



Migrationsverket

Revisionsrapport - Skydd mot oegentligheter samt årsredovisningen 2015

Riksrevisionen har som ett led i den årliga granskningen av Migrationsverket (MV) granskat myndighetens skydd mot oegentligheter och otillbörlig påverkan samt årsredovisningen 2015.

De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat och som Riksrevisionen vill fästa ledningens uppmärksamhet på.

Riksrevisionen önskar information senast 2016-05-06 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Skydd mot oegentligheter

Korruption inom statsförvaltningen innebär en stor förtroendeskada för den offentliga verksamheten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om MV:s ledning har säkerställt en god intern styrning och kontroll som upptäcker och motverkar otillbörlig påverkan och andra oegentligheter i verksamheten.

Riksrevisionen har vid tidigare granskningar gjort iakttagelser gällande brister i MV:s hantering och skydd gällande oegentligheter¹. Våra iakttagelser har avrapporterats i skriftliga rapporter och MV har vidtagit vissa åtgärder såsom t.ex. införandet av en tillsynsenhet. Enligt Riksrevisionens bedömning har de vidtagna åtgärderna förbättrat förutsättningarna för att upprätthålla ett gott skydd mot oegentligheter.

Riksrevisionen bedömer att det finns påtagliga risker gällande oegentligheter i MV:s verksamhet. I granskningen har en bedömning av myndighetens övergripande skydd gjorts med en inriktning mot ärendehandläggning.

¹ Revisionsrapport 2013-04-17, dnr 32-2012-0666, Revisionsrapport 2014-05-07, dnr 32-2013-0554

Avsaknad av centrala riktlinjer hos tillsynsenheten

Ett bra skydd mot oegentligheter förutsätter att det finns väl genomtänkta riktlinjer samt en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter. Dessutom bör ledningens värderingar och riktlinjer effektivt kommuniceras till personalen genom utbildning och information. På samma sätt bör det finnas tydligt kommunicerade instruktioner för att återrapportera inträffade incidenter internt inom MV.

MV har under 2015 inrättat en tillsynsenhet, vars främsta uppgift är att undersöka och bedöma misstänkta fall av oegentligheter i myndighetens ärendehandläggning. Granskningen visar dock att enheten saknar dokumenterade styrdokument och rutiner för hur ärenden ska hanteras. Det innebär sämre förutsättningarna för att ärenden hanteras på ett enhetligt, förutsebart och ändamålsenligt sätt. Exempelvis saknas riktlinjer för när inträffade fall av misstänkta oegentligheter ska överlämnas till rättsväsendet.

Granskningen visar vidare att det saknas riktlinjer som anger att indikationer på fall av oegentligheter i ärendehandläggning ska meddelas eller överlämnas till tillsynsenheten. Enligt uppgift från myndigheten når granskningsärenden tillsynsenheten genom att misstankar om oegentligheter skickas per post, telefon eller mail. Vid Riksrevisionens granskning framkom dock att de intervjuade cheferna inte uppfattat att tillsynsenheten alltid ska informeras vid indikationer på t.ex. muta/bestickning enligt ovan.

Riksrevisionen har efterfrågat riktlinjer och hänvisades då till MV:s uppförandekod från april 2015, där det framgår att ansvarig chef ska polisanmäla misstanke om muta.

Med utgångspunkt från de intervjuer och de efterfrågningar som gjorts vid granskningen anser Riksrevisionen att det föreligger oklarhet om vilka rutiner som gäller vid misstanke om oegentligheter. Det finns därmed risk att alla misstänkta fall som uppstår i verksamheten inte kommer till tillsynsenheten för bedömning och utredning. Detta innebär att företeelser av liknande karaktär kan komma att bedömas på olika sätt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att MV beslutar om riktlinjer som säkerställer en enhetlig och ändamålsenlig hantering av indikationer på oegentligheter.

Ärendehandläggning

MV har i riskanalyser kommit fram till att det föreligger risk för bl.a. korruption i samband med ärendehandläggning. Riksrevisionen har i tidigare rapporter² pekat på brister i den interna styrningen och kontrollen i ärendehandläggningen av

² Revisionsrapport 2013-04-17, dnr 32-2012-0666, Revisionsrapport 2014-05-07, dnr 32-2013-0554

tillståndsärenden. En åtgärd för att minska risker för korruption är att säkerställa att ingen handläggare själv ska kunna välja ärenden och sedan handlägga dessa ensam.

I asylprövningen fördelas ärenden av teamleadare till handläggare beroende på ärendets ålder, inriktning samt kompetens hos enskild medarbetare.

Ärendehandläggningssystemet är dock tillgängligt för samtliga handläggare som hanterar dessa frågor. Det finns inga begränsningar för vilka uppgifter i ärendehanteringssystemet som handläggarna kan ta del av.

Vid handläggning av tillståndsärenden har handläggare tillgång till ärendehandläggningssystemet utan begränsningar och hämtar själva sina ärenden från en inkorg. En handläggare ska enligt delegation sortera ut de ärenden de är ålagda att handlägga av sin arbetsledare, och därefter först hantera de äldsta och högst prioriterade ärendena. Vid positiva beslut d.v.s. beviljade beslut, förekommer en-personshantering, vilket enligt Riksrevisionens bedömning avsevärt ökar risken för otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen kan därmed konstatera att brister kvarstår som gör att det finns svagheter i skyddet mot otillbörlig påverkan i ärendehandläggning.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer från revisionsrapport 2014-05-07, dnr 32-2013-0554 kvarstår:

- *Riksrevisionen rekommenderar MV att tilldela behörigheter i ärendehanteringssystem i överensstämmelse med beslutad delegation.*
- *Riksrevisionen rekommenderar MV att anpassa systemet för att säkerställa tvåpersonsbeslut i enlighet med arbetsordningen.*
- *Riksrevisionen rekommenderar MV att begränsa handläggares valfrihet i IT-system att själva välja ärenden och dessutom få tillgång till fullständig information i samband med detta.*

Årsredovisningen 2015

Återrapportering av rättslig kvalitet

Riksrevisionen har granskat MV:s årsredovisning, daterad 2016-02-22.

Av myndighetens instruktion framgår att MV ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. samt andra författningar. Regleringsbrevets krav på återrapportering av den rättsliga kvaliteten i beslutsfattande skapar förutsättningar för en läsare av resultatredovisningen att få en bild av hur väl myndigheten följer gällande författningar.

MV ska enligt myndighetens instruktion ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet³. MV ska enligt återrapporteringskrav i regleringsbrevet ”*särskilt redovisa den rättsliga kvaliteten i myndighetens beslutsfattande med hjälp av för ändamålet lämpliga bedömningsgrunder*”.

MV:s sammanfattande bedömning av den rättsliga kvaliteten är ”medel” i en skala från låg till hög, bedömningen utgår dock inte från fattade beslut. Istället bygger bedömningen på att förutsättningar i form av system, metoder för kvalitetsuppföljning samt kompetens för att kunna identifiera och åtgärda brister bedöms finnas. Bedömningen av den rättsliga kvaliteten i beslutsfattande bygger således på ett antagande i stället för utvärdering av fattade beslut under 2015.

I årsredovisningen anges att kvalitetsuppföljningar i prövningsverksamheten genomförs årligen. Detta görs för att få en bild av den rättsliga kvaliteten inom myndigheten samt behoven av stödinsatser, styrdokument och övriga åtgärder. De systematiska kvalitetsuppföljningarna inom asylprövningsverksamheten genomförs av MV:s personal. Under 2015 följdes 2 700 ärenden upp och resultatet visade att asylenheterna hade likartade resultat avseende styrkor och förbättringsområden.

De förbättringsområden som lyfts fram i myndighetens uppföljningar avser bl.a. bristande utredningsdjup och bedömning av identitet/hemvist, bevisvärdering, riskbedömning och uteslutande⁴. Bristerna som nämns är av sådan karaktär att de innebär en risk för att gällande regelverk inte följs och att felaktiga beslut fattas.

Beskrivningen och återrapporteringen av den rättsliga kvaliteten i beslutsfattandet har inte presenterats på ett tydligt och transparent sätt som förklarar hur myndigheten kommit fram till bedömningen att den rättsliga kvaliteten är medelgod. Dessutom har

³ Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

⁴ Uteslutande innebär att en person som till exempel begått brott mot mänskligheten kan uteslutas från rätten att betraktas som flykting eller skyddsbehövande. Migrationsverket har ett särskilt uppdrag att anmäla till polis eller åklagare om det framkommer misstankar om folkrättsbrott i ett ärende.

resultatet från uppföljningarna till synes inte använts i den sammanvägda bedömningen av den rättsliga kvaliteten.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att MV:s återrapportering av rättslig kvalitet sker i enlighet med de återrapporteringskrav som finns i regleringsbrevet.

Riksrevisionen rekommenderar att MV analyserar resultatet av kvalitetsuppföljningarna för att kunna bedöma i vilken omfattning bristerna kan ha medfört felaktiga beslut.

Ansvarig revisor Nenus Jidah har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Linda Sternlind har varit föredragande. Revisionsdirektör Johan van Eijsbergen har medverkat i den slutliga hanteringen.

Nenus Jidah

Linda Sternlind

Kopia för kännedom:

*Regeringen
Justitiedepartementet
Finansdepartementet, budgetavdelningen*