten vid utlandsenheterna.¹⁶⁴ Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor beskriver att myndigheten efter ansvarsövertagandet har en tidplan på cirka tre år för att arbeta vidare med arbetssätt och förbättrade processer som hänger samman med krav på kostnadsbesparingar och effektiviseringar.¹⁶⁵

Anknytningsärenden har en lägre prioritet i resurssättningen jämfört med andra ärendeslag på Migrationsverket

Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor framhåller att myndigheten har tydliggjort för regeringen att den minskade budgetramen under de senaste åren har fått myndigheten att omfördela resurser från tillståndsprövningen, som bland annat omfattar anknytningsärenden, till asylprövningen. De framhåller även att

¹⁶¹ För att finansiera förslaget minskar anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 med motsvarande belopp. Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 08, s. 32. Se även bilaga 3 i Migrationsverket, *Förvaltningsöverenskommelse mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket, avseende administrativt samarbete och kostnadsdelning för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*, 2019, för en detaljerad beskrivning av modellen för kostnadsdelning och en specificering av de kostnader som omfattas av principen för kostnadsdelning.

¹⁶² Migrationsverket, *Slutredovisning av uppdrag att förbereda övertagande av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna från och med den 1 januari 2020*, 2019, s. 3.

¹⁶³ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2021-01-15.

¹⁶⁴ Regeringsbeslut Ju2020/04101/SIM.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-21.

anknytningsärenden har en lägre prioritet i resurssättningen jämfört med andra ärendeslag. Därmed är arbetet med anknytningsärenden mer sårbart vid brist på resurser och vid besparingskrav.¹⁶⁶

I Migrationsverkets verksamhetsstrategi, som ska leda till ökad enhetlighet och effektivitet i verksamheten, framgår bland annat mål och strategiska inriktningar för utvecklingsinsatser för att nå de författningsstyrda handläggningstiderna under de närmaste åren.¹⁶⁷ I Migrationsverkets verksamhetsplan fastställer man de ekonomiska ramarna och anger vad som kommer att krävas under verksamhetsåret för att myndigheten på sikt ska nå de långsiktiga målen och de förväntade effekterna som återfinns i verksamhetsstrategin. I en bilaga till verksamhetsplanen finns den övergripande prioriteringsordningen för planeringen av resurssättningen mellan olika ärendeslag som visar att asylärenden är högst prioriterade medan anknytningsärenden är lägst prioriterade av ärendeslagen. I intervjuer med företrädare för Migrationsverkets huvudkontor förklarar de att skälet till detta är att det innebär höga kostnader för asylärenden i balans (det vill säga ärenden där handläggningen inte är avslutad). Det innebär att om myndighetens anslagsnivå ändras, eller om förutsättningarna för något annat ärendeslag ändras, påverkas även planeringen av anknytningsärenden. Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor understryker även i intervjuer att prioriteringsordningen mellan ärendeslagen är kommunicerad till regeringen och Regeringskansliet.¹⁶⁸

Regeringen har i de senaste budgetpropositionerna framfört att det är angeläget att Migrationsverket effektiviserar verksamheten. Framför allt gäller det utvecklingen av stöd till verksamheten genom enhetliga processer för handläggningen och ökad digitalisering. Regeringen konstaterar även att de utvecklingsinsatser som genomförts inom IT och digitalisering inte har resulterat i högre produktivitet, trots att detta har varit en tydlig prioritering av regeringen under flera år.¹⁶⁹ Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor uppger dock i våra intervjuer att det finns risk för en övertro på möjligheterna vad gäller digitalisering och automatisering av anknytningsärenden. För det första består handläggningen av flera moment som kräver aktivt deltagande av handläggarna, till exempel när det gäller att tolka och värdera muntliga utsagor vid intervjuer. För det andra ger vissa moment som automatiseras inga större tidsvinster – det är fråga om några sekunder. För det tredje är det en resursfråga. Migrationsverkets egna prioriteringar mellan olika ärendeslag har därför betydelse. Lägre prioritet och brist på resurser för att driva utvecklingsprojekt är omständigheter som företrädare för Migrationsverket menar bidrar till att ärendehandläggningssystemen för tillståndsärenden (Wilma och E3) hunnit bli så gamla att det inte längre är någon idé att utveckla dem.¹⁷⁰ Vidare

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-18.

¹⁶⁷ Migrationsverket, *Verksamhetsstrategi 2019-2021*, 2018.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-18.

¹⁶⁹ Se prop. 2015/16:1 utg. omr. 08, prop. 2016/17:1, utg. omr. 08, prop. 2017/18:1 utg. omr. 08, prop. 2018/19:1 utg. omr. 08 och prop. 2019/20:1 utg. omr. 08.

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11 och 2020-11-18.

framkommer i våra intervjuer att en försvarande omständighet när det gäller Migrationsverkets förmåga att driva utvecklingsprojekt också handlar om att det finns delade meningar inom myndigheten om vilket arbetssätt och vilken styrning som man ska ha i handläggningen av anknytningsärenden.¹⁷¹

Nya besparingskrav 2020 och ny organisation från 2021

Av budgetpropositionen för 2021 framgår att regeringen återigen bedömer att verksamheten vid Migrationsverket bör bli mer effektiv och att stödverksamhetens storlek behöver minska. Regeringen föreslår därför att Migrationsverkets förvaltningsanslag minskas med 25 miljoner kronor 2021, 50 miljoner kronor 2022 och 100 miljoner kronor från och med 2023.¹⁷² Migrationsverket framhåller i budgetunderlaget för åren 2021–2023 att det är en utmaning att hantera regeringens generella besparingskrav för 2021 och 2022 som lades på myndigheten i budgetpropositionen 2020. Inriktningen var att besparingsåtgärderna så långt som möjligt skulle genomföras utan negativa konsekvenser för prövningsverksamheten. I syfte att anpassa och dimensionera organisationen till det nya budgetläget införde Migrationsverket den 1 januari 2021 en ny organisation och har minskat ned sin verksamhet.¹⁷³

Migrationsverkets prognos för 2022–2024

I Migrationsverkets senaste budgetunderlag för resursbehovet, som avser 2022–2024, prognostiserar myndigheten att man kommer att få ett finansiellt överskott under slutet av budgetperioden jämfört med tidigare finansieringsförslag. Anledningen till detta är bland annat neddragningar i omställningen av myndigheten med kraftigt minskade kostnader för den operativa verksamheten, lägre overheadkostnader och ett minskat ärendeflöde. Riksrevisionen konstaterar att företrädare för Migrationsverkets huvudkontor framhåller i intervjuer att myndighetens arbete med digitalisering och automatisering av anknytningsärenden (den så kallade digitala transformationen) är planerad att påbörjas först under 2023. Då det finns osäkerhetsfaktorer gällande bland annat utvecklingen av ärendeflödet, kapaciteten för att genomföra den digitala transformationen och utvecklingen av arbetet med att klarlägga identiteten på sökande, bedömer Riksrevisionen sammantaget ändå att resurstilldelningen är en risk under de kommande åren och att regeringen därför noggrant bör följa utvecklingen. Detta bör man göra för att säkerställa att handlägningsprocessen för anknytningsärenden genomförs på ett rättssäkert och effektivt sätt.¹⁷⁴

¹⁷¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-06-02, 2020-06-24 och 2020-11-11.

¹⁷² Prop. 2020/21:1 utg. omr. 08, s. 26. Regeringen föreslår att 4 420 863 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 Migrationsverket för 2021. För 2022 och 2023 beräknas anslaget till 4 353 531 000 kronor respektive 4 278 644 000 kronor.

¹⁷³ Migrationsverket, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020, s. 12. Den nya organisationen innebär att nuvarande sex regioner halveras till antalet och antalet avdelningar på huvudkontoret minskar.

¹⁷⁴ Migrationsverket *Budgetunderlag 2020–2022*, 2023. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-15.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Migrationsverket och utlandsmyndigheterna inte bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen håller hög rättslig kvalitet. Särskilt allvariga är bristerna när det gäller Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas arbete med att klarlägga identiteten på den som söker uppehållstillstånd. Med nuvarande rutiner, resurser och ansvarsfördelning är det ingen aktör som fullt ut kontrollerar äktheten i den sökandes handlingar. Även svaga kvalitetssäkringsmekanismer under pågående handläggning, otillräcklig kompetensförsörjning och besparingskrav bidrar till att den rättsliga kvaliteten i handläggningen inte kan betraktas som säkerställd. Vidare bedömer Riksrevisionen att Migrationsverkets metod för att följa upp handläggningen av anknytningsärenden har för stora brister för att Migrationsverket ska kunna använda den för att mäta den rättsliga kvaliteten i handläggningen.

7.1 Arbetet med att klarlägga den sökandes identitet behöver ses över

En central uppgift i handläggningen av anknytningsärenden är att klarlägga identiteten på den sökande. Migrationsverkets handläggare i Sverige ansvarar för handläggningen och fattar beslut i ärendet, men eftersom den sökande i normalfallet befinner sig utanför Sverige har utlandsmyndigheterna också en viktig roll i handläggningen av anknytningsärenden. Det är utlandsmyndigheternas lokalanställda personal som har till uppgift att både granska originalhandlingar och att genomföra intervju med den sökande. Lokalanställda på utlandsmyndigheterna har enligt Migrationsverkets rutin dock inte till uppgift att kontrollera äktheten i handlingarna, utan ska enbart kontrollera att dessa överensstämmer med hur handlingar för det aktuella landet eller den aktuella regionen ser ut.

Granskningen visar vidare att Migrationsverkets handläggare i regel utgår från att utlandsmyndigheternas kontroller och uppgifter om den sökande är tillräckliga, och att identiteten på den sökande i och med detta anses vara klarlagd. Även om Migrationsverkets handläggare gör vissa registerslagningar ser de vare sig handlingarna i original eller träffar den sökande. Riksrevisionen bedömer därför att ansvaret för att klarlägga identiteten i praktiken varken uppfylls av Migrationsverket eller utlandsmyndigheterna. Det finns inte någon officiell statistik över hur vanligt förekommande det är med falska handlingar, men om uppehållstillstånd beviljas på basis av falska handlingar kan det få allvariga konsekvenser. Det kan exempelvis innebära risk för skenäktenskap, människohandel, att personer tar barn till Sverige som de inte är föräldrar till och

som utnyttjas och far illa på olika sätt, eller att en person kan fungera som anknytningsperson flera gånger i olika ärenden.

Vidare framgår av granskningen att kvaliteten på utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden varierar betydligt. Det beror på att det finns skillnader i kompetens, sätt att genomföra intervjuer, tillgång till teknisk utrustning vid granskning av handlingar och stöd i form av manualer eller referensmaterial. Vidare har Migrationsverket inte slagit fast någon lägsta standard för vilken utrustning och övrigt stöd som utlandsmyndigheterna bör ha tillgång till i deras dokumentgranskning.

Eftersom Migrationsverket sedan 2020 även är ansvariga för finansieringen av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna borde myndigheten ha större möjligheter att vidta de åtgärder som krävs för att få till stånd en mer rättssäker och effektiv process. Hittills har den nya ansvarsfördelningen inte inneburit någon större ambitionshöjning eller resursförstärkning vad gäller utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden, även om Migrationsverket har tagit vissa initiativ i frågan. Till exempel har man tagit fram webbutbildningar som riktar sig till utlandsmyndigheternas personal i syfte att höja kompetensen på området, men man har inte följt upp vilka som tar del av utbildningarna. Myndigheten har även under våren 2020 avslutat ett projekt (IDUM-projektet) som syftar till att bygga upp kompetens och resurser vad gäller dokumentgranskning vid ett antal utlandsmyndigheter och som resulterat i konkreta förslag på vidareutveckling av verksamheten. Det är dock i dagsläget oklart om och hur slutsatserna ska implementeras. Migrationsverket framhåller dock i samband med faktagranskning att man inom ramen för EU-samarbetet har bedrivit ett omfattande arbete med att införa den så kallade interoperabilitetsförordningen, som myndigheten menar kommer att innebära flera förbättringar.¹⁷⁵

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att arbetet med att klarlägga den sökandes identitet behöver förstärkas och prioriteras högre. Det är väsentligt att Migrationsverket tar tillvara och väger in andra länders erfarenheter på området, samt de erfarenheter som Migrationsverket har gjort inom ramen för det så kallade IDUM-projektet.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket:

- Se över och förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet.

¹⁷⁵ Det handlar bland annat om att förenkla informationsutbytet mellan medlemsländerna, göra kontrollerna av EU:s yttre gränser effektivare, göra det lättare att upptäcka falska identiteter och bidra till att förebygga och bekämpa olaglig migration. Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-08.

7.2 Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas kompetensförsörjning brister

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i Migrationsverkets kompetensförsörjning när det gäller handläggningen av anknytningsärenden: dels när det gäller tillgången på kompetensutveckling för medarbetarna, dels när det gäller att behålla mer erfaren personal inom handläggningen av ärendeslaget.

Hög arbetsbelastning och platsbrist på de befintliga kurserna gör att medarbetare i praktiken dock har haft svårt att ta del av utbildningarna. Granskningen visar att det finns en stor efterfrågan från de anställda på både fler kurstillfällen och ett bredare kursutbud vad gäller anknytningsärenden. Dessutom efterfrågas fler formella forum för värdefulla enhetsutbyten på myndighetsnivå, till exempel med andra regioner eller med de handläggare som arbetar med förlängningsärenden.

När det gäller utlandsmyndigheterna har Migrationsverket genomfört vissa utbildningsinsatser, men det är den enskilda utlandsmyndigheten som ansvarar för att de lokalanställda deltar i den utbildning som erbjuds. Vidare finns efterfrågan och behov av ytterligare kompetensutveckling, i synnerhet när det gäller kontroll av dokument och id-handlingar. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att Migrationsverket tar hand om erfarenheterna av IDUM-projektet, som handlar om att utveckla förmågan att upptäcka falska handlingar.

Vidare har Migrationsverket under de senaste åren förlorat kompetens inom handläggningen av anknytningsärenden när erfarna handläggare och beslutsfattare har lämnat myndigheten efter nedskärningar. Givet de brister som framkommit när det gäller kompetensutveckling och de besparingskrav som finns på verksamheten, bedömer Riksrevisionen att det finns risk att myndighetens kompetensförsörjning när det gäller anknytningsärenden inte är säkerställd.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket:

- Säkerställ kompetensförsörjningen för arbetet med anknytningsärenden på Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

7.3 Kvalitetssäkringen under pågående handläggning behöver utvecklas

Granskningen visar att det är vanligt att beslut om uppehållstillstånd i anknytningsärenden fattas som enmansbeslut, inte minst vid beviljande av uppehållstillstånd. Sådana ärenden är särskilt kritiska dels för att de inte genomgår någon ytterligare prövning i domstol, dels för att besluten är svåra att återkalla i efterhand. Migrationsverkets kvalitetssäkring under pågående handläggning sker huvudsakligen i dialogavstämningar mellan handläggarna och de medarbetare som har befattningen som beslutsfattare. Riksrevisionen

konstaterar även att det finns ett bedömningsutrymme i handläggningen och att kvalitetssäkringsmodellen därmed ställer särskilda krav på såväl handläggarnas kompetens som att det finns tillräckligt med tid för kontinuerliga avstämningar inom handläggningen.

Ansvar för handläggningsordningen, som styr i vilken utsträckningen ärenden kan delegeras, är delegerad till ansvariga chefer i Migrationsverkets regioner. Myndighetsstaben eller Rättsavdelningen har inte tagit fram stöd för hur detta arbete ska fördelas vidare i den operativa verksamheten. Den centrala nivån har inte uppdragit åt regionerna att samarbeta för att skapa enhetlighet inom myndigheten avseende vidare delegationsrätt. Den regionala nivån har därför på eget initiativ tagit fram en gemensam grund till handläggningsordningen för delegationer inom den operativa verksamheten. Det innebär en risk för bristande enhetlighet i tillämpningen av vilken handläggare som får egen delegering och i vilka ärendeslag.

Granskningen visar även att en liknande problematik finns på utlandsmyndigheterna. Även om stickprov i uppföljnings- och kompetensutvecklingssyfte genomförs på utlandsmyndigheterna, saknas obligatoriska moment av kvalitetssäkring under arbetet med anknytningsärenden.

Givet de iakttagelser som vi gjort i granskningen om brister i kompetensförsörjningen, hög arbetsbelastning inom handläggningen av anknytningsärenden och den höga förekomsten av enmansbeslut, bedömer Riksrevisionen att svaga kvalitetssäkringsmekanismer under pågående handläggning riskerar att få konsekvenser för den rättsliga kvaliteten.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket:

- Förstärk kvalitetssäkringen under pågående handläggning av anknytningsärenden, med särskilt fokus på enmansbeslut.

7.4 Uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i handläggningen behöver utvecklas – särskilt av utlandsmyndigheterna

Migrationsverket införde 2019 en ny modell för att följa upp den rättsliga kvaliteten i handläggningen, EKV. Migrationsverket har därmed gått från centraliserad till en decentraliserad modell för uppföljning, där syftet skiftat från att i första hand vara kontrollerande till att i stället främst vara utvecklande och framåtsyftande. Modellen har både ett uppföljande och ett lärande syfte. Resultaten från kvalitetsuppföljningen används som ett av flera underlag i årsredovisningens återrapportering av den rättsliga kvaliteten i handläggningen av anknytningsärenden. Enligt Riksrevisionen är det oklart hur EKV och andra underlag har påverkat den sammantagna bedömningen av den rättsliga kvaliteten

som Migrationsverket gör i årsredovisningen. Avsaknaden av dokumenterade motiveringar och iakttagelser som i övrigt framkommit i granskningen tyder på att myndighetens samlade bedömning vilar på godtycklig grund. Riksrevisionen bedömer därför att det saknas tillräckliga underlag som visar hur Migrationsverket har resonerat då man i årsredovisningen kommit fram till att den rättsliga kvaliteten är hög.

Riksrevisionen bedömer att EKU har för stora brister för att kunna användas som underlag för att mäta den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Eftersom majoriteten av personal som genomför uppföljningen kommer från den tillståndsenhet som granskas finns en risk för att granskningen inte blir tillräckligt oberoende och att kritiska synpunkter inte kommer fram. Uppföljningen sker vidare under snäva tidsramar och urvalsmetoden gör det svårt att dra slutsatser om den rättsliga kvaliteten i komplicerade ärenden. Det lärande perspektivet i Migrationsverkets uppföljningsmodell kan ha sina tydliga förtjänster, men en förutsättning är att modellen och arbetssättet tar omhand bristerna på ett sätt som förbättrar rättsliga kvalitet och enhetlighet i handläggningen. Vidare genomför Migrationsverket inte någon systematisk uppföljning av utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden som på liknande sätt ger återkoppling om kvaliteten i utförandet av deras uppgifter i handlägningsprocessen.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Migrationsverket på central nivå bör ta ansvar för arbetet med att bedöma den rättsliga kvaliteten och då även inkludera utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket:

- Utveckla uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i handläggningen, med särskilt fokus på utlandsmyndigheternas insatser.

7.5 Regeringen behöver säkerställa förutsättningarna för arbetet med anknytningsärenden

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket under flera år inte har nått författningsstyrda handläggningstider i anknytningsärenden. Migrationsverket har med hänvisning till bristande resurser och besparingskrav valt att prioritera anknytningsärenden lågt i resurssättningen jämfört med andra ärendeslag. Trots ett prognosticerat finansiellt överskott under de närmaste åren bedömer Riksrevisionen att det finns flera osäkerhetsfaktorer, bland annat ärendeinflödet och digitaliseringen, som innebär att risken för otillräcklig resurstilldelning kvarstår. Riksrevisionens bedömning är att en högre prioritering av nödvändiga utvecklingsprojekt, med fokus på arbetet med att klarlägga den sökandes identitet, är centralt för en rättssäker och effektiv handläggning av anknytningsärenden. Det finns därmed en risk för att nödvändiga utvecklingsinsatser inte genomförs i tillräcklig utsträckning, särskilt när det gäller utlandsmyndigheternas arbete.

Migrationsverket tog från den 1 januari 2020 över resursansvaret och därmed fått ett huvudansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna – en organisatorisk förändring som förväntas leda till utvecklingsinsatser och effektiviseringar på sikt. Migrationsverket bedömde att verksamheten var underfinansierad redan vid ansvarsövertagandet.

Riksrevisionen konstaterar även att Sverige inte har kommit lika långt som en del andra länder när det gäller att granska och upptäcka falska handlingar. Tyskland och Norge som anses vara föregångsländer inom området har till exempel utstationerade dokumentexperter för att bistå utlandsmyndigheternas personal vid ansökningar om uppehållstillstånd. Det finns även länder som har inrättat nationella id-myndigheter som bland annat har ett samordnande ansvar för att säkerställa att identiteten är klarlagd för alla som beviljas uppehållstillstånd. Genom det huvudansvar som Migrationsverket har för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, bör myndigheten ha fått förbättrade förutsättningar att utveckla verksamheten. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att regeringen noggrant följer utvecklingen och ser till att Migrationsverket och utlandsmyndigheterna vidtar nödvändiga utvecklingsinsatser i arbetet med att klarlägga den sökandes identitet. Regeringen bör även utreda om ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen för att klarlägga den sökandes identitet i anknytningsärenden är ändamålsenlig. I det arbetet bör även andra länders erfarenheter inom området vägas in.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen:

- Säkerställ att Migrationsverket vidtar nödvändiga utvecklingsinsatser för att förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet.
- Utred om ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen när det gäller att klarlägga den sökandes identitet i anknytningsärenden är ändamålsenlig.

7.6 Möjligheterna till informationsöverföring mellan Migrationsverket och andra myndigheter behöver förbättras

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket behöver förbättra myndighetens formella informationskanaler och kontaktvägar med andra myndigheter vars uppgifter används vid handläggningen av anknytningsärenden, till exempel Skatteverket och Försäkringskassan. Det i syfte att effektivisera handläggningsprocessen, minska risk för fel i handläggningen samt korta handläggningstider. Av granskningen framgår att handläggare inte sällan måste sitta i tidsödande telefonköer för att få svar på centrala frågor, till exempel för att komplettera beslutsunderlaget i handläggningen för att bedöma om försörjningskravet är uppfyllt.

Migrationsverket har ingen generell rätt att få information från Skatteverket eller Försäkringskassan, även om myndigheten har direktåtkomst till Skatteverkets folkbokföringsuppgifter. Det är den sökande som ska uppvisa att anknypningspersonen uppfyller försörjningskravet. Företrädare för Migrationsverkets huvudkontor medger att det ibland finns behov av att kontrollera vissa uppgifter, såsom uppbyggnad lön och ersättning från eget företag, uppgifter som normalt omfattas av skattedatabassekretessen. Myndigheten menar dock att det måste göras en konsekvensbeskrivning innan man begär förändringar i lagstiftningen i form av en ny sekretessbrytande bestämmelse och att det därmed är för tidigt att uttala sig i frågan. Migrationsverket har enligt egen uppgift inte heller tagit initiativ till förändringar i detta avseende.¹⁷⁶

Riksrevisionen bedömer att regeringen bör ge i uppdrag till Migrationsverket att i samverkan med berörda myndigheter, som exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket, utreda om det finns behov av ändringar av rättsliga och andra förutsättningar som skulle kunna leda till en effektivare informationsöverföring i anknypningsärenden. För att effektivisera handläggningen bör Migrationsverket och berörda myndigheter överväga hur man även i övrigt åstadkommer en fungerande rutin för informationsöverföring mellan myndigheterna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen:

- Ge Migrationsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda hur Migrationsverket enklare ska kunna ta del av nödvändiga uppgifter i handläggningen av anknypningsärenden.

¹⁷⁶ Mejl från Migrationsverket i samband med faktagranskning, 2021-03-12.

Referenslista

Författningar med mera

Lag, förordning och myndighetsföreskrift

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket (upphörd).

Förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Förvaltningslagen (2017:900).

Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Regeringskansliet, föreskrifter för utrikesförvaltningen (UF 2016:3).

Utlänningsförordningen (2006:97).

Utlänningslagen (2005:716).

Regeringsbeslut: regleringsbrev, uppdrag med mera

Regeringsbeslut Ju2016/08462/LP, Ju2016/01039/SIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju/2017/05612/LP (delvis), Ju/2017/01487/SIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2018/00503/SIM (delvis), Ju2018/03462/SIM (delvis), Ju2018/05238/LP, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2018/01405/SIM (delvis) Ju2019/00147/SIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2020/04101/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Migrationsverket.*

Litteratur

Lundquist, L., *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur, 1992.

Artiklar

Axberger, H.G., ”Rättssäkerhet – teori och praktik ” i Inspektionen för socialförsäkringen: *Rättssäker förvaltning? Rapport från konferens den 23 april 2010*, rapport 2010:4.

Utredningar

Dir. 2019:32 *Den framtida svenska migrationspolitiken*.

SOU 2017:14, Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna, betänkande av Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Myndighetsrapporter

Inspektionen för socialförsäkringen, *Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning*, ISF 2018:1, Inspektionen för socialförsäkringen, 2018.

JK:s beslut den 25 april 2019, dnr 191-18-4.3.

Justitieombudsmannen, *Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning)*, beslut 2021-01-21, dnr. 8443-2018, 335-2019, 447-2019.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2014–2017*, dnr 1.1.3-2013-4870, beslutad 2013-02-26.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2015–2018*, dnr 1.1.3-2014-8427, beslutad 2014-02-25.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2016–2019*, dnr 1.1.3-2015-4827, beslutad 2015-02-23.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2017–2020*, dnr 1.1.3-2016-23267, beslutad 2016-02-29.

Migrationsverket, *Rättschefens administrativa beslut angående definition av ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet*, RC A-38/2016, 2016.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2018–2021*, dnr 1.1.3-2017-13233, beslutad 2017-02-27.

Migrationsverket, *Handlingsplan – nationell. Studerande- och Anknytningsärenden*, skapad 2017-03-11, uppdaterad 2017-03-27.

Migrationsverket, *Projektspecifikation IDAR*, 2017-05-24, bilaga till Projektspecifikation för IDAR, 2017-05-15.

Migrationsverket, *Bilaga till Projektspecifikation för VIDAR*, 2017-05-24.

Migrationsverket, *Bilaga till Projektspecifikation för projekt eDAR*, beslutad 2017-12-07, 2017-11-29.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i London*, dnr ej angivet, 2018-01-31.

Migrationsverket, *Redovisning av uppdrag i Regleringsbrevet 2018*, dnr 1.1.1.2-2018-8120, beslutad 2018-02-16.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2019–2022*, dnr 1.1.3-2018-8411, beslutad 2018-02-22.

Migrationsverket, *Verksamhetsstrategi 2019–2021*, dnr 1.2.2.1-2018-37318, beslutad 2018-09-12, omstrukturerad 2019-09-16 (GDs A-070/2019).

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges generalkonsulat i Istanbul*, dnr ej angivet, 2018-03-16.

Migrationsverket, *Rapport över inspektion av migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Amman*, dnr ej angivet, 2018-04-12.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Havanna*, dnr ej angivet, 2018-06-18.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges generalkonsulat Shanghai*, dnr ej angivet, 2018-06-21.

Migrationsverket, *Checklista vid inspektion av Migrationsverksamheten på UM*, 2018-11-26.

Migrationsverket, *Rapport från inspektion av migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Teheran*, dnr 2.3-2018-47523, 2018-11-28.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i [Bogota] Colombia*, dnr ej angivet, 2018-12-05.

Migrationsverket, *Rapport – Uppföljning telefonutredningar i anknytningsärenden*, beslutad 2018-12-17.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad Nairobi*, dnr 2.3-2019-2784, 2019-01-21.

Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2018, 2019*.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2020-2022*, dnr 1.1.3-2019-6397, beslutad 2019-02-27, reviderad 2019-03-06.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i [Beirut] Libanon*, dnr 2.3-2019-03-12757, 2019-03-28.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Berlin*, dnr 2.3-2019-19327, 2019-05-14.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad Rom*, dnr 2.3-2019-22036, 2019-06-05.

Migrationsverket, *Rapport från inspektion av migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Abuja*, dnr 1.2.2.1-2019-27229, 2019-07-16.

Migrationsverket, *Rapport från inspektion av migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Addis Abeba*, dnr 1.2.2.1-2019-30249, 2019-08-22.

Migrationsverket, *Översyn Id-hantering inom processområdena Tillstånd & Asyl. Arbetsgruppens och delprocess Identitets rapport*. dnr 1.3.4-2019-28646.

Migrationsverket, *Slutredovisning av uppdrag att förbereda övertagande av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna från och med den 1 januari 2020*, dnr. 1.1.2-2019-43155, 2019-12-17.

Migrationsverket, *Förvaltningsöverenskommelse mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket, avseende administrativt samarbete och kostnadsdelning för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*, dnr. Migrationsverket 3.2.6-2019-43156, UD2019/19279/PLAN, beslutad 2019-12-20.

Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2019, 2020*.

Migrationsverket, *Migrationsverksamheten vid Sveriges ambassad i Bangkok*, dnr 2.9-2020-1222, 2020-01-15.

Migrationsverket, *Verksamhetsplan 2020*, dnr 1.1.3-2020-564, beslutad 2020-01-27.

Migrationsverket, *Checklista vid inspektion av Migrationsverksamheten på UM*. Reviderad 2020-02-05.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2021–2023*, dnr. 1.1.3-2020-3667, beslutad 2020-02-24.

Migrationsverket, *Checklista EKU anknytning – 2 2019, 2019*.

Migrationsverket, *Metodbeskrivning Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning*, 2017-05-18 reviderad 2020-01-15.

Migrationsverket, *Handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna 2019*, uppdaterad 2019-07-20.

Migrationsverket, *Arbetsordning*, dnr: 1.2.2.1-2021-915, 2020-05-01.

Migrationsverket, *Rutinhandboken för Besök och bosättning, Videoutredningar i asyl- och tillståndsärenden*, 2020-02-03.

Migrationsverket, *Slutrapport för IDUM - Styrkt identitet - En pilot för utvecklad ID-kompetens*, dnr. 134-2018-5470, 2020-06-22.

Migrationsverket, *Analys av ärenden under 2019*, Excelfil framtagen för Riksrevisionen av enheten för statistik och analys, 2020.

Migrationsverket, *Definitionen av ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet*, RA/018/2021, 2020.

Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos 2020-10-23*, dnr. 1.1.3-2020-1427.

Migrationsverket, *Komplettering gällande befintlig hemställan*, dnr. 1.1.2-2018-7225, 2020-11-30.

Migrationsverket, *Handlägningsordning. Region Nord*, dnr. 1.2.2.1-2021-386, 2021-01-01.

Migrationsverket, *Bilaga 2 till den regionala handlägningsordningen [Region Nord]*, reviderad 2021-01-01.

Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2020*, 2021.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2022–2024*, dnr. 1.1.3-2021-540, beslutad 2021-02-24.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2011:1.

Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret (2017:23)*, 2017.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Arbetsordning*. 2019-05-10.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Checklista medsittning*, odaterad.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Description of position and responsibilities, Back office*. 2019-04-12

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Description of position and responsibilities, Interview rooms* 2019-04-12

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Routine for checking identity and documents in residence permit cases*. 2019-11-27, reviderad 2020-03-03.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Routine for handling of complaints*. 2019-11-27, reviderad 2020-03-03.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Routine for handling of decisions*. Odaterad.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Routines for receiving, register and handing out residence permit card (UT-cards) and alien's passport*. 2019-04-15.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Routine for mistakes regarding registration or handling of a case*. 2019-11-27, reviderad 2020-03-03.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Routines for the handling incomplete applications*. 2017-04-27, reviderad 2019-04-10.

Sveriges ambassad i Addis Abeba, *Routines for booking appointment times for applications for residence permits/interview for residence permit, visas and handling requests for handling of residence permit applications with priority*. Reviderad 2017-06-21, 2019-09-02, 2019-02-15, 2019-05-15.

Sveriges ambassad i Amman, *Arbetsordning*. 2019-09-10.

Sveriges ambassad i Amman, *Migration section - Booking manual*. Uppdaterad november 2019.

Sveriges ambassad i Amman, *Migration section - Work manual*. Odaterad.

Sveriges ambassad i Berlin, *Arbetsordning*. 2019-09-17.

Sveriges ambassad i Berlin, *Rutinbeskrivningar för migrationsverksamheten vid ambassaden Berlin*. Uppdaterad 2020-02-07.

Sveriges ambassad i Rom, *Arbetsordning*. 2019-09-12.

Sveriges ambassad i Rom, *Migration section - Working Routines*. Odaterad.

Riksdagstryck

Bet. 2009/10: SfU2, *Utgiftsområde 8 Migration*.

Prop. 2005/06:72, *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*.

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*, utg. omr. 08, rskr. 2009/10:132.

Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*, utg. omr. 08.

Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*, utg. omr. 08.

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*, utg. omr. 08.

Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*, utg. omr. 08.

Prop. 2018/19:128 *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, bet. 2018/19: SfU26, rskr. 2018/19:295

Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg. omr. 08.

Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021*, utg. omr. 08.

Bilaga 1. Handläggningen av anknytningsärenden

Handläggningsprocessen

En ansökan om uppehållstillstånd genom anknytning kan inkomma antingen digitalt genom Migrationsverkets hemsida eller via pappersansökan som lämnas in till något av Migrationsverket kontor eller på en utlandsmyndighet. En pappersansökan skannas in manuellt av Migrationsverket så att det blir ett digitalt ärende. Om pappersansökan lämnas till utlandsmyndighet blir ordningen av moment i handläggningskedjan något annorlunda, eftersom utlandsmyndighetens utredning då normalt sker i samband med ansökan.

Förenklat kan handläggningen av en digital ansökan beskrivas i följande steg: Ansökan boxas in, vilket innebär att ansökan registreras i Migrationsverkets digitala ärendehanteringssystem E3. Det är först då som ärendet är sökbart i den centrala utlänningsdatabasen. Här genomförs vissa initiala åtgärder, såsom att kontrollera att avgiften är betald och om det är den första gången som personen söker. Därefter kontrolleras att alla handlingar finns med och om anknytningspersonen omfattas av försörjningskravet. Om så är fallet, vilket är den vanligaste situationen, är nästa steg att utreda om anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet. Ofta behövs kompletteringar gällande försörjningskravet, vilket innebär kontakt med anknytningspersonen. Om försörjningskravet inte bedöms vara uppfyllt sker i regel inga fler åtgärder och ansökan avslås. Om försörjningskravet är uppfyllt och ansökan är komplett beställer handläggaren en utredning från utlandsmyndigheten i landet där den sökande är varaktigt bosatt. Den sökande uppmanas då att kontakta Sveriges utlandsmyndighet i landet för att boka tid för utredning och intervju.¹⁷⁷

Vid intervjun har den sökande med sig handlingar i original som granskas av lokalanställd personal, exempelvis pass för att styrka identitet och vigselbevis eller födelsebevis för att styrka relationen. Personalen vid utlandsmyndigheten intervjuar den sökande om relationen till anknytningspersonen i Sverige, med frågor om exempelvis familjeförhållanden, hur den sökande och anknytningspersonen har träffats, hur vardagen tillsammans ser ut. Dessa utgår från mallar som Migrationsverket tagit fram men kompletteras ofta med extra frågor. Både vilken mall som ska användas och eventuella extra frågor som ska ställas bestäms normalt av handläggaren vid Migrationsverket. Ofta sker intervjuerna på ett lokalt

¹⁷⁷ I vissa fall har inte Sverige någon ambassad i det land där den sökande är varaktigt bosatt, exempelvis Syrien. Den sökande hänvisas då till en annan ambassad i närområdet.

språk, ibland med tolk. Utlandsmyndigheten skickar protokoll från intervjun och skannade handlingar till Migrationsverket.

När Migrationsverket tar emot utredningen från utlandsmyndigheten granskas de skannade handlingarna för att bedöma om identiteten är styrkt, och anknytningen prövas sedan. Detta sker bland annat genom att jämföra muntliga uppgifter från intervjun med den sökande med motsvarande skriftliga uppgifter från anknytningspersonen i referensbilagan som lämnats in i samband med ansökan. Till hjälp för bedömningar finns exempelvis landinformation i databasen Lifos med uppgifter om kultur och seder vid giftermål i olika länder och exempel på hur pass och vigselbevis vanligen ser ut i olika länder. Handlingar kan även översättas av tolk vid behov.

Om ärendet är okomplicerat kan beslut fattas på handlingarna utan muntlig utredning. Ett enklare ärende kan exempelvis handla om personer som varit gifta länge och som har ett giltigt vigselbevis, där anknytningspersonen är väl förankrad på arbetsmarknaden och försörjningskravet är uppfyllt, och där de handlingar och uppgifter som behövs för att fatta beslut finns i beslutsunderlaget.

Vid mer komplicerade ärenden, exempelvis vid indikationer om skenäktenskap eller falska familjerelationer, flyttas ärendet över till utredningsflödet. Om så bedöms vara nödvändigt görs en intervju med anknytningspersonen i Sverige, antingen på plats, via telefon eller via videolänk. Vid behov kan handläggaren i Sverige skicka kompletterande frågor till ambassaden om något väsentligt saknas i deras utredning med den sökande, annars ska det helst undvikas pga. risk för ytterligare väntetid och eventuella svårigheter för den sökande att ta sig till ambassaden. Det är även möjligt att Migrationsverket kontakter anknytningspersonen för att komplettera uppgifter som inte framkommit vid ambassadutredningen med den sökande, eftersom denna kontakt är enklare.

När ärendet är färdigutrett kan handläggare som fått delegering för ärendeslaget fatta beslut i ärendet. Om han eller hon saknar delegering i ärendetypen eller känner sig osäker bokas tid för en dragning med beslutsfattare, som går igenom ärendet tillsammans med handläggaren och därefter fattar beslut. Intervjuade handläggare och lokalanställda lämnar mer eller mindre fullständiga, men i allt väsentligt likartade, beskrivningar av handlägningsrutinen (och de stöd i form av handböcker och riktlinjer som finns för att följa den). Man lyfter också vanligen fram de skillnader i handläggningen som beror på hur ansökan lämnas in. Ordningen på de olika momenten avgörs, som framgått, av om ansökan om uppehållstillstånd kommer in digitalt eller lämnas in fysiskt till en utlandsmyndighet. Detta får också betydelse för handläggningen och kan medföra att vissa moment görs i onödan. Om en ansökan kommer in digitalt (eller fysiskt till Migrationsverket i Sverige)

prövas försörjningskravet innan ärendet skickas till utlandsmyndigheten.¹⁷⁸ Eftersom många ansökningar avslås på grund av att försörjningskravet inte är uppfyllt innebär det att ärendet inte behöver utredas vid någon ambassad och att onödigt merarbete undviks. Vid pappersansökningar som lämnas in vid en utlandsmyndighet utreds i stället den sökande först.¹⁷⁹ Först efter att detta är gjort lämnas ärendet över till Migrationsverket och försörjningskravet prövas, vilket i vissa fall leder till att ansökan avslås direkt och ambassadutredningen gjorts i onödan. Detta är ett av skälen till att Migrationsverket försöker att öka andelen digitala ansökningar så att man hinner pröva och eventuellt avslå ansökan innan utlandsmyndigheten tar vid.¹⁸⁰

Anknytningsärenden varierar mycket i komplexitet. Vissa förhållanden, till exempel där den sökande och anknytningspersonen är gifta sedan länge, kräver mindre utredningsinsatser. Andra, såsom ärenden där relationen är ny eller där anknytningspersonens möjligheter att försörja den sökande och hålla med en tillräckligt stor bostad är mer osäkra, kan fordra åtskilligt arbete. Ärenden där den sökande kommer från ett land där folkbokföring och identitetshandlingar har stora brister (eller där skenäktenskap är vanliga) kan vara betydligt mer tidskrävande och kan kräva goda kunskaper om kulturella aspekter på landet i fråga. I de fallen kan det innebära större utmaningar att klargöra identiteten och pröva seriositeten i anknytningen än i fall där den sökande kommer från ett land med välfungerande administration.

Stöd i handläggningen

För att kunna följa rutinen har handläggare och beslutsfattare tillgång till ett antal olika handböcker och processbeskrivningar som ett stöd i handläggningen.

Handbok för migrationsärenden

Handboken för migrationsärenden innehåller en omfattande samling rättsligt orienterade texter som täcker alla delar av processen för anknytningsärenden och som går in detalj på dessa moment. Den innehåller beskrivningar och tolkningar av relevanta lagtexter och förarbeten. Vidare finns hänvisningar till domar i migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen och Migrationsverkets egna

¹⁷⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-02-07b, 2020-02-07c, 2019-12-19c, 2020-02-19b och 2020-02-19c.

¹⁷⁹ Denna omvända ordning är motiverad av praktiska skäl. Eftersom de som lämnar in sin pappersansökan på en utlandsmyndighet ofta måste resa dit, ibland t.o.m. från annat land, skulle det vara olägligt om dessa skulle få vänta (eller åka hem och dit igen) i väntan på att Migrationsverket först utreder om olika krav på anknytningspersonen är uppfyllda innan man gör en intervju med den sökande på utlandsmyndigheten.

¹⁸⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-25a, 2019-12-19c, 2020-01-09c, 2020-02-19b, 2020-02-19c, 2020-02-07b och 2020-02-07c.

rättsliga ställningstaganden. Handboken innehåller såväl avsnitt som rör handläggning i allmänhet som specifika ärendekategorier och olika moment i dessa.

Handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna

Handboken för handläggning av migrationsärenden är även översatt till engelska och riktar sig till personal som arbetar med hanteringen av migrationsärenden på utlandsmyndigheterna. I handboken samlas information, råd och rutiner som ger vägledning i det dagliga arbetet.

Rutinhandböcker

Det finns ett antal mer operativa dokument som beskriver hur handläggarna praktiskt ska gå till väga. Den viktigaste när det gäller anknytningsärenden är *Rutinhandboken för Besök och bosättning* där det finns specifika avsnitt som rör anknytningsärenden. Det finns också handböcker som specifikt rör de olika system som används vid handläggningen av anknytningsärenden såsom Wilma och E3.

Rättsliga ställningstaganden och svar på frågor

Migrationsrättsenheten (MRE) vid Migrationsverkets rättsavdelning tar fram rättsliga ställningstaganden på basis av ny lagstiftning och domar i migrationsdomstolarna. Det är mycket vanligt att avslagsbeslut i anknytningsärenden överklagas. De domar som Migrationsöverdomstolen fattar har stor betydelse som praxisbildande för handläggningen. Vidare framgår av våra intervjuer att också de regionala migrationsdomstolarnas avgöranden ofta är vägledande för hur regionerna gör sina bedömningar i väntan på formell praxis och vägledning. MRE svarar också på rättsliga frågor från organisationen.

Bilaga 2. Metoder

Följande metoder har använts i granskningen.

Dokumentstudier

I granskningen har vi gått igenom vilka skriftliga rutiner och stödmaterial som finns för handläggning vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Vi har tagit del av interna styrdokument, handböcker, manualer och instruktioner som handläggarna har tillgång till. Dessutom har vi gått igenom processbeskrivningar, uppföljningsrapporter och dokument från interna utvecklingsprojekt för att kartlägga Migrationsverkets kvalitetssäkring och uppföljning. Vi har även tagit del av Migrationsverkets och berörda utlandsmyndigheters riskanalyser.

Intervjuer

Under den period som granskningen omfattar handlade Migrationsverket anknytningsärenden på 22 tillståndsenheter fördelat på 12 orter i 6 regioner.

I granskningen har vi genomfört semistrukturerade intervjuer vid tio av dessa enheter. Vi har valt minst en tillståndsenhet per region. För de regioner som omfattade flera orter valde vi två enheter på olika orter för att få så stor spridning som möjligt.

Vid varje tillståndsenhet har vi intervjuat två handläggare, två beslutsfattare och enhetschefen. Handläggare- och beslutsfattarintervjuerna har genomförts i grupp om två intervjupersoner medan chefsintervjun har genomförts enskilt. Vi har också genomfört intervjuer med motsvarande upplägg med tre enheter som är specialiserade på förlängningsärenden. Intervjuguiderna har haft en struktur som i stort motsvarat granskningens delfrågor.¹⁸¹

¹⁸¹ Intervjuguiderna riktade mot handläggare och beslutsfattare hade följande rubriker:

- 1) *Uppdrag och roll*
- 2) *Handläggningen av anknytningsärenden*
 - a) Handlägningsprocessen
 - b) Kontakter med utlandsmyndigheterna
 - c) Kvalitén i handläggningen
- 3) *Kapacitet att genomföra handlägningsrutinen*
 - a) Tid och resurser
 - b) Kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte
- 4) *Kvalitetssäkring, uppföljning och kontroll*
- 5) *Avslutning*

Frågeformulären till enhetschefer omfattade samma huvudrubriker men var något kortare.

Vid *Migrationsverkets huvudkontor* har vi intervjuat företrädare för utlandsavdelningen, rättsavdelningen, digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA), planeringsavdelningen, id-enheten och projektgruppen för övertagandet av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Vi har också genomfört intervjuer på *Regeringskansliet* med Utrikesdepartementets planeringsstab (UD-PLAN) (som svarar för styrningen av utlandsmyndigheterna) och Justitiedepartementets enhet för styrning inom migrationsområdet (JU-SIM).

Intervjuer med utlandsmyndigheter

I granskningen har vi också genomfört intervjuer vid fyra utlandsmyndigheter. Dessa var ursprungligen planerade att göras som fallstudier genom besök på tre utlandsmyndigheter, utöver inledande videointervjuer på en utlandsmyndighet. På grund av covid-19-pandemin och de reserestriktioner som pandemin medfört har dessa besök till stor del ersatts med intervjuer via videolänk.

Förutom ett fysiskt besök på ambassaden i Berlin har vi genomfört videointervjuer med ambassaderna i Addis Abeba, Amman och Rom. Urvalet gjordes i samråd med UD och Migrationsverket av utlandsmyndigheter som hanterar många anknytningsärenden och som av olika anledningar bedöms vara särskilt riskutsatta. Av de utvalda är två sådana som har ett stort antal ärenden från länder där risken för falska eller ofullständiga handlingar är stora. De andra två är så kallade Schengenhubbar som utmärks av att man handlägger ärenden med sökande från en rad olika länder och med en rad olika nationaliteter.

Vid utlandsmyndigheterna har vi intervjuat den ansvariga chefen vid migrationssektionen, den utsända handläggaren från Migrationsverket och lokalanställda migrationsassistenter. Vid två ambassader har vi även intervjuat ambassadören som är högst ansvarig för verksamheten.

Särskild granskning av Migrationsverkets uppföljningsmodell

Två revisorer från Riksrevisionens årliga revision har genomfört en särskild granskning av Migrationsverkets modell för enhetsbaserad kvalitetsuppföljning. Revisorerna har gått igenom den checklista som används i uppföljningen samt genomfört intervjuer med ansvariga för modellen vid Migrationsverkets huvudkontor och ett tiotal personer som deltagit i uppföljningen vid tillståndsenheterna.

Den som vill ha uppehållstillstånd och flytta till en anhörig i Sverige ska kontakta den svenska ambassaden i landet där man bor. Migrationsverket i Sverige fattar sedan beslut om uppehållstillstånd. Riksrevisionen har granskat om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna (svenska ambassader och konsulat) säkerställer att handläggningen av anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet.

Granskningen visar att det finns stora brister, framför allt vad gäller att klargöra den sökandes identitet. En förklaring är att Migrationsverket inte i tillräcklig utsträckning har försett utlandsmyndigheterna med teknisk utrustning, kompetensutveckling och vägledning för att granska äktheten i dokument och id-handlingar. När ärendet når Migrationsverket i Sverige gör handläggarna endast ytliga kontroller.

Granskningen visar också att Migrationsverkets kvalitetssäkring under handläggningen är svag. Särskilt när handläggarna självständigt beslutar om att bevilja uppehållstillstånd. Riksrevisionen bedömer vidare att det finns en risk för att regeringens resurstilldelning inte är tillräcklig i relation till uppställda mål och krav för verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket bland annat att förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet, säkerställa kompetensförsörjningen samt utveckla uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att utreda ansvarsfördelningen när det gäller att klarlägga den sökandes identitet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-590-9

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE