

# Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna

*Betänkande av Utredningen om ansvar för  
migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*

*Stockholm 2017*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 2017:14**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.  
*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*  
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.  
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24565-1  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 januari 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Mot bakgrund av kartläggningen ska utredaren bland annat bedöma i vilken utsträckning nuvarande ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet, belysa alternativ till dagens ordning samt för- och nackdelar med dessa, föreslå hur ansvarsfördelning, organisation och finansiering om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv, och utreda bland annat rättsliga och övriga förutsättningar för ett eventuellt genomförande av de förslag som lämnas samt beräkna kostnaderna för dessa.

Den 21 januari 2016 förordnades Daniel Tarschys, professor emeritus i statsvetenskap, som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 21 januari 2016 departementssekreteraren Johan Brandt, departementssekreteraren, numera kanslirådet Sofia Janson, ämnesrådet Bo Nordelius och kanslirådet Lena Olsson Kihl. Johan Brandt ersattes från och med den 8 december 2016 av departementssekreteraren Erik Jönsson.

Som expert förordnades den 21 januari 2016 biträdande enhetschefen Agneta Kundoori.

Hovrättsassessorn, numera rådmannen Charlotte Biörklund Ugglar har varit utredningens sekreterare från den 21 januari 2016.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, överlämnar härmed betänkandet *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna* (SOU 2017:14). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2017

Daniel Tarschys

/Charlotte Biörklund Uggla

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>Summary .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>27</b>
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.....	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.....	31

## Del I

### Inledning och bakgrund

<b>2 Uppdraget .....</b>	<b>35</b>
2.1 Utredningens direktiv.....	35
2.2 Utredningens arbete .....	36
2.3 Betänkandets disposition.....	37
<b>3 Utredningens bakgrund.....</b>	<b>39</b>
3.1 Migrationsverksamhetens betydelse i ett vidare perspektiv .....	39
3.2 Handläggningen vid utlandsmyndigheterna och nuvarande ansvarsfördelning.....	40
3.3 Vilka faktorer påverkar migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna? .....	42

3.3.1	Allmänt .....	42
3.3.2	Ärenden om visering.....	42
3.3.3	Ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.....	43
3.4	Migrationsverksamheten skiljer sig åt mellan olika utlandsmyndigheter.....	44
3.4.1	Allmänt .....	44
3.4.2	Särskilt om viseringsärenden .....	44
3.4.3	Särskilt om anknytningsärenden .....	46
3.4.4	Särskilt om studerandeärenden och arbetstillståndsärenden .....	47
3.5	Tidigare överväganden om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.....	47
3.5.1	Allmänt .....	47
3.5.2	Migrationsfrågorna som en kärnuppgift för Utrikesdepartementet.....	48
3.5.3	Förord för en sammanhållen migrationsförvaltning .....	50
3.5.4	En stabil diagnos .....	52
<b>4</b>	<b>Gällande rätt .....</b>	<b>55</b>
4.1	Inledning .....	55
4.2	Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.....	55
4.3	Förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.....	56
4.4	Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket .....	58
4.5	Viseringskodexen.....	59
4.6	Utlänningslagen (2005:716).....	60
4.6.1	Schengenvisering och nationell visering .....	60
4.6.2	Upphålls- och arbetstillstånd.....	63
4.7	Utlänningsförordningen (2006:97) .....	64
4.7.1	Schengenvisering .....	64
4.7.2	Nationell visering.....	64

4.7.3	Uppehålls- och arbetstillstånd .....	65
-------	--------------------------------------	----

## Del II

### Kartläggning av utlandsmyndigheternas nuvarande migrationsverksamhet, m.m.

<b>5</b>	<b>Nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering .....</b>	<b>69</b>
5.1	Inledning.....	69
5.2	De allmänna ramarna för utrikesrepresentationen .....	70
5.3	Utlandsmyndigheternas organisation och ansvaret för verksamheten.....	71
5.3.1	Ansvaret för utlandsmyndigheternas verksamhet .....	71
5.3.2	Personal som är utsänd av Utrikesdepartementet och de lokalt anställda.....	72
5.3.3	Personal som är utsänd av annat departement, annan myndighet eller organisation .....	76
5.3.4	Delegering inom utlandsmyndigheten.....	82
5.4	Utlandsmyndigheternas ansvar i migrationsverksamheten.....	84
5.4.1	Allmänt om utlandsmyndigheternas uppgifter.....	84
5.4.2	Ärenden om Schengenvisering .....	84
5.4.3	Nationella viseringar .....	86
5.4.4	Anknytningsärenden .....	87
5.4.5	Studerandeärenden .....	90
5.4.6	Uppehållstillstånd för besök.....	91
5.4.7	Arbetsstillståndsärenden .....	92
5.4.8	Ärenden om avvisning och utvisning.....	93
5.5	Migrationsverkets organisation och ansvar i ärenden på utlandsmyndigheterna .....	96
5.5.1	Allmänt om Migrationsverkets ansvar för verksamheten på utlandsmyndigheterna.....	96
5.5.2	Migrationsverkets organisation i de delar som berör utlandsmyndigheterna.....	97

5.5.3	Migrationsverkets verksamhets- och processtöd.....	99
5.5.4	It-stöd .....	104
5.5.5	Bistånd i form av utbildning, information och kontroller.....	105
5.6	Nuvarande finansiering av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.....	106
5.6.1	Olika utgiftsområden för migrationsverksamheten i Sverige och i utlandet .....	106
5.6.2	Planerings- och budgetprocessen inom Regeringskansliet .....	107
5.6.3	Planerings- och budgetprocessen inom utrikesförvaltningen.....	108
5.6.4	Budgeten för år 2017.....	108
5.6.5	Regleringsbrev för år 2017.....	109
5.6.6	Tilldelningen av medel inom Regeringskansliet .....	109
<b>6</b>	<b>Kostnader och intäkter .....</b>	<b>111</b>
6.1	Inledning .....	111
6.2	Beräkning av kostnader för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna .....	111
6.3	Intäkter från migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.....	113
<b>7</b>	<b>Andra länders organisation av migrationsverksamheten i utlandet .....</b>	<b>115</b>
7.1	Inledning .....	115
7.2	Några andra Schengenländers organisation av migrationsverksamheten i utlandet .....	115
7.2.1	Danmark .....	115
7.2.2	Finland .....	116
7.2.3	Frankrike .....	117
7.2.4	Nederländerna.....	118
7.2.5	Norge.....	118



7.2.6	Tyskland.....	119
7.3	Länder utanför Schengen.....	120
7.3.1	Australien.....	120
7.3.2	Kanada.....	120
7.3.3	Storbritannien.....	122

### Del III Överväganden och förslag

<b>8</b>	<b>Utmaningar i verksamheten .....</b>	<b>125</b>
8.1	Inledning.....	125
8.2	Stora skiftningar i antalet sökande.....	126
8.2.1	Anknytningsärenden.....	126
8.2.2	Övriga migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna.....	129
8.2.3	Utmaningar till följd av de stora skiftningarna i antalet sökande .....	131
8.3	Vägledning och stöd till utlandsmyndigheterna för utvecklingen av migrationsverksamheten.....	134
8.4	Oklar ansvarsfördelning .....	135
8.4.1	Dagens reglering av ansvarsfördelningen.....	135
8.4.2	Följder av den oklara ansvarsfördelningen.....	137
8.5	Oflexibel budgetordning .....	138
8.5.1	Tillfälliga medel försvårar en långsiktig planering av verksamheten.....	138
8.5.2	Brister i helhetssynen .....	139
8.6	Statistik och prognoser.....	139
8.7	Samordning, kommunikation, information och styrning.....	140
8.7.1	Samordningen kring migrationsfrågorna .....	140
8.7.2	Informationsflödet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.....	140
8.7.3	Extern kommunikation med sökande .....	144
8.7.4	Riktlinjer för hur migrationsarbetet bör utföras .....	145

8.8	Personal- och utbildningsfrågor .....	145
8.8.1	Tillsättningen av migrationshandläggare .....	145
8.8.2	En tillräcklig beredskap av kvalificerad personal i förstärkningspoolen.....	146
8.8.3	Förberedelser inför en utlandsstationering och utbildning under anställningstiden .....	146
<b>9</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>149</b>
9.1	Inledning .....	149
9.2	Överväganden .....	150
9.2.1	Två sorters effektivitet i statsförvaltningen .....	150
9.2.2	Utredningens iakttagelser.....	152
9.2.3	Ett delat ansvar.....	154
9.2.4	Arbetsfördelningen inom statsförvaltningen .....	155
9.2.5	Migrationspolitiken under tryck – kan den politiska reaktionsförmågan förstärkas?.....	159
9.3	Förslag.....	162
9.3.1	En översiktlig beskrivning av förslaget.....	162
9.3.2	Förvaltningsöverenskommelser mellan myndigheter.....	164
9.3.3	Personal och lokaler.....	165
9.3.4	Kommunikation och information.....	170
9.3.5	Stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten.....	174
9.3.6	Förstärkning av Migrationsverket för arbetet med migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna .....	176
9.3.7	Migrationsverket tilldelas medel för migrationsverksamheten vid utlands- myndigheterna under utgiftsområde 8 Migration .....	177
9.3.8	Samråd och kostnadsdelning mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket .....	179
9.3.9	Samverkan i verksamhetsplanering .....	184
9.3.10	Myndighetschefens ansvar.....	184

9.3.11	Förändringar i regleringen av förhållandet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.....	186
9.3.12	Delegering inom utlandsmyndigheten.....	187
9.3.13	Rättsliga förutsättningar för att lägga huvudansvaret på Migrationsverket i viseringsärenden .....	188
9.3.14	Behövs en särskild reglering av migrationshandläggarnas uppdrag? .....	189
9.3.15	Särskilda frågor som uppkommer när huvudansvaret läggs på Migrationsverket .....	190
<b>10</b>	<b>Genomförandet av förslagen .....</b>	<b>197</b>
10.1	De formella förutsättningarna för genomförandet av förslagen .....	197
10.2	Genomförandeåtgärder på Migrationsverket.....	198
10.3	Förvaltningsöverenskommelse och samråd mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet.....	199

## Del IV

### Förslagets konsekvenser och författningskommentar

<b>11</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>203</b>
<b>12</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag.....</b>	<b>205</b>
12.1	Inledning.....	205
12.2	Konsekvenser för statsförvaltningen.....	206
12.2.1	Effektivitet och flexibilitet.....	206
12.2.2	Kostnadseffektivare arbetsätt.....	207
12.2.3	Kortare handläggningstider i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd .....	209
12.2.4	Ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten .....	210
12.3	Konsekvenser för Utrikesdepartementet .....	210
12.3.1	Bemanning av migrationsverksamheten.....	211

12.3.2	Det gemensamma verksamhetsstödet för migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna.....	212
12.3.3	Arbetet mot utlandsmyndigheterna på Utrikesdepartementet i Stockholm.....	213
12.3.4	Särskilt om resurserna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna .....	214
12.4	Konsekvenser för utlandsmyndigheterna .....	216
12.5	Konsekvenser för Migrationsverket .....	217
12.5.1	Utredningens underlag .....	217
12.5.2	Utveckling av Migrationsverkets kapacitet .....	218
12.5.3	Personalsammansättningen vid utlandsmyndigheterna .....	220
12.5.4	Ett ökat tryck för att erhålla mer migrationspersonal.....	220
12.5.5	Andra alternativ för att hantera migrationsverksamheten.....	221
12.6	Effekter för sökande.....	222
12.7	Övriga konsekvenser.....	223
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>225</b>
13.1	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket .....	225
13.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen ..	228

## Del V

### Utredarens slutord och särskilt yttrande

<b>Utredarens slutord.....</b>	<b>231</b>
<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>235</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:5 .....	241
Bilaga 2	Migrationsverkets beskrivning av förslagets konsekvenser för Migrationsverkets verksamhet .....	247
Bilaga 3	Beräkningar av kostnader för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna 2015 .....	261
Bilaga 4	Kommentarer från Migrationsverket rörande kostnader för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna .....	267



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Mot bakgrund av kartläggningen ska utredningen bedöma i vilken utsträckning nuvarande ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet, belysa alternativ till dagens ordning samt för- och nackdelar med dessa, föreslå hur ansvarsfördelning, organisation och finansiering om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv, och utreda rättsliga och övriga förutsättningar för ett eventuellt genomförande av de förslag som lämnas samt beräkna kostnaderna för dessa.

## Utredningens bedömning

Utredningens bedömning är att samspelet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna uppvisar funktionsbrister och därför behöver förbättras. Ansvarsfördelningen är i vissa delar oklar och behöver förtydligas. Personalpolitiken bygger på ett system av tjänstledigheter och tillfälliga förordnanden som inte är optimalt.

Utredningen har övervägt huruvida ett tydligare huvudansvar för handläggningen av migrationsfrågorna vid utlandsmyndigheterna bör läggas på Utrikesdepartementet eller på Migrationsverket. Frågan är inte ny – den har i själva verket övervägts vid ett tiotal tillfällen under det senaste kvartsseket. I likhet med flertalet av dessa tidigare bedömare har utredningen funnit starka skäl som talar för att ledningsuppdraget anförtros Migrationsverket. En reformerad modell för ansvar och finansiering bör kunna stimulera till en mer aktiv omvärldsbevakning och ett mer intensivt utvecklingsarbete. Den bör

därmed kunna främja förnyelse och bidra till att möjliga rationaliseringsvinster tas till vara.

## Utredningens förslag

### Allmänt om utredningens förslag

Huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör läggas på Migrationsverket. Förslaget innebär att Migrationsverket får ansvar för resurserna för verksamheten och fördelningen av dessa. Migrationsverket är redan i dag central förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Verket svarar även för ärendeprocesserna. Genom att Migrationsverket får ett resursansvar för handläggningen också vid utlandsmyndigheterna skapas en tydlig koppling mellan ansvar, resurser, styrning av processer samt mätning, analys och förbättring för verksamheten. Det bör ge bättre förutsättningar och incitament i ansträngningarna att nå högre effektivitet och kvalitet i hela migrationsverksamheten, oavsett om den bedrivs utomlands eller i Sverige.

Uppgifterna att handlägga och besluta i viseringsärenden samt att ta emot och utreda ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd kommer alltså att ligga på utlandsmyndigheterna. Eftersom utlandsmyndigheterna i administrativt hänseende lyder under Utrikesdepartementet kommer departementet även fortsättningsvis att spela en viktig roll. Beskickningscheferna förblir ytterst ansvariga för de beslut som fattas vid utlandsmyndigheterna. Vid överklaganden i viseringsärenden bibehåller de sin ställning som motparter vid migrationsdomstolen.

Förslaget innebär att frågor som rör migration kopplade till utrikes- och biståndspolitik och politisk rapportering kvarstår hos Utrikesdepartementet, medan ansvaret för migrationspolitiken och migrationsförvaltningen anförtros Migrationsverket och Justitiedepartementet.



## Personal och lokaler

Enligt förslaget ska Migrationsverket ansvara för att bemanna migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Vid utlandsmyndigheter som har en så stor migrationsverksamhet att arbetet kräver minst en hel årsarbetskraft bör Migrationsverket placera migrationshandläggare, efter samråd med Utrikesdepartementet. Vid sådana utlandsmyndigheter bör Migrationsverkets anställda också ansvara för arbets- och kvalitetsledning, efter delegering av myndighetschefen. Är verksamheten mindre omfattande kan olika lösningar användas, till exempel att verket köper in deltidstjänster från Utrikesdepartementet eller att handläggning och beslutsfattandet koncentreras till Migrationsverket. En annan möjlighet är att ett antal utlandsmyndigheter får ett regionalt ansvar medan sökande får service lokalt, i vissa fall via en tjänsteleverantör. Migrationshandläggarnas löner, bostäder, resor och omkostnader bekostas av Migrationsverket.

Förslaget bör öka förutsättningarna för koordinerad rekrytering och en helhetssyn på vilket slags bemanning Sverige behöver utomlands för migrationsverksamheten. Det gäller till exempel överväganden om handläggning i ökad utsträckning kan ske i Sverige, medan resurserna i högre grad används för att placera experter på ID-frågor eller andra specialister utomlands. Dessutom bör förutsättningarna för kompetensutveckling och förberedelser för de som sänds ut förbättras. Med reformen underlättas en fortsatt utveckling av arbetsformer och arbetsmetoder inom verksamheten. Elektroniska ansökningar har redan inneburit en stor förändring, och en annan teknik som prövats framgångsrikt av andra länder är intervjuer på distans.

Lokalt anställda medarbetare som arbetar med migration kommer enligt förslaget fortsatt att ha sin anställning på utlandsmyndigheten, men Migrationsverket betalar kostnaderna. Verket ska även säkerställa att de lokalt anställda har rätt kompetens för sina arbetsuppgifter. Administrativa tjänster för migrationsverksamheten liksom lokaler och driftskostnader betalas enligt förslaget av Migrationsverket. Sådant samarbete liksom rutiner för personalförsörjning och personalvillkor bör regleras i en förvaltningsöverenskommelse mellan parterna.

## Stöd, styrning och finansiering

Utlandsmyndigheterna behöver stöd i det löpande arbetet, liksom för att utveckla och förbättra verksamheten. Utrikesdepartementet, som i dag är huvudman för all verksamhet vid utlandsmyndigheterna, har inte samma möjligheter som Migrationsverket att stödja, utveckla och följa upp frågor som rör handläggning av förvaltningsärenden. Det är inte heller lämpligt att sådana uppgifter ligger på Regeringskansliet, som primärt är regeringens beredningsorgan. Därför föreslår utredningen att Migrationsverket som central förvaltningsmyndighet ska ansvara för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Som en del av förslaget överförs medlen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna från Regeringskansliet till Migrationsverket. För att främja en helhetssyn och en samlad bedömning av resursbehovet samt underlätta regeringens styrning på migrationsområdet förs medlen till utgiftsområde 8 Migration. Det bör inrättas ett nytt anslag under utgiftsområde 8 för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Detta innebär att Migrationsverket får ett samlat kostnadsansvar för hela förvaltningsområdet. Därmed följer, enligt utredningens bedömning, förstärkta incitament att löpande pröva om resurserna används väl och om balansen mellan olika insatser är välavvägd.

## Samråd och kostnadsdelning

Förslaget innebär att parterna löpande måste samråda i olika frågor och att kostnaderna för verksamheten ska fördelas mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet.

Verksamhetsplaneringen för Migrationsverket/Justitiedepartementet respektive utlandsmyndigheterna/Utrikesdepartementet behöver integreras i den nya ordningen, vilket kräver samarbete och kommunikation mellan parterna. En integrerad verksamhetsplanering behövs bland annat för att kunna få en samlad bedömning och samsyn som grund för agerandet i ett land, men även för att kunna planera för verksamheten i fråga om personal, lokaler, administration, m.m.

## Utlandsmyndighetschefens ansvar och principer för delegering

Chefen vid utlandsmyndigheten är enligt förslaget fortsatt ytterst ansvarig för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheten. Han eller hon kommer emellertid normalt att delegera det författningsreglerade uppdraget att fatta beslut i viseringsärenden till utsänd personal från Migrationsverket. Andra uppgifter som i regel kommer att delegeras är löpande arbetsledning och uppföljning av migrationsverksamheten i form av medarbetar- och lönesamtal för migrationshandläggare och lokalt anställda medarbetare. Frågor och beslut som är av övergripande natur eller som rör relationen med verksamhetslandet kommer alltså att vara underställda chefen vid utlandsmyndigheten.

Förslaget innebär att chefen vid utlandsmyndigheten alltså kommer att ansvara för säkerheten och arbetsmiljön för samtlig personal på utlandsmyndigheten. Migrationsverket bekostar emellertid säkerhetsåtgärder som är föranledda av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket betalar även för arbetsmiljöåtgärder i förhållande till den personal som sänds ut från verket. Frågor om säkerhet och arbetsmiljö bör behandlas inom ramen för samråden mellan Regeringskansliet och Migrationsverket. Detta bör framgå av förvaltningsöverenskommelsen mellan parterna.

## Förslagets konsekvenser

Statsfinansiellt och på kort sikt har förslaget mycket begränsade konsekvenser: anslag som i dag kanaliseras via ett utgiftsområde kommer framöver i stället att kanaliseras via ett annat, och personal som i dag ges tjänstledighet i en del av statsförvaltningen för att i stället anställas i en annan del kommer framdeles att beredas en högre grad av kontinuitet i anställningen. Vissa tillskott kommer att behövas för att bygga upp en bättre ledningskapacitet i Migrationsverket.

På längre sikt möjliggörs en bättre efterfrågeanpassad och mer rationell dimensionering av de statliga resurserna. Funktioner som i dag utförs utomlands på många ställen bör i viss utsträckning kunna regionaliseras eller återföras till myndigheter i Sverige. Kostnadsbesparingar genom ny teknik bör också underlättas. Med ett tydligt huvudansvar hos en enda myndighet bör utvecklingsförmågan kunna höjas. I betänkandet betonas samtidigt behovet av en bättre reak-

tionskapacitet på statsmaktsnivå. Allt talar för att valen av mål och medel inom migrationspolitiken framöver kommer att kräva kontinuerlig politisk uppmärksamhet.

# Summary

## **Remit**

The Inquiry was tasked with surveying and describing the current division of responsibilities, organisation and financing of migration activities at missions abroad. Against the background of this survey, the Inquiry is to assess the extent to which the current system provides the conditions for cost-effective, flexible and in other respects fit-for-purpose activities, look into alternatives to the current system as well as their advantages and disadvantages, propose how the division of responsibilities, organisation and financing could, if possible, be made more fit-for-purpose and cost-effective, and investigate the legal and other conditions for implementing the proposals presented and estimate the costs of these.

## **The Inquiry's assessment**

The Inquiry's assessment is that the interaction between the Swedish Migration Agency and missions abroad reveals functional shortcomings and therefore needs improving. In some areas, the division of responsibilities is unclear and needs clarifying. Staff policy is based on a system of leave of absence and temporary appointments that is less than optimal.

The Inquiry has considered whether a clearer main responsibility for the processing of migration issues at missions abroad should be placed with the Ministry for Foreign Affairs or the Migration Agency. This question is not new – it has actually been considered on some ten occasions over the past 25 years. Like the majority of these previous assessment bodies, the Inquiry has found strong arguments in favour of entrusting management responsibility to the Migration Agency. A reformed model for responsibility and financing

should be able to stimulate more active international monitoring and more intensive development work. It should therefore be able to promote renewal and help ensure that use is made of potential rationalisation gains.

## **The Inquiry's proposals**

### **General comments about the Inquiry's proposals**

The main responsibility for migration activities at the missions abroad should be placed with the Swedish Migration Agency. This proposal involves the Migration Agency being given responsibility for the resources for activities and the allocation of these resources. The Migration Agency is already the central administrative agency responsible for issues concerning residence permits, work permits, visas, reception of asylum seekers, returns to countries of origin, citizenship and repatriation. The Agency also has responsibility for coordinating case processes. By giving the Migration Agency resource responsibility for processing at missions abroad as well, a clear link is created between responsibility, resources, management of processes and measurement, analysis and improvement of activities. This should provide better conditions and incentives in efforts to achieve greater efficiency and quality throughout migration activities, regardless of whether they are conducted abroad or in Sweden.

The tasks of processing and taking decisions on visa applications, as well as receiving and investigating applications for residence and work permits, will remain at missions abroad. As missions abroad come under the Ministry for Foreign Affairs in administrative terms, this Ministry will also continue to play an important role. Heads of mission will still have ultimate responsibility for the decisions taken at missions abroad. In the event of appeals in visa matters, they retain their position as opposite party in the migration court.

The proposal means that issues concerning migration linked to foreign and aid policy and political reporting remain at the Ministry for Foreign Affairs, whereas responsibility for migration policy and migration administration is entrusted to the Migration Agency and the Ministry of Justice.

## Staff and premises

Under the proposal, the Migration Agency is responsible for providing staff for migration activities at missions abroad. Following consultation with the Ministry for Foreign Affairs, the Migration Agency should place migration officers at missions abroad with such comprehensive migration activities as to require at least one annual full-time equivalent employee. At these missions, the Migration Agency's employees should also be responsible for work and quality management, following delegation by the head of mission. If activities are less comprehensive, various solutions can be used, such as the Migration Agency buying in resources from the Ministry for Foreign Affairs in the form of part-time positions, or processing and decision-making being concentrated at the Migration Agency. Another solution is that some missions abroad are given regional responsibility, while applicants receive service locally, in some cases via a service provider. Migration officers' salaries, accommodation, travel and expenses are paid for by the Migration Agency.

This proposal should increase the chances of coordinated recruitment and a holistic approach to what kind of staffing Sweden needs abroad for migration activities. This applies, for example, to considerations about whether more processing can be done in Sweden, while resources are used to a greater extent to place experts on ID issues or other specialists abroad. In addition, the conditions for continuing professional development and preparation for those posted abroad will improve when the main responsibility for resources and activities is gathered within one and the same authority. This reform will facilitate the continued development of working procedures and methods within these activities. Electronic applications have already resulted in major change, and another technique that has been successfully tested by other countries is the remote interview.

Under the proposal, locally employed staff working on migration issues will retain their employment at the mission abroad, but the Migration Agency will pay the costs. The Agency will also ensure that the locally employed staff have the right skills for their duties. Under the proposal, administrative services for migration activities, as well as premises and overheads, will be paid for by the Migration Agency. This cooperation, as well as routines for human resources

provision and terms of employment, should be regulated in an administrative agreement between the parties.

### **Support, management and financing**

Missions abroad need support in their day-to-day work, as well as to develop and improve their operations. The Ministry for Foreign Affairs, which is currently the responsible authority for all activities at missions abroad, does not have the same opportunities as the Migration Agency to support, develop and follow up issues concerning the processing of administrative matters. Nor is it appropriate for such tasks to come under the Government Offices, which is primarily the Government's processing body. The Inquiry therefore proposes that the Migration Agency, as a central administrative agency, should be responsible for the support, management, development and follow-up of migration activities at missions abroad.

As part of the proposal, the funds for migration activities at missions abroad will be transferred from the Government Offices to the Migration Agency. To promote a holistic approach and an overall assessment of the resource needs, and to facilitate the Government's management in the area of migration, the funds will be transferred to expenditure area 8 Migration. A new appropriation should be established under expenditure area 8 for migration activities at missions abroad. This means that the Migration Agency will have an overall cost responsibility for the entire administrative area. In the Inquiry's view, this will result in strengthened incentives to continuously examine whether the resources are being used well and whether there is a good balance between various measures.

### **Consultation and cost-sharing**

The proposal means that the parties must regularly consult on various issues and that the costs of the activities are divided between the Migration Agency and the Ministry for Foreign Affairs.

Activity planning for the Migration Agency/Ministry of Justice and missions abroad/Ministry for Foreign Affairs needs to be integrated into the new system, which requires cooperation and communication between the parties. Integrated activity planning is needed



to be able to make a politically coherent assessment and achieve consensus as a basis for action in a country, but also to be able to plan activities in terms of staffing, premises, administration, etc.

### **Head of mission's responsibility and principles for delegation**

Under the proposal, the head of mission continues to have ultimate responsibility for migration activities at a mission abroad. However, he or she will normally delegate the statutory task of taking decisions in visa matters to staff posted abroad from the Migration Agency. Other tasks that, as a rule, will be delegated are the day-to-day work management and monitoring of migration activities in the form of personal development dialogues and salary reviews for migration officers and locally employed staff. Issues and decisions of an overarching nature or that concern relations with the host country will continue to be referred to the head of mission.

The proposal means that the head of mission will still be responsible for security and the work environment of all staff at a mission abroad. However, the Migration Agency bears the cost of security measures that are necessary as a result of migration activities at the mission abroad. The Migration Agency also pays for work environment measures in relation to the staff it posts to the mission. Security and work environment issues should be dealt with within the framework of consultations between the Government Offices and the Migration Agency. This should be stated in the administrative agreement between the parties.

### **Consequences of the proposals**

In the short term, and in terms of state finances, the proposal will have very limited consequences: appropriations that are currently channelled via one expenditure area will in future be channelled via another instead, and staff that are currently granted leave of absence in one part of the government administration to instead work in another part of it will in future be offered a higher degree of continuity in their employment. Certain additional resources will be needed to build up better management capacity at the Migration Agency.

In the long term, the proposal will enable better demand-driven and more rational use of state resources. Functions that are currently carried out at many locations abroad could to a certain extent be regionalised or returned to government agencies in Sweden. Cost savings through new technologies should also be facilitated. Clear main responsibility at one single agency should enable development capacity to be increased. The report also stresses the need for better reaction capacity at Riksdag and Government level. All the evidence suggests that the choice of objectives and funding in migration policy will, in future, require continuous political attention.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket,  
*dels* att 3–14 §§ ska betecknas 4–15 §§,  
*dels* att 2 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 §, samt närmast före 3 § en ny rubrik, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

Migrationsverket ska vidare

1. motverka missbruk av regler, säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs samt motverka bidragsbrott,
2. verka för att den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt,
3. tillgodose de sökandes och andra intressenters behov vid prövning med hänsyn till ärendets beskaffenhet,
4. analysera, följa upp och utvärdera faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet,
5. göra bedömningar och tillhandahålla beslutsunderlag för regeringens styrning och dimensionering av verksamheter,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:1245.

6. samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har,

7. besluta om anvisning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och enligt förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner,

8. anvisa en kommun som ska ordna boende för ensamkommande barn, i enlighet med 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande,

*9. bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet,*

10. belysa och beakta kvinnors och mäns villkor vid genomförandet av verksamheten,

11. analysera konsekvenserna för barn inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn,

12. se till att myndighetens aktuella landinformation är offentligt tillgänglig i den omfattning som är möjlig,

13. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten,

14. svara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande,

15. bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet,

16. bistå regeringen inom ramen för politiken för global utveckling, samt

9. belysa och beakta kvinnors och mäns villkor vid genomförandet av verksamheten,

10. analysera konsekvenserna för barn inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn,

11. se till att myndighetens aktuella landinformation är offentligt tillgänglig i den omfattning som är möjlig,

12. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten,

13. svara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande,

14. bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet,

15. bistå regeringen inom ramen för politiken för global utveckling, samt

17. anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos Migrationsverket framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser. Migrationsverket ska också bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

Migrationsverket får bedriva tjänsteexport och medverka i organiserat förvaltningsbistånd på migrationsområdet.

*Migrationsverket får efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) placera personal vid utlandsmyndigheterna i syfte att effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet.*

16. anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos Migrationsverket framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser. Migrationsverket ska också bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

### *Uppgifter i förhållande till utlandsmyndigheterna*

#### *3 §*

*Migrationsverket ska*

*1. svara för bemanning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna,*

*2. svara för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och*

*3. lämna information till utlandsmyndigheterna i migrationsfrågor.*

*Migrationsverket får*

*1. efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet)*

*placera personal vid utlandsmyndigheterna i syfte att handlägga migrationsärenden och effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet,*

*2. begära att en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden ska vidta åtgärder som faller inom Migrationsverkets behörighetsområde och*

*3. begära att en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden lämnar sådan information som behövs för Migrationsverkets verksamhet.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen att 3 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap. 9 §<sup>2</sup>

Beskickningar och konsulat ska *handlägga migrationsärenden enligt EU:s förordningar och utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i ärenden enligt utlänningslagstiftningen.*

Beskickningar och konsulat ska

1. *handlägga migrationsärenden enligt EU:s förordningar och utlänningslagstiftningen och*
2. *biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i ärenden enligt utlänningslagstiftningen.*

*Beskickningar och konsulat som handlägger migrationsärenden ska*

1. *på begäran av Migrationsverket vidta de åtgärder som faller inom Migrationsverkets behörighetsområde och*

2. *på begäran lämna Migrationsverket information som behövs för Migrationsverkets verksamhet.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:1303.





## Del I

### Inledning och bakgrund



## 2 Uppdraget

### 2.1 Utredningens direktiv

Syftet med utredningen är att bedöma vilken ansvarsfördelning, organisation och finansiering av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna som är mest ändamålsenlig. Erfarenheter från andra länder, särskilt inom Schengenområdet, kan vara av intresse i en sådan bedömning.

Enligt uppdraget ska utredningen kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och bedöma i vilken utsträckning denna ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet. I bedömningen ska utredningen beakta verksamheten i ett bredare perspektiv vilket bland annat inkluderar förhållandet till utlandsmyndigheternas övriga arbete, Migrationsverkets verksamhet samt relevanta behov i dessa verksamheter. Utredningen ska även beakta pågående förhandlingar inom EU, till exempel om en reviderad viseringskodex och förslaget om införande av en ny tillståndstyp, så kallad rundresevisering.

Uppdraget innefattar att belysa hur andra länder, till exempel inom Schengenområdet, har valt att organisera migrationsverksamheten i utlandet. Till uppgifterna hör också att utreda rättsliga och övriga förutsättningar att genomföra eventuella förändringar i nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering. Vidare ska utredningen kartlägga hur migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och dess kostnader utvecklats över tid samt särredovisa kostnaderna för viseringsverksamheten. Utredningen ska belysa för- och nackdelar med olika alternativ till nuvarande ordning och lämna konkreta förslag på hur nuvarande ordning om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Utredningen ska slutligen föreslå hur förändringarna kan genomföras.

Betänkandet ska enligt utredningsdirektiven redovisas senast den 1 februari 2017. Regeringens direktiv till utredningen bifogas betänkandet, *se bilaga 1*.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i januari 2016. Arbetet har bedrivits i samråd med de utsedda sakkunniga och experten. Utredningen har haft åtta sammanträden som de sakkunniga och experten har deltagit i.

Under våren 2016 har utredningen träffat företrädare för Arbetsgivarverket, Delegationen för migrationsstudier (Delmi), Ekonomistyrningsverket, Justitiedepartementet, Kommerskollegium, LO, Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, Näringsdepartementet, Polismyndighetens nationella operativa avdelning, Gränspolisen, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Riksrevisionen, Fackförbundet ST, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svenska institutet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Säkerhetspolisen (Säpo), Universitets- och högskolerådet (UHR), Utrikesdepartementet och Visita.

Utredningen har under våren 2016 även besökt de svenska ambassaderna i Bangkok och New Delhi. Under dessa resor besökte utredningen bland annat den brittiska ambassaden i Bangkok, den schweiziska ambassaden i New Delhi, Ericsson India Global Services Pvt Ltds kontor i New Delhi, VFS Globals kontor i New Delhi och NASSCOM:s<sup>1</sup> kontor i New Delhi samt träffade migrationshandläggare från de danska och finska ambassaderna i Bangkok och företrädare för VFS Globals kontor i Bangkok.

Under hösten 2016 har utredningen träffat företrädare för Business Sweden och migrationsdomstolen i Göteborg samt deltagit vid Forum för internationaliserings möte den 20 november. Utredningen har

---

<sup>1</sup> NASSCOM är en branschorganisation för IT- och BPM-sektorn i Indien. BPM står för Business Process Management.

även deltagit i en workshop den 2 november som anordnades av Migrationsverket.<sup>2</sup>

Vidare har utredningen under hösten 2016 besökt de svenska ambassaderna i Amman och Abu Dhabi. I samband med resorna besökte utredningen UNHCR:s mottagningscenter i Kalda och Nederländernas Regional Support Office i Amman samt träffade företrädare för den norska ambassaden i Amman och Norwegian Refugee Council i Amman.

Därutöver har utredaren under våren 2016 besökt den svenska ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i Istanbul samt under september 2016 deltagit i en konferens i migrationsrätt, som anordnades av European Group on Public Law. Delvis för utredningens vidkommande har sakkunniga Sofia Janson besökt den svenska ambassaden i Dhaka och experten Agneta Kundoori har besökt den svenska ambassaden i Addis Abeba.

Migrationsverket har på utredningens begäran lämnat en beskrivning av vilka konsekvenser en ordning där huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ligger på Migrationsverket, skulle få för Migrationsverkets verksamhet. Migrationsverkets svar bifogas betänkandet, se *bilaga 2 och 4*.

Utrikesdepartementet har på utredningens begäran lämnat en sammanställning av uppskattade kostnader för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna år 2015, se *bilaga 3*.

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fyra olika delar. I den första inledande delen (del I) finns författningsförslagen (kapitel 1), en redogörelse för utredningens uppdrag (kapitel 2), en kortare bakgrundsbeskrivning (kapitel 3) och ett kapitel om gällande rätt (kapitel 4).

Del II innehåller en kartläggning av utlandsmyndigheternas nuvarande migrationsverksamhet och börjar i kapitel 5 med en beskrivning av nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. I kapitel 6 behandlas kostnader och intäkter för migrationsverksamheten vid

---

<sup>2</sup> Syftet med workshopen var att utifrån en övergripande kartläggning av tillståndsprocessen rörande anknytningsärenden synliggöra vem som gör vad under processen samt identifiera var eventuella problem finns utifrån hur processen ser ut i dag.

utlandsmyndigheterna och i kapitel 7 redovisas andra länders organisation av migrationsverksamheten i utlandet.

I del III redogörs för bedömningar och förslag. I kapitel 8 behandlas utmaningar i migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och i kapitel 9 redogörs för utredningens överväganden och förslag. Genomförandet av förslagen redovisas i kapitel 10.

Därefter följer del IV innehållande kapitel med ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 11), konsekvenser av utredningens förslag (kapitel 12) samt författningskommentaren (kapitel 13).

## 3 Utredningens bakgrund

### 3.1 Migrationsverksamhetens betydelse i ett vidare perspektiv

Internationell rörlighet kan vara mer eller mindre långsiktig. I det gängse språkbruket betecknar migration vanligen förflyttningar som leder till längre uppehåll i destinationslandet, ofta ny bosättning. Migrationspolitiken täcker emellertid även kortare besök. Med ”migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna” avses i detta betänkande allt det förvaltningsarbete som är förknippat med våra regler för rörelser över Sveriges gränser.

Migration har i alla tider påverkat samhällsutvecklingen, kulturellt såväl som ekonomiskt. Den berikar oss på många sätt och bidrar till förnyelse av näringslivet. Från individens synpunkt är friheten att resa utomlands av stort värde. Motiven spänner över ett brett register, från rekreation till studier och arbete. En mörkare sida av den internationella migrationen är de hot och den oro som driver många flyktingar att lämna sina hemländer.

De svenska statsmakternas utgångspunkt är att rörligheten över gränserna är värdefull och att en ordnad invandring bidrar till att vitalisera såväl samhället som arbetsmarknaden och ekonomin, inte minst genom de erfarenheter som nyanlända personer för med sig från sina hemländer. Samtidigt väcker migrationen farhågor, och inget land i världen tillåter helt fria inresor. Migrationspolitiken omfattar dels regler som begränsar den fria rörligheten, dels de åtgärder som länderna vidtar för att underlätta olika slags förflyttningar över gränserna.

Migrationen berör många delar av samhällslivet. Politikområdet har under senare decennier i tur och ordning anförtratts åt flera olika myndigheter och departement. Vid tiden för andra världskriget var den ansvariga instansen Socialstyrelsens utlänningsbyrå. Denna slogs

år 1944 ihop med Utrikesdepartementets expedition för utländska passärenden till Utlänningskommissionen, som blev central myndighet för utlänningars in- och utresor, uppehåll och arbete. År 1969 tillkom Statens invandrarverk (SIV), senare ombildat till Migrationsverket. För överklaganden inrättades Utlänningsnämnden, som år 2006 avlöstes av migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen.

Såväl Arbetsmarknadsdepartementet som Kulturdepartementet har under olika skeden haft uppgifter inom fältet. Vid regeringsskiftet år 2006 övergick huvudansvaret för migrationsfrågorna från Utrikesdepartementet till Justitiedepartementet. Med den stora ökningen av antalet asylärenden har alltfler delar av den offentliga förvaltningen blivit involverade, både på central och lokal nivå. I dagsläget arbetar de flesta departement med frågor kopplade till flyktingsituationen. Koordineringen av dessa insatser har anförtratts åt ett särskilt Sekretariat för samordning och inriktning av Regeringskansliets arbete rörande flyktingsituationen (Sirf). Samtidigt har viktiga uppgifter lagts på kommuner och landsting.

Ett viktigt element i migrationspolitiken är den samverkan som etablerats med andra länder. Sverige har ratificerat flera konventioner som innebär folkrättsliga förpliktelser. Vi har också inom EU medverkat i tillkomsten av gemensamma europeiska regler med bindande giltighet för medlemsländerna. En del av de svenska myndigheternas åligganden baseras numera på överstatlig lagstiftning. Av särskild betydelse för de svenska utlandsmyndigheterna är den europeiska viseringskodexen<sup>1</sup>, som ger ”konsulaten” (det vill säga för Sveriges del huvudsakligen ambassaderna) befogenhet att på egen hand utfärda visering med giltighet inom hela Schengenområdet.

### **3.2 Handläggningen vid utlandsmyndigheterna och nuvarande ansvarsfördelning**

Sverige har ett 100-tal utlandsmyndigheter. Det är beskickningar (ambassader), delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat. Delegationerna vid internationella organisationer berörs inte av ämnet för denna utredning, och ambassaderna och

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex). EUT L 243, 15.9.2009, s. 1.



karriärkonsulaten kommer i det följande genomgående att refereras till som ”utlandsmyndigheterna”. Utlandsmyndigheterna är administrativt underställda Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) samtidigt som de är fristående myndigheter. Myndigheterna har ett brett uppdrag och ska bland annat representera Sverige, bevaka och främja svenska intressen samt hjälpa nödställda svenskar. En annan del av utlandsmyndigheternas uppdrag är migrationsverksamheten.

Migrationsärenden handläggs vid ett 60-tal av utlandsmyndigheterna och tar i anspråk drygt 200 årsarbetskrafter. Av dessa är uppskattningsvis en femtedel utsända av Utrikesdepartementet och övriga är lokalt anställda. Därutöver har Migrationsverket tolv migrationsambandsmän utsända i syfte att effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet och ge stöd till handläggarna. Migrationsambandsmännen har ett regionalt ansvar i varierande omfattning och fem av dem har ett arbetsledande uppdrag. Därutöver har Migrationsverket fem utsända återvändandesambandsmän med uppdrag att underlätta återvändandet för de personer som har nekats uppehållstillstånd i Sverige.

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna omfattar cirka 200 000 viseringsärenden per år, som i huvudsak beslutas av utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheterna medverkar även i handläggningen av cirka 70 000 anknytningsärenden, studerandeärenden och arbetstillståndsärenden. En ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. Handläggningen kan bland annat bestå av intervjuer med personer som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. I dessa ärenden beslutar i huvudsak Migrationsverket. Därutöver bistår utlandsmyndigheterna svenska myndigheter, till exempel vid återvändande av personer med avvisnings- och utvisningsbeslut.

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet bland annat för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering. Migrationsverket ska bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet. Verket har dessutom ansvar för funktionsspecifikt it-stöd för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.

Migrationsverksamheten i Sverige och i utlandet finansieras inom olika utgiftsområden och anslag. Utlandsmyndigheterna ingår i

utrikesförvaltningens verksamhetsplanering och budgetering som i sin tur hör till Regeringskansliets interna planeringsprocess. Utlandsmyndigheterna, inklusive migrationsverksamheten, finansieras från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Migrationsverkets verksamhet finansieras från anslaget 1:1 Migrationsverket, under utgiftsområde 8 Migration. Andra kostnader för migrationsverksamheten som också belastar utgiftsområde 8 är finansieringen av migrationsdomstolarna och ersättningar till kommunerna.

### **3.3 Vilka faktorer påverkar migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna?**

#### **3.3.1 Allmänt**

En betydande utmaning för verksamhetens utformning och dimensionering är de starka fluktuationerna i söktrycket, såväl geografiskt som över tiden. När den administrativa kapaciteten inte matchar volymen av ansökningar uppstår ärendebalanser och väntetider som tidvis kan bli betydande. Följden blir inte bara höga utgifter för staten inom vissa ärendekategorier utan också oro och kostnader hos enskilda sökande, liksom effektivitetsförluster för samhällsekonomin. De största köproblemen finns inte i utlandsverksamheten utan på hemmaplan, men de väntetider som uppstår hos Migrationsverket och inom rättsväsendet får återverkningar även hos utlandsmyndigheterna, bland annat genom en stor mängd förfrågningar från sökande och anhöriga.

#### **3.3.2 Ärenden om visering**

När det gäller viseringsverksamheten påverkas antalet ärenden bland annat av hur stor invandringen är till Sverige, eftersom visering kan behövas för att besöka familj i Sverige. Vidare finns det ett samband mellan ekonomiska förhållanden och viseringsärenden. Ett ökat ekonomiskt välstånd, en stark valuta eller en lyckad turistkampanj för Sverige i hemlandet medför större möjligheter och intresse för turism i Sverige, medan motsatsen kan medföra en minskad benägenhet för att besöka Sverige. På ett liknande sätt varierar intresset för

affärsmässiga förbindelser mellan Sverige och andra länder. Därtill medför naturligtvis beslut inom EU om att slopa eller återinföra krav på viseringar för ett lands medborgare påtagliga förändringar för berörd utlandsmyndighet.

### 3.3.3 Ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

Det finns en rad faktorer som påverkar antalet ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Det kan handla om externa faktorer, till exempel krig eller politiska skäl som gör att människor flyr med en eventuell efterföljande anhöriginvandring. Men det kan också handla om beslut hos andra länder i EU som inverkar på antalet asylsökande och följdivandringen. Dessutom är inresebestämmelser till de länder där utlandsmyndigheter verkar en faktor som påverkar sökandes förutsättningar att ta sig till myndigheterna. Andra faktorer som påverkar utlandsmyndigheterna är fastighetsmarknaden och bygglovsregler som inverkar på möjligheterna att skaffa nya eller anpassa befintliga lokaler. Det kan även vara förhållanden inom svensk kontroll, såsom svensk migrationspolitik, lagändringar, förändringar i praxis, Migrationsverkets planering och prioritering eller tilldelning av resurser till utlandsmyndigheterna som påverkar verksamheten. Människors förutsättningar att få arbete och arbetstillstånd i Sverige är ytterligare faktorer som påverkar utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet, liksom marknadsföring av studier i Sverige.

Utlandsmyndigheterna är i uppehålls- och arbetstillståndsärenden, särskilt i familjeåterföreningsärenden, beroende av Migrationsverkets processer, rutiner och bestämmelser för handläggningen. Utlandsmyndigheterna vidtar endast åtgärder enligt anvisningar från verket. Om Migrationsverket vidtar åtgärder för att öka antalet avgjorda asylärenden ökar antalet som beviljas uppehållstillstånd, med följd att antalet ansökningar om familjeåterförening ökar. Vidare innebär de långa handläggningstiderna hos Migrationsverket att utlandsmyndigheterna får kort tid att utföra utredningar för att till exempel studenter ska kunna få sitt beslut i tid. En sådan situation kan dessutom innebära merarbete för utlandsmyndigheter genom att studenter som beviljats uppehållstillstånd nära terminsstarten genererar ett nytt ärende när de vänder sig till utlandsmyndigheten med önskemål

om en så kallad D-visering i stället för att invänta uppehållstillståndskort.

### **3.4 Migrationsverksamheten skiljer sig åt mellan olika utlandsmyndigheter**

#### **3.4.1 Allmänt**

Migrationsverksamhetens karaktär kan variera mellan olika utlandsmyndigheter. Ofta hanterar en utlandsmyndighet såväl ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd som viseringar, men tonvikten kan ligga på den ena eller andra ärendetypen. På vissa orter handläggs ansökningar om visering emellertid av ett annat Schengenland som representerar Sverige och på andra orter representerar Sverige i sin tur andra medlemsstater. Vidare kan medborgarna i ett land vara viseringsfria samtidigt som det i viss utsträckning kan finnas behov av att hantera ansökningar om viseringar från medborgare i andra länder än verksamhetslandet.

Antalet migrationsärenden skiljer sig kraftigt åt mellan olika utlandsmyndigheter. Hur resurskrävande migrationsverksamheten vid en viss utlandsmyndighet är beror på mängden ärenden, men också på vilken sorts ärenden det är frågan om. Vissa ärendetyper kräver i större utsträckning utredning med personlig inställelse för sökanden på utlandsmyndigheten och är alltså mer resurskrävande än andra. Allmänt sett kräver anknytningsärenden mer utredning och resurser än studerandeärenden eller arbetstillståndsärenden. Viseringsärenden kan vara olika resurskrävande beroende på vilka riskbedömningar som görs. Oavsett ärendeslag kan det också förekomma att de ID-handlingar som en sökande presenterar är falska eller manipulerade.

#### **3.4.2 Särskilt om viseringsärenden**

För vissa utlandsmyndigheter är ärenden om viseringar i fokus, till exempel vid ambassaden i Moskva.<sup>2</sup> Syftet med en viseringsansökan kan vara turism, besök och affärer. Även vid utlandsmyndigheterna

---

<sup>2</sup> I Ryssland har emellertid antalet ansökningar sjunkit markant de senaste åren, från cirka 56 800 år 2013 till 15 300 under de första nio månaderna av år 2016.

i Kina dominerar ansökningar om viseringar migrationsverksamheten.<sup>3</sup> Större delen av ärendena rör turism, men en hel del gäller också affärer. Ett exempel på en utlandsmyndighet där viseringar för affärsändamål är den mest framträdande typen av ansökningar är ambassaden i New Delhi. I Indien finns flera svenska företag etablerade, vilket skapar ett behov av viseringar till Sverige för bland annat affärsmöten och utbildningar.

Det kan nämnas att främjande av personrörligheten är en målsättning i Sveriges exportstrategi. Som ett led i arbetet med att främja personrörligheten genomförde Utrikesdepartementet under våren 2016 en inventering av hur affärsviseringar hanteras vid ett antal utlandsmyndigheter i länder med hög prioritet i exportfrämjandet och omfattande viseringsverksamhet. Denna visade att utlandsmyndigheterna överlag ger en god och snabb service till personer som ansöker om affärsvisering.

Vid utlandsmyndigheter i länder som tidigare har haft hög invandring till Sverige är ansökningar om visering för familjebesök vanliga. Det gäller bland annat vid ambassaden i Skopje där medborgare i Kosovo söker visering. Även ambassaden i Teheran har en omfattande viseringsverksamhet för besök hos familj i Sverige.

Normalt ska beslut i viseringsärenden fattas inom 15 dagar.<sup>4</sup> I de flesta fall når man emellertid utrikesförvaltningens mål om en handläggningstid som understiger fem dagar.<sup>5</sup> I genomsnitt beviljas cirka 90 procent av alla ansökningar, men detta varierar starkt från land till land. I Ryssland och Kina beviljas uppskattningsvis 98 procent av ansökningarna medan drygt 50 procent beviljas i Pakistan och Nigeria. De ärenden som slutar med ett avslag är generellt mer tidskrävande att handlägga. Även hanteringen av överklaganden tar tid för utlandsmyndigheterna.

---

<sup>3</sup> Antalet ansökningar har här tydligt stigit från omkring 31 000 år 2013 till runt 68 000 under de första nio månaderna av år 2016.

<sup>4</sup> Se artikel 23 i viseringskodexen.

<sup>5</sup> Se verksamhetsplanen för utrikesförvaltningen 2016, promemoria 2016-01-22, bilaga till protokoll 2016-01-25, UD2016/01185/PLAN (delvis), s. 4.

### 3.4.3 Särskilt om anknytningsärenden

Som en följd av att många människor har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige har flera utlandsmyndigheter haft en omfattande hantering av anknytningsärenden. Under 1990-talet märktes detta på utlandsmyndigheterna på Balkanhalvön och senare i östra Afrika. Under de senaste åren har utlandsmyndigheter i Syriens närområden haft ett betydande antal uppehållstillståndsärenden på grund av familjeåterförening.

Ärenden om uppehållstillstånd kan i sådana situationer vara särskilt krävande och komplexa bland annat eftersom sökande och deras anhöriga kan ha varit åtskilda under lång tid samt att de som ansöker om uppehållstillstånd ofta lever under påfrestande omständigheter. Dessutom kan de handlingar som ska bifogas ansökan många gånger vara svåra att få tag på för sökanden. Därtill kan förutsättningarna för att ta sig till en utlandsmyndighet variera. Det allmänna säkerhetsläget i regionen kan utgöra ett hinder, gränser kan vara stängda och det kan vara svårt eller dyrt att få besöksvisum till det land där utlandsmyndigheten ligger.

Många gånger är det betydande mängder ärenden som utlandsmyndigheterna har att hantera. Skiftningarna i antalet ansökningar är också stora, vilket påverkar behovet av lokaler, bemanning, logistik och service. Inte minst kan förfrågningar från sökande och anhöriga via telefon, e-post och personliga besök vara omfattande. Blir dessutom väntetiderna långa, är detta i sig en grund till att förfrågningarna växer. Även språkkunskaper och tillgång till tolk kan vara begränsande. Huvudregeln är dock att sökande hänvisas till det land där man är medborgare eller stadigvarande bosatt, vilket normalt innebär att de lokalt anställda på utlandsmyndigheten har de språkkunskaper som krävs. Problem uppstår framför allt om det förekommer flera olika språk i landet eller regionen eller när sökande måste hänvisas till en utlandsmyndighet i ett närliggande land.

På andra utlandsmyndigheter kan arbetet med familjeåterföreningsärenden ske under helt andra förutsättningar, såsom då en medborgare i till exempel Kanada vill förenas med en partner i Sverige. Även i dessa fall är angelägenhetsgraden för de berörda hög, men omständigheterna är i allmänhet mindre besvärliga än när ärendena rör anhöriga till skyddsbehövande. Viseringsfria tredjelandsmed-

borgare kan dessutom besöka anknytningspersonen under handläggningstiden.

Det kan nämnas att utlandsmyndigheter, framför allt de som verkar i de regioner som asylsökande kommer från, också får till uppgift att bistå Migrationsverket och polisen vid återvändande av personer som inte har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Andra åligganden som utförs av vissa utlandsmyndigheter är bedömning av handlingar och kontroll av uppgifter.

### **3.4.4 Särskilt om studerandeärenden och arbetstillståndsärenden**

Ärenden om uppehållstillstånd för studier eller arbetstillstånd är i allmänhet mindre krävande för utlandsmyndigheterna än andra ärenden. Antalet ansökningar för studier har dessutom minskat kraftigt från år 2011 då anmälnings- och studieavgifter för universitetsstudier infördes för sökande som inte är medborgare i EU, EES-länderna eller Schweiz. Sedan dess har även Migrationsverkets webbansökningar utvecklats, vilket har inneburit att flertalet arbetstagare och studenter numera ansöker elektroniskt och kraven på besök vid en utlandsmyndighet för utredning har minskat. Dock behöver viseringspliktiga arbetstagare och studenter fortfarande besöka en utlandsmyndighet för att lämna biometri och få ett uppehållstillståndskort före avresan.

## **3.5 Tidigare överväganden om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna**

### **3.5.1 Allmänt**

Samspelet mellan Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) och Utrikesdepartementet har uppmärksammat av riksdagen och flera tidigare utredningar, liksom i rapporter från JO och Riksrevisionen.

Två huvudlinjer kan urskiljas i dessa tidigare överväganden. Enligt den ena är migrationsfrågorna *en kärnuppgift för Utrikesdepartementet*. Utrikesförvaltningen utgör en enhet som ytterst regleras av de båda Wienkonventionerna. Det är därför viktigt att ge Utrikes-

departementet kapacitet för strategisk styrning av alla sina verksamheter och att betona beskickningschefernas odelade ledningsansvar.

Den andra linjen fäster större vikt vid behovet av en sammanhållen migrationspolitik och migrationsförvaltning. I samband härmed refereras ofta till *statsförvaltningens internationalisering*, som medfört att många departement och myndigheter numera har verksamhet och kontaktytor utanför landet. Utrikesdepartementet har därmed inte längre ett ensamansvar för rikets internationella förbindelser utan fungerar inom vissa områden mera som stöd och expertorgan åt andra statliga organ. Efter 1996 års reform av regeringsarbetet betjänar beskickningarna inte enbart Utrikesdepartementet utan hela myndigheten Regeringskansliet.<sup>6</sup> Vid ambassaderna finns numera tjänstemän som i varierande utsträckning är underställda sina utsändande huvudmän. De halvstatliga handelssekreterarna utgör egna myndigheter. Ambassadörens ledningsansvar har därmed blivit asymmetriskt.

### 3.5.2 Migrationsfrågorna som en kärnuppgift för Utrikesdepartementet

Denna tes drivs eftertryckligt i två utredningar om Utrikesdepartementets organisation. I rapporten *Ansvar för handläggning av utlänningsärenden vid vissa utlandsmyndigheter* (PUG 1995:1) poängterade en UD-intern projekt- och utredningsgrupp under ledning av Göran Engblom att någon delning av ansvaret för utlänningsärenden inte var acceptabel. Varje utlandsmyndighet leds av en chef som bär det fulla ansvaret för myndighetens totala verksamhet, betonade projektgruppen:

Tanken att SIV skulle kunna svara för utlänningsärendena utomlands med hjälp av en egen utlandsorganisation och utan utrikesförvaltningens medverkan torde därför kunna avfärdas som orealistisk (s. 50).

Den andra utredning som har förordat att Utrikesdepartementet bör ha ett ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är Utrikesförvaltningsutredningen i betänkandet *Utrikesförvaltning i världsklass* (SOU 2011:21). Utredningen ansåg att

---

<sup>6</sup> Se förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.



hanteringen av viseringsärenden och ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd hör till utrikesrepresentationens kärnuppgifter och föreslog en förstärkning av Utrikesdepartementets resurser inom området. Förstärkningen omfattade att den av regeringen instiftade samrådsfunktionen mellan Regeringskansliet, Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen (Helga-gruppen) skulle ges en starkare strategisk roll både när det gäller att implementera och att delta i beredningen av en sammanhållen svensk migrationspolitik. Vidare föreslog utredningen att Utrikesdepartementets kapacitet i Stockholm inom migrationsområdet skulle stärkas för att förbättra verksamheten i fält, skapa förmåga till omvärldsanalys och kunna bidra effektivt i beredningen av politik och lagstiftning på området.

Migrationsfrågorna har nära koppling till andra delar av Utrikesdepartementets verksamhet, såsom främjandet. Detta ställde krav på hög beredskap för olika slags insatser:

UD måste vara en framträdande aktör i framtida nationellt lagstiftningsarbete, EU-förhandlingar och andra frågor med bäring på utrikesrepresentationens migrationsverksamhet. En hög profil från UD:s sida krävs för att utvecklingen ska leda till en mer flexibel, effektivare och mer rättssäker verksamhet i utrikesrepresentationen.

Att förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet tilldelade Justitiedepartementet ett huvudansvar för migrationsfrågorna innebar inte att andra departement fränkades ansvar, framhöll utredningen:

Regeringskansliets instruktion fördelar ansvaret för beredningen av regeringsärenden mellan departementen. Instruktionen står emellertid inte för en skarp fördelning av samtliga arbetsinsatser som utförs inom Regeringskansliet. Som exempel bestäms inte var omvärldsbevakning eller kapacitet för långsiktigt analytiskt arbete i en särskild fråga ska finnas. Vänder man på resonemanget innebär inte instruktionen för Regeringskansliet i sig att något departement helt befrias från engagemang inom något politikområde.

Utredningen citerade *regeringens skrivelse 2010/11:29 Migration och asylpolitik* där det gavs stöd för ett bredare perspektiv:

Sveriges migrations- och asylpolitik ingår i ett större regionalt och globalt sammanhang. Den är en del av en helhet som bland annat omfattar utrikespolitiken, inklusive handels- och biståndspolitiken (s. 40).

Regeringens skrivelse pekar på starka samband mellan migrationspolitiken och Utrikesdepartementets politiska kärnområden, varför Utrikesdepartementet har ett särskilt ansvar, framhöll utredningen. Mot denna bakgrund föreslogs en förstärkning av Utrikesdepartementets centrala resurser inom området. Härigenom skulle departementet bli bättre skickat att bevaka och analysera migrationsströmmar och deras bakomliggande faktorer ur ett bredare utrikespolitiskt perspektiv. Det skulle också mer aktivt kunna delta med underlag i lagstiftningsprocesser och EU-förhandlingar, engagera sig i utveckling av ny teknik och på andra sätt driva utvecklingen i en riktning som bidrar till verksamhetens kvalitet och effektivitet.

### 3.5.3 Förord för en sammanhållen migrationsförvaltning

Andra bedömare har under det senaste kvartsseklet i stället efterlyst ett ökat ansvar för Statens invandrarverk respektive Migrationsverket.

I *Effektivitetsstudier inom utrikesförvaltningen (UD Ds 1991:71)* ansåg Statskontoret i likhet med *Utredningen om flykting- och immigrationspolitiken (SOU 1991:1)* att flykting/immigrationsattachéer på försök borde inrättas vid vissa ambassader och att kostnaderna härför borde belasta Statens invandrarverk eller annan myndighet inom arbetsmarknadsområdet. Även i de fall där det inte fanns skäl att sända ut särskild personal från Statens invandrarverk borde kostnadsansvaret för handläggningen av ärenden avseende flykting- och migrationsärendena odelat överföras på Statens invandrarverk:

Med ansvaret samlat hos SIV skapas ytterligare förutsättningar för att vidga kompetensen hos SIV:s personal, exempelvis genom ökade länderkunskaper. Vidare ges större möjligheter för utrikesförvaltningen att koncentrera arbetet kring den politiska och ekonomiska bevakningen. Statskontoret anser att en klarare uppdelning av beställar- och produktionsrollerna vad gäller arbetet med arbets- och uppehållstillstånd enligt ovan sagda skulle underlätta och effektivisera arbetet vid utlandsmyndigheterna. (s. 48 f).

Riksdagen uppmärksammade år 1998 problem i samarbetet mellan Utrikesdepartementet och Statens invandrarverk (*Utrikesutskottets betänkande 1997/98:UU23*). Enligt verket ägnade Utrikesdepartementet otillräcklig uppmärksamhet åt utlänningsverksamheten utomlands. Kvaliteten och effektiviteten skulle öka om verket hade en

egen utlandsorganisation. De lokalt anställda hade generellt sett god kompetens men fick enligt verket för lite fortbildning. En gemensam verksamhetsplanering saknades. Utrikesdepartementet bestred enligt betänkandet att verkets önskemål hade nedprioriterats men medgav att samordningen kunde förbättras. Riksdagen förordade en allmän översyn.

Ett resultat av riksdagens önskemål om ett närmare samarbete blev den så kallade *Hjalmarrapporten* (1998), vari en konsultbyrå föreslog att Statens invandrarverk skulle ges helhetsansvar för migrationsärendena. Rapporten låg till grund för Hjalmarreformen, som dock inte fullföljde förslaget i vad avser överföring av resurser och ledningsansvar för handläggningen vid utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionsverket konstaterade i (RRV 2003:24) *Migrationsverket och utlandsmyndigheternas arbete med migration* att intentionerna bakom tidigare reformer inte hade infriats. Riksrevisionsverket rekommenderade att Migrationsverket gavs ett helhetsansvar även för handläggningen utomlands.

Även Statskontoret pläderade i rapporten *Tydligare styrning av Migrationsverket* (2004:20) för att myndigheten skulle ges ett övergripande ansvar för migrationsfrågorna. Häri ingick bland annat bedömningar av den lämpliga dimensioneringen av personella resurser vid ambassaderna. Om detta skrev Statskontoret följande:

Även utlandsmyndigheterna – dvs. svenska ambassader och konsulat i utlandet – har en roll i migrationspolitiken, dels när det gäller viseringar och uppehållstillstånd, dels när det gäller att bidra med utredningar i asylärenden. Drygt tio utlandsmyndigheter har fått särskilt inrättade funktioner för migrationstjänstemän. Utlandsmyndigheterna har också ett ansvar för övergripande rapportering i frågor som relaterar till migration.

Utlandsmyndigheterna är en del av Regeringskansliet/UD. Expeditionschefen vid UD betraktas som generaldirektör för utlandsmyndigheterna. I vissa fall krävs att någon utlandsmyndighet gör undersökningar för att ett asylärende hos Migrationsverket ska kunna avgöras. När det förekommer kan handläggningstiden förlängas med 2–4 månader eller mer. Ibland beror detta på att landets myndigheter inte svarar snabbt eller andra omständigheter som man inte råår över. Men ofta beror den långa handläggningstiden hos utlandsmyndigheterna på resursbrist, trots att arbetstiden per ärende ofta bara är en arbetsdag. Bristande resurser hos utlandsmyndigheterna leder till väsentligt ökade kostnader i mottagningssystemet i Sverige. Fyra månaders väntan på en arbetsdag på en

utlandsmyndighet kan innebära 100 000 kronor i merkostnader för en tvåbarnsfamilj i mottagningsystemet.

Lösningen på detta problem kan vara att Migrationsverket får möjlighet att styra dimensioneringar av de utlandsresurser som arbetar med Migrationsverkets utredningar, t.ex. genom att de finansieras av verket. Genom en sådan ordning skulle Migrationsverket kunna avgöra vilken bemanning som ska finnas på myndigheterna för att man snabbt och tillförlitligt ska kunna utföra de undersökningar som den svenska delen av asylprocessen kräver. Troligen handlar det om relativt marginella förstärkningar av denna verksamhet som dock bör kunna finansieras via minskade väntetider och därmed besparingar i mottagningsverksamheten

I en intern UD-promemoria *Utrikesförvaltningens regeringskansli- och förvaltningsmyndighetsuppgifter (UD 2007-05-31)* som utarbetades på uppdrag av expeditionschefen förordade Per Taxell en bodelning inom departementet mellan policyfrågor och frågor avseende enskilda. Om förvaltningsärendena avspjälkades skulle Utrikesdepartementet mera odelat kunna inrikta sig på sina uppgifter till stöd för regeringen och övriga Regeringskansliet.

I *UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld* (Rapport till ESO 2011:1) föreslog Rickard Murray att Utrikesdepartementet bör anpassa sig till rollen som specialistorgan för utrikeskontakter. Genom att erbjuda service åt olika instanser som behöver hjälp med information, kontakter och förhandlingar med andra länder kunde departementet betjäna många uppdragsgivare:

En sådan verksamhetsidé – att vara en serviceplattform för svenska intressen – vänder slutligt upp och ner på utrikesförvaltningens roll från att ha varit den organisation som haft monopol på utrikes relationer. I stället för att ha monopol ska utrikesförvaltningen bistå den eller de som inte på egen hand vill eller kan sköta sina utrikes relationer (s. 205).

### 3.5.4 En stabil diagnos

Vid en samlad läsning av de nio tidigare analyser som gjorts i dessa utredningar, rapporter och promemorior är det slående att problem-bilden inte har förändrats särskilt mycket under det senaste kvartseklet. Spänningen mellan en tidvis häftigt fluktuerande efterfrågan och en avsevärt långsammare anpassning av de administrativa resurserna har bestått. Internationaliseringen och EU-medlemskapet har under denna period stadigt ökat trycket på Regeringskansliet att

hantera ärenden i samverkan med andra länder. Inte minst utrikesförvaltningen har konfronterats med många nya uppgifter. Även om ett engagerat arbete har utförts för att hantera migrationsärendena är det tydligt att dessa inte så väl har kunnat hävda sig i konkurrensen om Utrikesdepartementets uppmärksamhet. De förslag som från tid till annan har framförts om en uppbyggnad av strategiska resurser för migrationsfrågor inom Utrikesdepartementet har inte realiserats. I gengäld har kompetensen stärkts inom såväl Justitiedepartementet som Migrationsverket.



## 4 Gällande rätt

### 4.1 Inledning

Utredningsuppdraget rör ansvarsfördelning, organisation och finansiering av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Utredningen inleder därför kapitlet om gällande rätt med en redogörelse för relevanta rättsregler i följande huvudsakligen organisatoriska rättsakter: förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (avsnitt 4.2), förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (avsnitt 4.3) och förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket (avsnitt 4.4). Därefter behandlas de bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (avsnitt 4.5), i utlänningslagen (2005:716) (avsnitt 4.6) och i utlänningsförordningen (2006:97) (avsnitt 4.7), som är av intresse med utgångspunkt från utredningens uppdrag.

### 4.2 Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Av 3 § framgår att utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen samt att i utrikesrepresentationen bland annat ingår beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter). Vidare anges i bestämmelsen att föreskrifter om utrikesrepresentationen finns i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Enligt 4 § lyder utrikesrepresentationen under Regeringskansliet. Chefer för utlandsmyndigheter tillsätts enligt 34 § av regeringen.

Regeringskansliet beslutar enligt 4 § i övriga frågor som rör personalen i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Dessutom stadgas att Regeringskansliet får överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i en annan förordning ska prövas av Regeringskansliet.

I bilagan till förordningen finns bestämmelser som reglerar vilka förvaltnings- och lagstiftningsärenden respektive myndigheter som hör till de olika departementen. Av bilagan framgår att Utrikesdepartementet har tilldelats förvaltningsärenden som bland annat gäller svenska beskickningar och konsulat samt viseringar och uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 § respektive 5 kap. 20 § tredje stycket utlänningslagen och 3 kap. 12 § utlänningsförordningen. Vidare framgår att svenska beskickningar och konsulat ligger under Utrikesdepartementet.

Enligt bilagan har Justitiedepartementet tilldelats förvaltningsärenden bland annat i fråga om passlagen (1978:302) när det gäller passmyndighet inom riket, flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, och svenskt medborgarskap. Vidare framgår att Migrationsverket ligger under Justitiedepartementet.

### **4.3 Förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen**

Utlandsmyndigheternas organisation och uppgifter regleras av förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. I 1 kap. finns bestämmelser om utrikesrepresentationen, som enligt 1 § verkar inom de ramar som anges av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1), Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10) och andra internationella konventioner. Utrikesrepresentationen utgörs av utlandsmyndigheterna, honorärkonsulaten och Svenska institutet i Alexandria (1 kap. 2 §). Av bestämmelsen framgår vidare att utlandsmyndigheter är beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat samt att utlandsmyndigheterna tillsammans med Utrikesdeparte-



mentet bildar utrikesförvaltningen. Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet (1 kap. 6 §). Regeringskansliet får besluta om lokal samverkan med en annan utrikesförvaltning (1 kap. 10 §). Inom ramen för sådan samverkan får Regeringskansliet besluta om diplomatisk eller konsulär närvaro där Sverige inte har en utlandsmyndighet. Regeringskansliet får även medge att ett annat lands diplomat eller konsul placeras vid en svensk utlandsmyndighet.

Utlandsmyndigheternas organisation och personal regleras i 2 kap. Vid utlandsmyndigheterna finns personal som är utsänd av regeringen och Regeringskansliet och personal som är lokalt anställd eller inhyrd av utlandsmyndigheterna (2 kap. 5 §). Regeringskansliet får medge att en annan myndighet eller en organisation placerar personal vid en utlandsmyndighet. Ett exempel på sådan personal är Migrationsverkets migrationssambandsmän. Det är chefen för en utlandsmyndighet som leder myndigheten och som ansvarar för myndighetens verksamhet (2 kap. 2 och 7 §§). Vidare ska chefen för en utlandsmyndighet bland annat fastställa en verksamhetsplan för myndigheten, följa upp verksamheten och analysera resultatet (2 kap. 8 §). Chefen ska även se till att verksamheten bedrivs författningens enligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den och han eller hon ansvarar även för myndighetens inre och yttre säkerhet (2 kap. 9 och 10 §§). Varje utlandsmyndighet beslutar om sin arbetsordning inom ramen för de föreskrifter som Regeringskansliet beslutar (2 kap. 12 §). I frågor som ska avgöras av en utlandsmyndighet beslutar chefen för utlandsmyndigheten (2 kap. 13 § första stycket). Om inte något annat är föreskrivet får chefen överlåta åt andra tjänstemän vid myndigheten att avgöra ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av chefen (2 kap. 13 § andra stycket).

Utlandsmyndigheternas uppgifter behandlas i 3 kap. Delegationer, beskickningar och konsulat ska bland annat i samverkan med Regeringskansliet verka för genomslag och förståelse för svenska ståndpunkter inom utrikespolitiken och andra politikområden (3 kap. 1 §). Vidare ska beskickningar och konsulat främja Sveriges näringsliv och utrikeshandel och i samverkan med Sveriges export- och investeringsråd och dess utlandsorganisation skapa intresse för svenska varor och tjänster och projektexport samt attrahera utländska in-

vesteringar till Sverige och i övrigt stödja svenska företag och det svenska näringslivets företrädare (3 kap. 6 §). Beskickningar och konsulat ska, på ett sätt som är lämpligt i verksamhetslandet, även informera om Sverige och svenska förhållanden samt främja kontakter mellan svenska och utländska kulturella och vetenskapliga institutioner (3 kap. 7 §). Beskickningar och konsulat har även till uppgift att handlägga migrationsärenden enligt EU:s förordningar och utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i ärenden enligt utlänningslagstiftningen (3 kap. 9 §).

#### **4.4 Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket**

Migrationsverket är enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som bland annat rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering (1 §). Migrationsverket ska även enligt bestämmelsen fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande med flera samt andra författningar.

Migrationsverket ska vidare samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har (2 § första stycket 6). I verkets uppgifter ligger också att bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet (2 § första stycket 9). Enligt bestämmelsens tredje stycke får Migrationsverket efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) placera personal vid utlandsmyndigheterna i syfte att effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet. Den personal som här avses är Migrationsverkets sambandsmän.

## 4.5 Viseringskodexen

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)<sup>1</sup> trädde i kraft den 5 oktober 2009. Genom viseringskodexen inrättas förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod (artikel 1).

Som utgångspunkt ska en *viseringsansökan handläggas* av konsulatet, som också ska fatta beslut med anledning av ansökan (artikel 4.1). Med konsulatet avses ländernas diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat. Enligt artikeln kan en medlemsstat begära att andra myndigheter ska medverka vid prövningen av och vid beslut om ansökningar (artikel 4.4). I Sverige är det Migrationsverket som under vissa förutsättningar får handlägga och besluta i ärenden om Schengenvisering (3 kap. 5 § utlänningslagen och 3 kap. 10 § utlänningsförordningen samt avsnitten 4.6.1 och 4.7.1).

En medlemsstat kan samtycka till att *representera en annan medlemsstat* och utfärda eller avslå viseringar å den medlemsstatens vägnar (artikel 8).

I vissa fall får en medlemsstat samarbeta med *en extern tjänsteleverantör* (artikel 40). En extern tjänsteleverantör kan enligt artikel 43 ges behörighet att

- tillhandahålla allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär,
- ge information till sökande om de styrkande handlingar som krävs på grundval av en checklista,
- insamla uppgifter och mottagande av ansökningar, inklusive upptagande av biometriska kännetecken, och överföring av ansökan till konsulatet,
- ta emot viseringsavgiften,
- hantera tidsbeställning för personlig inställelse vid konsulatet eller hos den externa tjänsteleverantören, samt

---

<sup>1</sup> EUT L 243, 15.9.2009, s. 1.

- samla in resehandlingar, inbegripet avslagsbeslut i förekommande fall, från konsulatet och återlämna dessa till sökandena.

Enligt bestämmelsen får vissa uppgifter utföras endast av konsulaten och dessa kan alltså inte delegeras till en extern tjänsteleverantör. Det rör sig om prövningen av ansökningar, i förekommande fall intervjuer, beslut om ansökningar samt utskriften och påförande av viseringsmärken. (Se närmare 3 kap. 6 § fjärde stycket utlänningslagen och avsnitt 4.6.1 när det gäller samarbete med en extern tjänsteleverantör.)

Om en medlemsstat som representerar en annan medlemsstat på en ort samarbetar med en extern tjänsteleverantör ska detta samarbete inbegripa också ansökningar som omfattas av överenskomsten om representation. (Se närmare 3 kap. 6 § tredje stycket utlänningslagen och avsnitt 4.6.1 när det gäller representation.)

Det är som huvudregel de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen som beslutar om *upphävande och återkallelse* av densamma (artikel 34).

## 4.6 Utlänningslagen (2005:716)

### 4.6.1 Schengenvisering och nationell visering

#### Kravet på visering

Av utlänningslagen (2005:716) framgår att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige som huvudregel ska ha Schengenvisering eller nationell visering (2 kap. 3 §). Kravet på visering gäller bland annat inte för en utlänning som är EES-medborgare, har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt i Sverige (2 kap. 8 a §).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, 21.3.2001, s. 1–7) reglerar rätten till viseringsfri inresa till Sverige och Schengenområdet.

## Schengenvisering (C-visering)

Schengenviseringar regleras i viseringskodexen (se avsnitt 4.5). Utlänningslagens 3 kap. innehåller kompletterande bestämmelser till viseringskodexen. I 3 kap. 1 § hänvisas till viseringskodexen i fråga om villkor för beviljande av Schengenvisering.

I 3 kap. 5 § kompletteras *behörighetsbestämmelserna* i artikel 4 i viseringskodexen genom att det anges att även Migrationsverket får besluta om Schengenvisering. Regeringen bemyndigas i 3 kap. 7 § att meddela ytterligare föreskrifter om visering (se 3 kap. 10 § utlänningsförordningen och avsnitt 4.7.1).

Enligt artikel 8 i viseringskodexen kan en medlemsstat samtycka till att *representera en annan medlemsstat* som enligt viseringskodexens bestämmelser är behörig att pröva ansökan och utfärda viseringar på den medlemsstatens vägnar. Den representerande medlemsstatens konsulat kan även enligt artikel 8 bemyndigas att avslå viseringsansökningar. Ett bemyndigande om att regeringen eller – efter regeringens bestämmande – Regeringskansliet får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om Schengenvisering har tagits in i 3 kap. 6 § tredje stycket. Bemyndigandet omfattar både en rätt att bevilja viseringar och att besluta om avslag på viseringsansökningar.<sup>3</sup> Ett exempel på en situation när det finns ett behov av att en annan Schengenstat kan utfärda en Schengenvisering för Sveriges räkning är om Sverige saknar diplomatisk representation i det land där viseringen söks. Sverige har ingått en rad sådana överenskommelser.<sup>4</sup>

En medlemsstat kan enligt viseringskodexen i vissa fall välja att samarbeta med *en extern tjänsteleverantör* (artikel 40.3). Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet bemyndigas i 3 kap. 6 § fjärde stycket att besluta om samarbete med en extern tjänsteleverantör i enlighet med viseringskodexen. För närvarande har Sverige ett sådant samarbete med VFS Global (VFS).

Enligt artikel 34 i viseringskodexen ska en visering som huvudregel *återkallas eller upphävas* av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen, det vill säga av konsulaten. Andra myndigheter kan enligt viseringskodexen också vara behöriga,

---

<sup>3</sup> Se prop. 2010/11:121, s. 40.

<sup>4</sup> Se prop. 2010/11:121, s. 39.

men då krävs nationella bestämmelser om detta (artikel 4.4). En bestämmelse om att återkallelse och upphävande av en Schengenvisering får beslutas av Migrationsverket finns i 7 kap. 8 §.

### Nationell visering (D-visering)

Utfärdande av nationella viseringar omfattas inte av viseringskodexen.<sup>5</sup> En nationell visering får beviljas om det finns särskilda skäl och för längre tid än tre månader, dock högst ett år (3 kap. 4 §). Vid införandet av bestämmelsen om nationell visering, anfördes att särskilda skäl exempelvis kunde vara att det rörde sig om nära släktingar som önskade vistas här i landet för släktbesök längre tid än tre månader eller att det rörde sig om affärsbesök.<sup>6</sup>

Ett beslut om nationell visering får meddelas av Migrationsverket och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) (3 kap. 5 §). Regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om visering (3 kap. 6 § första stycket). Med stöd av detta har bestämmelser om delegering av beslutanderätten vad avser nationella viseringar meddelats i 3 kap. 12 § utlänningsförordningen (se avsnitt 4.7.2).

Av 7 kap. 8 § följer att en återkallelse av en nationell visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket.

---

<sup>5</sup> Däremot finns en bestämmelse om visering för längre vistelse i artikel 18 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Benelux-staterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (SÖ 1998:49) som ändrats av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller rörlighet för personer med visering för längre vistelse. Se prop. 2010/11:121, s. 36.

<sup>6</sup> Se prop. 2004/05:170, s. 272 f. Vid ändringen av bestämmelsen i samband med ikraftträdandet av viseringskodexen anfördes att någon materiell ändring av förutsättningarna för att bevilja nationella viseringar av nu aktuellt slag inte var avsedd (prop. 2010/11:121, s. 36).

## 4.6.2 Uppehålls- och arbetstillstånd

### Uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbete, studier, m.m.

Enligt utlänningslagen ska en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader som huvudregel ha ett uppehållstillstånd (2 kap. 5 §). Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av *anknytning* finns främst i 5 kap. 3 och 3 a §§. Enligt huvudregeln ska permanent uppehållstillstånd beviljas när en utlänning har för avsikt att mera varaktigt bosätta sig i Sverige, om det inte finns särskilda skäl som talar mot att ett permanent uppehållstillstånd beviljas.<sup>7</sup> I praktiken gäller det bland annat utläningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Från huvudregeln om permanent uppehållstillstånd finns i 5 kap. 8 § undantag när en utlänning i stället för permanent uppehållstillstånd ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bland annat beviljas en utlänning för *arbete, studier* eller *besök* (5 kap. 10 §). Ett permanent uppehållstillstånd får bland annat beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete eller studier på forskarnivå (5 kap. 5 § första stycket).

Enligt 5 kap. 18 § första stycket ska en utlänning som vill ha uppehållstillstånd ha ansökt om och beviljats tillståndet före inresan i Sverige.

### Allmänt om arbetstillstånd

Av 2 kap. 7 § följer att en utlänning som arbetar i Sverige ska ha arbetstillstånd. Bestämmelserna om beviljande av arbetstillstånd finns i 6 kap. Om arbetet och vistelsen i Sverige ska vara längre än tre månader krävs också ett uppehållstillstånd (se ovan). Huvudregeln är att arbetstillstånd ska vara klart före inresan i Sverige (6 kap. 4 §).

---

<sup>7</sup> Se prop. 1983/84:144, s. 88 och prop. 2004/05:170, s. 197.

## Beslut om uppehålls- och arbetstillstånd

Det är Migrationsverket som beslutar om tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd (5 kap. 20 §) och om arbetstillstånd (6 kap. 5 §). Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Migrationsverket bemyndigas i 5 kap. 22 § respektive 6 kap. 7 § att meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehållstillstånd respektive arbetstillstånd (se 4 kap. 25 § och 5 kap. 13 § utlänningsförordningen och avsnitt 4.7.3).

## 4.7 Utlänningsförordningen (2006:97)

### 4.7.1 Schengenvisering

Om en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat överväger att avslå en ansökan om Schengenvisering på grund av att sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller folkhälsa får ansökan enligt 3 kap. 10 § överlämnas till Migrationsverket för prövning. En svensk beskickning eller ett svenskt konsulat får enligt bestämmelsen även i annat fall överlämna viseringsärenden till Migrationsverket för prövning. En förutsättning är att det finns särskild anledning till det. Innan överlämnande sker ska beskickningen eller konsulatet samråda med Migrationsverket.

### 4.7.2 Nationell visering

Enligt 3 kap. 12 § första stycket får Migrationsverket ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i ärenden om nationella viseringar. Innan en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat ges rätt att avslå ansökningar om nationell visering, ska Migrationsverket samråda med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Dessutom får Utrikesdepartementet enligt paragrafens andra stycke ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att bevilja nationella viseringar inom departementets ansvarsområde.

Migrationsverket har bemyndigat de utlandsmyndigheter som Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bestämmer att handlägga och fatta beslut i ärenden om nationell visering (MIGRFS 05/2011). I föreskrifterna anges att om en utlandsmyndighet är osäker på hur en ansökan om nationell visering bör bedömas, får myndigheten



lämna över ärendet till Migrationsverket. Om det finns särskild anledning till det får en utlandsmyndighet enligt föreskrifterna även i andra fall lämna över ärenden till Migrationsverket för prövning. Ett överlämnande ska föregås av samråd med Migrationsverket.

### 4.7.3 Uppehålls- och arbetstillstånd

#### Ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd

Ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ska ges in till och utredas av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt (4 kap. 20 § respektive 5 kap. 8 §). Av bestämmelserna framgår vidare att ansökningar av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket.

Regeringskansliet har utfärdat föreskrifter om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd från en utlänning i vars hemland eller bosättningsland det saknas en svensk utlandsmyndighet som handlägger sådana ärenden får ges in och utredas.<sup>8</sup>

#### Beslut om uppehålls- och arbetstillstånd

Med stöd av 4 kap. 25 § får Migrationsverket efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) meddela föreskrifter om att en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat får bevilja uppehållstillstånd för högst tre år. Vidare får Migrationsverket efter samråd med Arbetsförmedlingen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) meddela föreskrifter om att en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat får bevilja arbetstillstånd (5 kap. 13 § första stycket).

Migrationsverket har bemyndigat svenska utlandsmyndigheter att bevilja vissa tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd för bland annat gästforskare och forskarassistenter (MIGRFS 05/2006) och att bevilja uppehållstillstånd för vissa studerande och för familje-

---

<sup>8</sup> Se föreskrifterna UF 2016:3 om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd ges in och utreds i vissa fall.

medlemmar i vissa fall (MIGRFS 10/2014).<sup>9</sup> Migrationsverket har även bemyndigat vissa svenska utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd för besök (MIGRFS 14/2010). Nämnda föreskrifter innehåller närmare bestämmelser om förutsättningar för tillstånd och handläggningen av respektive ansökan.

---

<sup>9</sup> Migrationsverket har också bemyndigat utlandsmyndigheter att bevilja arbetstillstånd för en utlänning som ska genomgå företagspraktik eller liknande i Sverige (MIGRFS 04/2008). Även Sveriges ambassad i Canberra har bemyndigats att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd (ferietillstånd) för medborgare i Australien och Nya Zeeland (MIGRFS 2004:2).

## Del II

Kartläggning av  
utlandsmyndigheternas nuvarande  
migrationsverksamhet, m.m.



## 5 Nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering

### 5.1 Inledning

Utlandsmyndigheterna<sup>1</sup> har ett ansvar för vissa migrationsärenden, dels genom att medverka i handläggningen av anknytningsärenden, studerandeärenden och arbetstillståndsärenden, och dels genom att handlägga och besluta i ärenden om Schengenvisering eller nationell visering. Därutöver bistår utlandsmyndigheterna svenska myndigheter, till exempel vid återvändande av personer med avvisnings- och utvisningsbeslut.

Migrationsärenden handläggs vid ett 60-tal av utlandsmyndigheterna och omfattar per år uppskattningsvis 200 000 viseringsärenden och 70 000 ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Verksamheten inbegriper drygt 200 årsarbetskrafter. Av dessa är cirka en femtedel utsända av Utrikesdepartementet och övriga är lokalt anställda. Därtill har Migrationsverket i nuläget 17 utsända sambandsmän, varav tolv arbetar med att bland annat effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet samt bidra till omvärldsanalys och fem arbetar med återvändande.

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna finansieras inom ett annat utgiftsområde och anslag än migrationsverksamheten i Sverige. Utlandsmyndigheterna, inklusive migrationsverksamheten, finansieras från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Migrationsverkets verksamhet finansieras från anslaget 1:1 Migrationsverket under utgiftsområde 8 Migration.

---

<sup>1</sup> Det vill säga i detta sammanhang ambassader och karriärkonsulat, se inledningen till avsnitt 3.2.

## 5.2 De allmänna ramarna för utrikesrepresentationen

I utrikesrepresentationen ingår utlandsmyndigheterna, det vill säga ambassader, delegationer och karriärkonsulat.<sup>2</sup> Sverige har runt 100 utlandsmyndigheter och dessa är administrativt underställda Regeringskansliet.<sup>3</sup> Regeringskansliet beslutar i frågor som rör personal i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet.<sup>4</sup> Ansvarigt departement inom Regeringskansliet är Utrikesdepartementet.<sup>5</sup>

Utrikesrepresentationen verkar inom de ramar som anges av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser<sup>6</sup> (SÖ 1967:1), Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10) och andra internationella konventioner.<sup>7</sup> Wienkonventionerna är internationella fördrag som styr hur det diplomatiska umgänget stater emellan ska utövas, det vill säga vilka rättigheter en stat kan åberopa gentemot andra stater i utövandet av sin diplomatiska och konsulära verksamhet, och vilka skyldigheter staten har att tolerera andra staters utövande av sin motsvarande verksamhet. Konventionerna reglerar även frågor om immunitet och privilegier för myndigheterna och deras personal. I konventionerna finns också bestämmelser om utlandsmyndigheternas organisation, personal och arbete. De är i viss utsträckning flexibla och olika länders uttolkningar skiljer sig åt.

*Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser* avser förhållandet stater emellan. Konventionen är allmänt hållen vad gäller beskickningars verksamhet. I artikel 2 anges att diplomatiska förbindelser mellan stater och ständiga diplomatiska beskickningar baseras på ömsesidigt samtycke. Detta innebär i princip att staterna har frihet att själva reglera formerna för sina diplomatiska mellanhavanden. Enligt vissa bestämmelser förutsätts även att staterna är överens i en viss fråga (se till exempel artikel 12 om kanslilokaler på annan ort än där beskickningen är belägen). Vidare kan stater komma överens om

---

<sup>2</sup> Se 1 kap. 2 § första och andra styckena och 1 kap. 4 och 5 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>3</sup> Se 3 § och 4 § första stycket förordningen med instruktion för Regeringskansliet samt 1 kap. 6 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>4</sup> Se 4 § andra stycket förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>5</sup> Se bilagan till förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>6</sup> För Sveriges del trädde konventionen i kraft den 20 april 1967.

<sup>7</sup> Se 1 kap. 1 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

rättigheter och skyldigheter som går utöver vad som följer av konventionens bestämmelser. Ett viktigt begrepp i konventionen är ”diplomatisk beskickning”. Beskickningen är det organ som för en stats räkning – den sändande staten – representerar denna i förhållande till en annan stat – den mottagande staten. Den diplomatiska beskickningen är enligt konventionen odelbar på så sätt att dess chef leder och ansvarar för hela verksamheten och all anmäld personal. Beskickningen har vissa i konventionen angivna uppgifter och begränsningar. Artikel 3 anger exempelvis att en diplomatisk beskicknings uppgifter är att företräda den sändande staten och tillvarata dess intressen, att förhandla med mottagande stat, att bevaka och rapportera om utvecklingen i mottagande stat samt att främja och utveckla förbindelser inom olika områden.

*Wienkonventionen om konsulära förbindelser* beskriver i detalj vad som ingår i den konsulära verksamheten. I konventionen anges att utfärdandet av viseringar och andra motsvarande handlingar till personer som vill bege sig till den sändande staten är en del av de konsulära uppgifterna. I Sverige brukar dessa uppgifter räknas som migrationsärenden.

## 5.3 Utlandsmyndigheternas organisation och ansvaret för verksamheten

### 5.3.1 Ansvaret för utlandsmyndigheternas verksamhet

Utlandsmyndigheternas organisation regleras av förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (se avsnitt 4.3). Det är chefen för utlandsmyndigheten som har *det övergripande ansvaret* för utlandsmyndigheten och all dess personal gentemot värdlandet och Wienkonventionerna, oavsett om personalen tillhör Utrikesdepartementet eller har en annan huvudman (se avsnitten 5.3.2 och 5.3.3).<sup>8</sup> Vidare ansvarar chefen för att verksamheten bedrivs författningens enligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den samt att verksamheten genomförs enligt de direktiv och de instruktioner som ges av Regeringskansliet.<sup>9</sup> Chefen ska

---

<sup>8</sup> Se 2 kap. 2 och 7 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>9</sup> Se 2 kap. 9 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

även fastställa en verksamhetsplan för myndigheten, följa upp verksamheten och analysera resultatet.<sup>10</sup>

Det är Regeringskansliet som har *arbetsgivaransvaret* för den utsända personal på utlandsmyndigheten som är anställd av Regeringskansliet. Arbetsgivaransvaret för de utsända medarbetare som har en annan huvudman tillkommer den huvudmannen (se närmare avsnitt 5.3.3). Arbetsgivaren har ansvaret för löne- och anställningsfrågor samt disciplinansvar. Det är emellertid alltid chefen på utlandsmyndigheten som ansvarar för *arbetsledning* och uppföljning för all personal som är placerad vid utlandsmyndigheten (se dock avsnitt 5.3.4 om möjligheten till delegering och avsnitt 5.3.3 om handelssekreterare).<sup>11</sup> Chefen för utlandsmyndigheten har även ansvar för vissa arbetsgivarfrågor såsom *arbetsmiljö* och *säkerhet*.<sup>12</sup>

### 5.3.2 Personal som är utsänd av Utrikesdepartementet och de lokalt anställda

#### Allmänt

Vid utlandsmyndigheterna finns personal som är utsänd av regeringen och Regeringskansliet och personal som är lokalt anställd eller inhyrd av utlandsmyndigheterna.<sup>13</sup> Av de drygt 200 årsarbetskrafter som handlägger migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna är cirka 45 personer utsända av Utrikesdepartementet och cirka 165 personer lokalt anställda. Därutöver förstärks utlandsmyndigheterna under högsäsong och semestertider med ytterligare personal.

#### Utsänd personal från Utrikesdepartementet

De som sänds ut från Utrikesdepartementet för att arbeta med migrationsfrågor – migrationshandläggarna – kommer till övervägande del från Migrationsverket, men är tjänstlediga från verket under den tid som de arbetar på utlandsmyndigheten. Migrationshandläggarna anställs på tvåårskontrakt med möjlighet till förlängning. Den perso-

---

<sup>10</sup> Se 2 kap. 8 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>11</sup> Se 2 kap. 9 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>12</sup> Se 2 kap. 10 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>13</sup> Se 2 kap. 5 § första stycket förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.



nal som förstärker utlandsmyndigheterna sänds ut på kortare tid, efter behovet på aktuell myndighet. På många mindre utlandsmyndigheter finns det inte en särskild migrationshandläggare som hanterar migrationsärenden. I dessa fall hanteras ärendena av en utsänd tjänsteman från Utrikesdepartementet som arbetar viss tid med migration och övrig tid med andra frågor.

Det är personalenheten på Utrikesdepartementet som arbetar med bemanning av migrationshandläggartjänster, både ordinarie och förstärkningstjänster. Utrikesdepartementet har möjlighet att be om referenser från Migrationsverket för kortlistade kandidater till handläggartjänsterna. Därutöver bistår cirka 30 procent av en årsarbetskraft på Migrationsverket med rekrytering av förstärkningspersonal. Rekryteringen går till på så sätt att Migrationsverket väljer ut de som är lämpliga för ett visst förstärkningsuppdrag ur en förstärkningspool, dit anställda på verket har fått anmäla intresse (se även avsnitt 5.5.3). Migrationsverket är vidare behjälpligt med att säkerhetskontrollera den personal som skickas ut på utlandsmyndigheterna för att arbeta med migrationsfrågor innan Utrikesdepartementet beslutar om anställning.

Både ordinarie migrationspersonal och förstärkarna omfattas av det så kallade URA-avtalet medan annan utsänd personal från Utrikesdepartementet och Sida som huvudregel omfattas av UVA-avtalet<sup>14</sup>. URA-avtalet kan uppfattas som mindre förmånligt i fråga om bland annat typ av barnomsorg/skola, regler för hemresor, tillägg och semesterdagar. URA-avtalet ger utrymme för variationer och ett av arbetstagaren ingånget URA-avtal behöver således inte med nödvändighet vara sämre än ett UVA-avtal.

Migrationshandläggarna har till huvudsaklig uppgift att pröva ansökningar och fatta beslut i viseringsärenden (se vidare avsnitten 5.4.2 och 5.4.3). De kvalitetssäkrar även utredningar i uppehålls- och arbetstillståndsärenden som har gjorts av de lokalt anställda. Vidare har migrationshandläggarna en stödjande och utbildande funktion i förhållande till de lokalt anställda.

Utrikesdepartementets personalenhet ansvarar tillsammans med Migrationsverket för utbildningen av de utsända, både innan de åker ut på sitt uppdrag och under den tid då de arbetar på utlandsmynd-

---

<sup>14</sup> Se 1 § avtalet om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands, senaste avtal 2010-02-01.

digheterna. När det gäller viseringar regleras detta ansvar i en nationell överenskommelse från år 2011 rörande ansvarsfördelningen av olika uppgifter som föreskrivs i viseringskodexen. (Se avsnitt 5.5.5.)

Före stationering vid en utlandsmyndighet erbjuder i dag Utrikesdepartementet kompetensutveckling i form av bland annat översiktsutbildning och grundutbildning i migration. Det är obligatoriskt för migrationshandläggare att genomgå *en översiktsutbildning* innan de för första gången ska tjänstgöra på en utlandsmyndighet. Det är en tredagarsutbildning som innehåller förvaltningskunskap, ärendehantering och arkiv, diplomatisk immunitet, Wienkonventionen, etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring, antikorruption, säkerhet, informationssäkerhet, konsulärt regelverk och beredskap samt press och information. Utbildare är Utrikesdepartementet, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Säkerhetspolisen och Sida. Utbildningen erbjöds vid fem tillfällen under år 2016. Migrationshandläggarna får information om utbildningen vid tillsättningen av tjänsten som handläggare.

*Grundutbildningen i migration* är obligatorisk för medarbetare som ska ha första- eller andrahandsansvar för migrationsfrågor och utlänningsärenden vid en utlandsmyndighet. Eventuella restplatser till utbildningen fördelas till övriga utresande till migrationstunga utlandsmyndigheter. Utbildningen innehåller två delar; den första delen utgörs av en dags interaktiv on-lineutbildning (personal anställd på Migrationsverket finner utbildningen på verkets intranät) och den andra delen består av en lärarledd utbildning på fem dagar. Utbildningen omfattar viseringskodexen, prövningsprocesser och beslut (operativ verksamhet), it – Migrationsverkets ärendehanteringssystem samt falska dokument. Det är Migrationsverket som leder utbildningen. Under år 2016 erbjöds tre olika utbildningstillfällen. Det finns även en uppdateringskurs för migration på Utrikesdepartementet samt en ledarskapsutbildning (grundkurs och påbyggnad).

## Lokalt anställd personal

Den personal som anställs lokalt av utlandsmyndigheterna är utländska eller svenska medborgare, eller personer med dubbelt medborgarskap som bor i det land där utlandsmyndigheten är belägen.

Personalomsättningen är låg för de lokalt anställda, som till skillnad från de utsända oftast stannar kvar i många år på en utlandsmyndighet.

Utlandsmyndigheterna beslutar, med vissa undantag, om antalet lokalt anställda, om anställningen och till viss del också om de anställdas anställningsförhållanden. Även lönerna förhandlas av utlandsmyndigheterna och kostnaderna för de lokalt anställdas löner belastar utlandsmyndigheternas tilldelade budget. Lokalt anställdas anställningsvillkor ska som utgångspunkt följa lokal lagstiftning eller praxis hos goda arbetsgivare i anställningslandet. På områden där lokal lagstiftning/praxis saknas gäller ett lokalt avtal (L-LOK) i vilket det finns bestämmelser om bland annat lön, övertid, ledighet, sjukfrånvaro och semester.<sup>15</sup> L-LOK gäller också när lokal lagstiftning/praxis understiger avtalets nivåer. Det innebär att arbetsgivaren kompletterar upp till avtalets nivå utifrån vad som utgår från landets socialförsäkringssystem.

I *viseringsärenden* har de lokalt anställda till uppgift att registrera ansökan, ta upp biometri, sköta eventuella intervjuer med sökanden samt, efter att ett positivt beslut har fattats av en utsänd migrationshandläggare, skriva ut stickers och fästa i passen. En medlemsstat kan enligt viseringskodexen i vissa fall välja att samarbeta med en extern tjänsteleverantör (artikel 40.3) som i dessa fall bland annat kan ges i uppgift att ta emot ansökan, ta upp biometri, överföra ansökan till konsulatet och ta emot viseringsavgiften. I dagsläget har Sverige ett sådant samarbete med företaget VFS Global i mer än 20 länder och på cirka 75 orter. Beslutsfattande kan dock aldrig delegeras till en extern tjänsteleverantör.

I *ärenden rörande uppehålls- och arbetstillstånd* som lämnas in vid en utlandsmyndighet registrerar de lokalt anställda ansökan, gör en inledande utredning, tar biometri och sköter intervjuer med sökanden. Den vidare utredningen och beslutsfattandet görs därefter på Migrationsverket, som kan återkomma och be om kompletterande uppgifter.

De lokalt anställda utbildas internt på utlandsmyndigheterna och vid regionala konferenser med utbildare från Migrationsverket. Vidare har migrationssambandsmännen ett regionalt ansvar för kompetensutveckling för lokalt anställda.

---

<sup>15</sup> Se lokalt avtal för lokalt anställda vid utlandsmyndigheterna, 2014-04-25, FA2014/489/AK.

### 5.3.3 Personal som är utsänd av annat departement, annan myndighet eller organisation

#### Allmänt

På utlandsmyndigheterna finns personal som är utsända av ett annat departement än Utrikesdepartementet.<sup>16</sup> Regeringskansliet får även medge att en annan myndighet eller en organisation placerar personal vid en utlandsmyndighet.<sup>17</sup> I dag finns personal från Migrationsverket på utlandsmyndigheterna, men även personal från till exempel Sida, Försvarsmakten, Polismyndigheten och Tullverket.

De tjänstemän som sänds ut från andra departement eller myndigheter har oftast diplomatstatus och ingår i den diplomatiska odelbarheten (se avsnitt 5.2) vid utlandsmyndigheten. Mot bakgrund av att de är specialiserade har de som huvudregel begränsade krav på sig att utföra andra uppgifter på utlandsmyndigheten än de som ingår i uppdraget från sändande departement eller myndighet. I den diplomatiska relationen med den stat där utlandsmyndigheten är belägen är chefen för utlandsmyndigheten ytterst ansvarig för samtliga svenska diplomater vid beskickningen.

Wienkonventionerna och förhållningsregler som gäller det diplomatiska umgänget och myndighetens funktionssätt omfattar även personal med annan huvudman. Dessutom ska utlandsmyndighetens administrativa föreskrifter följas av alla. Nedan följer en närmare beskrivning av regleringen för denna personal.

#### Utsända från Migrationsverket

Migrationsverket har i dag 17 sambandsmän placerade på utlandsmyndigheter.<sup>18</sup> De utgör en del av Migrationsverkets stöd till utlandsmyndigheterna enligt 2 § förordningen med instruktion för Migrationsverket (se närmare avsnitt 5.5.3). Ett samråd med Utrikesdepartementet ska enligt bestämmelsen äga rum inför placeringen på en utlandsmyndighet. En migrationssambandsman kan ha ett uppdrag med tyngdpunkt antingen på arbetsledning eller på omvärlds-

---

<sup>16</sup> Se 2 kap. 5 § första stycket förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>17</sup> Se 2 kap. 5 § andra stycket förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>18</sup> Nämnade antal inkluderar både migrationssambandsmän och återvändandesambandsmän (se avsnitt 5.5.3).

bevakning. Fem av sambandsmännen har uppdrag inriktade på återvändande. På de ställen där Migrationsverket har sänt ut migrations-sambandsmän med ett arbetsledande uppdrag finns det normalt i utlandsmyndighetens arbetsordning en delegering från ambassadören till sambandsmannen att leda migrationsenheten (se avsnitt 5.3.4 i fråga om delegering). Ortsplacering och vilken typ av uppdrag migrations-sambandsmannen ska ha bestäms i samråd med Utrikesdepartementet. (Se närmare beskrivning av migrationssambandsmännens uppgifter i avsnitt 5.5.3.)

## Personal från Sida

Sida har cirka 150 anställda som arbetar på närmare 40 utlandsmyndigheter. Det administrativa samrådet och kostnadsdelningen när det gäller utsända från Sida regleras i en förvaltningsöverenskommelse<sup>19</sup> mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida. Riktlinjerna för samspelet mellan parterna beskrivs i en särskild promemoria, underbilaga till ”Riktlinjer för utformning av utlandsmyndigheternas arbetsordningar” (UF2014/76820/UD/PLAN). Följande beskrivning av det förväntade samspelet har hämtats ur nämnda promemoria.

Sida har inom sitt verksamhetsområde en *instruktionsrätt* gentemot utlandsmyndigheterna i fråga om de uppgifter utlandsmyndigheterna utför åt Sida. Det framgår av 4 § 10 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att Sida får begära att en utlandsmyndighet där Sverige bedriver bilateralt utvecklingssamarbete ska vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och samarbetslandet i fråga eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. Punkten 10 motsvaras av en skyldighet i 3 kap. 8 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen för beskickningar och konsulat i länder som Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete med att på begäran av Sida vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och verksamhetslandet eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde.

I riktlinjerna tydliggörs att det är chefen för utlandsmyndigheten som är ytterst ansvarig för verksamheten vid myndigheten och den

---

<sup>19</sup> Se förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna, 2007-12-20, reviderad 2010-12-15 och 2013-06-01.

biståndspolitiska dialogen med landets regering. I riktlinjerna upplyses även om vad som gäller i fråga om *arbetsgivaransvar, arbetsledning, arbetsmiljö och säkerhet* (se närmare avsnitt 5.3.1). Det är vidare chefen för utlandsmyndigheten som, efter samråd med berörd avdelningschef på Sida, har resultat- och utvecklingssamtal med den utsände. Resultatuppföljningssamtal genomförs årligen mellan avdelningschefen på Sida och chefen för utlandsmyndigheten.

Enligt riktlinjerna *delegerar* Sida uppdrag, befogenheter och medel till utlandsmyndigheten. Delegeringen sker i ett särskilt beslut i vilket även villkor och begränsningar för medlens användning framgår. Chefen för utlandsmyndigheten delegerar normalt, helt eller delvis, vidare beslutanderätt och genomförandet av uppdraget som Sida har gett till utlandsmyndigheten till det av Sida utsända biståndsrådet (se närmare avsnitt 5.3.4). Delegeringen innefattar i regel den löpande arbetsledningen och uppföljningen. I delegeringen kan även ingå vissa administrativa frågor, resultat- och utvecklingssamtal samt lönesamtal med personal som handlägger utvecklingssamarbetet. Det är genomförandet av uppdraget från Sida som kan delegeras, men ansvaret för uppdraget som Sida har delegerat kvarstår på chefen för utlandsmyndigheten. Även om myndighetschefen har delegerat vissa frågor till den utsända från Sida ska frågor som är av mer övergripande natur eller som rör relationen med verksamhetslandet underställas chefen för utlandsmyndigheten. Chefen för utlandsmyndigheten har ansvaret för att uppföljning genomförs med Sida i frågor som rör utvecklingssamarbetet.

I riktlinjerna berörs också informationsutbyte, samråd och instruktionsgivning.

## Specialattaché

Personal på utlandsmyndigheter som är utsända från andra departement än Utrikesdepartementet benämns specialattachéer. Bestämmelser om specialattachéer finns i förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna. En specialattaché är en tjänsteman som för en begränsad tid är knuten till en eller flera utlandsmyndigheter för bevakning av ett särskilt område och som har Regeringskansliet (utom Utrikesdepartementet) som

sin huvudman.<sup>20</sup> En specialattachés ansvarsområde och arbetsuppgifter framgår av förordnandet.<sup>21</sup> En specialattaché biträder vid handläggningen av sådana ärenden som faller inom området för attachés särskilda sakkunskap och som huvudmannen bestämmer.<sup>22</sup> Förordnandet för specialattachén kan ändras inför varje ny period som en följd av en regelbunden verksamhetsplanering. En specialattachés verksamhet styrs normalt av huvudmannen även om verksamheten ska bedrivas som en integrerad del av en utlandsmyndighets verksamhet. Specialattachéerna är lokalt underställda chefen för den utlandsmyndighet där de är stationerade.<sup>23</sup>

## Försvarsattaché

Om försvarsattachéer finns bestämmelser i förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer. Det är regeringen som förordnar försvarsattachéer och försvarsmakten är huvudman för attachéerna. En försvarsattaché ska bland annat följa och bedöma den militärpolitiska utvecklingen och utvecklingen i övrigt inom det totala försvaret samt hålla sig underrättad om den säkerhetspolitiska utvecklingen i det land eller de länder som han eller hon svarar för, samt vara rådgivare åt beskickningschefen i militära frågor.<sup>24</sup>

En försvarsattaché är underställd överbefälhavaren men lyder under beskickningschefen i frågor på vilka politiska synpunkter kan anläggas och i frågor som kan vara av intresse för beskickningschefen. Försvarsattachén ska, innan han eller hon vidtar någon åtgärd, underrätta beskickningschefen om den tilltänkta åtgärden och följa beskickningschefens anvisningar. I sin verksamhet ska en försvarsattaché följa de administrativa föreskrifter som gäller för beskickningen.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Se 1 § första stycket förordningen med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.

<sup>21</sup> Se 3 § första stycket förordningen med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.

<sup>22</sup> Se 3 § andra stycket förordningen med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.

<sup>23</sup> Se 4 § förordningen med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.

<sup>24</sup> Se 2 § förordningen om Sveriges försvarsattachéer.

<sup>25</sup> Se 3 och 4 §§ förordningen om Sveriges försvarsattachéer.

## Polis- och tullsambandsmän från Polismyndigheten respektive Tullverket

Polis- och tullsambandsmännen från Polismyndigheten respektive Tullverket är utsända på nordiskt mandat. Deras verksamhet, relationer till värdlandet, till huvudmannen, respektive de nordiska ambassaderna på verksamhetsorten regleras i en särskild instruktion (Faelles normalintruks for de Nordiske PTN-forbindelseofficerer).

## Handelssekreterare

Bestämmelser om handelssekreterare finns i förordningen (2012:749) med instruktion för handelssekreterare. Handelssekreterarna har till uppgift att främja svensk export och internationalisering samt utländska företagsinvesteringar i Sverige när det gäller det land eller de länder som förordnandet avser. Handelssekreterare förordnas av regeringen efter anmälan av Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden).<sup>26</sup> Handelssekreterarna är underställda den svenska beskickningschefen i verksamhetslandet när det gäller förbindelser med detta lands myndigheter.<sup>27</sup> Handelssekreteraren har formellt status som egen myndighet men anmäls regelmässigt som beskickningsmedlem vid utlandsmyndigheten i stationeringslandet. Business Sweden är huvudman för handelssekreterarna. Övrig personal inom Business Sweden har inte diplomatstatus.

## Utsända från övriga myndigheter

Det finns även utsänd personal från andra myndigheter än de som nämnts ovan. Regeringen har inte utfärdat någon instruktion för utsänd personal från övriga myndigheter. Tjänstemän som är verksamma i andra länder anställs och stationeras därför av sina egna myndigheter som, efter samråd med Utrikesdepartementet, kan besluta om en uppdragsbeskrivning. Kontakter med lokala myndigheter eller motsvarande beslut som rör utlandsmyndigheten ska förankras hos chefen för utlandsmyndigheten.

---

<sup>26</sup> Se 7 § förordningen med instruktion för handelssekreterare.

<sup>27</sup> Se 6 § förordningen med instruktion för handelssekreterare.



## Handläggningsordning och kostnadsreglering för andra huvudmän

Utrikesdepartementet har en handläggningsordning och ett formulär för överenskommelse om kostnadsregering m.m. för personal vid utlandsmyndigheter med annan huvudman än Utrikesdepartementet.<sup>28</sup> Av handläggningsordningen framgår bland annat följande.

- När en myndighet eller en organisation planerar att placera personal på en utlandsmyndighet ska en formell förfrågan skickas till Utrikesdepartementet. Den ska inkomma tre till sex månader innan placeringens början.
- Migrationsverket och Sida fattar egna beslut om förordnanden efter nämnda förfrågan till Utrikesdepartementet.
- Hemställan om vilken tjänstetitel den utsände ska få skickas till Utrikesdepartementet som beslutar om detta.
- En överenskommelse om kostnadsreglering tecknas mellan Utrikesdepartementet och huvudmannen. I denna framgår bland annat kostnader för administrativt abonnemang och hyra för arbetsplats.

Utrikesförvaltningens andel av Regeringskansliets förvaltningsanslag (anslag 4:1 under utgiftsområde 1 Rikets styrelse) ska täcka utrikesförvaltningens kostnader. När annan huvudman än Utrikesdepartementet har personal vid en utlandsmyndighet måste därför direkta och indirekta kostnader (overhead-kostnader, administrativa kostnader och hyra för arbetsplats) faktureras huvudmannen. För overhead-kostnader och administrativt stöd tillämpas schabloner för så kallat administrativt abonnemang. Avgiften täcker bland annat indirekta kostnader som uppstår lokalt samt det stöd som ges av utlandsmyndigheten och Utrikesdepartementet i Stockholm. Hyran för en arbetsplats beräknas utifrån faktiska kostnader för respektive utlandsmyndighet. Avgifterna för administrativt abonnemang är desamma för de flesta utlandsmyndigheter.

Kostnadsregleringen mellan Utrikesdepartementet och Sida beskrivs närmare i avsnitt 9.3.8.

---

<sup>28</sup> Se Protokoll 2011-06-01, UF2011/35406 /UD/PLAN.

### 5.3.4 Delegering inom utlandsmyndigheten

I frågor som ska avgöras av en utlandsmyndighet beslutar som utgångspunkt chefen för myndigheten.<sup>29</sup> Arbetsledningsansvaret vilar, som nämnts i avsnitt 5.3.1, på chefen för utlandsmyndigheten och personalen från de andra huvudmännen biträder vid handläggningen av sådana ärenden som faller inom deras särskilda sakkunskap och ska hålla chefen över utlandsmyndigheten underrättad om sin verksamhet. Av förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen följer att chefen, om inte något annat är föreskrivet, får överlåta åt andra tjänstemän vid myndigheten att avgöra ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av chefen.<sup>30</sup> Chefen för utlandsmyndigheten kan på detta sätt delegera arbetsledning till en utsänd med en annan huvudman, medan vissa frågor som arbetsmiljö och säkerhet inte kan delegeras.

En delegering kan beslutas i utlandsmyndighetens arbetsordning<sup>31</sup> eller genom annat beslut. Beslut som fattas med stöd av delegation sker i utlandsmyndighetens namn och myndighetschefen är ytterst ansvarig. Delegering till en utsänd med en annan huvudman regleras i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna.<sup>32</sup> Delegering får ske till *en handläggande tjänsteman som har Regeringskansliet, Sida eller Migrationsverket som huvudman*.<sup>33</sup> Delegering som inte avser beslut enligt utlänningslagen eller finansiering av utvecklingssamarbete får ske till *en lokalt anställd tjänsteman* med handläggande uppgifter. Inför beslut om delegering av beslutanderätt ska chefen på utlandsmyndigheten förvissa sig om att den som tilldelas beslutanderätten har tillräckliga kunskaper och erfarenheter och är medveten om de mål som gäller för verksamheten.<sup>34</sup> Beslut om delegering till en lokalt anställd medarbetare ska föregås av en noggrann prövning av sårbarhetsrisk och risk för förtroendeskada. Regerings-

<sup>29</sup> Se 2 kap. 13 § första stycket förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>30</sup> Se 2 kap. 13 § andra stycket förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>31</sup> Se 2 kap. 12 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>32</sup> Se 3 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna.

<sup>33</sup> Se 5 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna.

<sup>34</sup> Se 4 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna.

kansliet kan i särskilda beslut tillåta att delegering får ske i större utsträckning än som nu nämns.<sup>35</sup>

Det finns riktlinjer för behörighetsfrågor avseende lokalt anställd svensk personal vid utlandsmyndigheterna.<sup>36</sup> Av dessa framgår att Regeringskansliet under vissa förutsättningar kan bemyndiga myndighetschefen att besluta om att en svensk lokalt anställd medarbetare ska ges behörighet att arbeta med uppgifter som normalt är tillägnade utsänd personal. Bemyndigande kan lämnas för att en lokalt anställd bland annat ska få fatta beslut enligt utlänningslagen gällande viseringar och studerandeärenden samt för att arbeta i ärendehanteringssystem som W2.<sup>37</sup> Bemyndigandena kräver i normala fall att den lokalt anställda är svensk medborgare med godkänd säkerhetsprövning. Säkerhetsprövningen består av en godkänd registerkontroll i klass 2 eller 3 samt ett säkerhetsskyddssamtal vid utlandsmyndigheten. Inom Norden finns ett samarbete som gör att en godkänd säkerhetsprövning gjord av ett av de nordiska länderna även kan användas vid övriga nordiska länders utlandsmyndigheter. En säkerhetsprövning tar i normala fall cirka fyra veckor. För utomnordiska medborgare är det emellertid synnerligen omständligt och tidsödande att göra en fullgod säkerhetsprövning. Detta innebär i praktiken att utomnordiska medborgare inte kan ges den typ av bemyndigande som beskrivs ovan. Det är enhetschefen vid Utrikesdepartementets säkerhetsenhet som beslutar på Regeringskansliets vägnar i frågor om bemyndigande till lokalt anställd personal. I fall som rör ärendehanteringssystemet W2 ska ansvarig enhet på Migrationsverket beredas möjlighet till yttrande före beslut.

---

<sup>35</sup> Se 6 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna.

<sup>36</sup> Se 2014-11-18, UF2014/73277/UD/PLAN.

<sup>37</sup> W2 är ett system som används vid handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och visering.

## 5.4 Utlandsmyndigheternas ansvar i migrationsverksamheten

### 5.4.1 Allmänt om utlandsmyndigheternas uppgifter

Utlandsmyndigheterna ska handlägga migrationsärenden enligt EU:s förordningar och utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i ärenden enligt utlänningslagstiftningen.<sup>38</sup>

I utlandsmyndigheternas uppgifter ingår att ta emot och utreda ansökningar om visering, uppehålls- och arbetstillstånd, fatta beslut i viseringsärenden samt genomföra intervjuer framför allt i anknytningsärenden, men även i övriga ärenden vid behov. Det bör här anmärkas att många ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd i dag lämnas in elektroniskt direkt till Migrationsverket (se avsnitten 5.4.4–5.4.7) och utlandsmyndigheterna bistår i dessa fall genom att intervjua sökanden, svara på frågor och hantera uppehållstillståndskorten. Vidare hanterar utlandsmyndigheterna främlingspass till kvotflyktingar, verifiering av uppgifter, domar och andra handlingar och rapportering i migrationsfrågor samt biträder Migrationsverket i återvändandenärenden. När det gäller biträde till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen rör det sig främst om åtgärder vid ärenden om avvisning och utvisning.

### 5.4.2 Ärenden om Schengenvisering

#### Handläggning och beslut i ett Schengenviseringsärende

Ansökningar om Schengenvisering (C-visering) lämnas in vid, handläggs och beslutas som huvudregel av utlandsmyndigheterna enligt bestämmelserna i viseringskodexen (se avsnitt 4.5). Det är som utgångspunkt det svenska konsulatet (utlandsmyndigheten) i det land där sökanden är bosatt som handlägger och beslutar om Schengenvisering till Sverige (artiklarna 4–6). Där Sverige inte har något konsulat kan ett annat Schengenland, efter ingånget representationsavtal, företräda Sverige och efter prövad ansökan avslå eller utfärda viser-

---

<sup>38</sup> Se bland annat viseringskodexen, utlänningslagstiftningen och 3 kap. 9 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

ingen för Sveriges räkning (artikel 8). Sverige företräds av andra Schengenländer på cirka 90 orter. På vissa orter företräds Sverige av ett annat Schengenland även om det finns en svensk utlandsmyndighet på plats. Samtidigt har Sverige sammanlagt ett 60-tal representationsåtaganden fördelade på 22 orter.

Det är enligt viseringskodexen även tillåtet att en kommersiell mellanhand lämnar in en viseringsansökan till konsulatet. Dessutom får en extern tjänsteleverantör bland annat ta emot ansökningar, ta upp biometriska kännetecken (fotografi och tio fingeravtryck) och överföra ansökan till konsulatet (artiklarna 42, 43 och 45).<sup>39</sup> Som nämns i avsnitt 5.3.2, har Sverige i dag ett samarbetsavtal med företaget VFS Global i mer än 20 länder och på cirka 75 orter.

När ansökan lämnas in, ska sökanden bland annat lämna biometriska uppgifter, betala ansökningsavgiften (60 euro)<sup>40</sup>, ge in styrkande handlingar och i tillämpliga fall ge in bevis på innehav av tillräcklig och giltig medicinsk reseförsäkring (artikel 10).

Vid handläggningen kontrollerar personal på konsulaten att de är behöriga att pröva ansökan samt att alla formella krav på en ansökan är uppfyllda (artiklarna 18 och 19). Därefter görs en prövning huruvida sökanden uppfyller inresevillkoren (artikel 21). Beslut om viseringsansökan ska som utgångspunkt fattas inom 15 kalenderdagar från det att ansökan har lämnats in (artikel 23). I vissa fall får emellertid handläggningstiden vara längre. För Sveriges del är utrikesförvaltningens mål att handläggningstiden för viseringar i slutet av år 2016 i genomsnitt ska understiga fem dagar (exklusive tid för konsultation med andra Schengenstater och transport av handlingar).<sup>41</sup> Vissa utlandsmyndigheter har satt upp ännu kortare handläggningstider som mål för den egna myndigheten.

En Schengenvisering kan avse högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Ett avslag på en viseringsansökan kan överklagas och ett

---

<sup>39</sup> Enligt 3 kap. 6 § sista stycket utlänningslagen får man besluta om samarbete med extern tjänsteleverantör eller med en kommersiell mellanhand i enlighet med viseringskodexen.

<sup>40</sup> Det finns undantag från denna huvudregel, till exempel ska barn mellan sex och tolv år betala en viseringsavgift på 35 euro och viseringsavgift ska inte tas ut för sökande som tillhör vissa kategorier. För länder som har ett viseringsförenklingsavtal med EU är ansökningsavgiften också vanligtvis lägre. En extra serviceavgift får tas ut av externa tjänsteleverantörer i de fall ett land har ett sådant samarbete (artikel 17). Serviceavgiften ska specificeras i det avtal som reglerar samarbetet och får inte vara högre än halva viseringsavgiften.

<sup>41</sup> Se verksamhetsplanen för utrikesförvaltningen 2016, promemoria 2016-01-22, bilaga till protokoll 2016-01-25, UD2016/01185/PLAN (delvis), s. 4.

överklagande lämnas in på det konsulat som fattade beslutet (artikel 32).

### Överlämnande av ärenden till Migrationsverket

Av artikel 4.4 i viseringskodexen och 3 kap. 5 § utlänningslagen framgår att beslut om Schengenvisering även får meddelas av Migrationsverket.

En ansökan om Schengenvisering får överlämnas till Migrationsverket om en utlandsmyndighet överväger att avslå en ansökan på grund av att sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller folkhälsa (3 kap. 10 § utlänningsförordningen). En utlandsmyndighet får enligt bestämmelsen även i annat fall överlämna viseringsärenden till Migrationsverket för prövning. En förutsättning är att det finns särskild anledning till det. En sådan särskild anledning kan vara att det rör sig om särskilt känsliga och svårbedömda ärenden. Ett överlämnande kan även ske om en utlandsmyndighet har begränsad erfarenhet eller kunskap om viseringsansökningar, som till exempel kan vara fallet om myndigheten endast tar emot ett fåtal ansökningar årligen.

Innan ett överlämnande sker ska utlandsmyndigheten samråda med Migrationsverket. Det är vanligen omkring en procent av alla Schengenviseringar som överlämnas till Migrationsverket för beslut.

Ett ärende som lämnas över till Migrationsverket registreras först på utlandsmyndigheten och lämnas därefter över i samma ärendehanteringssystem till verket. Om Migrationsverket fattar ett positivt beslut skriver utlandsmyndigheten ut en sticker och för in denna i sökandens pass. Om sökanden nekas visering ska ett eventuellt överklagande ges in till Migrationsverket. Underrättelse av viseringsbeslutet ombesörjs av utlandsmyndigheten.

#### 5.4.3 Nationella viseringar

Det är Migrationsverket och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som beslutar om nationell visering, så kallad D-visering (se avsnitten 4.6.1 och 4.7.2 och 3 kap. 5 § utlänningslagen). En svensk beskickning eller ett svenskt konsulat kan ges rätt att besluta i ärenden om nationella viseringar (3 kap. 12 § första stycket utlännings-

förordningen). Migrationsverket har bemyndigat de utlandsmyndigheter som Utrikesdepartementet bestämmer att handlägga och fatta beslut i ärenden om nationell visering (1 § MIGRFS 05/2011). Samtliga utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden har fått ett sådant bemyndigande. Om en utlandsmyndighet är osäker på hur en ansökan om nationell visering bör bedömas, får myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket (2 § första stycket MIGRFS 05/2011).

#### 5.4.4 Anknytningsärenden

##### Allmänt

Enligt utlänningslagen ska en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader som huvudregel ha uppehållstillstånd.<sup>42</sup> Kravet på uppehållstillstånd gäller bland annat inte för en utlänning som är EES-medborgare.<sup>43</sup> Upphållstillstånd kan beviljas på grund av anknytning.<sup>44</sup> Huvudregeln är att uppehållstillståndet ska vara klart före inresan i Sverige.<sup>45</sup>

Under år 2014 inkom 76 300 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer bosatta i Sverige.<sup>46</sup> Den i särklass största ökningen utgjordes av syrier och statslösa, vilket förklaras av att ett växande antal asylsökande från dessa grupper beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Åren 2015 och 2016 inkom cirka 70 000 respektive 79 800 ansökningar till Migrationsverket.<sup>47</sup>

##### Ansökan

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk utlandsmyndighet i hemlandet.<sup>48</sup> Om sökanden är stadigvarande bosatt i ett annat land, lämnas ansökan i stället till utlandsmyndigheten i det landet. En

---

<sup>42</sup> Se 2 kap. 5 § utlänningslagen.

<sup>43</sup> Se 2 kap. 8 b § utlänningslagen och 3 a kap. utlänningslagen.

<sup>44</sup> Se 5 kap. 3–6 §§ utlänningslagen.

<sup>45</sup> Se 5 kap. 18 § utlänningslagen.

<sup>46</sup> Se budgetpropositionen 2015/16:1, utgiftsområde 8, s. 13.

<sup>47</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>48</sup> Se 4 kap. 20 § utlänningsförordningen.

ansökan kan även göras elektroniskt direkt till Migrationsverket. I dag görs 30–40 procent av ansökningarna i anknytningsärenden elektroniskt.<sup>49</sup>

Regeringskansliet har utfärdat föreskrifter om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd från en utlänning i vars hemland eller bosättningsland det saknas en svensk utlandsmyndighet som handlägger sådana ärenden får ges in och utredas (se avsnitt 4.7.3).<sup>50</sup>

## Utlandsmyndighetens granskning av ärendet

I ett anknytningsärende görs en muntlig utredning med den sökande. Normalt sker detta vid ett personligt besök på utlandsmyndigheten. En utförlig och fullständig utredning från utlandsmyndigheten ökar förutsättningarna för att den fortsatta handläggningen av ärendet ska bli snabb och enkel, till exempel genom att behovet av kompletteringar minskar.

Om en ansökan lämnas in vid en utlandsmyndighet intervjuar utlandsmyndigheten sökanden enligt en mall som tillhandahålls av Migrationsverket, innan ansökan lämnas vidare till verket. I de fall ansökan görs elektroniskt till Migrationsverket utformar i stället verket de frågor som utlandsmyndigheten ska ställa till sökanden, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Upphållstillstånd på grund av anknytning kan ges till bland annat en utlänning som är make, sambo, barn eller annan nära anhörig till en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.<sup>51</sup> Upphållstillstånd på grund av anknytning kan också ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.<sup>52</sup> I de sistnämnda fallen krävs att förhållandet framstår som seriöst och att inte särskilda skäl talar mot att ett tillstånd ges.

Om utlandsmyndigheten bedömer att ett äktenskap, registrerat partnerskap eller samboskap är styrkt genom de handlingar som

---

<sup>49</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>50</sup> Se föreskrifterna UF 2016:3 om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd ges in och utreds i vissa fall.

<sup>51</sup> Se 5 kap. 3 § utlänningslagen.

<sup>52</sup> Se 5 kap. 3 a § utlänningslagen.



sökande ingivit (till exempel äktenskapsbevis eller personbevis) och det inte framkommit några uppgifter som talar emot att paret är gifta, har registrerat partnerskap eller är sambor och har för avsikt att sammanleva i Sverige, bör ärendet efter intervjun på utlandsmyndigheten översändas till Migrationsverket för beslut. Detsamma gäller om utlandsmyndigheten bedömer att andra nära anhöriga har hushållsgemenskap.

Om man på utlandsmyndigheten däremot finner tveksamheter i ärendet som gör att det finns skäl att misstänka att till exempel äktenskapet inte är giltigt eller att det är fråga om ett skenäktenskap bör en fullständig anknytningsutredning göras. Tveksamheter som leder till en fördjupad utredning kan vara att dokumentationens äkthet ifrågasätts, att formerna för äktenskapet bryter mot lag eller tradition eller att den sökande lämnat uppgifter eller uppträtt på ett sätt som ger anledning att misstänka att det handlar om ett skenäktenskap. En regelmässig seriositetsutredning ska däremot bara göras för personer som avser att gifta sig, registrera partnerskap eller bli sambor.

I ett anknytningsärende sköts ofta kontakterna, både med Migrationsverket och med utlandsmyndigheten, av den i Sverige bosatta referenspersonen som med stöd av en fullmakt kan agera som ombud för sökanden, i vissa fall redan vid ett ärendes inledning. Referenspersonen kan som ombud lämna kompletterande upplysningar, överklaga, etc.

## Beslut i ett anknytningsärende

Under år 2016 avgjordes cirka 69 800 ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, varav drygt 50 200 ansökningar bifölls.<sup>53</sup> Beslut om uppehållstillstånd på grund av anknytning meddelas av Migrationsverket.<sup>54</sup> Handläggningstiden för ett anknytningsärende får vara högst nio månader om det inte föreligger särskilda skäl.<sup>55</sup> Negativa beslut om uppehållstillstånd på grund av anknytning överklagas i närmare 50 procent av fallen.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>54</sup> Se 5 kap. 20 § utlänningslagen.

<sup>55</sup> Se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen.

<sup>56</sup> Uppgift från Migrationsverket.

### 5.4.5 Studerandeärenden

#### Allmänt

Som nämns i avsnitt 5.4.4 ska en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader som huvudregel ha uppehållstillstånd.<sup>57</sup> Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för studier.<sup>58</sup> Upphållstillståndet ska som utgångspunkt vara klart före inresan i Sverige.<sup>59</sup>

Under år 2016 inkom cirka 21 400 ansökningar om uppehållstillstånd för studier till Migrationsverket.<sup>60</sup>

#### Ansökan

Ansökan kan antingen göras elektroniskt eller lämnas in i pappersform. I dag görs omkring 82 procent av ansökningarna i studerandeärenden elektroniskt.<sup>61</sup> Om en sökande inte befinner sig i Sverige och ansökan inte är elektronisk ges ansökan, på samma sätt som i ett anknytningsärende, in till och utreds av en svensk utlandsmyndighet i sökandens hemland eller i det land där han eller hon är stadigvarande bosatt.<sup>62</sup>

#### Utlandsmyndighetens granskning av ärendet

Om en ansökan lämnas in vid en utlandsmyndighet utreds ansökan innan den lämnas vidare till Migrationsverket. I de fall ansökan görs elektroniskt till Migrationsverket ger verket i vissa fall instruktioner om utredning. I de flesta fall är emellertid utlandsmyndigheternas roll i studerandeärenden begränsad till att ta upp biometri för uppehållstillståndskort och svara på frågor i anledning av ansökan.

Om en ansökan om uppehållstillstånd för studier lämnas in till en utlandsmyndighet ska den utreda eventuella tveksamheter rörande handlingar, språkkunskaper, sökandens framtidsplaner och avsikt med

---

<sup>57</sup> Se 2 kap. 5 § utlänningslagen.

<sup>58</sup> Se 5 kap. 10 § utlänningslagen. Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier på forskarnivå (5 kap. 5 § första stycket 2 utlänningslagen).

<sup>59</sup> Se 5 kap. 18 § utlänningslagen.

<sup>60</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>61</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>62</sup> Se 4 kap. 20 § utlänningsförordningen.

ansökan. Saknas det anledning att ifrågasätta handlingar eller lämnade uppgifter och ansökningshandlingarna är fullständiga kan ärendet överlämnas till Migrationsverket utan ytterligare åtgärder.

## Beslut i ett studerandeärende

Under år 2016 avgjordes cirka 20 400 ärenden om uppehållstillstånd för studier, varav cirka 17 200 ansökningar bifölls.<sup>63</sup> Det är som huvudregel Migrationsverket som handlägger och beslutar i studerandeärendena.<sup>64</sup> Migrationsverket har emellertid bemyndigat utlandsmyndigheterna att bevilja uppehållstillstånd för vissa särskilt angivna studier (MIGREF 10/2014). Detta gäller emellertid ganska få ärenden.

### 5.4.6 Upphållstillstånd för besök

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas för besök.<sup>65</sup> På samma sätt som när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning eller studier ska uppehållstillståndet som huvudregel vara klart före inresan i Sverige.<sup>66</sup> Ansökan kan för närvarande inte göras elektroniskt. Om en sökande inte befinner sig i Sverige ges ansökan in till och utreds av en svensk utlandsmyndighet i sökandens hemland eller i det land där han eller hon är stadigvarande bosatt.<sup>67</sup> I samband med ansökan om uppehållstillstånd utreder utlandsmyndigheten syftet med besöket, återvändandeavsikten och om försörjningen är tryggad. Det är som utgångspunkt Migrationsverket som beslutar i fråga om uppehållstillstånd för besök.<sup>68</sup> Utlandsmyndigheterna hanterar därefter uppehållstillståndskorten.

---

<sup>63</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>64</sup> Se 5 kap. 20 § utlänningslagen.

<sup>65</sup> Se 5 kap. 10 § utlänningslagen.

<sup>66</sup> Se 5 kap. 18 § utlänningslagen.

<sup>67</sup> Se 4 kap. 20 § utlänningsförordningen.

<sup>68</sup> Se 5 kap. 20 § utlänningslagen.

## 5.4.7 Arbetstillståndsärenden

### Allmänt

Av 2 kap. 7 § utlänningslagen följer att en utlänning som arbetar i Sverige som utgångspunkt ska ha arbetstillstånd.<sup>69</sup> Bestämmelserna om beviljande av arbetstillstånd finns i 6 kap. utlänningslagen. Om arbetet och vistelsen i Sverige ska vara längre än tre månader krävs också ett uppehållstillstånd. Sådant tillstånd får ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd.<sup>70</sup> Huvudregeln är att arbetstillståndet ska vara klart före inresan i Sverige.<sup>71</sup> Viseringspliktiga utlänningar som ska vistas här kortare tid än tre månader måste också ha visering.

Under år 2016 inkom cirka 53 300 arbetsmarknadsärenden<sup>72</sup> till Migrationsverket.<sup>73</sup>

### Ansökan

En ansökan om arbetstillstånd kan antingen göras elektroniskt eller lämnas in i pappersform. I dag görs omkring 65 procent av ansökningarna elektroniskt.<sup>74</sup> Arbetsgivaren påbörjar ansökningsförfarandet genom skapa ett anställningserbjudande via Migrationsverkets webbsida, som den sedan sänder till berörd facklig organisation för synpunkter. Sedan ska den sökande genomföra sin del av den elektroniska ansökan. Därefter handlägger Migrationsverket och eventuella kompletterande frågor till sökande skickas i dessa fall via e-post.

Om en sökande inte befinner sig i Sverige och ansökan inte är elektronisk ska den lämnas in till och utredas av en svensk utlandsmyndighet i sökandens hemland eller i det land där han eller hon är stadigvarande bosatt.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> EES-medborgare omfattas bland annat inte av kravet på arbetstillstånd (2 kap. 8 c § och 3 a kap. utlänningslagen).

<sup>70</sup> Se 5 kap. 10 § utlänningslagen. Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete (5 kap. 5 § första stycket 1 utlänningslagen).

<sup>71</sup> Se 6 kap. 4 § utlänningslagen.

<sup>72</sup> I detta ingår, förutom arbetstagare, även gästforskare, säsongarbetare (till exempel bärplockare), praktikanter, au-pairer samt professionella idrottsutövare.

<sup>73</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>74</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>75</sup> Se 5 kap. 8 § utlänningsförordningen.

## Utlandsmyndighetens granskning av ärendet

Det är endast i undantagsfall som en utlandsmyndighet bistår med att utreda ett ärende som inkommit elektroniskt. Merparten av dem som ansöker om arbetstillstånd elektroniskt besöker en utlandsmyndighet först när de ska lämna biometriska uppgifter och för att hämta ut ett uppehållstillståndskort.

Om ansökan lämnas in vid en utlandsmyndighet ska myndigheten granska att uppgifterna i ansökan och frågeformuläret är fullständigt ifyllda och att den sökande har undertecknat ansökan. Även de handlingar som lämnas in tillsammans med ansökan ska kontrolleras, till exempel pass. Därutöver behöver normalt inte någon ytterligare utredning göras, förutom i de fall då särskilda omständigheter pekar på att syftet med vistelsen i Sverige är något annat än att arbeta.

## Beslut i ett arbetstillståndsärende

Under år 2016 avgjordes cirka 47 200 arbetsmarknadsärenden, varav cirka 36 900 ansökningar bifölls.<sup>76</sup> Det är som utgångspunkt Migrationsverket som fattar beslut om arbetstillstånd.<sup>77</sup> Migrationsverket har dock delegerat beslutanderätten för uppehålls- och arbetstillstånd till utlandsmyndigheterna i några fall. Det gäller bland annat Sveriges ambassad i Canberra som får bevilja uppehålls- och arbetstillstånd (ferietillstånd) för medborgare i Australien och Nya Zeeland (MIGRFS 2004:2). Därutöver finns bemyndiganden för utlandsmyndigheter att besluta i ärenden som gäller gästforskare och forskarassistenter (MIGRFS 05/2006).

### 5.4.8 Ärenden om avisning och utvisning

#### Allmänt

Som nämns i avsnitt 5.4.1 är en av utlandsmyndigheternas uppgifter att biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolis- en i ärenden enligt utlänningslagstiftningen.<sup>78</sup> Det rör sig bland annat

---

<sup>76</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>77</sup> Se 6 kap. 5 § utlänningslagen.

<sup>78</sup> Se 3 kap. 9 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

om att bistå vid återvändande av personer med avvísings- och utvisningsbeslut. I dessa frågor används olika lösningar för återvändandet beroende på det aktuella landets inställning till att ta tillbaka sina medborgare.

### **Fastställandet av en återvändande persons identitet**

En stor fråga vid återvändanden är arbetet med ID-fastställelse. Att ha fastställt en persons identitet är i regel en förutsättning för en korrekt handläggning och ett effektivt återvändande. Huvudsakligen sker arbetet med detta via de utländska ambassaderna i Sverige eller EU för utverkande av resehandlingar, alternativt genom direkt kontakt med behöriga myndigheter i de länder med vilka Sverige eller EU har återtagandeavtal. När det gäller de länder där Migrationsverket vet att handläggning hos de utländska ambassaderna i Sverige tar lång tid, kan de svenska utlandsmyndigheterna komma att bli kontaktade av Migrationsverket för hjälp med ID-fastställelse, till exempel genom en så kallad förtroendeadvokat. Inte minst kan detta komma i fråga när det gäller barn utan vårdnadshavare för hjälp med familjefterforskning samt för arbetet med ordnat mottagande via myndigheter (om föräldrar eller släkt inte kan eller vill ta emot den minderåriga), men det kan även gälla andra utsatta personer eller grupper.

Migrationsverket kan även be de svenska utlandsmyndigheterna om hjälp med att få till stånd en direkt dialog med hemlandsmyndigheterna i frågan om ID-fastställelse och återvändande, också för frågor rörande barn utan vårdnadshavare, och andra utsatta. Användandet av såväl nationella som internationella sambandsmän för assistans med återvändandearbetet och för informationsinhämtning väntas öka. Migrationsverket har anslutit sig till EU-projektet European Union Return Liaison Officers network (EURLO). Inom projektet finns dels EU-gemensamma återvändandesambandsmän – EURLO:s – utstationerade på olika orter, och dels EURLO:s som kan åka ut på kortare specifika uppdrag till olika länder. Sverige har en svensk EURLO på ambassaden i Rabat från och med maj 2016 och en i Kabul från hösten 2016. Genom projektet har Sverige även tillgång till övriga EU-medlemsstaters sambandsmän i andra länder och svenska EURLO:s kan följaktligen också komma att kontaktas

av andra länder för assistans inom ramen för det europeiska projektet.

Utöver placeringarna av EURLO:s i Rabat och Kabul har Migrationsverket från vintern 2016–2017 ytterligare tre nationella återvändandesambandsmän placerade vid ambassaderna i Amman, Nairobi och Tbilisi. Dessa har tillkommit som ett resultat av en riktad satsning från regeringen i syfte att stärka återvändandearbetet (se avsnitt 5.5.3).

Migrationsverket arbetar i allt större utsträckning med att bjuda in delegationer från hemlandsmyndigheter, så kallade task forces, som har befogenhet att utreda och fastställa identitet samt i vissa fall även att utfärda resehandlingar. Inför planerandet av sådana delegationer brukar Migrationsverket ta hjälp av de svenska utlandsmyndigheterna för en initial kontakt med berörd hemlandsmyndighet. Vidare bistår utlandsmyndigheterna Migrationsverket och domstolar med förfrågningar i enskilda ärenden och med generell landinformation.

## Återvändandeoperationer

Migrationsverket använder i allt större utsträckning chartrade plan för återvändandeoperationer. De återvändandeflygningar som verket anordnade under år 2015 har gått till Kosovo och Albanien. Både vid nationella återvändandeoperationer och vid samarbete med andra EU-länder, så kallade Joint Return Operations, chartras flyg i vilka man kan återsända flera personer samtidigt till ett visst land. När en sådan resa anordnas hålls den svenska ambassaden i det aktuella landet informerad och blir ofta involverad för planering, koordinering och landningstillstånd.

För en återvändandeoperation krävs att hemlandet har accepterat att personen i fråga återvänder. Även i denna fråga kan svenska utlandsmyndigheter och sambandsmän komma att involveras.

## Återintegreringsprogram

Migrationsverket håller på att utveckla olika återintegreringsprogram för återvändande personer. För närvarande finns det endast ett pågående program i Afghanistan med International Organization for

migration (IOM) som tjänsteleverantör. Programmet löper under år 2016, och en översyn och eventuell förlängning förutses sedan. Återintegreringsprogrammen är även tänkta att inkludera barn utan vårdnadshavare. Migrationsverket kommer även att ansluta sig till EU-projektet European Reintegration Network (ERIN), som upphandlar ramavtal med olika tjänsteleverantörer för olika länder som Migrationsverket därefter kan ansluta sig till. Inom ramen för sådana program har Migrationsverket kontakt med utlandsmyndigheterna i det aktuella landet.

## 5.5 Migrationsverkets organisation och ansvar i ärenden på utlandsmyndigheterna

### 5.5.1 Allmänt om Migrationsverkets ansvar för verksamheten på utlandsmyndigheterna

Migrationsverket är enligt sin instruktion *förvaltningsmyndighet för frågor som bland annat rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering*.<sup>79</sup> Enligt utlänningslagen är det också som utgångspunkt Migrationsverket som ska pröva ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd.<sup>80</sup> Migrationsverket är i viss utsträckning beroende av utlandsmyndigheterna vid mottagande och utredning av sådana ansökningar. Det bör emellertid nämnas att ansökningar i dag kan ges in elektroniskt direkt till Migrationsverket (se närmare avsnitten 5.4.4, 5.4.5 och 5.4.7).

Vidare ska Migrationsverket enligt sin instruktion *samverka* med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har.<sup>81</sup> I budgetpropositionen för år 2017 anges också att Migrationsverket har ett särskilt ansvar för att det migrationspolitiska målet ska uppnås, trots att det är flera myndigheter som delar ansvaret för verksamheten inom migrationsområdet.<sup>82</sup> Det innebär enligt propositionen att Migrationsverket ska vara drivande i samarbetet mellan myndigheterna när det gäller

---

<sup>79</sup> Se 1 § förordningen med instruktion för Migrationsverket.

<sup>80</sup> Se 5 kap. 20 § och 6 kap. 5 § utlänningslagen.

<sup>81</sup> Se 2 § 6 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

<sup>82</sup> Se prop. 2016/17:1 utgiftsområde 8, s. 10.



att upprätthålla en effektiv verksamhet med god rättslig kvalitet och som säkerställer god service till de sökande och andra intressenter.

En av Migrationsverkets uppgifter är att bistå utlandsmyndigheterna med *verksamhets- och processtöd* för handläggningen av frågor inom migrationsområdet.<sup>83</sup> Migrationsverket får även efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) placera personal – sambandsmän – vid utlandsmyndigheterna i syfte att effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet.<sup>84</sup> Verket har dessutom ansvar för *funktionsspecifikt it-stöd* för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.<sup>85</sup>

Slutligen är verket enligt sin instruktion registeransvarigt och centralt ansvarigt för Sveriges behandling av personuppgifter i informationssystemet för viseringar (VIS) enligt artikel 41.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).<sup>86</sup>

## 5.5.2 Migrationsverkets organisation i de delar som berör utlandsmyndigheterna

### Allmänt

Flera olika delar av Migrationsverkets verksamhet berör utlandsmyndigheterna. Det är i första hand enheten för samband och utrikesstöd (ESU) som sköter förbindelserna med utlandsmyndigheterna, men även kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten har dagligen kontakter med utlandsmyndigheterna. Därutöver berörs även andra avdelningar, till exempel personalavdelningen.

---

<sup>83</sup> Se 2 § första stycket 9 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

<sup>84</sup> Se 2 § tredje stycket förordningen med instruktion för Migrationsverket.

<sup>85</sup> Se Förvaltningsöverenskommelsen om teknisk utrustning mellan Regeringskansliet och Migrationsverket, FA2011/27/IT, januari 2011, med tillägg bland annat år 2015.

<sup>86</sup> Se 3 § 13 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

## Enheten för samband och utrikesstöd

ESU ansvarar för Migrationsverkets styrning och stöd gentemot utlandsmyndigheterna och tillhör organisatoriskt den internationella avdelningen. Till enheten hör även migrations- och återvändandesambandsmännen, både de som är placerade utomlands och de som finns i Sverige inom backoffice-funktionen (se närmare avsnitt 5.5.3). Dessutom ansvarar enheten för inkommande och utsända sambandsmän inom Dublinverksamheten (sambandsmän som placeras av Migrationsverket på nationella myndigheter i andra europeiska länder och vice versa). ESU medverkar även vid utbildning av den personal som skickas ut från Utrikesdepartementet – migrationshandläggarna – samt vid utbildning av lokalt anställda på utlandsmyndigheterna (se avsnitt 5.5.5). ESU medverkar också vid rekrytering av tillfällig personal som förstärker utlandsmyndigheterna under högsäsong eller ordinarie personals semester. Därtill ansvarar enheten för kontakter med Utrikesdepartementet när det gäller samarbete i förhållande till migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.

På ESU arbetar fyra personer med ledning, styrning och administration. Backoffice-funktionen finns i Norrköping, Stockholm, Göteborg och Västerås och med detta arbetar nio personer. Migrationssambandsmännen är i nuläget tolv och de är placerade i Addis Abeba, Abu Dhabi, Amman, Ankara, Bangkok, Belgrad, New Delhi, Nürnberg, Peking, Rabat, Rom och Teheran.<sup>87</sup> Återvändandesambandsmän finns i Amman, Kabul, Nairobi, Rabat och Tbilisi. (Se avsnitt 5.5.3.)

## Kvalitetsavdelningen

En del av kvalitetsavdelningens uppdrag är att ställa krav på Migrationsverkets verksamhet och kontinuerligt värdera olika faktorer som påverkar verksamheten samt påtala behov av förbättringar. Avdelningen ska även utveckla, besluta om och kommunicera ändamålsenliga standarder för Migrationsverkets processer. En annan del av uppdraget är att skapa ett ramverk för styrning och uppföljning av verksamheten.

---

<sup>87</sup> Från och med mars 2017 kommer en migrationssambandsman även att vara placerad i Nairobi.

På kvalitetsavdelningen arbetar man bland annat utifrån huvudprocessen ”att komma till Sverige”. Delar av den processen äger rum vid utlandsmyndigheterna och det finns därför en stödprocess som kallas ”migration på utlandsmyndighet”. Arbetet rör också erfarenhetsutbyte och information samt kunskapsspridning inom verket och till utlandsmyndigheter.

På kvalitetsavdelningen finns experter som har dagliga telefon- och mejlkontakter med Regeringskansliets tjänstemän, utsända på utlandsmyndigheter och lokalt anställda där. Dessa experter deltar även i månadsmöten med Utrikesdepartementet och i EU:s rådsarbetsgrupper på området.

## Övriga avdelningar

Verksamheten vid utlandsmyndigheterna är starkt kopplad till den operativa verksamheten och då särskilt tillståndsenheterna. Utlandsmyndigheterna och tillståndsenheterna har kontakt med varandra i specifika ärenden, till exempel när utlandsmyndigheterna genomför utredningar till Migrationsverket eller då Migrationsverket bistår med stöd till en utlandsmyndighet.

Även personalavdelningen är ett viktigt stöd i rekrytering av utlandsstationerade och i de personalfrågor som hör till utlandsstationeringen. Därtill arbetar avdelningen för verksamhetsstöd och utvecklingsavdelningen med frågor som rör drift, förvaltning och utveckling av utlandsmyndigheternas it-stöd för migrationsverksamheten.

### 5.5.3 Migrationsverkets verksamhets- och processtöd

#### Enheten för samband och utrikesstöd

##### *Allmänt*

ESU ska sammanlänka migrationsverksamheten i Sverige och i världen och är också utlandsmyndigheternas huvudsakliga ingång till Migrationsverket (se avsnitt 5.5.2). Det innebär att anställda på Migrationsverket och på utlandsmyndigheterna alltid ska kunna kontakta varandra via ESU. Alla ärendefrågor går emellertid inte via ESU. Om

prövningsverksamheten i Sverige till exempel har en statusförfrågan<sup>88</sup> skickar man den direkt till ansvarig utlandsmyndighet och har en utlandsmyndighet en ärenderelaterad fråga skickas den på samma sätt direkt till ansvarig enhet på Migrationsverket. Den ärenderelaterade korrespondensen sker huvudsakligen via de elektroniska ärendehanteringssystemen. Sambandsmännen och backoffice-funktionen hör som tidigare nämnts till ESU.

### *Migrationssambandsmän*

År 1999 placerades de första migrationstjänstemännen, eller migrationsattachéer som de då kallades, ut vid ambassaderna i Ankara, Belgrad, Damaskus och Nairobi samt på generalkonsulatet i Sankt Petersburg. Följande tre år placerades migrationsattachéer ut i Bangkok, Islamabad, Kiev, Moskva, Peking, Sarajevo och Teheran. Placeringsorterna valdes på grundval av att det där fanns komplexa ärenden, migrationsrörelser, betydande återvandring och olaglig invandring. Migrationsattachéerna var inledningsvis utsända från Regeringskansliet, där de fram till år 2010 hade sin anställning i Utrikesdepartementet och därefter i Justitiedepartementet. Från och med år 2011 tog Migrationsverket över anställningarna och dessa befattningshavare fick då beteckningen migrationssambandsmän.

Det är Migrationsverket som förordnar migrationssambandsmännen för viss tid och ort. Uppdraget kan ha betoning på arbetsledning eller på omvärldsbevakning. Numera finns det också sambandsmän med uppdrag som rör återvändande. Ortsplacering och typ av uppdrag bestäms i samråd med Utrikesdepartementet.

Med omvärldsbevakning avses bland annat rapportering av migrationsströmmar och trender som kan komma att påverka antalet asylsökande i Sverige. Även rapportering av landinformation<sup>89</sup> ingår i omvärldsbevakningen. Rapporteringen avser att identifiera faktorer som påverkar migrationsströmmarnas storlek och vilka möjliga åtgärder som finns för att påverka dessa. Migrationssambandsmännen avlägger olika typer av rapporter. Vissa består av en kortfattad sam-

---

<sup>88</sup> En statusförfrågan kan röra huruvida en person har uppehållstillstånd i Albanien eller hur man får thailändskt medborgarskap.

<sup>89</sup> Med landinformation avses till exempel förhållanden, situationer och företeelser i ett land ur ett migrationsperspektiv.

manställning av händelser, möten med mera. Även längre rapporter av mer beskrivande och analyserande art författas av sambandsmännen.

Migrationssambandsmännen hanterar normalt inte ärenden på migrationsavdelningen, men ska vid behov bistå med handläggning av uppehålls- och arbetstillståndsärenden och fatta beslut i viseringsärenden. Migrationssambandsmännen har även ett andrahandsansvar i migrationshandläggarnas frånvaro. Vidare ansvarar sambandsmännen på vissa utlandsmyndigheter för att handlägga och besvara förfrågningar från svenska myndigheter angående migrationsärenden.

Migrationssambandsmännen har också ett kvalitetsstödande uppdrag gentemot utlandsmyndigheterna. Det innebär att de ansvarar för att bistå migrationssektionerna (inom sin region) med att effektivisera handläggning och arbetsprocesser samt även stödja hanteringen utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. I detta ligger också att bistå med kompetensutveckling i den mån det bedöms relevant.

Migrationssambandsmännen är i dag den huvudsakliga kontaktpunkten mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket i generella frågor. De har också ett regionalt ansvar i varierande utsträckning, vilket innebär att de bevakar utvecklingen i migrationsfrågor även i andra länder som ingår i den region som faller inom deras ansvarsområde.

De hemmastationerade sambandsmännen har också ett omvärldsbevakande uppdrag för de länder som inte täcks av de utsända migrationsambandsmännen. Verket har därutöver så kallade Dublin-sambandsmän i Nürnberg och Rom.

### *Återvändandesambandsmän*

Regeringen beslutade i maj 2016 (Ju2016/03927/SIM) att ge Migrationsverket i uppdrag att, efter samråd med Polismyndigheten och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), planera för att placera sambandsmän vid utlandsmyndigheter i syfte att öka antalet verkställigheter av lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut samt följa utvecklingen i återvändandeländerna. Sambandsmännens uppgifter bör enligt beslutet kunna omfatta olika typer av insatser som kan bidra till ökat återvändande, till exempel familjeeftersökning eller insatser för att säkerställa ett ordnat mottagande för ensam-

kommande barn. Migrationsverket har nationella återvändandesambandsmän placerade på ambassaderna i Amman, Nairobi och Tbilisi.

Som nämns i avsnitt 5.4.8 finns svenska EURLO:s placerade i Rabat och Kabul. EURLO:s är EU-gemensamma återvändandesambandsmän och de kan bistå även andra deltagande medlemsstater i deras återvändandeärenden gentemot det aktuella landet. De nationella återvändandesambandsmännen verkar emellertid bara för svensk räkning.

### *Samråd inför placeringen av Migrationsverkets personal på en utlandsmyndighet*

Ett samrådsförfarande med Utrikesdepartementet är obligatoriskt inför placeringen av Migrationsverkets personal på en utlandsmyndighet.<sup>90</sup> Vid samråden diskuteras vid vilka ambassader sambandsmän bör vara placerade, innehållet i sambandsmännens uppdrag samt sambandsmännens regionala stöd.

Sedan år 2015 förs en dialog inom ramen för samrådet mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket i syfte att på ett tydligare sätt reglera migrationssambandsmännens uppdrag. Det innebär att Migrationsverket har inkluderats i det allmänna dokument som beskriver förhållandena mellan Utrikesdepartementet och andra huvudmän som placerar personal på utlandsmyndigheterna. Därtill ska kopplas en beskrivning av sambandsmännens roll på utlandsmyndigheterna, utifrån de aspekter som behöver regleras mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Baserat på dessa två dokument, kommer Migrationsverket att anta individuella förordnanden anpassade till respektive uppdrag och placeringssort.

I avvaktan på den här utredningens resultat, har Migrationsverkets inställning under den pågående dialogen varit att myndigheten ska fokusera mer på omvärldsbevakning och mindre på arbetsledning i migrationssambandsmännens uppdrag.

---

<sup>90</sup> Se 2 § andra stycket förordningen med instruktion för Migrationsverket.

### *Backoffice-gruppen*

Migrationsverkets backoffice-grupp, som är en del av ESU (se avsnitt 5.5.2), utgör ett stöd för migrationssambandsmännen (genom sambandsteamet) och hjälper utlandsmyndigheterna i handläggningsrelaterade frågor (UM-stödteamet). Nedan redogörs för några av de frågor som backoffice-gruppen bistår med.

I *UM-stödteamet* ingår funktionsbrevlådan, UM-SAM, där utlandsmyndigheterna får mejla in frågor i enskilda ärenden. Till UM-stödteamet hör även en utbildningspool och en förstärkningspool. Utbildningspoolen har till uppgift att utbilda utsänd personal från Utrikesdepartementet och lokalt anställd personal. Förstärkningspoolen består av personal från verket som skickas ut på de utlandsmyndigheter som behöver hjälp under en viss period. Förstärkningspoolen får ett 30–40-tal uppdrag per år och uppdragens längd kan variera från fyra veckor och upp till ett år. Som nämns i avsnitt 5.3.2, arbetar en person på verket cirka 30 procent med förstärkningspoolen. Arbetet innefattar hanteringen kring poolen, inklusive att föreslå passande personer till aktuella posteringar. Utrikesdepartementet beslutar sedan om anställningen vid utlandsmyndigheten. Migrationsverket bistår även Utrikesdepartementet med en säkerhetskontroll av de personer som skickas ut som migrationshandläggare. Vidare ger teamet stöd till flera av utlandsmyndigheterna i Europa och Amerika, där det inte finns några migrationssambandsmän. De har också regionala möten och videomöten med utlandsmyndigheterna i dessa områden. Till UM-stödet hör även UM-Net, som är en dataportal som alla som är anställda vid utlandsmyndigheterna har tillgång till. Genom UM-Net ges ingångar till ärendehanteringssystem och vägledning samt viss information om vad som händer i olika frågor. Slutligen företräder UM-stödteamet också utlandsmyndigheterna i olika frågor internt på Migrationsverket.

*Sambandsteamet* har till uppgift att ge stöd till migrationssambandsmännen i olika frågor och de fungerar som hemmaplacerade migrationssambandsmän för de geografiska områden som inte bevakas av de utsända migrationssambandsmännen. Sambandsteamet är vidare kontaktpunkt för Lifos<sup>91</sup> och omvärldsenheten och genom-

---

<sup>91</sup> Lifos är Migrationsverkets landinformationsenhet som arbetar med att samla in och analysera landinformation.

för analyser av behovet av utlandsstationeringar. Även andra frågor av strategisk karaktär, såsom framtagande av prognosunderlag, hanteras av sambandsteamet.

## Handböcker, cirkulärmeddelanden och föreskrifter

CIRK-UM, som är Migrationsverkets cirkulär till utlandsmyndigheterna, och handboken för handläggning av migrationsärenden på utlandsmyndigheterna är också delar av det stöd som Migrationsverket ger till utlandsmyndigheterna. Migrationsverket bistår även med manualer för it-stöd (se avsnitt 5.5.4). Dessutom kan de styrande föreskrifter som Migrationsverket meddelar i olika författningar sägas utgöra en del av stödet till utlandsmyndigheterna.

### 5.5.4 It-stöd

Migrationsverket ansvarar för it-stödet till migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Ansvarsfördelningen för förvaltning och ägandeskap av it-system och utrustning är i dag uppdelad mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket enligt den detaljerade förvaltningsöverenskommelsen om teknisk utrustning mellan Regeringskansliet och verket.<sup>92</sup>

Utrikesdepartementet svarar för de datorer som finns på utlandsmyndigheterna (stationär PC med standardprogram), e-postkonto, tillgång till utlandsmyndigheternas lokala filserver och Regeringskansliets intranät.

Migrationsverket ansvarar för de funktionsspecifika systemen som används på utlandsmyndigheterna och dess utrustning inklusive frakt, installation, underhåll, licenser och förändringar.<sup>93</sup> Migrationsverket ansvarar också för it-stöd på Regeringskansliets it-enhets plattform.

---

<sup>92</sup> Se FA2011/27/IT, januari 2011, med tillägg bland annat år 2015.

<sup>93</sup> Detta avser VIS (informationssystem för viseringar), W2 (it-stöd för processtyrd ärendehantering), RES-UM (it-stöd för elektronisk hantering av biometriska pass/ID-kort), AHS (it-stöd för avgiftshantering), E-ansökan (it-stöd för elektronisk ansökan), BioVision (it-stöd för outsourcing av viseringsärenden till extern tjänsteleverantör), e-Booking (it-stöd för tidsbokning), biometristationer, mobila biometristationer, skrivare för viseringsmärken, passläsare, MRZ-läsare (Machine Readable Zone, vilket är en del av ett formulär som är avsett för maskinavläsning. Exempelvis placeras ett pass vid en passkontroll i en maskin som maskinellt läser av det), dokumentskanner och barcodeskanner.



Inom avdelningen för verksamhetsstöd på Migrationsverket finns till exempel produktansvariga och förvaltningsledare för det it-stöd som tagits fram. Här finns också, liksom på utvecklingsavdelningen, roller som ansvarar för att planera och genomföra vidareutvecklingsaktiviteter. It-sektionens helpdesk ger dessutom teknisk support till användare av Migrationsverkets system. De har bemanning en relativt stor del av dygnet och kan därmed bistå utlandsmyndigheter i andra tidszoner. It-sektionen och kvalitetsavdelningen deltar även i EU:s rådsarbetsgrupper samt i kommissionens arbetsgrupper för drift och förvaltning av utlandsmyndigheternas EU-datasystem.

### 5.5.5 Bistånd i form av utbildning, information och kontroller

Av viseringskodexen (artikel 38.3 och 38.4) framgår att medlemsstaternas centrala myndigheter ska se till att personal på konsulaten får lämplig utbildning och ansvara för att de får fullständiga, exakta och aktuella upplysningar om relevant EU-rätt och nationell rätt. Medlemsstaternas centrala myndigheter ska enligt bestämmelserna även se till att viseringshandläggningen regelbundet kontrolleras. Ansvar för dessa frågor regleras i en nationell överenskommelse från år 2011 rörande ansvarsfördelningen av olika uppgifter som föreskrivs i viseringskodexen.<sup>94</sup> Av överenskommelsen framgår att Migrationsverket ska bistå Utrikesdepartementet med utbildning av och information till utsänd personal och lokalt anställda och med att kontrollera arbetet med att handlägga viseringsansökningarna. Migrationsverket har även förklarat sig villigt att sammanställa praxis på UM-Net. Av överenskommelsen framgår vidare att Utrikesdepartementet ska bekosta resor i samband med sådana biståndsaktiviteter.

Migrationsverket deltar även vid inspektioner av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet (se Regeringskansliets föreskrifter om inspektörernas verksamhet [UF 2009:1]).

Migrationsverket ansvarar, tillsammans med Utrikesdepartementet, också för utbildningen inför en utlandsstationering och för migrationsseminarier ute på utlandsmyndigheterna (se även avsnitt 5.5.2). Migrationsverket står för utbildare och deras traktamenten samt res-

---

<sup>94</sup> Ansvarsfördelningen har fastställts efter samråd mellan JU SIM, JU EMA, JU L 7, JU PO, Utrikesdepartementets planeringsstab, UD RS samt Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

och logikostnader. Utlandsmyndigheterna ansvarar för lokal samt traktamenten och res- och logikostnader för deltagarna.

## **5.6 Nuvarande finansiering av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna**

### **5.6.1 Olika utgiftsområden för migrationsverksamheten i Sverige och i utlandet**

Migrationsverksamheten i Sverige och i utlandet finansieras inom olika utgiftsområden och anslag. Utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet finansieras från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. (Regeringskansliets förvaltningsanslag) under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Det innebär att kostnader för bland annat personal (både ordinarie personal och förstärkningar), lokaler, kanslier och verksamhetsstöd finansieras från detta anslag (se närmare avsnitt 6.2).

Migrationsverkets verksamhet finansieras från anslaget 1:1 Migrationsverket (Migrationsverkets förvaltningsanslag) under utgiftsområde 8 Migration. Även merparten av övriga kostnader för migrationsverksamheten belastar utgiftsområde 8, till exempel migrationsdomstolarna. Vid utlandsmyndigheterna svarar Migrationsverket för kostnader för det verksamhets- och processtöd samt visst it-stöd, som behövs i migrationsverksamheten. I verksamhets- och processtödet ligger till exempel kostnader för ESU och de stödfunktioner som hör till enheten i form av sambandsmän, backofficefunktionen (UM-stödet och sambandsteamet) samt handböcker, cirkulärmeddelanden och föreskrifter. Även utbildning och bemanning av förstärkningspoolen (se avsnitt 5.5.3) ingår i den kostnad som belastar Migrationsverket. Därtill ska sedan år 2015 läggas kurirkostnader för postbefordran av uppehållstillståndskort och ansökningshandlingar.

## 5.6.2 Planerings- och budgetprocessen inom Regeringskansliet

### Den statliga budgetprocessen

Det konkreta *arbetet med statens budget inom Regeringskansliet* inleds nästan ett år innan budgeten ska beslutas och budgetåret startar. I början av året lämnar de statliga myndigheterna, däribland Migrationsverket, in sina budgetunderlag där de beräknar hur stora utgifterna väntas bli de kommande tre åren. Därefter sammanställer alla departement sina myndigheters underlag och gör konsekvensberäkningar som lämnas in till Finansdepartementet. I mitten av april lämnar regeringen en ekonomisk vårproposition till riksdagen. Under den så kallade ramberedningen lämnar alla departement in förslag till Finansdepartementets budgetavdelning på hur utgifterna ska fördelas inom de utgiftsramar som beräknats i vårpropositionen. Departementen lämnar också in sina förslag till reformer som medför ökade utgifter. Alla olika förslag granskas och analyseras av Finansdepartementets budgetavdelning som därefter lämnar sin bedömning av förslagen till finansministern. Därefter tar regeringsöverläggningar om budgetförslaget vid under våren och det slutliga budgetförslaget arbetas fram i form av budgetpropositionen i början av hösten. Förutom nya förslag och beräkningar innehåller det slutliga budgetförslaget alla utgifter och beräknade inkomster för statens budget det kommande året. Regeringen ska överlämna sin budgetproposition till riksdagen senast den 20 september varje år (se avsnitt 5.6.4).

### Regeringskansliets verksamhetsplaneringsprocess

I Regeringskansliet finns *en gemensam verksamhetsplaneringsprocess*. Processen börjar med utarbetandet av direktiv för verksamhetsunderlag, som skickas till departementen innan sommaren och som avser verksamheten nästkommande år, det vill säga budgetåret. Dessa direktiv innehåller bland annat uppgifter om de övergripande politiska prioriteringar som ska vägleda departementens egen verksamhetsplanering samt en uppgift om de ekonomiska förutsättningarna för varje departement. Inför framtagandet av verksamhetsunderlagen ska departementen utgå från de beräkningsgrunder som anges i direktiven. Utrikesdepartementets medel är enligt direktiven upp-

delade på två budgetramar – en för Stockholm och en för utrikesrepresentationen – som för år 2016 angavs vara 701 200 000 kronor respektive 1 842 500 000 kronor. Verksamhetsunderlagen ska ges in till förvaltningschefens kansli och utgör, tillsammans med beräkningsgrunderna i direktiven, underlag vid fördelningen av Regeringskansliets anslag (se avsnitt 5.6.6).

### 5.6.3 Planerings- och budgetprocessen inom utrikesförvaltningen

Under augusti och september förs verksamhetsdialoger med utlandsmyndigheterna. Dialogerna har fokus på utveckling av verksamheten samt att tydliggöra prioriteringar i verksamheten. Därefter vidtar under oktober verksamhetsdialoger mellan enheterna på Utrikesdepartementet och utrikesråden, expeditionschefen respektive rättschefen. Enheter och utlandsmyndigheter ges i november möjlighet att äska medel inför nästa år. Arbetet med nästa års verksamhetsplan och budgeten fortsätter under december och januari och utrikesministern beslutar om verksamhetsplan och budget för utrikesförvaltningen i slutet av januari. Det är således då besked kan lämnas bland annat i fråga om antalet migrationshandläggare som kan förstärka utlandsmyndigheterna under året.

Utlandsmyndigheterna ska löpande följa upp sin ekonomi. Vid behov kan utlandsmyndigheterna begära extramedel även under andra delar av året.

### 5.6.4 Budgeten för år 2017

Riksdagen har för budgetåret 2017 beslutat att *Regeringskansliet* tilldelas 7 379 026 000 kronor i anslaget 4.1 Regeringskansliet m.m.<sup>95</sup> Anslaget får användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter, men även för andra utgifter till exempel för utrikesrepresentationen.

*Migrationsverket* tilldelades 5 904 447 000 kronor under anslaget 1:1 Migrationsverket och det angavs att anslaget får användas bland annat för Migrationsverkets förvaltningsutgifter.<sup>96</sup> Migrationsverket

---

<sup>95</sup> Se prop. 2016/17:1 utgiftsområde 1, s. 41, bet. 2016/17:KU1, rskr. 2016/17:77.

<sup>96</sup> Se prop. 2016/17:1 utgiftsområde 8, s. 9 och 33, bet. 2016/17:SfU4, rskr. 2016/17:91.

tilldelades även medel under andra anslag, till exempel 1:2 Ersättningar och bostadskostnader, 1:3 Migrationspolitiska åtgärder, 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden, 1:7 Utresor för avvisade och utvisade, samt 1:8 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar.

### 5.6.5 Regleringsbrev för år 2017

När riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen är klar beslutar regeringen om *regleringsbrev* till samtliga myndigheter. Regleringsbrev innehåller en årlig ekonomisk styrning av myndigheterna som kompletterar den mer långsiktiga styrningen i myndighetens instruktion. Regleringsbrev anger hur stor del av anslagen myndigheten får använda, vad anslagen får användas till samt de finansiella villkoren för användningen av anslagen, till exempel i fråga om anslagskredit, anslagsbehållning, låneram och krediter.

*Regeringskansliets regleringsbrev* för budgetåret 2017 innehåller inte någon närmare styrning när det gäller hur medlen ska användas (se vidare avsnitt 5.6.6 i fråga om tilldelningen av medel inom Regeringskansliet).

I *Migrationsverkets regleringsbrev* uppställs mål för Migrationsverket. Regleringsbrevet innehåller också krav på återrapportering i vissa frågor och särskilt utpekade uppdrag till verket. De olika anslagen till Migrationsverket styrs genom att villkoren för användningen anges i regleringsbrevet.

### 5.6.6 Tilldelningen av medel inom Regeringskansliet

Utifrån de medel som tillförts Regeringskansliet i den föreslagna budgetpropositionen, de beräknade budgetramarna i direktiven för verksamhetsunderlag (se avsnitt 5.6.2) och departementens framförda behov i verksamhetsunderlagen, förs en dialog mellan Statsrådsberedningen och departementen som mynnar ut i ett fördelningsbeslut med budgetramar för respektive departement för kommande budgetår. För år 2016 tilldelades Utrikesdepartementet 741 320 000 kro-

nor för verksamheten i Stockholm och 2 043 250 000 kronor för utrikesrepresentationen.<sup>97</sup>

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har vissa år givits extra tillfälliga resurser. Det kan ske i form av att de tillfälliga medlen tilldelas i budgetpropositionen eller via en omfördelning av Regeringskansliets anslag (besked om detta ges i det nämnda fördelningsbeslutet).

---

<sup>97</sup> Se utdrag ur protokoll I:2 vid regeringssammanträde 2015-12-17, SB2015/06474/FCK, Fördelning av anslagsmedel för 2016 avseende Regeringskansliet, senast ändrat 2016-09-22, utdrag ur protokoll, RK § 95, FA2016/01127/FCK.

## 6 Kostnader och intäkter

### 6.1 Inledning

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna finansieras via Regeringskansliets anslag, medan verksamhets- och processtödet för handläggningen av migrationsfrågor vid utlandsmyndigheterna bekostas av Migrationsverkets anslag (se avsnitt 5.6.1). Regeringskansliets kostnader för verksamheten avser huvudsakligen personal, lokaler och administration.

Utrikesdepartementet har till utredningen lämnat en beräkning av 2015 års kostnader för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, *bilaga 2*. Beskrivningen i avsnitt 6.2 är baserad på dessa uppgifter. Enligt Utrikesdepartementet grundar sig den uppskattade omfattningen av migrationsarbetet på resultatet i utlandsmyndigheternas årliga tidsenkät från hösten 2015. Det innebär att uppgifterna baserar sig på en uppskattning på individnivå av hur arbetet fördelade sig på olika kärnverksamheter – till exempel migration – och gemensamt verksamhetsstöd. Enligt departementet kan antalet årsarbetskrafter och omfattningen av verksamheten variera något från år till år.

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna genererar även intäkter. Utredningen redogör för dessa i avsnitt 6.3.

### 6.2 Beräkning av kostnader för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Utrikesdepartementet har uppskattat att *den totala kostnaden för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna* år 2015 uppgår till cirka 230–300 miljoner kronor. Kostnaderna fördelar sig på följande sätt.

*Personalkostnader för migrationsarbete som kärnverksamhet* beräknas uppgå till cirka 100–130 miljoner kronor. Det rör sig om kostnader för cirka 47 årsarbetskrafter utsänd personal från Utrikesdepartementet och cirka 167 årsarbetskrafter lokalt anställd personal. Både när det gäller utsänd och lokalt anställd personal inkluderar uppgiften i fråga om årsarbetskrafter högsäsongsförstärkare. Personalkostnaderna för de utsända beräknas uppgå till cirka 60–75 miljoner kronor. Utrikesdepartementet har vid beräkningarna tagit hänsyn till att en något lägre lönenivå gäller för migrationshandläggare i förhållande till andra utsända och till att det lönetillägg som migrationshandläggare får i stället för den ortskostnadsersättning som andra utsända erhåller, är något lägre. Dessutom nämner departementet att det är ungefär lika vanligt att migrationshandläggare tar med sig familj som det är för övriga utsända, vilket innebär att de har motsvarande merkostnadstillägg, medföljandetillägg samt skol- och förskolkostnader. Personalkostnaden för den tid som lokalt anställd personal lägger ner på migrationsarbete som kärnverksamhet beräknas uppgå till cirka 40–55 miljoner kronor.

*Personalkostnader för det gemensamma verksamhetsstödet* för migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna beräknas uppgå till cirka 20–30 miljoner kronor för år 2015. Kostnaden innefattar sammanlagt cirka tio årsarbetskrafter utsänd personal – beräknad till cirka 10–15 miljoner kronor – och cirka 57 årsarbetskrafter lokalt anställd personal – beräknad till cirka 10–15 miljoner kronor. I det gemensamma verksamhetsstödet ingår personalfrågor, det vill säga personal-, arbetsgivar- och organisationsfrågor, löneadministration, medföljandefrågor, etc. Till arbetsgivarrollen hör aktiviteter som rör planering, löne- och medarbetarsamtal, administration och arbetsledning av lokalt anställda. Vidare ingår ekonomifrågor, till exempel bokföring, budgetuppföljning, internkontroll, etc. Dessutom omfattas fastighets- och säkerhetsfrågor. När det gäller fastighetsfrågor rör det bland annat arbete med kontrakt, avtal och administration kring lokaler/bostäder, underhållsarbete, vaktmästaruppgifter, trädgårdsarbete, lokalvård, etc. I säkerhetsfrågor inbegrips till exempel brandsäkerhet och skalskydd. Slutligen innefattas övrigt verksamhetsstöd såsom arkiv, reception, transport, generellt it-stöd, kurirer, m.m.

Migrationsverksamhetens andel av *övriga kostnader för utlandsmyndigheterna* uppskattas till cirka 110–140 miljoner kronor. Av detta belopp avser cirka 105–130 miljoner kronor kostnader för i



huvudsak hyror och drift av kanslierna. Det totala beloppet för övriga kostnader för utlandsmyndigheterna uppgår till cirka 800 miljoner kronor, exklusive Sidas kostnader. I proportion till hur mycket tid som läggs på migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna uppskattas den delen av kostnaderna till nämnda belopp om cirka 105–130 miljoner kronor. Enligt Utrikesdepartementet råder emellertid stor osäkerhet i fråga om omfattningen av denna kostnad och departementet uppger att det kan vara relevant att räkna på andra sätt, till exempel genom att exkludera vissa kostnader eller att väga in att migrationsverksamhet kräver mer lokaler och säkerhetsarrangemang. Kostnaden för stöd och styrning av migrationsverksamheten från administrativa enheter på Utrikesdepartementet i Stockholm ingår också i övriga kostnader och den uppskattas till cirka 5–10 miljoner kronor. Några tidsenkäter som underlag för sistnämnda kostnad finns emellertid inte.

### **6.3 Intäkter från migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna**

Intäkterna från migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna består av ansökningsavgifter för viseringar och uppehålls- och arbetstillstånd. Avgifterna kan antingen erläggas till en utlandsmyndighet när en ansökan lämnas in vid myndigheten eller till Migrationsverket vid webbansökningar. Ansökningsavgifterna redovisas mot inkomstitel, vilket innebär att myndigheterna inte disponerar de pengar som betalas in.

Av budgetpropositionen 2016/17:1 framgår att utlandsmyndigheternas intäkter från expeditionsavgifter och ansökningsavgifter för viseringar m.m. för år 2015 uppgick till 170 402 000 kronor och att utfallet för åren 2016 och 2017 beräknas till 160 000 000 kronor för vart och ett av åren.<sup>1</sup> Av budgetpropositionen framgår inte vilken del som rör migrationsverksamheten respektive den konsulerä verksamheten vid utlandsmyndigheterna. Trots efterforskningar har utred inte kunnat erhålla uppgift om hur intäkterna från de olika verksamheterna fördelas.

---

<sup>1</sup> Se budgetpropositionen 2016/17:1, utgiftsområde 1 Rikets styrelse, s. 41.

Därutöver redovisar Migrationsverket intäkter från webbansökningar. Av verkets årsredovisning 2015 framgår att cirka 6 271 000 kronor tillkommer i form av avgifter för viseringar och cirka 128 325 000 kronor för uppehålls- och arbetstillstånd.

## 7 Andra länders organisation av migrationsverksamheten i utlandet

### 7.1 Inledning

Här följer en översiktlig redogörelse för hur några andra Schengenländer har organiserat migrationsverksamheten i utlandet. Därtill har utredningen valt att kortfattat belysa hur nämnda fråga hanteras av Australien, Kanada och Storbritannien.

### 7.2 Några andra Schengenländers organisation av migrationsverksamheten i utlandet

#### 7.2.1 Danmark

I Danmark ansvarar Utlännings-, integrations- och bostadsministeriet (Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) för migrationsfrågor. Det är även detta ministerium som styr Utlänningsstyrelsen (Udlændingestyrelsen), vilket är den myndighet som ansvarar för bland annat uppehållstillstånd på grund av anknytning, permanenta uppehållstillstånd samt viseringar i Danmark. Upphållstillstånd för arbete och studier hanteras av Styrelsen för internationell rekrytering och integration (Styrelsen for International Rekruttering og Integration), som också ligger under Utlännings-, integrations- och bostadsministeriet.

De danska utlandsmyndigheterna tar emot, handlägger och beslutar om de *viseringsansökningar* som inkommer till utlandsmyndigheterna. Mer komplicerade ärenden skickas vidare till Utlänningsstyrelsen för beslut. I de fall en utlandsmyndighet har avslagit ansökan överklagas viseringsbeslutet till Utlänningsstyrelsen och i de fall

Utlänningsstyrelsen har beslutat om avslag som första instans överklagas ärendet till Utlännings-, integrations- och bostadsministeriet. De handläggare och beslutsfattare som arbetar med viseringar på de danska utlandsmyndigheterna är utsända av Utrikesministeriet men utbildas av Utlänningsstyrelsen. De danska utlandsmyndigheterna styrs av Utrikesministeriet.

När det gäller *uppehållstillstånd* lämnas ansökningarna antingen in till de danska utlandsmyndigheterna eller till Utlänningsstyrelsen respektive Styrelsen för internationell rekrytering och integration on-line via Internet. Beslut fattas därefter av antingen Utlänningsstyrelsen (anknytningsärenden och permanenta uppehållstillstånd) eller Styrelsen för internationell rekrytering och integration (arbets- och studerandeärenden). I Danmark handhas överklaganden av beslut rörande uppehållstillstånd av Utlänningsnämnden (Udlændingeknævnet).

## 7.2.2 Finland

Inrikesministeriet ansvarar för migrationspolitik och lagstiftning angående migration och medborgarskap i Finland.

Det är Finlands utlandsmyndigheter som tar emot, handlägger och beslutar om *viseringar*. Den personal som hanterar viseringsärendena är utsänd från Utrikesministeriet medan utbildningen av handläggarna hanteras av det finska Migrationsverket. I Ryssland, Kina, Ukraina och Thailand har Finland grundat viseringscenter som ansvarar för mottagande och överlämning av ansökningarna till de finska utlandsmyndigheterna som sedan lokalt handlägger och beslutar i viseringsärendena. Arbetsfördelningen har minskat utlandsmyndigheternas arbetsstryck, till exempel i Peking och Shanghai klarar viseringscentralerna av att ta emot hundratals ansökningar per dag. Omprövning av ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av en visering kan begäras hos den utlandsmyndighet som har fattat beslutet. Om personen inte är nöjd med utlandsmyndighetens omprövning är det möjligt att söka ändring genom besvär till förvaltningsdomstol. Utlandsmyndigheterna lyder under Utrikesministeriet.

Ansökan om *uppehållstillstånd* kan, beroende på var sökanden befinner sig, antingen lämnas till finska utlandsmyndigheter, till polisen i Finland eller lämnas in elektroniskt till Migrationsverket.

Som huvudregel behandlar och avgör Migrationsverket ett ärende om uppehållstillstånd, men i vissa fall kan även polisen fatta ett sådant beslut. En ansökan om *arbetstillstånd* ska lämnas till en finsk beskickning i det land där sökanden är bosatt och om sökanden befinner sig i Finland ska ansökan lämnas till polisen. Alternativt går det att skicka in ansökan elektroniskt till Migrationsverket. Det är Migrationsverket som beslutar om arbetstillstånd. Migrationsverkets beslut om uppehålls- och arbetstillstånd kan överklagas till förvaltningsdomstol, vars beslut kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen. Migrationsverket och polisen lyder under Inrikesministeriet.

Hantering av migrationsärenden vid Finlands utlandsmyndigheter kontrolleras av Utrikesministeriets enhet för pass- och visumärenden.

### 7.2.3 Frankrike

I Frankrike beslutar utlandsmyndigheterna i fråga om *viseringar*. Vid behov av vägledning kan ambassaden/konsulatet vända sig till antingen Utrikesministeriet, om det gäller en innehavare av diplomatpass, eller Inrikesministeriet, om det gäller innehavare av annat pass. Det är Utrikesministeriet som ansvarar för visumhanteringen inom utrikesrepresentationen.

Myndigheten för immigration och integration (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, OFII) är ansvarig för ärenden om *uppehålls- och arbetstillstånd*. Det är emellertid de franska länsstyrelserna (prefekturerna) som i regel handlägger och fattar beslut rörande uppehålls- och arbetstillstånd. Beslut om tidsbegränsade uppehållstillstånd kan även fattas av en utlandsmyndighet. Förlängning av ett sådant uppehållstillstånd beslutas av en prefektur. OFII fattar inte beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Prefekturerna lyder under Inrikesministeriet och OFII utgör en del av Inrikesministeriet.

Beslut i fråga om viseringar kan överklagas till kommissionen för visaöverklagandeärenden (Commission de recours contre les décisions de refus de visa, CRRV) som ligger i Nantes. Därefter kan CRRV:s beslut överklagas till förvaltningsdomstolen i Nantes (tribunal administratif de Nantes). Beslut om uppehålls- och arbetstillstånd över-

klagas som huvudregel till CRRV i Nantes och nämnda förvaltningsdomstol.

#### 7.2.4 Nederländerna

Utrikesdepartementet bär i Nederländerna ansvaret för Schengenvisumpolitiken och Justitiedepartementet ansvarar för övriga migrationsfrågor. Det finns emellertid ett omfattande samarbete mellan dessa departement inom migrationsområdet. Den nationella myndigheten för migrationsfrågor är Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Det är utlandsmyndigheterna som tar emot och handlägger ansökningar om *visering*. Beslut i fråga om Schengenviseringar fattas av Nederländernas regionala serviceorganisationer (RSO), som finns på sju orter i världen. Om särskilda skäl föreligger, eller om ärendet är känsligt, kan ansökan vidarebefordras till Utrikesdepartementet eller IND för beslut. I ärenden om D-viseringar och *uppehållstillstånd* får beslut enbart fattas av IND. I Nederländerna finns ett system med administrativa överklaganden och överklagande till domstol.

Nederländerna har en budgetseparation mellan migrationsverksamheten och övrig verksamhet i utrikesrepresentationen.

Utöver reguljära inspektioner har Utrikesdepartementet en intern revision som även övervakar effektiviteten i migrationshanteringen vid utlandsmyndigheterna.

#### 7.2.5 Norge

Justis- og beredskapsdepartementet har det överordnade ansvaret för Norges invandrings- och flyktingpolitik med uppgifter såsom beredning av lagstiftning, överordnat ansvar för drift av statliga asylmottagningar samt integration. Även andra departement hanterar migrationsfrågor, till exempel Utrikesdepartementet som ansvarar för utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet samt Arbeids- og sosialdepartementet som har huvudansvaret för arbetsinvandringspolitiken. Den närmsta motsvarigheten till det svenska Migrationsverket är i Norge Utlendingsdirektoratet, som lyder under Justis- og beredskapsdepartementet. Utlendingsdirektoratet verkställer regeringens migrationspolitik och bidrar till dess utveckling.

De norska utlandsmyndigheterna handlägger och beslutar om *viseringar*. Vidare tar utlandsmyndigheterna emot ansökningar och inleder handläggningen i *uppehålls- och arbetstillståndsärenden*. I dessa ärenden görs ansökningarna elektroniskt och följs upp av utlandsmyndigheterna innan de sänds vidare till Utlendingsdirektoratet för handläggning och beslut. Vidare har ett fåtal ambassader beslutsrätt i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd och ett sådant beslut kan överklagas till Utlendingsdirektoratet. Utlendingsnemnda hanterar överklaganden i ärenden där Utlendingsdirektoratet har fattat beslut som första instans.

Det är Utrikesdepartementet och Utlendingsdirektoratet som kontrollerar migrationsverksamheten på Norges utlandsmyndigheter.

### 7.2.6 Tyskland

Inrikesministeriet (Bundesministerium des Innern) har huvudansvaret för migrationspolitiken och lagstiftningen på migrationsområdet. Det finns inte någon myndighet i Tyskland som motsvarar det svenska Migrationsverket.

Tysklands utlandsmyndigheter handlägger och beslutar som huvudregel om *viseringar*, lokalt på myndigheterna. Mer komplicerade viseringsansökningar prövas av Utrikesministeriet. Det är förvaltningsdomstolen i Berlin som hanterar överklaganden i viseringsärenden. Utlandsmyndigheterna lyder under Utrikesministeriet (Auswärtiges Amt).

Ansvar för ansökningar om *uppehålls- och arbetstillstånd* tillkommer Tysklands 16 delstater (Bundesländer). Det är över 600 utlänningsmyndigheter (Ausländerbehörden) i de olika delstaterna som handlägger och beslutar i sådana ärenden. Utredningen av ärendena hanteras dock på utlandsmyndigheterna. En visering (i normalfallet en D-visering) utfärdas alltid i anslutning till att uppehålls- och arbetstillstånd beviljas. Viseringen ger utlänningen möjlighet att resa in i Tyskland och själva uppehålls- och arbetstillståndet utfärdas och utlämnas sedan på plats av ansvarig utlänningsmyndighet. Förvaltningsdomstolarna (två instanser: Verwaltungsgericht och Oberverwaltungsgericht) ute i delstaterna hanterar överklaganden i ärenden rörande uppehålls- och arbetstillstånd. Bundesverwaltungsgericht i Leipzig kan, efter prövning i en Oberverwaltungsgericht, ge pröv-

ningstillstånd i principiellt viktiga utlänningsärenden. Utlänningsmyndigheterna lyder under Inrikesministeriet i respektive delstat.

Utrikesministeriet koordinerar och kontrollerar/granskar migrationsverksamheten på Tysklands utlandsmyndigheter.

## 7.3 Länder utanför Schengen

### 7.3.1 Australien

Departementet för migration och gränskontroll (The Department of Immigration and Border Protection) ansvarar för migrationspolitik och lagstiftning på området i Australien. Det finns inte någon myndighet i Australien som motsvarar det svenska Migrationsverket.

Migrationsärenden handläggs på utlandsmyndigheterna av personal som är utsänd från Departementet för migration och gränskontroll. Handläggningen koncentreras dock till ett fåtal myndigheter i en region, till exempel handläggs migrationsärenden i Europa endast vid ambassaderna i Berlin och London. Det är sedan underavdelningar på nämnda departement som beslutar om *viseringar* respektive *uppehålls- och arbetstillstånd*. Överklaganden hanteras av Administrative Appeals Tribunal.

Det är även Departementet för migration och gränskontroll som kontrollerar migrationsverksamheten på de australiensiska utlandsmyndigheterna.

### 7.3.2 Kanada

Det är Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) och Ministry of Public Safety som tillsammans ansvarar för migrationspolitik och lagstiftning på området.

Det är Case Processing Centres (CPC:s), Central Intake Office (CIO) och Operations Support Centre (OCS) som handlägger och beslutar i fråga om federala migrations- och medborgarskapsärenden i Kanada. Dessa lyder under departementet IRCC.

De kanadensiska provinserna (dock inte provinsen Quebec) och de två territorierna har egna provinsiella antagningsprogram för att attrahera immigranter som passar provinserna/territoriernas behov.



De provinsiella antagningsprogrammen kan ha andra utvalskriterier och kortare väntetid än de federala migrationsprogrammen.

Provinsen Quebec har ett avtal – the Canada-Quebec Accord – med den federala regeringen för att välja sina egna immigranter (undantaget bland annat familjeåterförening samt ansökan om asyl där sökanden redan vistas i Kanada). Ansvarig för migration i Quebec är Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. När regeringen har fastställt att en viss person möter kriterierna för att immigrera till provinsen utfärdas ett certifikat. Detta bifogas ansökan till IRCC tillsammans med sedvanliga ansökningshandlingar för permanent uppehållstillstånd.

Utanför Kanadas gränser tas ansökningar emot av Visa Application Centres (centrum för visumansökningar) och av kanadensiska utlandsmyndigheter. Det är VFS Global som driver Kanadas centrum för visumansökningar. Centrumen tar emot ansökningar om studietillstånd, arbetstillstånd, besöksviseringar och resedokument för permanent boende i Kanada. Det fattas emellertid inte några beslut i ärendena på centrumen utan de ansökningar som tas emot skickas vidare till visumkontoren på utlandsmyndigheterna där beslut fattas av utsända handläggare från IRCC.

För personer med permanent uppehållstillstånd i Kanada och kanadensiska medborgare finns det en begränsad möjlighet att överklaga ett negativt beslut från IRCC till Immigration Appeal Division (som är en del av IRCC). Överklagandena rör bland annat avvisning eller bosättningskrav för personer med permanent uppehållstillstånd. Ett annat alternativ är att hos en Federal Court of Appeal ansöka om tillstånd för en juridisk översyn av hur ett beslut har fattats i ett specifikt ärende.

Canada Borders Service (CBS) upprätthåller migrationslagar vid Kanadas gränser och är ansvarigt för arrestering, häktning och avvisning av individer som inte tillåts att vistas i Kanada. CBS lyder under Ministry of Public Safety.

Kanadensiska Utrikesministeriet inspekterar sina utlandsmyndigheter och migrationsverksamheten inspekteras som en del av utlandsmyndigheternas verksamhet. IRCC genomför därutöver egna inspektioner av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Normalt genomförs omkring fyra inspektioner per år.

### 7.3.3 Storbritannien

The Home Office<sup>1</sup> har det övergripande ansvaret för migrationsfrågor i Storbritannien. Migrationspolitiken utformas av the International and Immigration Policy Group som utgör en del av the Home Office. UK Visas and Immigration (UKVI) är en annan del av the Home Office och UKVI arbetar både i Storbritannien och globalt med att handlägga och besluta i viserings- och uppehållstillståndsärenden (arbetstillstånd erbjuds inte längre i Storbritannien, men visum kan erhållas för arbete – work visas).

I migrationsärenden där sökanden inte vistas i Storbritannien använder UKVI sig av en blandning av regionalt beslutsfattande runt om i världen och centralt beslutsfattande i Storbritannien. Besöksvisum behandlas företrädesvis regionalt medan uppehållstillstånd behandlas centralt. Ansökningar om uppehållstillstånd från sökande som befinner sig i Storbritannien behandlas centralt av UKVI. The Immigration and Asylum Chamber of Her Majesty's Courts and Tribunal Service behandlar överklaganden rörande viseringar och uppehållstillstånd.

Det kan i sammanhanget nämnas att det förutom UKVI och the International and Immigration Policy Group finns andra delar av the Home Office som arbetar med migrationsrelaterade frågor. Border Force säkrar den brittiska gränsen genom att bland annat kontrollera de människor som reser in i Storbritannien. Immigration Enforcement är ansvarigt för att förhindra oegentligheter, spåra människor som bryter mot migrationslagstiftningen och öka efterlevnaden av nämnda lagstiftning. Immigration Enforcement har också en verksamhet som arbetar med att identifiera personer som hjälper människor över gränsen till Storbritannien och som är involverade i falska visumansökningar.

---

<sup>1</sup> The Home Office är det departement i Storbritannien som har hand om inrikesfrågor.

# Del III

## Överväganden och förslag



## 8 Utmaningar i verksamheten

### 8.1 Inledning

Det finns olika typer av utmaningar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Mot bakgrund av utredningens uppdrag behandlas i detta kapitel uppgifter som utredningen bedömer skulle kunna lösas bättre med en annan ansvarsfördelning, organisation eller finansiering för verksamheten. Framställningen fokuserar på de förhållanden som råder vid utlandsmyndigheterna och tar därför inte upp andra problem som Migrationsverket arbetar med på hemmaplan. Tidigare analyser av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har redovisats i avsnitt 3.5.

För att skapa sig en bild av det aktuella läget har utredningen intervjuat ett stort antal intressenter samt besökt ambassaderna i Abu Dhabi, Addis Abeba, Amman, Bangkok, Dhaka, New Delhi och Moskva samt generalkonsulatet i Istanbul. Utredningen har även tagit del av synpunkter på migrationsverksamheten som utlandsmyndigheter lämnade till Utrikesdepartementet hösten 2015.<sup>1</sup> Vidare har såväl inspektörernas årsrapporter för åren 2012–2015 som inspektörernas rapporter från enskilda utlandsmyndigheter åren 2009–2016 utgjort underlag i detta arbete.<sup>2</sup> Dessutom har utredningen deltagit i en workshop som anordnades av Migrationsverket.<sup>3</sup> Därtill har värdefull information inhämtats vid utredningens kontakter med företrädare för Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, andra

<sup>1</sup> I anledning av inrättandet av Utrikesdepartementets samordnare för flykting- och migrationsfrågor under hösten 2015 inbjöds utlandsmyndigheterna att komma med synpunkter rörande Utrikesdepartementets arbete med migrations- och flyktingfrågor.

<sup>2</sup> Utrikesdepartementets inspektörer har uppdraget att granska chefskapet, verksamheten, organisationen och resursanvändningen vid utlandsmyndigheterna. Inspektörernas verksamhet regleras av Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet.

<sup>3</sup> Workshopen hölls den 2 november 2016 och syftet var att utifrån en övergripande kartläggning av tillståndsprocessen rörande anknytningsärenden synliggöra vem som gör vad under processen samt identifiera var eventuella problem finns utifrån hur processen ser ut i dag.

delar av Regeringskansliet, Migrationsverket och andra myndigheter och organisationer (se närmare avsnitt 2.2). Statistik och prognoser avseende antalet ansökningar och handläggningstider för uppehålls- och arbetstillstånd och viseringar har hämtats från Migrationsverket och Utrikesdepartementet.

Utredningen har på basis av nämnda information valt att lyfta fram följande frågor som mest angelägna för verksamheten: de stora skiftningarna i antalet sökande (avsnitt 8.2), vägledning och stöd till utlandsmyndigheterna för utvecklingen av migrationsverksamheten (avsnitt 8.3), en oklar ansvarsfördelning (avsnitt 8.4), en oflexibel budgetordning (avsnitt 8.5), statistik och prognoser (avsnitt 8.6), samordning, kommunikation, information och styrning (avsnitt 8.7), samt personal- och utbildningsfrågor (avsnitt 8.8).

## 8.2 Stora skiftningar i antalet sökande

### 8.2.1 Anknytningsärenden

#### Antalet anknytningsärenden åren 2011–2016

Det allt osäkrare läget i många konflikthärदार har under senare år bidragit till att antalet människor på flykt i världen har ökat till nivåer som inte skådats sedan andra världskriget. Enligt UNHCR<sup>4</sup> var över 60 miljoner människor runt om i världen på flykt år 2015. För Sveriges del ökade asylansökningarna mellan åren 2011 och 2012 från 29 600 till 43 900. Därefter har antalet ansökningar fortsatt att växa; 54 200 år 2013, 81 300 år 2014 och 162 900 år 2015.<sup>5</sup> En betydande nedgång har skett under år 2016.

De senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande till Sverige, varav en hög andel beviljats uppehållstillstånd, har lett och fortsätter leda till många ansökningar om familjeåterförening. Utvecklingen har inneburit en ökad arbetsbelastning för flera utlandsmyndigheter. I nuläget är utlandsmyndigheterna i Mellanöstern och Nordafrika särskilt ansträngda.

---

<sup>4</sup> UNHCR står för United Nations High Commissioner for Refugees och det är FN:s flyktingorgan.

<sup>5</sup> Uppgifter hämtade från Migrationsverkets hemsida den 22 juni 2016, <http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598173/1460036885615/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+2000-2015.pdf>.

Statistiska uppgifter över inkomna anknytningsärenden åren 2011–2016 har sammanställts och tagits in i figur 8.1.<sup>6</sup>

**Figur 8.1** Inkomna anknytningsärenden åren 2011–2016

År	Antal inkomna ärenden
2011	64 300
2012	64 800
2013	66 200
2014	76 300
2015	70 000
2016	79 800

Källa: Migrationsverket

Av Migrationsverkets statistik framgår att antalet inkomna anknytningsärenden har ökat under åren 2011–2016. Den kraftiga ökningen av antalet asylsökande hann emellertid inte få någon inverkan på antalet inkomna anknytningsansökningar under år 2015 (se dock nedan Migrationsverkets prognoser).<sup>7</sup> Totalsiffrorna ger heller inte någon bild av svängningarna mellan de olika ursprungsländerna.

Handläggningstiderna från ansökan till beslut för förstagsansökningar i anknytningsärenden har fortsatt att öka och uppgick till 314 dagar år 2015, från ett genomsnitt på 244 dagar år 2014. Orsaken till de förlängda handläggningstiderna är huvudsakligen att Migrationsverkets prövningskapacitet inte motsvarade behovet eftersom personalen deltog i registrering och mottagande av nya asylsökande samtidigt som de öppna ärendena blev allt äldre.<sup>8</sup>

### Migrationsverkets prognoser i fråga om utvecklingen av antalet sökande i anknytningsärenden åren 2017–2020

Migrationsverkets prognos från oktober 2016 har sammanställts och tagits in i figur 8.2.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Samtliga siffror innefattar både nya ärenden och ansökningar om förlängning.

<sup>7</sup> Se budgetpropositionen 2016/17:1, utgiftsområde 8 Migration, s. 18.

<sup>8</sup> Se budgetpropositionen 2016/17:1, utgiftsområde 8 Migration, s. 18.

<sup>9</sup> Migrationsverkets prognos 2016-10-25 (P5-16), s. 57. Samtliga siffror innefattar både nya ärenden och ansökningar om förlängning.

**Figur 8.2** Prognos anknytningsärenden åren 2017–2020

År	Antal ärenden som förväntas inkomma
2017	109 000
2018	81 000
2019	113 000
2020	90 500

Källa: Migrationsverket

Av Migrationsverkets oktoberprognos framgår att antalet anknytningsärenden som beräknas inkomma ökar från 70 000 ärenden år 2015 till så mycket som 109 000 respektive 113 000 ärenden år 2017 respektive år 2019.

Av prognosen framgår att den enskilt största gruppen anhöriginvandrare vid tidpunkten för prognosen var syrier. Av de som kommer att beviljas asyl under år 2017 beräknas också en stor del vara syrier. Det är därför enligt prognosen troligt att den största gruppen anhöriginvandrare kommer att utgöras av syrier under prognosperioden. Vidare anges i prognosen att antalet inkommande anknytningsärenden fortsätter vara svårberäknat. Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som trädde i kraft den 20 juli 2016, påverkar antalet ärenden. Även variationer i möjligheterna för de anhöriga att lämna in sin ansökan, till exempel på grund av andra länders gränsrestriktioner eller föreskrifter<sup>10</sup> om vart utlänningar kan vända sig om det saknas en svensk utlandsmyndighet i hemlandet, påverkar det totala antalet inkommande ärenden. Migrationsverkets antaganden om antalet inkommande anknytningsärenden visar emellertid fortsatt på en stor ökning som en konsekvens av den ökning av avgjorda asylärenden som beräknas ske år 2017.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sedan den 1 juli 2016 är det Utrikesdepartementet som utfärdar föreskrifter om var utlänningar kan vända sig om det saknas en svensk utlandsmyndighet i hemlandet (se avsnitt 4.7.3).

<sup>11</sup> Migrationsverkets prognos 2016-10-25 (P5-16), s. 57 och 58.



## 8.2.2 Övriga migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna

### Arbetsmarknadsärenden

Statistiska uppgifter över inkomna arbetsmarknadsärenden<sup>12</sup> åren 2011–2016 har sammanställts och tagits in i figur 8.3.

**Figur 8.3** Inkomna arbetsmarknadsärenden åren 2011–2016

År	Antal inkomna ärenden
2011	46 300
2012	49 300
2013	56 700
2014	52 500
2015	58 700
2016	53 300

Källa: Migrationsverket

Av Migrationsverkets statistik framgår att antalet arbetsmarknadsärenden har ökat under åren 2011–2016. Det inkom totalt 46 300 ansökningar i arbetsmarknadsärenden under år 2011 och antalet ansökningar hade ökat till 53 300 år 2016.

Den totala genomsnittliga handläggningstiden för förstagångsansökningar ökade från 103 dagar under år 2014 till 126 dagar under år 2015.<sup>13</sup> För förlängningsärenden har den genomsnittliga handläggningstiden ökat från 135 dagar år 2014 till 183 dagar år 2015. Handläggningstiden för olika kategorier av arbetsmarknadsärenden varierar kraftigt. Vissa ansökningar tenderar att vara mer arbetskrävande och tar längre tid att handlägga. Det gäller bland annat ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare för vilka det föreligger särskilda utredningskrav, till exempel inom städbranschen och byggbranschen. Den genomsnittliga handläggningstiden avseende ärenden från branscher med särskilda utredningskrav har fortsatt att öka.

Enligt Migrationsverkets oktoberprognos 2016 beräknas antalet inkommande arbetsmarknadsärenden minska från 58 700 ärenden

<sup>12</sup> Ett arbetsmarknadsärende avser arbets- och uppehållstillstånd för arbetstagare, egna företagare, gästforskare, de som ansöker inom ramen för ett internationellt utbyte samt anhöriga till personer inom dessa kategorier.

<sup>13</sup> Se budgetpropositionen 2016/17:1, utgiftsområde 8 Migration, s. 18.

år 2015 till 52 000 ärenden år 2017.<sup>14</sup> Skälet till den beräknade sänkningen är att ansökningar från medborgare i Syrien och Thailand bedöms minska i antal de kommande åren.

### Studerandeärenden

En sammanställning av Migrationsverkets statistik över inkomna studerandeärenden för åren 2011–2016 har gjorts i figur 8.4.

**Figur 8.4** Inkomna studerandeärenden åren 2011–2016

År	Antal inkomna ärenden
2011	26 300
2012	21 400
2013	19 400
2014	20 700
2015	20 400
2016	21 400

*Källa:* Migrationsverket

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd som studerande har antalet inkomna ärenden minskat från 26 300 ansökningar år 2011 till 21 400 ansökningar år 2016. Minskningen kan med stor sannolikhet sättas i samband med de avgifter som införts för studerande utanför EES-området.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ansökningar om uppehållstillstånd för studerande var 52 dagar under år 2015, en ökning med fem dagar i jämförelse med år 2014.<sup>15</sup>

Enligt Migrationsverkets oktoberprognos bedöms antalet inkommande studerandeärenden uppgå till 20 500 år 2017.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Se Migrationsverkets prognos 2016-10-25 (P5-16), s. 60.

<sup>15</sup> Se budgetpropositionen 2016/17:1, utgiftsområde 8 Migration, s. 19.

<sup>16</sup> Se Migrationsverkets prognos 2016-10-25 (P5-16), s. 60.

## Viseringar

När det gäller viseringar har antalet ansökningar sedan några år tillbaka legat förhållandevis stabilt runt 200 000, men ökade under år 2016 till cirka 227 000. Förklaringen är framför allt en kraftig ökning av ansökningar om visering från Kina, även om antalet ansökningar också ökat på andra håll, som i Thailand och Indien. Det finns följaktligen variationer mellan länder och över tid. Ett annat exempel på detta är de senaste årens minskning av antalet viseringsansökningar från Ryssland.

### 8.2.3 Utmaningar till följd av de stora skiftningarna i antalet sökande

#### Allmänt

Den hantering av anknytnings-, studerande-, arbetstillstånds- och viseringsärenden som utlandsmyndigheterna har till uppgift att utföra rör, som framgår av avsnitten 8.2.1 och 8.2.2, flera hundratusen ärenden per år. Migrationsärendena är fördelade på runt 60 utlandsmyndigheter och drygt 200 årsarbetskrafter. Därtill förstärks verksamheten vid behov. De stora skiftningarna när det gäller antalet sökande ställer höga krav på flexibiliteten i migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Verksamheten kräver även väl fungerande handläggning av ärenden, service till sökande, administration, logistik, etc. Utlandsmyndigheterna svarar också för ett omfattande arbete med kontakter och personliga besök från sökande. Till de krävande inslagen i handläggningen hör att ge sökande information om avslagsbeslut. Vidare fordras vaksamhet inför riskerna för korruption, manipulerade handlingar och människohandel.

Som nämns i avsnitt 3.3.3 beror de stora skiftningarna i antalet sökande i anknytningsärenden till stor del på externa faktorer. Framför allt att många människor har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige, vilket i förlängningen har lett till flera ansökningar om anhöriginvandring. Men även turism och andra internationella kontakter kan på sikt resultera i önskemål om anhöriginvandring.

## Ökad arbetsbelastning

På flera utlandsmyndigheter är, som tidigare nämnts, arbetsbelastningen mycket hög och leder till ökade vänte- och handläggningstider, framför allt i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.<sup>17</sup> Enligt uppgifter från vissa utlandsmyndigheter mynnar väntetiderna, både på utlandsmyndigheten och på Migrationsverket, ut i fler telefonsamtal och klagomål från frustrerade sökande samt ett växande antal kontakter med begäran om förtur.<sup>18</sup>

Flera utlandsmyndigheter vittnar om att migrationsfrågorna tar allt större resurser från den övriga verksamheten, till exempel främjande av svenska företag och export samt analys och långsiktig diplomati riktad mot flyktingkrisens grundorsaker. Det har även under utredningens resor till ambassaderna i New Delhi och Bangkok hävdats att migrationsverksamheten utgör en kärnverksamhet för ambassaden och att det är ytterst viktigt att denna, inte minst handläggningen av viseringar, löper smidigt och effektivt för att bland annat arbetet med handelsfrågor och politiskt främjande ska fungera.

## Särskilt om att tillgodose behovet av personal och lokaler

Den höga och i många fall även snabbt växande arbetsbelastningen innebär att det på många utlandsmyndigheter behövs mer personal för att hantera migrationsverksamheten, framför allt i form av utredande lokalt anställd personal men även till viss del beslutsfattare och administrativ personal. I inspektörernas årsrapport från 2014 sägs följande om bemanningen av utlandsmyndigheterna i ljuset av Syrienkrisen.

Den snabbt växande migrationsverksamheten kräver ökade personella resurser. Det gäller utsänd personal, ofta med bakgrund från Migrationsverket...<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Se bedömning i inspektörernas årsrapport för 2015, Utrikesdepartementet, 2016-03-21, s. 3, i fråga om ökade vänte- och handläggningstider i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

<sup>18</sup> Se bedömning i inspektörernas årsrapport för 2015, Utrikesdepartementet, 2016-03-21, s. 3, i fråga om fler telefon- och mejlfrågor. Se även inspektörernas årsrapport från 2014, Utrikesdepartementet 2015-03-03, s. 6.

<sup>19</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2014, 2015-03-03, s. 6.

Många utlandsmyndigheter växer och har vuxit mer eller mindre okontrollerat – som nämns ovan. Ibland tillkommer medarbetare från flera olika huvudmän utan att någon tar ett samlat grepp eller någon sorts plan över hur stor en utlandsmyndighet är tänkt att vara. I det sammanhanget bör man vara medveten om att varje ny medarbetare – både utsänd och lokalt anställd – genererar mer administration, d v s mer arbete för den administrativa gruppen...<sup>20</sup>

Även i inspektörernas årsrapport från 2015 nämns att kraftigt ökade volymer av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd medför ett behov av personaltillskott.

... Ett typexempel är kraftigt ökad volym av UAT-ansökningar (anknytningsärenden). Utan skyndsamt tillskott av åtminstone temporärt anställd lokalanställd personal växer snabbt väntetider och handläggningstiderna. Detta medför i sin tur fler telefon- och mailfrågor som besvaras av personal som redan är hårt belastad av den ökade ärendemängden. Denna utveckling med allt längre väntetider och handläggningstider kan gå snabbt och då även bli exponentiell.<sup>21</sup>

Det krävs även att det finns arbetsplatser för dem som nyanställs och behovet av större lokaler för verksamheten fordrar resurser för bygglov och ombyggnation. Om- och tillbyggnader i anledning av en växande migrationsverksamheten har till exempel gjorts i Ankara och sker i Kairo, vilket har medfört ökade fastighetskostnader. Problem med lokaldimensionering har även uppkommit på andra ställen som i Addis Abeba, Istanbul, Kampala och Teheran. I vissa fall har myndigheterna inte kunnat byggas ut eftersom man inte har fått bygglov eller processen har dragit ut på tiden av olika skäl. I några fall har man valt att tillfälligt använda anpassade containrar som utredningsrum.

Vidare måste utlandsmyndigheterna kunna hantera de ordnings- och säkerhetsproblem som följer med en tillströmning av ett stort antal sökande till besökslokaler med otillräckliga ytor och mottagningskapacitet i övrigt.

---

<sup>20</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2014, 2015-03-03, s. 7.

<sup>21</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2015, 2016-03-21, s. 3.

### 8.3 Vägledning och stöd till utlandsmyndigheterna för utvecklingen av migrationsverksamheten

De allra flesta utlandsmyndigheter är små, med upptill några tiotal anställda. Utlandsmyndigheterna har breda uppdrag som inkluderar många olika frågor och kan därför inte sägas vara specialister på just migration.<sup>22</sup> Det finns enligt flera utlandsmyndigheter också ett behov av stöd och analyser<sup>23</sup> i flera frågor som rör migration. Dessutom påpekas från vissa utlandsmyndigheter att de behöver stöd för att kunna ge information till sökande som hör av sig med olika frågor.

Utlandsmyndigheterna har inte den typ av specialister och stödfunktioner som större myndigheter som regel har, till exempel i fråga om verksamhetsutveckling, logistik, kommunikation och kundtjänst. Den ökade arbetsbelastningen medför en ännu större utmaning än tidigare i att ge utlandsmyndigheterna förutsättningar för att kunna hantera den växande migrationsverksamheten. Följande sägs om en utlandsmyndighet som påverkats av stora ärendeökningar i inspektörernas årsrapport från 2014.

Den kraftigt ökade migrationsvolymen har lett till stora utmaningar för berörda utlandsmyndigheter. Stora mängder av ofta desperata människor önskar få tillträde och hjälp. Frågor uppstår om köer och införande av bokningssystem. Hur ska man klara av att besvara alla inkommande mail- och telefonförfrågningar? Hur kan man reglera öppet- och telefontider? Hur lämnas information på hemsidor och anslag utanför ambassadernas grindar? Intrycket vi fått är att berörda utlandsmyndigheter själva försöker finna former för att hantera situationen. För utlandsmyndigheterna är det oklart till vem i Sverige man kan vända sig för att få råd och stöd, och det beror bl.a. på oklar arbets- och ansvarsfördelning mellan UD och Migrationsverket. Vi tror att det finns skäl att se över detta.<sup>24</sup>

Av inspektörernas rapport framgår att det är en utmaning att se till att det finns resurser för att utlandsmyndigheterna ska få vägledning och stöd för att utveckla verksamheten och arbeta på ett mer ändamålsenligt sätt. Som framgår av rapporten förändras behoven på

---

<sup>22</sup> Jämför avsnitt 8.8.3 när det gäller brister i utbildning och förberedelser för personal som ska arbeta med migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna.

<sup>23</sup> Exempel på analyser som efterfrågas är hur andra länders gränskontroller kommer att påverka verksamheten, hur de nya reglerna kring anhöriginvandring ser ut samt hur många av de asylsökande som kommer att få permanenta uppehållstillstånd i Sverige.

<sup>24</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2014, 2015-03-03, s. 6.

migrationsområdet vid den kraftigt ökade migrationsvolymen och det behövs även stöd för att kunna möta fluktuationer i migrationsverksamheten. Av rapporten kan också utläsas att utlandsmyndigheterna ibland inte vet vem man ska vända sig till för att få stöd och vägledning.

Som nämns i avsnitt 8.2.3 måste migrationsverksamheten utomlands vara flexibel för att hantera stora skiftningar i arbetsbelastningen. De arbetssätt som rått under tidigare decennier och före digitaliseringen behöver inte vara de bästa eller mest effektiva. För att kunna anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden krävs förutsättningar för utveckling av processer och nya arbetssätt. Utrikesdepartementet är huvudman för utlandsmyndigheterna och den verksamhet som bedrivs där, men är varken kunnigt i migrationsärenden eller resurssatt för att hantera, stödja eller ge service i förvaltningsärenden generellt. Av samma skäl har departementet begränsade möjligheter att påverka kvaliteten i handläggningen. Kunskapen om uppehålls- och arbetstillståndsärenden finns i stället hos Migrationsverket, liksom kompetens och bemanning för utveckling av processen.

## 8.4 Oklar ansvarsfördelning

### 8.4.1 Dagens reglering av ansvarsfördelningen

Ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna regleras i flera olika författningar samt i överenskommelser och samrådsdokument. Utlandsmyndigheternas ansvar för migrationsärenden regleras i viseringskodexen, utlänningsförordningen och förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (se avsnitten 5.4.2–5.4.7).

Ansvar för att bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet vilar på Migrationsverket enligt förordningen med instruktion för Migrationsverket.<sup>25</sup> Förordningen innehåller också bestämmelser om att Migrationsverket får placera ut personal – sambandsmän – på utlandsmyndigheterna i syfte att effektivisera genomförandet av

---

<sup>25</sup> Se 2 § första stycket 9.

uppgifter inom migrationsområdet.<sup>26</sup> Det närmare innehållet i Migrationsverkets verksamhets- och processtödande ansvar bestäms på olika sätt. Sambandsmännens uppdrag fastläggs i samrådsdokument mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket (se avsnitt 5.5.3). Regleringen av det it-stöd som Migrationsverket bistår utlandsmyndigheterna med finns i förvaltningsöverenskommelsen om teknisk utrustning mellan Regeringskansliet och Migrationsverket (se avsnitt 5.5.4).<sup>27</sup> Migrationsverkets ansvar för att personal på utlandsmyndigheterna får lämplig utbildning och fullständiga, exakta och aktuella upplysningar om relevant EU-rätt och nationell rätt, samt för att se till att viseringshandläggningen regelbundet kontrolleras, framgår av en överenskommelse från år 2011 mellan bland annat Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Migrationsverket rörande ansvarsfördelningen av olika uppgifter som föreskrivs i viseringskodexen (se avsnitt 5.5.5). Bestämmelser om Migrationsverkets uppgifter vid inspektioner av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet finns i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet (se avsnitt 5.5.5). Det finns även verksamhets- och processtödande uppgifter som Migrationsverket i dag utför men som inte är reglerade. Ett exempel på detta är arbetet med en pool av personal för förstärkningar av utlandsmyndigheterna (se avsnitt 5.5.3). Arbetet tar 30 procent av en årsarbetskraft i anspråk och omfattar all administrativ hantering runt poolen och att välja ut lämpliga personer till de utlandsmyndigheter som är i behov av hjälp. Det är emellertid Utrikesdepartementet som har huvudansvaret för att bemanna utlandsmyndigheterna.

Därjämte har utlandsmyndigheterna enligt förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen ett ansvar för att biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i ärenden enligt utlänningslagstiftningen (se avsnitten 5.4.1 och 5.4.8).<sup>28</sup> Vad som ingår i de biträdande uppgifterna är inte reglerat.

---

<sup>26</sup> Se 2 § sista stycket.

<sup>27</sup> Se FA2011/27/IT, januari 2011, med tillägg bland annat år 2015.

<sup>28</sup> Se 3 kap. 9 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.



## 8.4.2 Följder av den oklara ansvarsfördelningen

Otydligheterna leder till att det är svårt att veta hur långt Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas respektive Migrationsverkets ansvar för verksamheten sträcker sig. Detta inverkar negativt på den strategiska planeringen och långsiktiga utvecklingen av migrationsverksamheten utomlands. Det inverkar också på den löpande verksamheten där den oklara ansvarsfördelningen bland annat har medverkat till att det för utlandsmyndigheterna är ovisst om man ska vända sig till Utrikesdepartementet eller Migrationsverket för att få stöd och råd bland annat i fråga om hur myndigheten bör hantera service och kommunikation, såsom mejl- och telefonförfrågningar och system för tidsbokning, framför allt när verksamheten snabbt ökar i omfattning (se avsnitt 8.3). Det är inte heller klart om utlandsmyndigheterna ska vända sig till Regeringskansliets it-avdelning eller till Migrationsverkets it-kundtjänst när olika problem uppstår. Vidare har utformningen av ansvarsfördelningen lett till att det är oklart hur kostnaderna ska fördelas mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket till exempel i fråga om förstärkningspoolen (se avsnitt 5.5.3) och resor i samband med utbildningar och kontroller (se avsnitt 5.5.5). Vagheter i regleringen riskerar också att leda till att utlandsmyndigheterna inte vet vad man kan kräva för typ av stöd samt att Migrationsverket inte känner till vad som förväntas av dem i den stödjande verksamheten. Detta kan bland annat medföra att ingen part tar ett aktivt ansvar för att förutse och förebygga problem i ett tidigt skede, att Migrationsverket – som har kunskapen och verktygen – inte ser att det fullt ut kan ta ansvar för att identifiera behov som finns hos enskilda utlandsmyndigheter eller som är gemensamma för många samt för att agera och hitta lösningar på dessa. Det kan också innebära oklarheter om en utlandsmyndighet är intresserad av en ny typ av stöd till verksamheten som inte Migrationsverket ser att det har möjlighet att bistå myndigheten med.

Det är inte heller tydligt vad som ingår i utlandsmyndigheternas uppgift att biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i ärenden enligt utlänningslagstiftningen. De diffusa gränserna har medfört oklarheter bland annat i fråga om vad som hör till utlandsmyndigheternas och Utrikesdepartementets kostnader för verksamheten respektive vad som ska hänföras till Migrationsverkets kostnader för utlandsmyndigheternas biträdande verksam-

het. Problem med kostnadsfördelningen har uppkommit när det gäller postbefordran av passämnena, uppehållstillståndskort och ansökningshandlingar från Migrationsverket till utlandsmyndigheterna samt befordran av ansökningar som lämnats in vid utlandsmyndigheterna till Migrationsverket. Fram till årsskiftet 2014/2015 har Utrikesdepartementet stått för denna kostnad men i dag faktureras Migrationsverket. På samma sätt som när det gäller det verksamhets- och processtödande ansvaret kan förhållandet att regleringen inte är tydlig medföra att Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inte vet vilken hjälp de kan begära från utlandsmyndigheterna samt att utlandsmyndigheterna inte känner till vad skyldigheten innebär. Detta kan vara problematiskt när det uppkommer ett behov av att få biträde av utlandsmyndigheterna med en viss uppgift.

## **8.5 Oflexibel budgetordning**

### **8.5.1 Tillfälliga medel försvårar en långsiktig planering av verksamheten**

Utlandsmyndigheternas arbete med migrationsärenden innebär betydande resursmässiga utmaningar. De stora skiftningarna i antalet sökande medför ett behov av en flexibel resurssättning. I dag finansieras verksamheten under utgiftsområde 1 Rikets styrelse, från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Utrikesdepartementet har i flera år erhållit ytterligare resurser i form av tillfälliga medel för att hantera en prognostiserad ökning av migrationsärenden på utlandsmyndigheterna. För år 2016 tilldelades Utrikesdepartementet tillfälliga medel om 20 000 000 kronor för särskilda kostnader för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Inför år 2016 uppgick dock det äskade behovet från utlandsmyndigheterna till 38 000 000 kronor. Det förhållandet att delar av migrationsverksamheten inom utrikesförvaltningen bedrivs med tillfälliga medel innebär en ineffektiv hantering av bemanning och resurser och motverkar en önskad långsiktig planering.

## 8.5.2 Brister i helhetssynen

Migrationsverksamheten vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna finansieras under olika utgiftsområden. Som nämns i avsnitt 8.5.1 finansieras migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna under utgiftsområde 1 Rikets styrelse, från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Migrationsverkets verksamhet finansieras från anslaget 1:1 Migrationsverket, under utgiftsområde 8 Migration. Merparten av övriga kostnader för migrationsverksamheten belastar också utgiftsområde 8, till exempel domstolsprövningen av migrationsärenden som finansieras under anslag 1:4 Domstolsprövning i utlänningsmål. Även Kriminalvårdens verksamhet vid tvångsvisa utresor vid återvändande finansieras under utgiftsområde 8, anslag 1:7 Utresor för avvisade och utvisade. Vidare ersätts kommunerna för kostnader i samband med mottagandet av ensamkommande barn genom anslag 1:2 Ersättningar och bostadskostnader, under utgiftsområde 8.

Samtliga anslag under utgiftsområde 8 Migration utgör delar i en sammanhängande migrationsprocesskedja, där varje aktör ansvarar för sin verksamhet. Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna utgör också en del av denna processkedja. Det förhållandet att migrationsverksamheten i Sverige och utomlands inte finansieras från samma utgiftsområde försvårar en helhetssyn och en samlad bedömning av resursbehovet för Sveriges hela migrationsverksamhet.

## 8.6 Statistik och prognoser

Relevant och tillräckligt underlag för uppföljning och planering av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna behövs, men saknas i dag. Det orsakar bland annat problem för utrikesförvaltningen när verksamhetens effektivitet och kostnader ska följas upp, liksom för planering av var och i vilken omfattning verksamhet behöver finnas utomlands framöver. Informationen bör gå att få fram från Migrationsverkets ärendehanteringssystem och andra källor hos Migrationsverket, men har inte sammanställts i form av statistik och prognoser i tillräckligt hög grad utifrån de behov som gäller migrationsverksamheten utomlands.

## **8.7 Samordning, kommunikation, information och styrning**

### **8.7.1 Samordningen kring migrationsfrågorna**

Utredningen har noterat att samordningen mellan Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet i frågor som rör migrationsverksamheten bör kunna förbättras, framför allt vad gäller strategiska samråd mellan parterna. Även samordningen mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna behöver enligt vissa utlandsmyndigheter bli bättre, liksom samordningen mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

Det är Migrationsverket som ansvarar för processerna i uppehålls- och arbetstillståndsärendena, och utlandsmyndigheterna vidtar endast åtgärder i dessa ärenden enligt anvisningar från verket. Ett exempel på bristande samordning är att Migrationsverket under år 2016 beslöt att avarbeta uppskattningsvis 11 000 anknytningsärenden, som legat i balans hos myndigheten. Utan att förvarna eller föreslå Utrikesdepartementet en förstärkning av utlandsmyndigheterna uppmanade då Migrationsverket berörda sökande att kontakta en utlandsmyndighet inom 14 dagar. Följden blev desperata sökande, en pressad arbetssituation samt att väntetiderna för en utredning på berörda utlandsmyndigheter växte från några veckor till flera månader.

### **8.7.2 Informationsflödet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna**

#### **Kommunikationsvägarna**

Några utlandsmyndigheter uppger att det saknas tydliga kommunikationsvägar mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna avseende frågor och problem. Dessa utlandsmyndigheter anger att de är hänvisade till flera olika alternativ för kommunikationen samt att de svar som erhålls kan variera, eftersom de inte samordnas inom Migrationsverket. Det är enligt vissa utlandsmyndigheter också svårt att få tag på den handläggare på Migrationsverket som hanterar ett visst ärende, vilket är extra problematiskt när brådskande information måste lämnas. Några utlandsmyndigheter uppger också att de inte har någon kontaktperson på Migrationsverket.

Företrädare för Migrationsverket håller inte med om att det saknas tydliga kommunikationsvägar och kontaktpersoner. Utlandsmyndigheterna har enligt verket alltid en möjlighet att kontakta Migrationsverket via enheten för samband och utrikesstöd (ESU) eller så kan man höra av sig direkt till prövningsverksamheten i en ärende-relaterad fråga. Det är migrationssambandsmännen som är kontaktpersoner för utlandsmyndigheterna. De utlandsmyndigheter som hör till en region som inte har någon migrationssambandsman, det vill säga i huvudsak Schengenområdet och Amerika, har ESU:s back-office som närmaste kontakt. Enligt Migrationsverket har information om befintliga kommunikationsvägar och kontaktpersoner emellertid inte nått fram till all personal på utlandsmyndigheterna.

### **Information om pågående och vidtagna åtgärder samt återkoppling**

Flera utlandsmyndigheter uttrycker att Migrationsverket inte lämnar tillräcklig information om pågående och vidtagna åtgärder i enskilda ärenden. Det brister även enligt vissa utlandsmyndigheter i Migrationsverkets återkoppling till utlandsmyndigheterna när det gäller andra frågor som myndigheterna har tagit upp med verket. Vidare anser vissa utlandsmyndigheter att de inte inbjuds till att vara delaktiga vid Migrationsverkets analyser, verksamhetsutveckling och antagandet av nya rutiner.

Företrädare för Migrationsverket uppger att man kan förstå att det finns synpunkter när det gäller samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och verket. Sedan början av år 2015 pågår ett djupgående utvecklingsarbete i syfte att förbättra detta. ESU ska fungera som länken mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverkets övriga verksamhet samt företräda utlandsmyndigheternas perspektiv i Migrationsverkets processer. Flera förbättringar har beslutats och genomförts, bland annat ett mer systematiskt arbete med de frågeställningar som utlandsmyndigheterna tar upp med Migrationsverket. Likaså har verkets utplacerade migrationssambandsmän ett tydligare uttalat regionalt uppdrag att stödja utlandsmyndigheterna i sin region.

## Kännedom om hur utlandsmyndigheterna arbetar

Personal på Migrationsverket känner enligt vissa utlandsmyndigheter inte till hur utlandsmyndigheten arbetar och vad den kan bistå med för typ av hjälp. Det har också visat sig svårt för Migrationsverket att nå ut med information inom sin egen organisation om vad som kan begäras av olika utlandsmyndigheter. Det är till exempel inte ovanligt att medarbetare hänvisar sökande till fel utlandsmyndighet eller begär information om landet i fråga som verket redan har fått eller sådant som utlandsmyndigheten inte kan ordna.

Enligt företrädare för Migrationsverket är informations- och kunskapspridning en ständig utmaning som verket arbetar aktivt med att förbättra. Utmaningen blev än större efter år 2015 då myndighetens personalstyrka ökade kraftigt, med flera tusen anställda under mycket kort tid.

## Information om Migrationsverkets handläggning

Anställda vid vissa utlandsmyndigheter har svårt att svara på frågor om hur lång handläggningstiden är för uppehålls- och arbetstillståndsärenden eftersom de inte känner till hur Migrationsverket prioriterar bland ärendena eller i vilken ordning beslut fattas.

Enligt företrädare för Migrationsverket är de statistiksystem som finns tillgängliga hos verket inte fullt ut anpassade för utlandsmyndigheternas verksamhet och uppgifter som utlandsmyndigheterna skulle kunna dra nytta av är inte heller alltid lättillgängliga för dem. I stället får utlandsmyndigheterna vända sig till Migrationsverket för att få information om handläggningstider och arbetssätt. Även inom detta område finns det enligt Migrationsverket en stor förbättringspotential.

## Begäran om underlag i ärenden

Det är inte ovanligt att utlandsmyndigheter pekar på att den utredning Migrationsverket begär i anknytningsärenden är oklar eller alltför omfattande utifrån de rutiner som gäller, vilket leder till merarbete för utlandsmyndigheterna. En annan synpunkt från somliga

utlandsmyndigheter är att tillståndsenheterna arbetar på olika sätt, vilket leder till förvirring och oklarheter.

Enligt företrädare för Migrationsverket arbetar såväl kvalitetsavdelningen som den operativa verksamheten på Migrationsverket med att komma tillrätta med detta, men verket framhåller också att handläggningen i många fall sker smidigt för alla involverade parter.

## Översättning av information

De lokalt anställda medarbetarna på en utlandsmyndighet arbetar såväl med uppehålls- och arbetstillståndsärenden som med viseringshandläggning. Deras arbete berörs av olika typer av information från Migrationsverket och Utrikesdepartementet som ofta är författad på svenska, till exempel information om nya lagar, instruktioner till utlandsmyndigheterna angående vilken information som bör lämnas i en viss fråga eller instruktioner om hur vissa ansökningar ska hanteras i ett it-system. Informationen måste översättas till engelska, vilket inte alltid Migrationsverket och Utrikesdepartementet gör i dag. I stället får översättningen göras lokalt på varje utlandsmyndighet. Detta upplevs som ett problem på några utlandsmyndigheter eftersom det tar tid för den utsända migrationspersonalen.

## Öppettider på Migrationsverkets it-kundtjänst

Migrationsverkets it-sektion har en kundtjänst i Norrköping med bemanning från kl. 06.00–24.00 på vardagar och kl. 08.00–19.00 på helger. Nuvarande öppettider leder till att utlandsmyndigheter i vissa delar av världen inte kan få hjälp under stora delar av sin verksamhets tid. Ett exempel på detta är ambassaden i Peking som inte kan nå it-kundtjänsten förrän kl. 13.00<sup>29</sup> lokaltid en vardag. Vid ett driftstop på natten eller morgonen ligger den del av arbetet som är beroende av fungerande it-system nere under fem timmar, det vill säga mer än halva arbetsdagen.

---

<sup>29</sup> Tidpunkten då ambassaden i Peking når Migrationsverkets it-kundtjänst varierar mellan kl. 12.00 och kl. 13.00, eftersom Kina inte tillämpar sommar- och vintertid.

## Tillgång till Migrationsverkets intranät

En fråga som har tagits upp av migrationshandläggare på flera utlandsmyndigheter är att de behöver ha tillgång till Migrationsverkets intranät för informationsinhämtning, till exempel när det gäller nyheter på migrationsområdet, handböcker, lagar, domar, etc.

### 8.7.3 Extern kommunikation med sökande

Många utlandsmyndigheter tar emot stora mängder av telefonsamtal och mejl i migrationsärenden. Frågorna rör till exempel var en ansökan kan lämnas in, hur en ansökan ska fyllas i, vilka handlingar som ska bifogas, handläggningstider, skälen till avslag i ett visst ärende, uppehållstillståndskort, m.m. Vissa förfrågningar rör utlandsmyndigheternas hantering men det är inte ovanligt att de är närmare relaterade till Migrationsverkets verksamhet. Besvarandet av telefonsamtal och mejl är en betydande arbetsuppgift som huvudsakligen sköts av de lokalt anställda på utlandsmyndigheterna.

Mängden migrationsärenden som hanteras av en utlandsmyndighet ställer stora krav på extern kommunikation med sökande och andra berörda personer, såväl när det gäller själva besvarandet av telefonsamtal och mejl som i fråga om planeringen av kommunikation, bland annat formulering av budskap och produktion av texter och annat material. Utlandsmyndigheterna får inte något egentligt stöd i arbetet med kommunikation till sökande, utan frågan får i hög grad drivas av respektive myndighet.

Hanteringen av migrationsärenden kräver även väl fungerande system för service till sökande, till exempel tidsbokningssystem. Även på detta område är utlandsmyndigheterna i hög grad utlämnade till sin egen förmåga, trots att de i allmänhet är små och inte har de specialistfunktioner som större myndigheter har. Hanteringen av tidsbokningar för muntlig utredning med sökande på utlandsmyndigheterna sköts i dag av de lokalt anställda medarbetarna. Det handlar om inbokningar av tider för intervjuer, avbokning och byte av tider, m.m. I vissa regioner är det relativt vanligt att sökande först bokar tid på en utlandsmyndighet och därefter bokar en ny tid på en annan närliggande myndighet som har kortare väntetid. Tidsbokningen tar mycket tid i anspråk, i vissa fall nära en årsarbetskraft. Oftast sköts uppgiften manuellt via e-post eller telefon. Ett online-tidsboknings-



system som är gemensamt för flera utlandsmyndigheter är emellertid under utarbetning på Migrationsverket. Hittills är befintliga system inte tillräckligt väl anpassade till utlandsmyndigheternas behov.

### **8.7.4 Riktlinjer för hur migrationsarbetet bör utföras**

Utlandsmyndigheterna har olika rutiner för hur de hanterar migrationsärenden, eftersom det inte finns några gemensamma styrande riktlinjer för hur migrationsarbetet bör utföras. Avsaknaden av riktlinjer påverkar enhetlighet och kvalitet samt skapar osäkerhet om vad som förväntas. Med osäkerhet kan följa att utlandsmyndigheterna vidtar åtgärder som de egentligen inte behöver utföra, gör för mycket eller gör för lite, vilket i sin tur för med sig behov av kompletteringar. Sådana felbedömningar inverkar menligt på effektiviteten. Några utlandsmyndigheter efterfrågar därför klarare och mer enhetliga riktlinjer, rutiner och manualer för arbetet. Vissa utlandsmyndigheter uppger även att det finns en oklarhet i fråga om vad de utsända migrationshandläggarna förväntas göra i det dagliga arbetet. Skälet till oklarheten anges vara avsaknaden av en tillräckligt klar och detaljerad arbetsbeskrivning.

## **8.8 Personal- och utbildningsfrågor**

### **8.8.1 Tillsättningen av migrationshandläggare**

Det är generellt sett många anställda på Migrationsverket som ansöker om tjänsterna som migrationshandläggare på utlandsmyndigheterna. Enligt personalenheten på Utrikesdepartementet har man där ibland svårt att bedöma sökandes kompetens för arbetet eftersom han eller hon kommer från en annan verksamhet och har en annan bakgrund än de flesta andra som söker tjänster inom Utrikesdepartementet. Departementet har möjlighet att be om referenser från Migrationsverket för kortlistade kandidater till handläggartjänsterna. Ett problem är att Utrikesdepartementets och Migrationsverkets rekryteringsprocesser till migrationshandläggare respektive migrationssambandsmän inte är koordinerade eller sker på ett sammanhållet och strategiskt sätt.

### 8.8.2 En tillräcklig beredskap av kvalificerad personal i förstärkningspoolen

Det finns rutiner för att utöka bemanningen när snabba förändringar sker i fråga om inkommande ärenden (se avsnitt 5.3.2). Enligt personalenheten på Utrikesdepartementet fungerar samarbetet med Migrationsverket rörande förstärkningspoolen bra. Migrationsverket föreslår en person ur förstärkningspoolen som man anser passar till arbetet som migrationshandläggare på aktuell ambassad och enligt Utrikesdepartementet brukar verket göra adekvata bedömningar. I vissa fall är det emellertid svårt att hitta en lämplig person. Det gäller särskilt när det krävs språkkunskaper, som ryska eller franska, eller när en ambassad behöver förstärkning av en mer erfaren migrationshandläggare. Även när någon blir sjuk och det är mer ont om tid än vanligt kan det uppstå problem med att få fram en passande kandidat. Ett annat bekymmer som uppstår ibland är att den tilltänkta migrationshandläggaren, som har ansökt till förstärkningspoolen, inte "släpps" av sin chef på Migrationsverket. Det föreligger således vissa svårigheter i fråga om att ha en tillräcklig beredskap av kvalificerade personer för förstärkningar.

### 8.8.3 Förberedelser inför en utlandsstationering och utbildning under anställningstiden

*Migrationshandläggarna* förbereds enligt vissa utlandsmyndigheter inte tillräckligt inför en utlandsstationering. Arbetsuppgifterna på en utlandsmyndighet skiljer sig i stor utsträckning från arbetet på Migrationsverket, där personalen i mycket begränsad omfattning handlägger viseringsärenden. Migrationshandläggare på några utlandsmyndigheter upplever att Utrikesdepartementet förutsätter att handläggarna är självgående och hanterar alla ärendeslag utan närmare utbildning, direkt när de kommer till utlandsmyndigheten. Den av migrationshandläggarna efterfrågade utbildningen bör omfatta såväl ärende-relaterad information som en bredare migrationspolitisk introduktion. Det saknas även enligt några migrationshandläggare en introduktion för andra delar av arbetet på en utlandsmyndighet, till exempel grundläggande diplomati, samverkan med övriga medlemsstater inom ramen för det lokala Schengensamrådet, m.m.

I årsrapporten för 2015 behandlar inspektörerna ledarskap på stora myndigheter. En aspekt som de tar upp till följd av den på senaste året ökade och komplexa migrationen är bättre förberedelser för *myndighetschefer* inför stationering och bättre uppföljning i hemorganisationen av hur verksamhetsområdet hanteras på utlandsmyndigheterna.

På vissa UM är migrationsfrågorna i dag en mycket betydande del av verksamheten, och vi har t ex sett en mycket stor ökning på myndigheter främst – men inte enbart – i MENA<sup>30</sup>- och ASO<sup>31</sup>-regionerna. Därmed blir också migrationsfrågorna en ledarskapsfråga. UM-chefer som berörs av detta behöver dels ha en viss kunskapsmassa, dels följa frågorna på ett övergripande plan. Även här tror vi att bättre förberedelser för berörda chefer inför stationering och bättre uppföljning i hemmaorganisationen av hur verksamhetsområdet hanteras på underlydande UM är av stor vikt.<sup>32</sup>

Även i årsrapporten för 2014 tas förberedelser av chefer och medarbetare inför stationering upp.

På många ambassader med utvecklingssamarbete och migrationsfrågor finns det fortfarande utbildningsbehov när det gäller personalens förberedelser för stationering... På ambassader med en omfattande migrationsverksamhet är det viktigt att chefen har kunskaper om migrationshantering och migrationspolitik. De berörda chefer och medarbetare som ska stationeras på en ambassad där utvecklingssamarbete och/eller migrationsfrågor är en huvuduppgift bör erbjudas att delta i ordentliga förberedelseprogram på UD, Sida och Migrationsverket...<sup>33</sup>

Inspektörerna har i sin årsrapport från 2013 tagit upp avsaknaden av välkomst- och överlämnanderutiner.

Genomtänkta välkomst- och överlämnanderutiner för nyanlända respektive nyanställda är något som fortfarande saknas på många håll. Den arbetsinsats som krävs för att skapa ett välkomnande introduktionspaket lönar sig i längden och kan med fördel kompletteras med en checklista vid tjänstgöringens avslutande. För in detta i arbetsordningen! På några ambassader utser man en mentor för varje nyanländ, vilket fungerar utmärkt och kan nämnas som en ”best practice”.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> MENA är en engelskspråkig förkortning för begreppet "Mellanöstern och Nordafrika", Middle East and North Africa.

<sup>31</sup> ASO står för Asien- och Oceanien.

<sup>32</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2015, 2016-03-21, s. 5.

<sup>33</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2014, 2015-03-03, s. 8.

<sup>34</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2013, 2014-03-11, s. 7.

*Lokalt anställd personal* utbildas internt på utlandsmyndigheterna och har begränsad kännedom om hur Migrationsverket handlägger uppehålls- och arbetstillståndsärenden. Detta reducerar de lokalt anställdas möjligheter att se sin del i processen samt att förstå eller förutse Migrationsverkets behov vid utredningen av ärendena och ställa relevanta följdfrågor vid intervjuerna. Mot bakgrund av att de lokalt anställda medarbetarna ofta arbetar under lång tid på en myndighet står de för kontinuiteten i verksamheten och är således viktiga för myndigheten. Det vore därför, enligt flera utlandsmyndigheter, en värdefull investering att låta de lokalt anställda medarbetarna utbildas i Sverige och få besöka Migrationsverket. I fråga om kompetensutveckling för lokalt anställda medarbetare framför inspektörerna i sin årsrapport från 2014 följande.

De lokalt anställda efterfrågar ofta olika former av *kompetensutveckling* men vi ser sällan att man utformat särskilda kompetensutvecklingsplaner för var och en. Det är naturligtvis inte möjligt att bekosta insatser för alla under ett och samma år men planerade satsningar över en längre tid borde vara fullt möjliga. När allt fler arbetsuppgifter som tidigare utförts av utsänd personal överförs till lokalt anställda medarbetare blir kompetenshöjande åtgärder desto viktigare.<sup>35</sup>

Vissa utlandsmyndigheter upplever att de inte har möjlighet att framställa *önskemål om utbildningar för sin personal*. Ett exempel på en utbildning som det anges finnas ett behov av är dokumentkontroll, vilket också är en viktig fråga ur ett säkerhetsperspektiv.

---

<sup>35</sup> Se inspektörernas årsrapport från 2013, 2014-03-11, s. 6.

## 9 Överväganden och förslag

### 9.1 Inledning

Två utgångspunkter för den svenska migrationspolitiken är att det ska vara enkelt för människor att ansöka om visering och uppehållstillstånd och att ansvariga myndigheters prövning ska vara kostnadseffektiv och rättssäker. Mot den bakgrunden har utredningen haft att bedöma om den nuvarande modellen för arbetsfördelning och finansiering av utlandsmyndigheternas handläggning är lämplig eller om det finns lösningar som är mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva.

Under det år som utredningen har bedrivits har migrationsfrågorna stått i centrum för den politiska uppmärksamheten. Antalet asylsökande har de senaste åren först stigit dramatiskt för att sedan efter en skärpning av regelverket sjunka ner till avsevärt lägre nivåer. Flyktingvågens följder är emellertid fortsatt omfattande och ställer stora krav på flera delar av statsförvaltningen liksom på kommuner och landsting. Under kommande år väntas alltfler önskemål om anhöriginvandring. Till detta kommer andra former av migration som är av stor betydelse för berörda sökande liksom för svenska företag och utbildningsanstalter. Det förväntat ökade söktrycket under kommande år gör det särskilt angeläget att tillvarata alla möjligheter till förbättringar och effektiviseringar i förvaltningssystemet.

Utredningens bedömning är att samspelet mellan Migrationsverket och ambassaderna uppvisar funktionsbrister och därför behöver förbättras. Ansvarsfördelningen är i vissa delar oklar och behöver förtydligas. Personalpolitiken bygger på ett system av tjänstledigheter och tillfälliga förordnanden som inte är optimalt. En reformerad modell för ansvar och finansiering kan stimulera till en mer aktiv omvärldsbevakning och ett mer intensivt utvecklingsarbete. Det bör

kunna främja förnyelse och bidra till att möjliga rationaliseringsvinster tas till vara.

## 9.2 Överväganden

### 9.2.1 Två sorters effektivitet i statsförvaltningen

En central fråga för utredningen har varit att undersöka i vilken utsträckning som nuvarande ordning är effektiv och ändamålsenlig. Detta är en klassisk uppgift för granskare av olika slags verksamheter, inte minst offentliga. En stor del av Riksrevisionens resurser ägnas åt något som kallas just ”effektivitetsrevision”. I katalogen över statsbudgetens politikområdesmål är få ambitioner så ofta och eftertryckligt betonade som just denna strävan efter effektivitet.<sup>1</sup>

Innebörden av begreppet är dock inte självklar. I förklaringar av den åsyftade effektiviteten figurerar ofta sådana ingredienser som ”god resurshushållning” och ”hög grad av måluppfyllelse”. I engelskspråkig litteratur kallas det förstnämnda ofta ”efficiency” medan det senare brukar gå under sådana benämningar som ”effectiveness” eller ”efficacy”. För relationen mellan resursförbrukning och resultat används därutöver sådana termer som produktivitet och ”performance”.

Vart och ett av dessa uttryck kan förses med hela knippen av tänkbara preciseringar. Resurshushållning handlar inte enbart om kortsiktiga penningflöden utan också om naturtillgångar, humankapital och sociala strukturer. Lika rikhaltigt är registret av verksamhetsmål, som utöver explicita syften i olika politiska beslut och författningar också rymmer en mängd latent restriktioner och aspirationer. Sådana framträder ofta tydligare när specifika mål eftersträvas alltför energiskt. Jagar man alltför envetet kostnader i handläggningen av förvaltningsärenden är det således stor risk att rättssäkerheten eller andra centrala offentlighetsprinciper åsidosätts, eller att arbetsmiljön blir lidande. Effektivitetsfrågorna kan därför inte isoleras från omsorgen om statsförvaltningens värdegrund.

---

<sup>1</sup> Vid en inventering av effektivitetsmålen i budgetpropositionen påträffades sådana för statsförvaltningen i stort (PO 1), för tillsynen av finansiella system (PO 2), för skatte- och tullväsendet (PO 3), för energipolitiken (PO 35), för transportpolitiken (PO 36), för it-, post- och telepolitiken (PO 37) och för utrikehandelspolitiken (PO 39). Statskontoret (2006) *Förvaltningens byggstenar*, s. 34.

Till effektivitetssträvandena hör en stark betoning av verksamhetens ”resultat”. Det betonas numera ofta att en god resultatkultur är önskvärd, men det är inte lika givet hur och när förvaltningens resultat ska avläsas. I den offentliga verksamheten gör många insatser inte omedelbara avtryck utan avkastar snarare effekter som kan registreras först på längre sikt. Resultatmätningen är svår att anpassa till de olika tidsramar som beslutsfattarna har att förhålla sig till, såsom budgetår, verksamhetsplaner, handlingsprogram, mandatperioder och tidsbegränsade förordnanden. Vidare uppstår verkningar både inom staten och utanför. Vid sidan om de statsfinansiella effekterna av olika åtgärder finns det ofta skäl att beakta samhällsekonomiska konsekvenser, liksom andra slags följdverkningar som i många fall inte går att mäta i kvantitativa termer.

Att gräva djupare i denna mylla ligger utanför utredningens ramar, men för en bedömning av ”nuvarande ordnings ändamålsenlighet” finns det skäl att urskilja åtminstone två olika sorters effektivitetsmål. Det ena handlar om det konkreta genomförandet av tydliga, politiskt fattade beslut. Vi kan kalla detta för *verkställighetseffektivitet*. Inom områden med entydiga regelverk ställer sådan handläggning inte så stora krav på de utförande myndigheternas egna bedömningar. Inom andra områden har statsmakterna avstått från att i detalj reglera hur avvägningar ska ske i de enskilda fallen, eftersom sådana ställningstaganden kräver överväganden av motstående intressen. Lagstiftningen anger då ofta vad de genomförande instanserna har att beakta vid sina diskretionära avgöranden och vilka omständigheter som kan motivera avvikelser från generella normer.

Den andra nödvändiga ingrediensen i ett gott förvaltningsarbete handlar om vakenhet för omvärldsförändringar, förmåga till kritisk självutvärdering och kapacitet att ompröva eller ge underlag för omprövning av både mål och medel i det egna arbetet. Vi kan med en sammanfattande term kalla detta för *utvecklingseffektivitet*. Många menar kanske att detta slags kompetens främst ska finnas på systemets högre nivåer, hos övervakande myndigheter och hos statsmakterna. Där behövs den förvisso också, men i en dynamisk statsförvaltning måste förändringsimpulser komma också nerifrån. I annat fall hotar inte bara stagnation utan också svag hushållning med gemensamma resurser.

Den inbördes rangordningen mellan dessa båda former av effektivitet beror i betydande mån på uppgifternas komplexitet liksom

på graden av volatilitet och turbulens inom olika politikområden. Är de uppgifter som ska utföras relativt enkla och tydligt definierade kan större vikt läggas vid verkställighetseffektivitet. För insatser som till sin natur är mera svårutvärderade och till sin art mer avhängiga av föränderliga miljöer är det däremot snarare utvecklingsförmågan som träder i förgrunden.

### 9.2.2 Utredningens iakttagelser

Utredningens bedömning av den nuvarande ordningens ändamålsenlighet bygger huvudsakligen på vittnesbörd från berörda intressenter och tjänstemän, på UD-inspektörsrapporter, på Migrationsverkets egna årsredogörelser, på domar från Migrationsdomstolarna liksom på rapporter från JO och Riksrevisionen. Någon egen systematisk enkät har vi inte genomfört. De samtal vi fört och det material vi har tagit del av tillåter emellertid några iakttagelser:

1. Viseringsverksamheten vid ambassaderna fungerar i stort sett tillfredsställande och har genom förstärkningsresurser någorlunda väl kunnat anpassas till de fluktuationer i efterfrågan som råder. Ett kvarstående problem består i att utlänningars intresse för resor till Sverige tenderar att sammanfalla med svenska tjänstemäns intresse för semesterledigheter.
2. I ambassadernas arbete med uppehålls- och arbetstillstånd finns vissa efterhängsna irritationsmoment. Många sökande besvärar av de långa handläggningstiderna i Sverige och av svårigheten att få besked därifrån. Handläggare i Sverige är inte alltid så träffsäkra i bedömningen av vilka uppgifter som de behöver ha kompletterade genom ambassadernas försorg och har i detta hänseende en tendens att ta till lite i överkant. De utlandsarbetande tjänstemännen har ofta svårt att ge besked om vad som händer i Sverige.
3. Personalpolitiken bygger på att anställda vid Migrationsverket anställs tillfälligt av Utrikesdepartementet med bibehållna botten-tjänster vid hemmamyndigheten. Man efterlyser bland annat bättre framförhållning vid förordnanden, längre varaktighet av tjänsterna, bättre introduktion av ny arbetskraft och löpande vidareutbildning. När det gäller den viktiga resurs som består i lokalt



anställda medarbetare efterfrågas mer informationsmaterial på engelska och mer generösa Sverigekontakter för flerårigt engagerade lokalt anställda.

4. Utläggningen av vissa uppgifter i viseringsprocessen på en extern tjänsteleverantör med många lokalkontor har i stora drag fungerat väl och kraftigt ökat tillgängligheten för de sökande. Genomförs tjänsteleverantörsutredningens förslag<sup>2</sup> finns det anledning att förvänta sig motsvarande vinster i handläggningen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. I dessa processer finns betydande potentiella rationaliseringsmöjligheter som ännu inte är tillvaratagna.
5. Handläggningstiden för även enkla tillståndsärenden har ökat väsentligt, med kostsamma och ibland möjligen fatala konsekvenser för de sökande och andra berörda. Det gäller till exempel arbetstillstånd där värdefulla rekryteringar kan gå om intet och uppehållstillstånd för studerande som kan leda till svåra tidsförluster. Sådana effekter är inte försvarbara.
6. Av verksamhetsberättelsen för år 2015 framgår att Migrationsverket under senare delen av detta år lyckats besvara 52 procent av de samtal som kom in till myndigheten. Vid årets början var motsvarande siffra 37 procent. Väntetiden sägs ha sjunkit från 40 till 20 minuter, och nya servicemål sägs ha utarbetats för acceptabla väntetider. Framstegen är välkomna, men sker på en nivå som knappast är godtagbar sedd i ljuset av förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet.

Många av dessa problem vid utlandsmyndigheterna hänger samman med bristande kapacitet hos Migrationsverket på hemmaplan. Denna leder till frustration hos de sökande liksom till många frågor som de anställda i frontlinjen vid utlandsmyndigheterna inte alltid kan besvara. Vi är medvetna om att Migrationsverket arbetar under stort tryck och gör betydande ansträngningar för att komma till rätta med sina olika funktionssvackor, men nödgas ändå konstatera att mycket återstår innan prestationerna kan betecknas som tillfredsställande från allmänhetens eller uppdragsgivarens synpunkt.

---

<sup>2</sup> Se Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd (SOU 2016:36).

De påtalade problemen inverkar i första hand menligt på verkställighetseffektiviteten, men kan också reducera utvecklingseffektiviteten. Av störst betydelse för den senare är emellertid tydliga ansvarslinjer och en rollfördelning som inte väcker tvivel om vem som ska bedriva omvärldsbevakning och reagera på förändrade förutsättningar. Detta leder in på frågan om de olika myndigheternas uppgifter.

### 9.2.3 Ett delat ansvar

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna regleras genom rättsinstrument på olika nivåer, alltifrån EU-rätt till svensk grundlag, lag, regeringsförordningar och verksinterna författningar inom Migrationsverket och Regeringskansliet.

Förvaltningsmyndighet för migrationsärenden är Migrationsverket, som sorterar under Justitiedepartementet. Ambassaderna har en mera komplicerad ställning i förvaltningssystemet genom att de i vissa avseenden (bland annat budgetmässigt) ingår i myndigheten Regeringskansliet men i andra avseenden är fristående myndigheter, under Regeringskansliet, där ledningsansvaret är delegerat till Utrikesdepartementet. I viseringsärenden är ambassaderna såväl beredande som beslutande organ och härleder här sin kompetens direkt från viseringskodexen. Inom andra ärendekategorier, till exempel uppehålls- och arbetstillstånd, bistår de Migrationsverket på dess begäran med visst underlag men fattar däremot normalt inga egna beslut. Assistans ska ges också i motsatt riktning: enligt förordningen med instruktion för Migrationsverket (2 § första stycket 9) ska verket bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet. Detta sker bland annat genom de utsända migrationssambandsmännen av vilka flera, för att ytterligare komplicera bilden, även fungerar som arbetsledare för den vid Utrikesdepartementet anställda personalen vid respektive migrationssektion, som delvis består av lokalt anställda men också av utsända med bottenjänster i Migrationsverket.

Med denna härva av delegeringar är det inte underligt att det råder en viss osäkerhet om vem som ska svara för vad. Inom Justitiedepartementet arbetar tre enheter med migrationsfrågor, medan sådana uppgifter inom Utrikesdepartementet ankommer endast på enstaka

tjänstemän inom olika enheter (planeringsstaben, rättssekretariatet och personalenheten, i vissa sammanhang även geografiska enheter samt en tillfälligt förordnad samordnare för migrationsärenden). Närmast berörd inom Migrationsverket är enheten för samband och utrikesstöd (ESU). Ingen permanent enhet inom Utrikesdepartementet är huvudsakligen inriktad på migrationsfrågor.

Systemet är som synes väl försett med stödfunktioner men ingen av dessa instanser har något tydligt markerat huvudansvar för migrationsärendena utomlands. Man dras därför mot vad organisationsforskare brukar kalla *attentism* – en benägenhet att iaktta varandra och att vid lägesförändringar i första hand avvakta och se om inte någon annan berörd enhet reagerar och tar ett initiativ. Men eftersom ingen har anförtrotts ett uttryckligt ledningsansvar blir resultatet lätt en allas väntan på alla.

Komplexiteten i systemet går inte helt att eliminera, men en tydligare markering av huvudansvaret för handläggningen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna ter sig både önskvärd och möjlig. Vi inleder med ett lite bredare perspektiv innan vi närmar oss denna fråga.

#### 9.2.4 Arbetsfördelningen inom statsförvaltningen

Den centrala statsförvaltningen är sedan år 1840 indelad i departement, med benämningar och ansvarsområden som ofta har förändrats. Några få har kvar sitt namn sedan begynnelsen. Av dessa utmärker sig Utrikesdepartementet för att svara mindre för en *sektor* av statsförvaltningen än för en horisontell *nivå*. Uppgiften är att företräda riket i kontakter med andra länder liksom med internationella organisationer. För detta ändamål finns ett drygt hundratal beskickningar och delegationer.

Ambassadörerna har ofta jämförts med landshövdingarna i så måtto att deras uppdrag skär över många olika politikområden. I båda fallen är mandatet brett och medför kontakter med stora delar av den statliga förvaltningen. I båda fallen diskuteras också sedan länge i vilken utsträckning man bör repliera på de generalistkunskaper som finns inom länsstyrelsen respektive ambassaderna och i vilken utsträckning denna bör kompletteras med den mer specialiserade kompetens som finns inom olika myndigheter. Många centrala äm-

betsverk har expanderat i två riktningar. Dels *neråt* genom inrättandet av länsorgan eller andra regionalt avgränsade enheter, dels *uppåt* genom internationell samverkan och andra insatser utanför landets gränser.

Att utrikesrepresentationen betjänar inte endast Utrikesdepartementet utan även de andra departementen markerades tydligt genom 1996 års reform, varigenom Regeringskansliet konstituerades som en egen myndighet under regeringen med statsministern som chef.

Förvaltningens internationalisering och inte minst europeisering under de två decennier som Sverige varit medlem av EU har lett till märkbara förändringar i myndigheternas organigram. På många håll har det inrättats internationella avdelningar eller enheter. På andra håll har de externa kontakterna vidgats så kraftigt att de numera tar ett stort utrymme i anspråk även i de olika sakenheternas arbete. Den tid ter sig numera avlägsen då man – såsom regeringsformen ännu föreskriver i 10 kap. 13 § – kunde hålla utrikesministern underrättad i alla frågor av betydelse för rikets förhållanden till andra stater, om bestämmelsen inte ges en mycket snäv tolkning.

Flera utredningar, senast Utrikesförvaltningsutredningen i slutbetänkandet Utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2011:21), har analyserat hur denna utveckling har påverkat utrikesförvaltningens arbete. Stora delar av den traditionella utrikespolitiken kvarstår intakta men de har också kommit att kompletteras med andra funktioner. Främjandearbetet har fått en framskjuten ställning och i samband härmed kontakter med många företag. Det bilaterala biståndet som tidigare bedrevs genom särskilda Sida-kontor har integrerats med ambassaderna. Säkerhetsfrågor har fått en växande betydelse. Efterfrågestyrda verksamheter som de konsulära uppgifterna och migrationsärendena har ökat i omfång. Därutöver utför ambassaderna omfattande och mångskiftande tjänster åt olika statliga organ. När en mycket stor del av de internationella frågorna hanteras direkt av andra departement och myndigheter accentueras Utrikesdepartementets roll som serviceorgan till andra verk och departement.

Att registret av uppgifter inom utrikesförvaltningen på detta vis har breddats kan avläsas inte minst ute på beskickningarna. För Utrikesdepartementet centralt gäller även fortsättningsvis en snävare inriktning på de mera klassiska utrikespolitiska frågorna. Analys och policyutveckling inom olika politikområden som ambassaderna kommer i beröring med bedrivs som tidigare inom de olika departe-

menten, i enlighet med principen att beskickningarna betjänar hela Regeringskansliet.

Inom migrationsområdet är denna arbetsfördelning tydlig. Politikområdet har utvecklats kraftigt i volym och sorterar sedan tio år tillbaka under Justitiedepartementet, med Migrationsverket som verkställande myndighet. Det är också Justitiedepartementet som ansvarar för Sveriges insatser i olika internationella förhandlingar. På ambassaderna ankommer däremot beredning och beslut i viseringsfrågor samt bistånd till Migrationsverket i beredningen av ärenden rörande bland annat uppehålls- och arbetstillstånd. Härtill kommer viss information och lokal samverkan med andra länders ambassader i migrationsfrågor.

Är det denna boskillnad mellan *politikutförningsansvaret* (förhandlingar med andra länder, metodutveckling, utvärdering och omprövning av praxis och regelverk) och *det löpande förvaltningsarbetet* som föranlett de problem som vi har noterat i de föregående kapitlen och som också uppmärksammats i ett antal tidigare rapporter och betänkanden (se kapitel 3)? Ett samband kan nog beläggas, även om också andra faktorer har spelat in. Många friktioner och irritationer kan med visshet kopplas till den kraftigt ökade belastningen under senare år, inte minst till följd av utvecklingen på asylsidan. Vad som i denna turbulens dock varit olyckligt är bristen på huvudansvar hos någon enda aktör. Ett delat mandat genererar alltid en viss ovisshet om vem som ska reagera vid signaler om funktionssvikt. Vi har som nämnts noterat en tendens både hos Migrationsverket (och i bakgrunden Justitiedepartementet) och hos Utrikesdepartementet att vänta och se vad den andra partnern i samarbetet ska ta sig till.

Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att överväga ett tydligare huvudansvar för någondera av de samverkande aktörerna. En ledningsroll för Utrikesdepartementet skulle kunna realiseras i stort sett enligt de riktlinjer som drogs upp av Utrikesförvaltningsutredningen i SOU 2011:21 och som bland annat förutsatte förstärkta stabsresurser inom Utrikesdepartementet och en intensifierad samordning med berörda aktörer genom den så kallade Helga-gruppen. Vi konstaterar dock att detta program inte har realiserats. Helga-gruppen har tvärtom somnat in och det samråd som nu bedrivs är påtagligt mindre ambitiöst. Inte heller har Utrikesdepartementet investerat i att bygga upp en mera stabil kompetens inom området,

bortsett från några tjänstemän på planeringsstaben. Med de många viktiga uppgifter som Utrikesdepartementet har att hantera är detta fullt begripligt, men därmed minskar också trovärdigheten i Utrikesförvaltningsutredningens tes om migrationen som ett kärnområde för Utrikesdepartementet.

Det ter sig med nuvarande utrikespolitiska utmaningar föga sannolikt att Utrikesdepartementet skulle vilja göra en kraftfull satsning på att bygga upp strategiska resurser inom migrationsområdet. Skulle så trots allt ske väcks i stället frågan om en god hushållning med resurser och om dubbelarbete inom förvaltningen. Migrationsfrågorna berör förvisso redan flera olika departement och myndigheter, men en ytterligare spridning av ledningsansvaret är knappast värd att eftersträva.

En särskild omständighet som måste beaktas är att befogenheterna för visering numera är EU-gemensamt reglerade och genom viseringskodexen har tilldelats de lokala myndigheter som förordningen kallar ”konsulaten”. Dessa kan vid behov föra upp frågor till en eller flera centrala myndigheter inom respektive medlemsstat. I Sverige sker kontakterna i första hand med Migrationsverket men vid behov även med andra (såsom Polisen och Säkerhetspolisen). Man kan ställa sig frågan om viseringskodexen begränsar Sveriges möjligheter att på egen hand reglera den administrativa arbetsfördelningen inom förvaltningsområdet, men svaret torde bli nekande. Ansvaret för migration är i många medlemsstater delat mellan utrikesministeriet och ministerier som kallas antingen inrikesministerium eller justitiedepartementet, och från EU:s sida finns inget önskemål att ingripa i ländernas inre administrativa ordning. Det man främst velat reglera genom viseringskodexen är den vertikala funktionsfördelningen, där de lokala konsulära enheterna har utpekats som legitima beslutsfattare.

Mot den bakgrunden talar övervägande skäl för att huvudansvaret för handläggningen av migrationsfrågorna utomlands bör läggas på den ansvariga centrala förvaltningsmyndigheten, som också har den största sakkunskapen inom området, nämligen Migrationsverket. Med huvudansvar avses här ett åläggande att stå för den övergripande strategiska ledningen av den verksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna samt för finansiering och personalförsörjning.

Vad gäller den mer operativa ledningen av arbetet och ansvaret för de beslut som fattas i viseringsärenden har utredningen över-

vägt två modeller. Enligt den ena skulle även ansvaret härför överföras till huvudmannen för migrationsärendena, det vill säga Migrationsverket. Beslut som fattas om viseringar vid utlandsmyndigheterna skulle därmed fattas i Migrationsverkets namn och vid eventuella överklaganden skulle verket vara motpart vid domstolarna. En sådan lösning har vissa fördelar eftersom verket har större sakkunskap i migration. Det finns även annan verksamhet vid utlandsbeskickningarna som i allt väsentligt styrs av respektive huvudmän.

Enligt den andra modellen skulle ansvaret för den mer omedelbara operativa ledningen av arbetet som hittills ankomma på beskickningscheferna, som normalt skulle delegera flertalet av dessa uppgifter till utsända från Migrationsverket. För denna lösning talar att konsulaten utpekas som beslutsfattande myndigheter i viseringskodexen. Vidare bör det noteras att det i migrationsärendena till skillnad från flertalet andra verksamheter som bedrivs vid utlandsmyndigheterna för andra huvudmäns räkning handlar om myndighetsutövning gentemot enskilda.

Vid en avvägning mellan dessa argument finner utredningen övervägande skäl tala för den andra modellen, som alltså innebär att besluten även framdeles fattas av respektive utlandsmyndighet.

Relationerna mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna bör regleras i en överenskommelse mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet. Den överenskommelse som har träffats mellan Utrikesdepartementet och Sida bör kunna tjäna som förebild för detta samarbete.<sup>3</sup> Flera frågor kommer framöver att behöva hanteras genom ett löpande samråd mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet, bland annat de förändringar i verksamhetens dimensionering som betingas av en fluktuerande efterfrågan.

### **9.2.5 Migrationspolitiken under tryck – kan den politiska reaktionsförmågan förstärkas?**

Förslaget innebär ett vidgat ansvar för Migrationsverket, både för den strategiska ledningen av utlandsmyndigheternas arbete med migrationsärenden och för fortlöpande utveckling av verksamheten. En

---

<sup>3</sup> Se förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna, 2007-12-20, reviderad 2010-12-15 och 2013-06-01.

fråga som tål att ställas är om tidpunkten inte är illa vald för en sådan ökad belastning på Migrationsverket, som under senare år utsatts för hårt tryck särskilt genom den stora tillväxten av antalet asylärenden. Oavsett om den minskning som inträtt sedan i fjol blir bestående kommer myndigheten av allt att döma att stå inför stora utmaningar under överskådlig framtid. Är det inte under dessa omständigheter olämpligt att lägga på verket ytterligare uppgifter?

Vilka resurser som kan frigöras för Migrationsverkets arbete och vilken tidtabell som bör väljas för förändringsprocessen är i sista hand en fråga för regeringen att avgöra. För denna utredning är emellertid den springande punkten vilken ansvarsfördelning som ter sig mest rationell utifrån de grundprinciper som tillämpas i svensk statsförvaltning. I detta perspektiv är det svårt att försvara en ordning där strategiska utvecklingsresurser och förhandlingar med andra länder är placerade inom *ett* departement och *ett* verk, medan handläggningen av själva förvaltningsärendena i stor utsträckning ankommer på *ett annat* departement och den organisation av underställda myndigheter som det departementet ansvarar för. Mot den bakgrunden kommer vi till samma slutsats som åtta tidigare rapporter gjort under det senaste kvartsseket (se avsnitt 3.5).

Huvudansvaret för handläggningen av alla migrationsärendena bör ligga på Migrationsverket som i de delar arbetet behöver utföras utomlands bör anlita ambassaderna som "underleverantörer". Relationerna mellan verket och Utrikesdepartementet respektive ambassaderna bör, som nämns i avsnitt 9.2.4, i största möjliga utsträckning regleras i en förvaltningsöverenskommelse.

Att leda ett förvaltningsområde under hårt tryck ställer stora krav på såväl myndigheter som riksdag och regering, och vi har under vårt utredningsarbete noterat tre grupper av sammanlänkade kapacitetsbrister: den första hos utlandsmyndigheterna, den andra hos Migrationsverket och den tredje hos statsmakterna själva.

1. Utlandsmyndigheternas problem har beskrivits utförligt i detta betänkande. Medan stora ärendevolymer framför allt på viseringsidan hanteras utan större dröjsmål är balanser och väntetider på andra områden desto mer besvärande. Mer än så: de är direkt genanta för Sverige som en stat med höga ambitioner i fråga om offentlig service. Skadeverkningarna för enskilda och företag är också betydande. Även statsfinansiellt uppstår förluster till exempel genom att anställda vid utlandsmyndigheterna tvingas använda



en anseelig del av sin arbetstid till att förklara varför handläggningen är så långsam. Skatteintäkter går förlorade när kontrakterad arbetskraft inte kan börja sin anställning och offentliga medel förlösas när studenter inte kan påbörja sina studier.

2. Många av dessa problem är som vi påvisat nära kopplade till långa handläggningstider vid Migrationsverket i Sverige, där stora personalresurser har styrts över till hanteringen av asylärenden. Det har säkert funnits goda både humanitära och offentligfinansiella skäl för detta liksom begränsade möjligheter att snabbt rekrytera och lära upp ny personal, men resultatet har inte desto mindre blivit en oacceptabelt seg handläggning av andra tillståndsärenden av stor betydelse för enskilda, utbildningsanstalter och företag.
3. Det föreligger således utan tvivel brister i förvaltningen, men enligt utredningens bedömning måste en del förklaringar till dessa sökas högre upp i statsapparaten (se härom JO 2015 dnr 2132). Under de senaste åren har migrationspolitiken utsatts för ett sådant bombardemang av nya utmaningar att det politiska beslutsystemet inte har kunnat reagera med önskvärd snabbhet, förankring och tydlighet. Beslutsfattare på alla nivåer – alltifrån rikspolitiken till lokalpolitiken – har konfronterats med nya frågor, och samtidigt har migrationsdomstolarnas praxis stegvis preciserat innebörden av det tillämpade regelverket. De beslut som fattats inom förvaltningssystemet har på många håll lett till starka reaktioner. Samtidigt har Sverige kommit att påverkas av andra länders hantering av migrationen. Riksdagens förmåga att löpande följa denna utveckling har varit otillräcklig, liksom formerna för samråd mellan partierna. Den styrelse för Migrationsverket som tidigare möjliggjorde löpande samråd om verksamheten avskaffades den 1 januari 2008.

Beslutsfattande under tryck ställer särskilda krav på väl utformade institutioner och procedurer. När breda samförståndslösningar eftersträvas inom ett politikområde är ofta angivna motiv värdet av stabilitet, kontinuitet och förutsebarhet. Migrationsområdet är emellertid så turbulent att det här också krävs en förmåga till successiv anpassning till nya omständigheter. Båda dessa bevekelsegrunder talar för lämpligt reglerade former av nationella samråd, liksom ett utbyggt internationellt samarbete. Vårt uppdrag har varit begränsat till ett

särskilt avsnitt av migrationsförvaltningen, men de problem vi där har kunnat iaktta pekar på reformbehov också i det politiskt-institutionella beslutssystemet.

## 9.3 Förslag

### 9.3.1 En översiktlig beskrivning av förslaget

Utredningens förslag innebär att ett huvudansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna läggs på Migrationsverket (se avsnitten 9.3.3–9.3.9). Det innebär att Migrationsverket bland annat får ansvar för personalresurser och fördelningen av dessa så att verksamhetens mål kan nås. Migrationsverket är redan i dag central förvaltningsmyndighet bland annat för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och viseringar, och ansvarar för ärendeprocesserna. Genom att Migrationsverket också får resursansvar skapas en tydlig koppling mellan ledningens ansvar, hantering av resurser, styrning av processer samt mätning, analys och förbättring. Det bör öka förutsättningar och incitament för utveckling av effektivitet och kvalitet i hela migrationsverksamheten, oavsett om den bedrivs utomlands eller i Sverige.

Ansvar för handläggning och beslut i viseringsärenden och uppgiften att ta emot och utreda ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd kommer alltjämt att ligga på utlandsmyndigheterna, vilket innebär att chefen för utlandsmyndigheten även fortsatt har det yttersta ansvaret för den migrationsverksamhet som utförs på den egna myndigheten (se avsnitten 9.3.10–9.3.12). Ansvar gentemot värdlandet förblir odelat hos myndighetschefen, enligt de principer som är stadfästa i Wienkonventionerna. Detta medför bland annat ett krav på uppsikt över den anmälda personalen så att gällande protokoll och uppföranderegler kan iakttas. Därtill lyder utlandsmyndigheterna i administrativt hänseende under Regeringskansliet, och enligt arbetsfördelningen i Regeringskansliet under Utrikesdepartementet. Därför kommer Utrikesdepartementet även fortsättningsvis att ha ett ansvar för att migrationsverksamhet ska kunna utföras på utlandsmyndigheter och behöver i denna egenskap ha fortlöpande kontakter både med Justitiedepartementet – som både sakansvarigt departement för politikområdet och ansvarigt departement för Migrationsverket – och med Migrationsverket. Utrikesdepartementets

roll i frågor som rör migration och flyktingfrågor globalt, inom EU eller bilateralt berörs inte av utredningens förslag. Därmed kvarstår frågor som rör migration kopplat till utrikes- och biståndspolitik och politisk rapportering hos Utrikesdepartementet, medan ansvaret för migrationspolitiken och migrationsförvaltningen blir tydligt samlat hos Migrationsverket och Justitiedepartementet.

De utsända migrationshandläggarna kommer att förbli anställda av Migrationsverket i stället för att som i dag anställas av Utrikesdepartementet med i de flesta fall tjänstledighet från Migrationsverket. Detta gäller såväl anställda tjänstemän som de förstärkningsresurser som sätts in främst sommartid för att möta toppar i arbetsbelastningen och bortfall av personal på grund av semestrar.

Vad gäller lokalt anställda medarbetare kommer de fortsatt att ha sin anställning i utlandsmyndigheten; något alternativ till detta finns inte. Kostnaderna regleras tillsammans med övriga kostnader mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet. Även i fråga om säkerhet, lokaler och tillhandahållande av vissa hjälpmedel förefaller ett bibehållet ansvar för utrikesförvaltningen vara att föredra. Sådant samarbete kan regleras i en överenskommelse mellan parterna.

I Migrationsverkets ansvar ska följaktligen ingå att bemanna verksamheten med personal samt att finansiera lokaler och administration för verksamheten (se avsnitt 9.3.3). Vidare utgör kommunikation och information i förhållande till utlandsmyndigheterna en central del av verkets ansvar (se avsnitt 9.3.4) liksom stöd, styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten. Migrationsverkets ledningskapacitet måste förstärkas för att på ett tillfredställande sätt kunna axla ansvaret för utlandsmyndigheterna (se avsnitten 9.3.5 och 9.3.6).

Medlen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna överförs till Migrationsverket. För att underlätta en sammanhållen styrning av verksamheten inom migrationsområdet förs dessa medel till utgiftsområde 8 Migration, medan Regeringskansliets anslag kan minska (se avsnitt 9.3.7).

Formerna för samråd och kostnadsdelning bör regleras i en förvaltningsöverenskommelse mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Den förvaltningsöverenskommelse som har slutits mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och

Sida för biståndsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan användas som modell för denna.<sup>4</sup> (Se avsnitt 9.3.8.)

Verksamhetsplaneringen för Migrationsverket/Justitiedepartementet respektive utlandsmyndigheterna och Regeringskansliet/Utrikesdepartementet behöver integreras vilket kräver samarbete och kommunikation mellan parterna (se avsnitt 9.3.9).

Utredningen gör bedömningen att det finns rättsliga förutsättningar för förslaget (se avsnitt 9.3.13) samt att det inte behövs en särskild reglering av migrationshandläggarnas uppdrag (se avsnitt 9.3.14).

Vissa särskilda frågor uppkommer med det ökade ansvar som läggs på Migrationsverket, bland annat i fråga om hanteringen av viseringsrepresentationsavtal, avtal med externa tjänsteleverantörer, vilken myndighet som bör vara motpart i migrationsdomstol, säkerhet och arbetsmiljö och inspektion (se avsnitt 9.3.15).

### 9.3.2 Förvaltningsöverenskommelser mellan myndigheter

Myndigheter under regeringen styrs av regeringen genom förordningar, främst myndighetsförordningen (2007:515) och den förordning med instruktion som finns för varje myndighet, samt genom regleringsbrev och andra individuella regeringsbeslut. (Utöver detta styrs myndigheternas handlande givetvis av innehållet i de olika lagar och andra författningar som reglerar sådan verksamhet som myndigheten ansvarar för.) Principiellt och i huvudsak fördelas alltså arbetsuppgifter och dras gränser mellan myndigheternas ansvarsområden på detta vis.

Samtidigt kan uppenbarligen åtskilliga frågor, stora som små, uppkomma rörande gränsområdet mellan myndigheters ansvarsområden, liksom om samarbetet mellan myndigheter emellan i övrigt. Många sådana frågor får sin lösning genom direkta kontakter myndigheter emellan, utan att regeringen fattar något beslut.

Samverkan mellan myndigheterna har varit påbjuden alltsedan Axel Oxenstiernas tid, då den kända formuleringen om att ”myndigheterna skola räcka varandra handen” infördes i 1634 års regeringsform. I den nu gällande myndighetsförordningen riktas en generell

---

<sup>4</sup> Se förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna, 2007-12-20, reviderad 2010-12-15 och 2013-06-01.

uppmaning till myndigheterna att ta till vara de fördelar som kan vinnas med samarbete.

Samarbete och överenskommelser mellan myndigheter behöver, om det avhandlade är av någon omfattning, ges någon ordnad skriftlig form. En beteckning som har kommit att användas på sådana texter är ”förvaltningsöverenskommelse”. Sådana är utformade som avtal, fast de alltså är mellan parter som alla är delar av staten och alltså inte självständiga rättssubjekt som kan ingå juridiskt bindande avtal med varandra.

Utredningen har, som framgår på flera ställen i detta betänkande, intresserat sig särskilt för den förvaltningsöverenskommelse som – på regeringens uppmaning – har ingåtts mellan Regeringskansliet och Sida och som rör den verksamhet på utlandsmyndigheter som avser internationellt utvecklingsarbete och som Sida är ansvarig för som central förvaltningsmyndighet.<sup>5</sup>

### 9.3.3 Personal och lokaler

**Utredningens förslag:** Migrationsverket ansvarar för att bemanna migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Detta bör framgå av förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Utsänd personal utplaceras som i dag efter samråd med Utrikesdepartementet. Nuvarande bestämmelse i 2 § sista stycket förordningen med instruktion för Migrationsverket bör ändras på så sätt att syftet med placeringen anges vara att handlägga migrationsärenden och effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet. Bestämmelsen bör föras till en ny paragraf i förordningen där samtliga bestämmelser som reglerar migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheter tas in.

Vid utlandsmyndigheter som har en så stor migrationsverksamhet att arbetet kräver minst en hel årsarbetskraft bör Migrationsverket placera migrationshandläggare. Är verksamheten mindre omfattande kan verket finansiera den del av en årsarbetskraft som

<sup>5</sup> Se förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna, 2007-12-20, reviderad 2010-12-15 och 2013-06-01.

är aktuell, men i Migrationsverkets huvudansvar ligger också att verket kan ha anledning att överväga att regionalisera eller centralisera handläggning och beslutsfattande för sådana myndigheter. Migrationshandläggarnas löner, bostäder, resor och representation bekostas av Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna bistår med att anställa medarbetare lokalt för migrationsverksamheten på uppdrag av Migrationsverket, som också betalar kostnaden för deras löner. Administrativa tjänster för migrationsverksamheten liksom lokaler och driftskostnader betalas av Migrationsverket.

Rutiner för personalförsörjning och personalvillkor bör överenskommas mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Det bör upprättas en promemoria om samspelet mellan Migrationsverket och de utlandsmyndigheter som har migrationsverksamhet, i likhet med den promemoria som finns om Sida och utlandsmyndigheterna.

Ansökningar om uppehållstillstånd av utlänningar som inte befinner sig i Sverige liksom ansökningar om visering ges in till och utreds av en utlandsmyndighet. I fråga om de senare är utlandsmyndigheten enligt huvudregeln i viseringskodexen även beslutsfattare.<sup>6</sup> Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser ger skydd och privilegier för en beskicknings personal, handlingar, korrespondens m.m., ett skydd som är nödvändigt även i migrationsverksamheten. Migrationsverksamheten utomlands kommer därför även fortsättningsvis att bedrivas på utlandsmyndigheterna och i deras lokaler. Det innebär att Utrikesdepartementet precis som i dag behöver vara engagerat i frågor som rör en långsiktig och relevant lokalförsörjning för migrationsverksamhet utomlands, men i diskussion med Justitiedepartementet och Migrationsverket om strategier och prioriteringar. Dessutom ska de *lokaler* som krävs för migrationsverksamheten betalas av Migrationsverket tillsammans med *driftskostnader*.

Av de som i dag arbetar med migrationsfrågor vid utlandsmyndigheterna är under denna tjänstgöring bara ett fåtal anställda av Migrationsverket. Det gäller de cirka dussintal migrations sambandsmän som har regionalt ansvar för olika områden samt har arbets-

---

<sup>6</sup> Se artikel 4 viseringskodexen.

ledande och/eller omvärldsbevakande och kvalitetsstödande funktioner inom migrationssektionerna. Därtill kommer återvändande-sambandsmännen vars uppgifter omfattar olika typer av insatser som kan bidra till ett ökat återvändande. Övriga utsända är normalt sett anställda vid Migrationsverket som har beviljats tjänstledighet därifrån och i stället förordnats på tillfälliga tjänster av Utrikesdepartementet. En annan stor grupp är de lokalt anställda som arbetar för utlandsmyndigheterna, delvis på tidsbegränsade tjänster.

Kompetensförsörjningen av migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna bör komma att stärkas om den ingår som en naturlig del i Migrationsverkets kompetensförsörjning. Intresset för sådana befattningar är stort och att bli utsänd blir därför naturligen en karriärväg inom Migrationsverket, där den kompetens som utlandstjänstgöringen tillför tas tillvara, i stället för att medarbetaren ska vara tjänstledig från myndigheten två–tre år. Migrationsverket bör dessutom ha bättre förutsättningar än Utrikesdepartementet att bedöma kandidaternas kompetens i sak. Ordningen bör också öka förutsättningarna för koordinerad rekrytering och en helhetssyn på vilken slags bemanning Sverige behöver utomlands för migrationsverksamheten. Det gäller till exempel överväganden om ifall handläggning i ökad utsträckning kan ske i Sverige, medan resurserna i högre grad används för att placera experter på ID-frågor eller andra specialister utomlands. Migrationsverket ska därför ansvara för kompetensförsörjningen vid utlandsmyndigheterna i fråga om utsänd personal, vilket bland annat innebär att överväga hur personalresurserna ska fördelas och vilken kompetens som behövs. Vidare ska verket svara för rekryteringen, så som Sida gör för biståndspersonalen vid utlandsmyndigheterna. Därmed tydliggörs också att Migrationsverket ska ansvara för en eventuell pool med förstärkningspersonal. Även migrationshandläggarnas bostäder, resor, representation och eventuella familjeomkostnader ska bekostas av Migrationsverket (se avsnitt 9.3.8 om kostnadsdelningen).

Vid vilka utlandsmyndigheter och i vilken omfattning personal bör placeras bör bestämmas efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Frågor som rör enskilda personer bör hanteras efter samråd med den berörda utlandsmyndighetens chef. Enligt utredningens bedömning bör nuvarande bestämmelse i förordningen med instruktion för Migrationsverket ändras på så sätt att syftet med placeringen anges vara att handlägga migrationsärenden

och effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet. Bestämmelsen bör föras till en ny paragraf i förordningen där samtliga bestämmelser som reglerar migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheter tas in.

Till utlandsmyndigheter som har en så stor migrationsverksamhet att arbetet kräver minst en hel årsarbetskraft bör Migrationsverket sända *migrationshandläggare*. Vid myndigheter med en sådan större migrationsverksamhet bör Migrationsverkets anställda också ansvara för arbets- och kvalitetsledning, efter delegering av myndighetschefen. I dag leder Migrationsverkets sambandsmän arbetet vid några större myndigheter, vilket är väsentligt ur effektivitets- och kvalitetssynpunkt. När det gäller mindre utlandsmyndigheter kan olika lösningar tänkas, till exempel att verket köper in resurser från Utrikesdepartementet i form av deltidstjänster eller att handläggning och beslutsfattandet koncentreras till färre myndigheter som får ett regionalt ansvar, medan sökande får service lokalt via en tjänsteleverantör. För Migrationsverkets del bör det vara intressant att överväga i vilken utsträckning det finns uppgifter i migrationsverksamheten som inte behöver utföras utomlands, och om det är kostnadseffektivt att koncentrera sådana uppgifter till Migrationsverket i Sverige. Detta är ett exempel på besparingsmöjligheter som i dag inte övervägs eftersom ingen har ett tydligt huvudansvar. Migrationsverket har kunskap och förmåga att handlägga ärenden i Sverige men inte de ekonomiska incitamenten för att ta sådana initiativ, medan det omvända gäller för Regeringskansliet.

En särskild fråga är i vilken utsträckning Utrikesdepartementets och Migrationsverkets personal ska kunna ersätta varandra vid till exempel sjukdom, annan frånvaro (så kallat andrahandsansvar) eller arbetsanhopning. Detta bör vara av särskilt och ömsesidigt intresse på mindre myndigheter och mer aktuellt än i fråga om Sida, eftersom migrationsverksamheten omfattar förvaltningsärenden med enskilda parter och myndighetens serviceskyldighet mot enskilda. Utgångspunkter är dels att chefen för utlandsmyndigheten har ett ledningsansvar för alla som arbetar på myndigheten, dels att respektive personalkategoriens huvudmän i Sverige måste vara införstådda. För tydlighetens skull bör formerna för till exempel andrahandsansvar bestämmas i en förvaltningsöverenskommelse, och därefter får behovet avgöras från fall till fall.



En annan fråga är vilka anställningsvillkor som ska gälla för Migrationsverkets utsända. Som nämns i avsnitt 5.3.2 är Utrikesdepartementets och Sidas utsända normalt anställda enligt så kallade UVA-avtal, medan Migrationsverkets utsända är anställda enligt URA-avtal. Villkoren i de sistnämnda är öppna för förhandling.

Migrationsverket ska även ansvara för bemanningen med *lokalt anställda medarbetare* för migrationsverksamhetens behov, samt säkerställa att de lokalt anställda har rätt kompetens för sina uppgifter. Utlandsmyndigheten ska vara arbetsgivare för de lokalt anställda, men debitera Migrationsverket kostnaden för löner. Också *administrativa tjänster* för verksamheten bekostas av verket.

Även förutsättningarna för kompetensutveckling, inklusive förberedelserna för dem som sänds ut, kan förbättras när ett huvudansvar för resurser och verksamhet samlas inom en och samma myndighet. Det faller sig naturligt att Migrationsverket ansvarar för kompetensutveckling av egen personal och den personal man bekostar, det vill säga lokalt anställda eller Utrikesdepartementets utsända i de fall Migrationsverket köper del av en befattning. I samtliga fall är det angeläget för Migrationsverket att medarbetarna är engagerade och har rätt och aktuell kunskap kring till exempel nya regler och arbetssätt för att verksamheten ska ha god kvalitet och vara effektiv. Dessutom faller kostnader för eventuella brister på den egna myndigheten. Även i fråga om kompetensutveckling kommer det dock att finnas ett ömsesidigt intresse hos Migrationsverket och Utrikesdepartementet att bistå varandra. Som nämnts är chefen för en utlandsmyndighet ytterst ansvarig för all verksamhet på myndigheten, inklusive migrationsärenden. Därför behöver även myndighetschefen ha goda kunskaper om migrationspolitik och om förutsättningarna för hanteringen av migrationsärenden, för att verksamheten ska vara väl fungerande och integrerad i myndigheten. Det gäller i synnerhet om migrationsverksamheten är omfattande. Denna fråga tas upp av inspektörerna i årsrapporten 2015. Sådan kunskap är Migrationsverket bäst lämpat att bidra med. Å andra sidan behöver Migrationsverkets utsända veta vilka allmänna förutsättningar som gäller vid placering på en utlandsmyndighet och vad som förväntas av dem i sådana avseenden. Därför behöver Utrikesdepartementet även fortsättningsvis ansvara för till exempel översiktsutbildning inför utlandsstationering eller utbildning i personlig säkerhet. Däremot kan en

rad andra insatser som i dag involverar båda parter effektivt skötas enbart av Migrationsverket.

Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida har upprättat *rutiner för personalförsörjning och personalvillkor* som har tagits in i förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna. Enligt överenskommelsen ska inhämtande av synpunkter ske inför tillsättning av myndighetschefer, chargé d'affaires och ambassadråd med ansvar för utvecklingsarbetet på vissa utlandsmyndigheter. Vidare ska Utrikesdepartementet och Sida delge varandra upplysningar som berör utvecklingsarbetet och också delge varandra beslut om tillsättningar/förlängningar av sådana befattningar. Rutiner har även utarbetats vad gäller titlar för Sida-anställda vid utlandsmyndigheter. Det är enligt utredningen lämpligt att motsvarande rutiner i tillämpliga delar införs i en förvaltningsöverenskommelse för samarbetet mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket.

Därutöver har Utrikesdepartementet och Sida gemensamt utarbetat en promemoria om samspelet mellan Sida och utlandsmyndigheter som har utvecklingsarbete.<sup>7</sup> Denna behandlar bland annat frågor om ansvarsfördelning och delegering. En liknande promemoria om samspelet mellan Migrationsverket och berörda utlandsmyndigheter bör tas fram gemensamt av Utrikesdepartementet och Migrationsverket.

### 9.3.4 Kommunikation och information

**Utredningens förslag:** Migrationsverket ansvarar för information till utlandsmyndigheterna i migrationsfrågor. Detta bör framgå av förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Migrationsverket och Utrikesdepartementet bör överenskomma om former för hur de löpande kontakterna ska ske myndig-

<sup>7</sup> Riktlinjerna för samspelet mellan parterna beskrivs i en särskild promemoria, underbilaga till "Riktlinjer för utformning av utlandsmyndigheternas arbetsordningar" (UF2014/76820/UD/PLAN).

heterna emellan och etablera rutiner för ett ömsesidigt informationsutbyte kring frågor som rör migrationsverksamheten.

En bestämmelse om att Migrationsverket får begära att en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden lämnar sådan information som behövs för verkets verksamhet bör tas in i förordningen med instruktion för Migrationsverket. En skyldighet för utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden att på begäran lämna Migrationsverket information som behövs för verkets verksamhet bör tas in i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

### Intern kommunikation

I Migrationsverkets huvudansvar för migrationsverksamheten ligger att ansvara för att berörda utlandsmyndigheter har tillgång till den information de behöver för att utföra sitt uppdrag på migrationsområdet.

Migrationsverket är som tidigare nämnts förvaltningsmyndighet för bland annat ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd och viseringar, och som sådan sakkunnig på migrationsområdet och väl förtrogen med regelverk och handläggningsfrågor. Omfattningen av Migrationsverkets ansvar för information till utlandsmyndigheterna är i dag inte tydlig, med verksamheten uppdelad på skilda myndigheter och med även Utrikesdepartementen som en part, ansvarig för både personalresurser och utlandsmyndigheterna som sådana. Det är därför angeläget att Migrationsverket får ett tydligare ansvar för kommunikationen med utlandsmyndigheterna. Om Migrationsverket ansvarar för personalresurserna bör detta ansvar falla sig naturligt. Det innebär bland annat att migrationshandläggarna ges tillgång till Migrationsverkets intranät som innehåller bland annat nyheter och styrande och stödjande dokument. Att man inte har sådan tillgång i dag har flera handläggare pekat på som en brist.

Även lokalt anställda för migrationsverksamheten är en väsentlig målgrupp för kommunikationen. Det innebär att Migrationsverkets interna information i högre grad bör finnas på engelska. Även utsända från Utrikesdepartementet, vars resurser Migrationsverket köper för migrationsverksamhet utomlands, liksom berörda myndighetschefer bör betraktas som målgrupper i relevanta delar av kom-

munikationen. Dessa chefer, och de medarbetare de delegerat arbetsledande uppgifter till, är i praktiken involverade i utförande på motsvarande sätt som cheferna för Migrationsverkets egna operativa enheter.

Migrationsverket och utlandsmyndigheten är två skilda myndigheter. Detta får beaktas i kommunikationssammanhang, dels med avseende på bestämmelser om allmänna handlingar, dels när det gäller kommunikationsvägar. Huvudregeln att information och kommunikation sker mellan myndigheterna, via officiella kanaler, (i motsats till direkt mellan medarbetare i de två myndigheterna) bör upprätthållas i samma grad som mellan myndigheter i allmänhet. Med detta som utgångspunkt kan Utrikesdepartementet och Migrationsverket utforma en generell ordning för hur information och kommunikation mellan myndigheterna emellan ska gå till, som också är tydlig och praktisk. Som exempel bör en annan ordning än huvudregeln kunna gälla i frågor som rör regler och rutiner i den vardagliga handläggningen, tillgång till intranät och kommunikation i enskilda ärenden som sker via ärendehanteringssystem. Det är dock viktigt att Migrationsverket och utlandsmyndigheten håller varandra löpande informerade om frågor som är av betydelse för migrationsverksamheten i det berörda landet. Det är också angeläget att Migrationsverket samråder med utlandsmyndigheten inför egna myndighetsbeslut som påverkar migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheten och säkerställer att alla beslut om insatser kommer berörd utlandsmyndighet till del.

En bestämmelse i fråga om Migrationsverkets ansvar för information till utlandsmyndigheterna bör tas in i förordningen med instruktion för Migrationsverket.

Frågor om informations- och kommunikationsvägar och rutiner för kontakter mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida regleras i förvaltningsöverenskommelsen. Utredningen föreslår en motsvarande reglering i dessa frågor för Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket.

## **Extern kommunikation**

Även ett huvudansvar för den externa kommunikationen med sökande och andra berörda personer ingår i Migrationsverkets övergripande ansvar, till exempel att planera kommunikationsinsatser,

formulera budskap, producera texter och annat material samt i största utsträckning svara på förfrågningar via telefonsamtal och mejl.

Som konstaterats hanterar utlandsmyndigheterna fortlöpande en stor mängd förvaltningsärenden, vilket ställer krav på extern kommunikation med enskilda. Detta är en mycket betungande uppgift för många utlandsmyndigheter, framför allt de som har stora ärendemängder i kombination med långa väntetider hos utlandsmyndigheten eller Migrationsverket. Det är inte heller ovanligt att sökande eller deras referenter vänder sig till utlandsmyndigheten med sådana frågor som bör besvaras av Migrationsverket.

Utlandsmyndigheter saknar oftast specialistkompetens på kommunikation eller resurser för detta, och det är inte heller kostnadseffektivt att begära att ett 60-tal myndigheter var och en ska lösa samma uppgift. Regeringskansliet hanterar i allmänhet inte förvaltningsärenden och arbetar följaktligen inte heller i särskilt hög grad med denna form av kommunikation. Regeringskansliet saknar dessutom kunskap i sak om handläggningen av migrationsärenden. Det är därför rimligt att Migrationsverket, som har kunskap i sak och metod samt har samma målgrupp som utlandsmyndigheterna, ges ansvar för att planera och operativt stödja kommunikation i *bela* processen oavsett myndighet. Vid förändringar i regelverket krävs dessutom ofta en kombination av vägledning i utlandsmyndigheternas handläggning – där Migrationsverket redan bistår – samt planering av externa kommunikationsinsatser.

Migrationsverkets ansvar bör också innefatta att säkerställa former för god service till sökande, oavsett var de befinner sig eller vilken myndighet de vänder sig till. Det kan handla om gemensamma system för tidsbokning, utveckling av ”Min sida” för sökande där även utlandsmyndigheternas nytto beaktas, telefonservice i form av en central kundtjänst eller att hjälpa en utlandsmyndighet med logistik för hög effektivitet när ärendemängderna ökar eller är omfattande. Migrationsverket hanterar redan motsvarande frågor för verksamheten i Sverige. Dock kan inte ansvaret för service, bemötande och extern kommunikation uteslutande läggas på Migrationsverket. Varje enskild utlandsmyndighet har ett eget ansvar för att hantera sådana frågor lokalt. Däremot är det väsentligt att utlandsmyndigheterna får ett starkare stöd från en central myndighet med kunskap i sak och metod.

Migrationsverkets ansvar i förhållande till den externa kommunikationen omfattas av den föreslagna generella bestämmelsen om verkets ansvar för stöd, styrning, utveckling och uppföljning i förordningen med instruktion för Migrationsverket (se avsnitt 9.3.5).

### **Information som behövs för Migrationsverkets verksamhet**

När det gäller biståndsverksamheten vid utlandsmyndigheterna får Sida enligt 4 § 11 förordningen med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) begära att en utlandsmyndighet där Sverige bedriver bilateralt utvecklingssamarbete eller, där Sverige bidrar med humanitärt bistånd, lämnar sådan information som behövs för Sidas verksamhet. En skyldighet för beskickningarna och konsulaten att på begäran lämna Sida information som behövs för Sidas verksamhet har tagits in i 3 kap. 8 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

Även när det gäller migrationsverksamheten finns det ett behov av att se till att Migrationsverket garanteras den information som behövs för myndighetens verksamhet. Det kan handla om omvärldsbekantning i migrationsfrågor. Det bör därför tas in bestämmelser för Migrationsverket och migrationsverksamheten motsvarande de som gäller för Sida och biståndsverksamheten dels i förordningen med instruktion för Migrationsverket, dels i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

### **9.3.5 Stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten**

**Utredningens förslag:** Ansvaret för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna vilar på Migrationsverket. En bestämmelse med denna innebörd bör tas in i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. Det närmare innehållet i stödet till utlandsmyndigheterna bör framgå av en förvaltningsöverenskommelse mellan parterna.

Nuvarande bestämmelse i 2 § 9 förordningen med instruktion för Migrationsverket om att Migrationsverket ska bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd bör utgå.

Enligt utredningens förslag ska Migrationsverkets huvudansvar omfatta uppehålls- och arbetstillståndprocesserna och viseringsprocessen. Förslaget innebär således att Migrationsverket ansvarar för att strategiskt leda, styra och följa upp migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Även verksamhetsutveckling i form av bland annat effektiviseringar och förbättringar utgör en del av detta ansvar.

Utlandsmyndigheter är ofta små, har breda uppdrag och är inte specialiserade på migrationsverksamhet på samma sätt som Migrationsverket. De behöver därför stöd i det löpande arbetet, liksom för att utveckla och förbättra verksamheten. Det är inte helt enkelt för varje enskild myndighet att hitta effektivast möjliga sätt att handlägga förvaltningsärenden, eller att avgöra vad som är tillräcklig kvalitet i handläggningen. Verksamhetsutveckling kräver dessutom ofta förändringar av processer och it-stöd, vilket är faktorer som ägs av Migrationsverket. Migrationsverket har i dag å sin sida inte ansvar för resursåtgång vid utlandsmyndigheter, och fokus riskerar att hamna på effekthemtagning i den egna myndigheten, snarare än i hela processen.

En praktiskt och resursmässigt viktig del av ansvaret för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är extern kommunikation med sökande och andra berörda personer. Se närmare om detta i avsnitt 9.3.4.

Utrikesdepartementet är huvudman för merparten av den verksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna och tilldelar i dag resurser för migrationsverksamheten och har därigenom ett intresse av att verksamheten bedrivs med god kvalitet och hög effektivitet. Departementet har dock inte samma möjligheter som Migrationsverket att stödja, utveckla och följa upp den operativa migrationsverksamheten, och det är inte heller lämpligt att sådana uppgifter läggs på Regeringskansliet, som primärt är regeringens beredningsorgan. Därför bör Migrationsverket som central förvaltningsmyndighet ha ett huvudansvar för att säkerställa kvalitet, effektivitet och uppföljning av den migrationsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna. Med en sammanhållande myndighet bör dessutom

förutsättningarna för standardisering öka, vilket i sin tur är en grund för kvalitetsutveckling.

Det är väsentligt att säkerställa ett relevant flöde i hela ärende-processen och att inga flaskhalsar uppstår, vilket till exempel kan ske om resurserna inte är lämpligt fördelade. Risken för det senare är sannolikt högre om olika departement och myndigheter var för sig svarar för prioriteringar och resursfördelning i sina delar av processen.

Dessutom behöver statistik och annat underlag för uppföljning av den verksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheten utvecklas, liksom prognoser. Underlag finns eller bör kunna tas fram av Migrationsverket från till exempel ärendehanteringssystem, i form av omvärldsanalyser och på basis av inkomna och avgjorda asylansökningar, som kan förutsäga omfattningen av väntade ansökningar om anhöriginvandring.

Sammantaget talar detta för att Migrationsverkets ansvar för att *bistå* utlandsmyndigheterna med process- och verksamhetsstöd utökas till ett *huvudansvar* för migrationsverksamheten, inklusive planering av resurser och uppföljning av resultat. Därmed skapas en tydlig koppling mellan ansvar, resursstyrning, processtyrning och mätning, analys och förbättringar.

Det förhållandet att stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna vilar på Migrationsverket bör anges i förordningen med instruktion för Migrationsverket. Det närmare innehållet i stödet bör framgå av en förvaltningsöverenskommelse mellan parterna. Nuvarande bestämmelse i 2 § 9 förordningen med instruktion för Migrationsverket om att Migrationsverket ska bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd bör således utgå.

### 9.3.6 Förstärkning av Migrationsverket för arbetet med migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

**Utredningens förslag:** Migrationsverket förstärks för arbetet med migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Det är i första hand enheten för samband och utrikesstöd (ESU) som i dag ansvarar för Migrationsverkets styrning och stöd gentemot utlandsmyndigheterna. På ESU arbetar fyra personer med ledning,



styrning och administration. Backoffice-funktionen består av nio personer och sambandsmännen är i nuläget 17. Även andra delar av verket, bland annat kvalitetsavdelningen, den operativa verksamheten och personalavdelningen arbetar mot utlandsmyndigheterna.

Utredningens förslag medför såväl tillkommande uppgifter för Migrationsverket som incitament för en utökning av verkets nuvarande verksamhet i förhållande till utlandsmyndigheterna. Migrationsverkets huvudansvar innebär till exempel att verkets strategiska planering i ökad utsträckning måste omfatta utlandsmyndigheterna. Även Migrationsverkets arbete med stöd, styrning och uppföljning gentemot utlandsmyndigheterna kommer att växa vid ett övergripande ansvar för verksamheten. Arbetet med kvalitetsledning, utveckling och effektivisering av verksamheten kommer också att intensifieras. Mot bakgrund av att Migrationsverket kommer att resurssätta verksamheten måste verket dessutom analysera aktuellt och framtida behov av resurser för migrationsverksamheten. Kommunikationen med utlandsmyndigheterna torde också öka (se avsnitt 9.3.4) på samma sätt som kontakterna med Regeringskansliet/Utrikesdepartementet i fråga om administrativt samråd och kostnadsdelning (se avsnitt 9.3.8). Även personalfunktionen kan behöva utvecklas för att kunna hantera kompetensförsörjningen vid utlandsmyndigheterna i större omfattning än i dag.

### **9.3.7 Migrationsverket tilldelas medel för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna under utgiftsområde 8 Migration**

**Utredningens förslag:** Migrationsverket tilldelas medel för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna finansieras under utgiftsområde 8 Migration. Det bör inrättas ett nytt anslag under utgiftsområde 8 för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

I dag finansieras migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna huvudsakligen av Utrikesdepartementet och delvis av Migrationsverket. Utrikesdepartementet betalar kostnaderna för personal, lokaler, administration och internt verksamhetsstöd. Departementet

svarar även för vissa it-kostnader såsom datorer. De kostnader som uppkommer för verksamhets- och processtödet till utlandsmyndigheterna och det funktionsspecifika it-stödet som används i handläggningen belastar Migrationsverket. Det innebär att utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet huvudsakligen finansieras via Regeringskansliets anslag, det vill säga utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. och delvis via Migrationsverkets anslag, det vill säga utgiftsområde 8 Migration, anslaget 1:1 Migrationsverket.

Merparten av andra myndigheters kostnader för migrationsverksamheten belastar dock utgiftsområde 8, till exempel domstolsprövningen av migrationsärenden. Samtliga anslag under detta utgiftsområde utgör delar i en sammanhängande migrationsprocess, som också innefattar utlandsmyndigheternas verksamhet. För att främja en helhetssyn och en samlad bedömning av resursbehovet samt underlätta regeringens styrning på migrationsområdet är det en fördel om även utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet finansieras under utgiftsområde 8. Mer än många andra delar av statsförvaltningen har handläggningen av migrationsfrågor i utlandet behov av en flexibel resurssättning utifrån skiftningarna i antalet sökande, vilket kan vara lättare att åstadkomma under ett annat anslag än Regeringskansliets. Avvägningar kan då ske mot andra delar av migrationsförvaltningen, i stället för att som i dag behöva ske mot andra delar av Regeringskansliet.

Poängen med denna omläggning är att Migrationsverket får ett samlat kostnadsansvar för hela förvaltningsområdet. Därmed följer, enligt utredningens bedömning, förstärkta incitament att löpande pröva om resurserna används väl och om balansen mellan olika insatser är välavvägd. Eftersom dimensioneringen måste anpassas till en föränderlig efterfrågan och tekniken inom området befinner sig under snabb utveckling är det viktigt att noga bevaka de vägval och framsteg som görs av andra länder. Möjligheter till effektivisering och förenkling av procedurerna bör tas till vara. I detta sammanhang är det viktigt att Migrationsverket beaktar inte enbart de statsfinansiella konsekvenserna av olika lösningar utan också återverkningarna för enskilda, för utbildningsanstalter, för företag och för kommuner och landsting. Lämpliga former av samråd bör etableras så att myndigheten tillgodogör sig olika intressenters erfarenheter.

### 9.3.8 Samråd och kostnadsdelning mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket

**Utredningens förslag:** Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket bör löpande samråda i olika frågor och kostnaderna för verksamheten bör fördelas mellan parterna.

De principer som har utarbetats av Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida bör kunna användas som förebild för samråd och kostnadsdelning mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket.

Formerna för samråd och kostnadsdelning bör regleras i en förvaltningsöverenskommelse mellan parterna.

#### Allmänt

Utredningens förslag innebär att parterna måste samråda i olika frågor och att kostnaderna för verksamheten ska fördelas mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Även i denna fråga är det av intresse att jämföra med hur samråd och kostnadsdelning löses mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida.

#### Samråd mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket

Samråd bör hållas i viktigare frågor. Viss ledning kan fås av de ämnen som avhandlas i administrativt samråd mellan Sida och Regeringskansliet/Utrikesdepartementet.<sup>8</sup> Enligt den ingångna förvaltningsöverenskommelsen ska följande områden omfattas av ett administrativt samråd:

---

<sup>8</sup> Se förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna, 2007-12-20, reviderad 2010-12-15 och 2013-06-01.

- större förändringar i verksamhet och organisation vid utlandsmyndigheterna,
- större förändringar i Regeringskansliets/Utrikesdepartementets och Sidas regelverk som påverkar utvecklingsarbetet vid utlandsmyndigheterna,
- verksamhetsplaneringen för utlandsmyndigheterna,
- personalförsörjning och personalvillkor,
- chefsuppdrag och resultatuppföljningssamtal,
- ekonomiadministration,
- fastighetsfrågor,
- upphandling,
- dokumentation och arkiv,
- säkerhet och krisberedskap och
- inspektion och tillsyn av utlandsmyndigheterna.

Enligt förvaltningsöverenskommelsen ska Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida vid regelbundna möten behandla frågor inom ramen för överenskommelsen och ansvaret för mötena alternerar på så sätt att parterna sammankallar till vartannat möte. Det anges också i förvaltningsöverenskommelsen att parterna ska träffas minst en gång per halvår.

Frågan om samråd mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket är av den karaktären att den bör regleras i en förvaltningsöverenskommelse mellan parterna. Av överenskommelsen bör de områden som omfattas av ett administrativt samråd framgå samt tidsintervallet för mötena. Ledning i fråga om utformningen av förvaltningsöverenskommelsen bör tas från motsvarande överenskommelse mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida.

## Kostnadsdelningen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida

Den förvaltningsöverenskommelse som träffats mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida omfattar också kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna.<sup>9</sup> Enligt principerna för kostnadsdelningen delas utlandsmyndighetens kostnader mellan parterna efter antalet anställda – såväl utsända som lokalt anställda. Hur fördelningen görs varierar beroende på kostnadsslag. Sida får en samlingsfaktura för sin del av kostnaderna vid en utlandsmyndighet. I fakturan ingår bland annat del av utlandsmyndighetens delegerade medel (drift) samt Sidas andel av Regeringskansliets/Utrikesdepartementets centrala budgetar för till exempel statsägda fastigheter. It-kostnader faktureras separat av Regeringskansliets it-avdelning. Faktureringen sker utifrån verkligt utfall innevarande budgetår och huvudregeln är att fakturering sker före periodstängning en gång per kvartal. Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida har bildat en särskild ekonomigrupp där kostnadsdelningsfrågor behandlas.

Alla kostnader på utlandsmyndigheten ingår inte i kostnadsdelningen. Utrikesresor för Sidas regionhandläggare samt kompetensutveckling och resor i samband med detta (som ombesörjs centralt) är exempel på kostnader som inte ingår. Vidare omfattas inte Sidas villkorsdelar som betalas lokalt av utlandsmyndigheten (UVA- och URA-kostnader), som bland annat hemresor och skolavgifter.

För att kunna ta hänsyn till fördelningen av det arbete som utförs för Utrikesdepartementet respektive Sida skickas en tidsanvändningsenkät ut till samtliga utlandsmyndigheter varje år. I enkäten ska utlandsmyndigheterna redovisa tidsanvändningen för personal anställd per den 31 oktober, vilket innebär att uppskatta hur mycket arbete som utförs inom Utrikesdepartementets olika verksamhetsområden och i form av gemensamt verksamhetsstöd.

Tidsenkäten ligger därefter till grund för en beräkning av omfattningen av Sidas respektive Utrikesdepartementets verksamhet per utlandsmyndighet, vilken i sin tur ligger till grund för kostnadsdelning och fakturering kvartal ett och fyra. Inför faktureringen för

---

<sup>9</sup> Se förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna, 2007-12-20, reviderad 2010-12-15 och 2013-06-01.

kvartal två och tre sker en avstämning av eventuella förändringar mellan Utrikesdepartementet och Sida.

Kostnadsdelning i förhållande till kostnadsslag görs på följande sätt:

- Lokalt anställda: Kostnader för lokalt anställda fördelas mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida i förhållande till det totala antalet anställda, det vill säga utsända och lokalt anställda.
- Hushållsanställda: Kostnader för hushållsanställda fördelas mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida i förhållande till antalet utsända.
- Honorärkonsuler: Samtliga kostnader ska belasta Regeringskansliet/Utrikesdepartementet.
- Fastigheter – bostäder för utsända: Totalkostnad för personalbostäder inklusive chefsbostaden (hyra och driftskostnader) delas i förhållande till antalet utsända från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet respektive Sida. Posten inkluderar såväl inhyrda som statsägda fastigheter.
- Fastigheter – kansli: Totalkostnad för kansli (hyra och driftskostnader) delas i förhållande till det totala antalet anställda, det vill säga utsända och lokalt anställda, från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet respektive Sida. Specialattachéer räknas här som utsända från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet. Posten inkluderar såväl inhyrda som statsägda fastigheter.
- Övriga driftskostnader, exklusive resor: Totalkostnaden delas i förhållande till det totala antalet anställda, det vill säga utsända från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet respektive Sida och lokalt anställda. Specialattachéer räknas här som utsända från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet.
- Resekostnader: Totalkostnaden delas i förhållande till det totala antalet utsända från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet respektive Sida och Sidas lokalt anställda.
- Representation: Totalkostnaden delas i förhållande till det totala antalet utsända från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet respektive Sida.

Fakturering av kapitalkostnader, avskrivningar och räntor, sker kvartalsvis från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet. Fakturering av de månatliga kapitalkostnaderna sker med en månads förskjutning. Kapitalkostnaderna fördelas i förhållande till det totala antalet anställda, det vill säga utsända och lokalt anställda, från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet respektive Sida. Räntorna beräknas som en schablon – genomsnittlig ränta från Riksgälden under avsedd period – på bokfört restvärde på anläggningstillgångar.

### **Kostnadsdelningen för migrationsverksamheten**

Vid utarbetandet av en modell för kostnadsdelningen för migrationsverksamheten bör företrädare för Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket delta och det är lämpligt att en särskild grupp bildas där kostnadsdelningsfrågor behandlas. Enligt utredningens bedömning torde de principer som har utarbetats av Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida kunna användas som förebild i fråga om vilka kostnader som ligger utanför kostnadsdelningen, hur förändringar i antalet anställda hanteras, hur delning görs för olika kostnadsslag och hur kapitalkostnaderna delas. En förvaltningsöverenskommelse är en lämplig form för att lägga fast kostnadsdelningen. Det är även viktigt att det finns en fortlöpande dialog mellan parterna och att överenskommelsen kan revideras vid behov.

### **Övrigt**

Regeringen bör bemyndiga Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket att ingå en förvaltningsöverenskommelse om formerna för ett administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna.

### 9.3.9 Samverkan i verksamhetsplanering

**Utredningens förslag:** Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket bör samverka i verksamhetsplaneringen för utlandsmyndigheterna.

Utredningens förslag kräver samverkan mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket i planeringsarbetet för verksamheten på utlandsmyndigheterna. En integrerad verksamhetsplanering behövs bland annat för att kunna få en samlad bedömning och samsyn som grund för agerandet i ett land, men även för att kunna planera för verksamheten i fråga om personal, lokaler, administration, m.m.

Erfarenheterna från biståndsverksamheten bör tjäna som modell även för migrationsverksamheten. Det bör emellertid observeras att verksamheten på Sida och Migrationsverket skiljer sig åt i flera avseenden, till exempel på så sätt att Sidas fältverksamhet är den centrala delen i verksamheten medan Migrationsverket har sin huvudsakliga verksamhet i Sverige och i hög grad handlägger förvaltningsärenden med enskilda parter. Vidare planeras Sidas verksamhet på flera års sikt medan Migrationsverkets verksamhet är beroende av händelser i omvärlden och kan skifta kraftigt mellan länder och år.

### 9.3.10 Myndighetschefens ansvar

**Utredningens förslag:** Myndighetsgränserna kvarstår oförändrade och chefen för utlandsmyndigheten är fortsatt ytterst ansvarig för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheten och utlandsmyndighetens beslut.

Chefen för utlandsmyndigheten ansvarar alljämt som utgångspunkt för arbetsledning och uppföljning i form av medarbetar- och lönesamtal för migrationshandläggare och lokalt anställda, men uppgiften bör delegeras till en utsänd från Migrationsverket.



Ansvar för handläggning och beslut i viseringsärenden och för delar av uppehålls- och arbetstillståndprocessen vilar enligt viseringskodexen respektive utlänningsförordningen på utlandsmyndigheterna.<sup>10</sup> Andra arbetsuppgifter och beslut ankommer på Migrationsverket. Denna fördelning lämnas oförändrad och påverkas inte av att Migrationsverket får ett huvudansvar som omfattar bland annat bemaningen på utlandsmyndigheterna. Myndighetsgränsen är väsentlig särskilt när det gäller de beslut som myndigheterna – Migrationsverket respektive varje utlandsmyndighet – fattar. Grundlagsbestämmelsen om förvaltningens självständighet innebär att Migrationsverket inte får ge direktiv om vilket beslut en utlandsmyndighet ska fatta i till exempel ett viseringsärende.<sup>11</sup>

Detta innebär att det enligt förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen fortsatt är chefen för utlandsmyndigheten som ytterst är ansvarig för migrationsverksamheten och utlandsmyndighetens beslut.<sup>12</sup>

Som utgångspunkt ska chefen för utlandsmyndigheten även fortsättningsvis ansvara för arbetsledning och uppföljning i form av medarbetar- och lönesamtal med migrationshandläggare och lokalt anställda, men uppgiften bör som i dag normalt delegeras till den som närmast är lämplig att arbetsleda migrationsverksamheten på utlandsmyndigheten, i de flesta fall en utsänd från Migrationsverket (se avsnitt 9.3.12).<sup>13</sup> Migrationsverket är arbetsgivare för migrationshandläggarna och ansvarar för löne- och anställningsfrågor samt disciplinansvar. När det gäller de lokalt anställda som arbetar med migration är utlandsmyndigheten arbetsgivare med motsvarande ansvar. Därutöver ska chefen för utlandsmyndigheten alltjämt ansvara för vissa arbetsgivarfrågor, som inte kan delegeras, såsom arbetsmiljö och säkerhet för samtlig personal på utlandsmyndigheten. Det bör i förvaltningsöverenskommelsen eller i riktlinjerna för samspelet mellan Regeringskansliet och Migrationsverket tydliggöras hur ansvaret för den utsända personalen från verket fördelas.

---

<sup>10</sup> Se artikel 4 viseringskodexen och 4 kap. 20 § och 5 kap. 8 § utlänningsförordningen.

<sup>11</sup> Se 12 kap. 2 § regeringsformen: Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

<sup>12</sup> Se 2 kap. 6, 7 och 13 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>13</sup> Se 5 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna.

### 9.3.11 Förändringar i regleringen av förhållandet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna

**Utredningens förslag:** Migrationsverket ges en instruktionsrätt i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket och det tas in en skyldighet för utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden att vidta åtgärder på begäran av Migrationsverket i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Den föreslagna nya ordningen påkallar en viss modifiering av den formella regleringen i fråga om de arbetsuppgifter som utlandsmyndigheterna redan i dag utför åt Migrationsverket. Det tillkommer också nya moment i förhållandet. Den nya ordningen innebär att Migrationsverket blir beroende av att utlandsmyndigheterna utför vissa åtgärder åt verket, till exempel att hantera anställning av medarbetare lokalt och se till att lokalerna är dimensionerade och anpassade efter migrationsverksamhetens krav i fråga om att kunna ta emot sökande samt säkerhetsaspekter. Migrationsverket måste i sin tur bidra med medel för den verksamhet vid utlandsmyndigheten som ska kostnadsdelas, bland annat resurser till löner, lokaler, drift och underhåll av lokaler, administrativa tjänster, m.m.

Sida delegerar i dag uppdrag, befogenheter och medel till utlandsmyndigheterna. Som nämns i avsnitt 5.3.3 har Sida enligt 4 § förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) en *instruktionsrätt* i förhållande till utlandsmyndigheterna. Sida får enligt punkten 10 i bestämmelsen begära att en utlandsmyndighet där Sverige bedriver bilateralt utvecklingssamarbete ska vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och samarbetslandet i fråga eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. Punkten 10 motsvaras av en skyldighet i 3 kap. 8 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen för beskickningar och konsulat i länder som Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete med att på begäran av Sida vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och verksamhetslandet eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde.

För det något annorlunda fallet med Migrationsverket bör det, på liknande sätt som för Sida, i förordningen med instruktion för Migrationsverket tas in en instruktionsrätt i förhållande till utlands-

myndigheterna och en skyldighet för utlandsmyndigheterna att vidta åtgärder på begäran av Migrationsverket i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

### 9.3.12 Delegering inom utlandsmyndigheten

**Utredningens bedömning:** Chefen för utlandsmyndigheten kommer normalt att delegera det författningsreglerade uppdraget att fatta beslut i viseringsärenden till utsänd personal från Migrationsverket. Andra uppgifter som i regel kommer att delegeras är löpande arbetsledning och uppföljning av migrationsverksamheten.

Frågor och beslut som är av övergripande natur eller som rör relationen med verksamhetslandet är underställda chefen för utlandsmyndigheten.

Det är chefen för utlandsmyndigheten som fattar beslut om delegering i utlandsmyndighetens arbetsordning<sup>14</sup> eller genom annat beslut.<sup>15</sup> Delegeringen kan avse ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av myndighetschefen och får enligt 5 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna göras bland annat till en handläggande tjänsteman som har Migrationsverket som huvudman. I den nya ordningen kommer chefen för utlandsmyndigheten normalt att delegera det författningsreglerade uppdraget att *handlägga och fatta beslut i viseringsärenden* till utsänd personal från Migrationsverket. Andra uppgifter är *löpande arbetsledning och uppföljning av migrationsverksamheten*, där det kan ingå vissa administrativa frågor, resultat- och utvecklingssamtal samt lönesamtal med personal som handlägger migrationsärenden. Trots att chefen för utlandsmyndigheten har delegerat en viss fråga till den av Migrationsverket utsända handläggaren ska frågor och beslut som är av övergripande natur eller som rör relationen med verksamhetslandet underställas chefen för utlandsmyndigheten. Det är genomförandet av uppdraget som kan delegeras, dock kvarstår alltid ansvaret för

<sup>14</sup> Se 2 kap. 12 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>15</sup> Se 2 kap. 13 § andra stycket förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

uppdraget på myndighetschefen. Beslut som fattas med stöd av delegation sker också i utlandsmyndighetens namn och myndighetschefen är ytterst ansvarig.

### 9.3.13 Rättsliga förutsättningar för att lägga huvudansvaret på Migrationsverket i viseringsärenden

**Utredningens bedömning:** Det strider inte mot viseringskodexen att låta utsända från Migrationsverket handlägga och besluta i viseringsärenden på utlandsmyndigheterna.

En ordning där Migrationsverket ansvarar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna innebär, som nämns i avsnitt 9.3.3, att utsända från verket hanterar viseringsärendena. En viseringsansökan ska, enligt viseringskodexen, som huvudregel handläggas av *konsulaten*, som också ska fatta beslut i anledning av ansökan.<sup>16</sup> Av viseringskodexen framgår att det som där kallas konsulat är en medlemsstats diplomatiska beskickning eller en medlemsstats konsulat som har tillstånd att utfärda viseringar och som förestås av en karriärkonsul enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963 (ett karriärkonsulat).<sup>17</sup> Enligt viseringskodexen kan en medlemsstat även begära att andra myndigheter ska medverka vid prövningen av och vid beslut om ansökningar. I Sverige är det Migrationsverket som har fått denna uppgift.<sup>18</sup> Migrationsverket har även utsetts till central myndighet enligt viseringskodexen i vissa avseenden.<sup>19</sup> Dessutom ska verket bistå personal som ska till eller befinner sig vid utlandsmyndigheterna med lämplig utbildning, fullständiga, exakta och aktuella upplysningar om relevant EU-rätt och nationell rätt samt bistå Utrikesdepartementet vid kontroller av viseringsverksamheten (artikel 38).<sup>20</sup>

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i fråga om att det är konsulaten, det vill säga de svenska ambassaderna och karriär-

<sup>16</sup> Se artikel 4 viseringskodexen.

<sup>17</sup> Se artikel 2 viseringskodexen.

<sup>18</sup> Se 3 kap. 5 § utlänningslagen.

<sup>19</sup> Se Överenskommelse om ansvarsfördelning mellan myndigheter med anledning av viseringskodexen, 2011-10-25, s. 2.

<sup>20</sup> Se Överenskommelse om ansvarsfördelning mellan myndigheter med anledning av viseringskodexen, 2011-10-25.

konsulaten, som handlägger och beslutar i viseringsärenden. Det har inte någon betydelse från vilken myndighet i Sverige som den utsända personal kommer som tjänstgör vid utlandsmyndigheten och fattar beslut på utlandsmyndighetens vägnar. Det förhållandet att utsända kommer från den myndighet som har utsetts till central myndighet i vissa avseenden och som ansvarar för information och inspektioner påverkar inte den bedömningen. Det sker för övrigt redan i dag att migrationsambassadörer, som är anställda vid Migrationsverket, vid arbetstoppar går in som beslutsfattare.

### 9.3.14 Behövs en särskild reglering av migrationshandläggarnas uppdrag?

**Utredningens bedömning:** Det behövs inte någon särskild reglering av migrationshandläggarnas uppdrag. Ett bättre instrument är en överenskommelse mellan Migrationsverket och Regeringskansliet/Utrikesdepartementet.

Som framgår av avsnitt 5.3.3 finns det annan personal på utlandsmyndigheterna som inte har Utrikesdepartementet som huvudman. Det är i sammanhanget av intresse att jämföra med hur verksamhet som bedrivs av denna personal är normerad. Specialattachéernas, försvarsattachéernas och handelssekreterarnas verksamhet regleras i särskilda förordningar. I dessa anges de uppgifter som åligger de utsända och det markeras att personalen principiellt är underställd chefen för utlandsmyndigheten.

Det förhållandet att den utsända från Sida är underställd chefen för utlandsmyndigheten framgår av bestämmelserna i 3 kap. 7 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen och 13 § förordningen med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) samt tydliggörs i riktlinjer<sup>21</sup> för samspelet mellan Sida och utlandsmyndigheter som har utvecklingssamarbete. När det gäller migrationssambandsmännen anges deras uppdrag i samrådsdokument mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket (se avsnitt 5.5.3) och på samma sätt som när det gäller utsända från Sida regleras förhållandet till chefen för utlandsmyndigheten i

<sup>21</sup> Se underbilaga till protokoll 2014-12-03, UF2014/76820/UD/PLAN.

förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen. Frågan kan ställas om utredningens förslag påkallar en särskild reglering av migrationshandläggarnas uppdrag.

Migrationsverksamheten skiljer sig i flera avseenden från den verksamhet som specialattachéerna, försvarsattachéerna, handelssekreterarna och utsända från Sida bedriver. Ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har placerats på utlandsmyndigheterna enligt viseringskodexen och utlänningsförordningen. Det är således enligt 3 kap. 7 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen chefen för utlandsmyndigheten som ansvarar för migrationsverksamheten vid myndigheten och som enligt förslaget kommer att vara chef för utsänd personal från Migrationsverket. Även arbetsuppgifterna för den utsända personalen från Migrationsverket kan härledas till viseringskodexen och utlänningslagstiftningen. Nämnade förhållanden gäller inte för den verksamhet som specialattachéerna, försvarsattachéerna, handelssekreterarna och utsända från Sida bedriver, vilket kan förklara att det har ansetts föreligga ett behov av att i en särskild förordning ange vilka uppgifter som ska utföras på utlandsmyndigheterna av dessa utsända samt att tydliggöra att de lyder under chefen för utlandsmyndigheten. Mot denna bakgrund finns det enligt utredningens bedömning inte något behov av att i en särskild förordning reglera arbetsuppgifter och förhållandet till myndighetschefen när det gäller utsända handläggare från Migrationsverket. Vid behov kan i stället de närmare innehållet i arbetsuppgifterna regleras i en förvaltningsöverenskommelse mellan Migrationsverket och Regeringskansliet/Utrikesdepartementet.

### 9.3.15 Särskilda frågor som uppkommer när huvudansvaret läggs på Migrationsverket

#### Ansvaret för viseringsrepresentationsavtal

**Utredningens förslag:** Utrikesdepartementet bör även fortsättningsvis ha ansvaret för ärendena om viseringsrepresentationsavtal. Samråd bör ske med Migrationsverket.

Enligt artikel 8 viseringskodexen kan en medlemsstat representera en annan medlemsstat och utfärda Schengenviseringar på den medlemsstatens vägnar. Sådan representation kan även omfatta behörighet att avslå ansökningar. Enligt 3 kap. 6 § tredje stycket utlänningslagen får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får besluta om Schengenvisering.

Regeringen har i beslut den 7 juli 2011<sup>22</sup> bemyndigat Regeringskansliet att inom ramen för Schengensamarbetet ingå överenskommelser om viseringsrepresentation. Inom Regeringskansliet kan således såväl Utrikesdepartementet som Justitiedepartementet ansvara för ärendena om viseringsrepresentationsavtal. Mot bakgrund av att utredningens förslag innebär en övergång av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna till Migrationsverket och Justitiedepartementet skulle det kunna vara fördriktigt att Justitiedepartementet fick ansvaret. När det gäller internationella överenskommelser som ingås genom notväxling är det dock vanligen ländernas utrikesförvaltningar som uppträder på ömse sidor. Detta, liksom att Utrikesdepartementet har praktisk erfarenhet och kunskap kring representationsavtalen, gör att utredningen förordar att ärendena kvarstannar hos Utrikesdepartementet. I sak bör det dock vara Migrationsverket som bevakar behov av och önskemål om representation samt så långt möjligt bereder sådana ärenden. Därtill bör det vara verket som har kontakt med andra stater i rutinfrågor inom ramen för befintliga representationsavtal, liksom ansvarar för att hantera frågor och klagomål från enskilda sökande.

### Avtal med extern tjänsteleverantör

**Utredningens förslag:** Migrationsverket bör vara avtalspart i förhållande till en extern tjänsteleverantör.

Som redogörs för i avsnitten 4.5 och 5.4.2 får en medlemsstat enligt viseringskodexen i vissa fall samarbeta med en extern tjänsteleverantör i viseringsärenden (artiklarna 40 och 43). På samma sätt som de

---

<sup>22</sup> Se UF2011/41062/UD/PLAN.

flesta andra Schengenstater har Sverige valt att på många orter lägga ut vissa uppgifter i viseringsärenden på en extern tjänsteleverantör. Sedan februari 2014 baseras samarbetet på ett ramavtal mellan Regeringskansliet och en tjänsteleverantör, från vilket samtliga svenska utlandsmyndigheter kan avropa tjänster. I ramavtalet förtydligas att tre svenska parter ingår i samarbetet: Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Det är Regeringskansliet som är avtalspart och ansvarar för gemensamma krav på tjänsteleverantören. Den utlandsmyndighet som avropar tjänster från ramavtalet tecknar ett lokalt avtal och ansvarar för lokalt anpassade krav, operativt samarbete och tillsyn av verksamheten. Tillsynen sker på olika sätt, till exempel genom kontroller på plats i leverantörens lokaler. Migrationsverket ansvarar i sin tur för krav på it-stöd, gemensamma rutiner och informationssäkerhet. Verket är dessutom personuppgiftsansvarigt för verksamheten.

Utredningens förslag aktualiserar frågan vilka svenska parter som bör ingå avtal om samarbetet med en extern tjänsteleverantör rörande viseringar. Ansvaret för handläggning och beslut i viseringsärenden medför att det är lämpligt att utlandsmyndigheterna även fortsatt tar fram lokalt anpassade krav och sköter den löpande uppföljningen och tillsynen av verksamheten. Migrationsverket kommer alltså att ansvara för gemensamma processer och systemlösningar gentemot tjänsteleverantören. När det gäller uppgiften att vara part i ett avtal med en tjänsteleverantör krävs kännedom om de olika företagen på marknaden, vilka ofta är internationella. Dessutom fordras ett noggrant arbete med att definiera de uppgifter som tjänsteleverantören ska utföra och de krav som ska uppfyllas samt upphandla och utforma de affärsmässiga villkoren innan ett avtal kan ingås. Med hänsyn till att utredningens förslag innebär att Migrationsverket ska ha huvudansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna framstår det som adekvat att ansvaret för avtalet renodlas och att Migrationsverket tar över detta och de uppgifter som i dag ligger på Utrikesdepartementet. Redan i dag hanterar Migrationsverket en rad uppgifter inom avtalets ram och har även ett personuppgiftsbiträdesavtal med leverantören, vilket är en väsentlig del i samarbetet.



Tjänsteleverantörsutredningen<sup>23</sup> har förslagit att det bör göras möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. Utredningen tillstyrker detta förslag. För det fall förslaget genomförs bör Migrationsverket och utlandsmyndigheterna ha samma roller som i tidigare nämnda process avseende viseringar, särskilt som Migrationsverket i uppehålls- och arbetstillståndsärendena har ett ännu större ansvar genom att vara beslutsfattande myndighet.

### Vilken myndighet bör vara motpart i migrationsdomstol vid överklaganden av viseringsbeslut som fattats av utsända från Migrationsverket?

**Utredningens förslag:** Beslutande utlandsmyndighet bör även fortsättningsvis vara den enskildes motpart i migrationsdomstol sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.

En utlandsmyndighets beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering eller om upphävande eller återkallelse av en Schengenvisering får enligt utlänningslagen överklagas till en migrationsdomstol.<sup>24</sup> Detsamma gäller vissa av utlandsmyndigheternas beslut om avslag på en ansökan om nationell visering eller återkallelse av en nationell visering.<sup>25</sup> Ett överklagande ska ges in till den utlandsmyndighet som har meddelat det beslut som överklagas.<sup>26</sup> Utlandsmyndigheten prövar om överklagandet har getts in i rätt tid, omprövar beslutet och i tillämpliga fall överlämnar beslutet och övriga handlingar i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet.<sup>27</sup> Av förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att den myndighet som först beslutade i saken ska vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet

<sup>23</sup> Se Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd (SOU 2016:36).

<sup>24</sup> Se 14 kap. 5 a § första stycket utlänningslagen.

<sup>25</sup> Det krävs att utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz för att överklagan ska kunna göras till en migrationsdomstol (se 14 kap. 5 a § andra stycket utlänningslagen).

<sup>26</sup> Se 6 a § förvaltningsprocesslagen.

<sup>27</sup> Se 6 b § förvaltningsprocesslagen.

överlämnats till domstolen.<sup>28</sup> Det är således den utlandsmyndighet som beslutade i ärendet som är motpart i domstolen.

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i det förhållandet att det är utlandsmyndigheten som är beslutsmyndighet. Mot denna bakgrund är det följdriktigt att beslutande utlandsmyndighet även fortsättningsvis är den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen enligt huvudregeln i förvaltningsprocesslagen.

## Säkerhet och arbetsmiljö

**Utredningens förslag:** Chefen för utlandsmyndigheten kommer alltså att ansvara för säkerheten och arbetsmiljön för samtlig personal.

Migrationsverket bekostar säkerhetsåtgärder som är föranledda av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket betalar även för arbetsmiljöåtgärder i förhållande till den personal som sänds ut från verket.

Frågor om säkerhet och arbetsmiljö bör behandlas inom ramen för samråden mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Detta bör framgå av förvaltningsöverenskommelsen mellan parterna.

Chefen för utlandsmyndigheten ansvarar för säkerheten och arbetsmiljön för samtlig personal, oavsett huvudman (se avsnitt 9.3.10). På vissa platser är utlandsmyndighetens verksamhet begränsad i enlighet med vad dess chef bedömer vara genomförbart med hänvisning till säkerhetsläget. Sådana begränsningar kommer även att gälla Migrationsverkets verksamhet.

Ordnings- och säkerhetsproblem kan följa med en tillströmning av ett stort antal sökande till myndighetens besökslokaler. De säkerhetsarrangemang som utlandsmyndigheten är tvungen att göra på grund av migrationsverksamheten ska bekostas av Migrationsverket. Migrationsverket ska även betala för arbetsmiljöåtgärder i förhållande till den personal som sänds ut från verket.

---

<sup>28</sup> Se 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen.

En utlandsmyndighet ska ha intern beredskap i larm- och säkerhets hänseende utanför den ordinarie arbetstiden,<sup>29</sup> för att till exempel ta om hand larm eller andra allvarliga händelser som kan ha bäring på utlandsmyndighetens säkerhet. Säkerhetsfrågor rör alla utsända och även personal från Migrationsverket ska ingå i den interna beredskapsorganisationen, i likhet med utsända från Sida, eftersom denna typ av uppgifter måste kunna fördelas mellan samtliga utsända, i synnerhet som det på många utlandsmyndigheter bara finns ett fåtal utsända. Vidare ska de utbildningskrav i till exempel personlig säkerhet som finns för Utrikesdepartementets utsända även gälla utsänd personal från Migrationsverket.

Frågor om säkerhet och arbetsmiljö bör behandlas inom ramen för samråden mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket, vilket bör framgå av förvaltningsöverenskommelsen mellan parterna (se avsnitt 9.3.8). Vidare är det lämpligt att parterna, på samma sätt som när det gäller utsända från Sida, kommer överens om att hålla varandra informerade om säkerhetsläget för personalen och andra frågor rörande krishantering på utlandsmyndigheterna.<sup>30</sup>

### Inspektion av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

**Utredningens förslag:** Inspektion av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna utförs alltjämt av Regeringskansliets/Utrikesdepartementets inspektörer med deltagande från Migrationsverket.

Frågan om inspektioner bör omfattas av det administrativa samrådet mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Detta bör framgå av förvaltningsöverenskommelsen.

<sup>29</sup> Se 30 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen och föreskrifterna (UF 2011:6) om säkerhet och skydd vid utlandsmyndigheterna.

<sup>30</sup> Se förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna, 2007-12-20, reviderad 2010-12-15 och 2013-06-01.

I dag utförs inspektioner av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna av Regeringskansliets/Utrikesdepartementets inspektörer med deltagande från Migrationsverket.<sup>31</sup> Ansvar för handläggning och beslut i viseringsärenden och delar av handlägningsprocessen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd vilar på utlandsmyndigheterna enligt författning. Utredningen föreslår därför att inspektioner av migrationsverksamheten även fortsättningsvis bör utföras av Regeringskansliets/Utrikesdepartementets inspektörer med deltagande från Migrationsverket. När det gäller utlandsmyndigheter med betydande migrationsverksamhet bör medverkan av Migrationsverket vara en förutsättning för att inspektion ska kunna genomföras. Migrationsverket måste även självständigt kunna besöka utlandsmyndigheter för att genomföra sådan granskning av verksamheten som ankommer på Migrationsverket. Frågan om inspektion bör omfattas av det administrativa samrådet mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Detta bör framgå av förvaltningsöverenskommelsen.

---

<sup>31</sup> Se Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet.

## 10 Genomförandet av förslagen

### 10.1 De formella förutsättningarna för genomförandet av förslagen

För att skapa bra förutsättningar för genomförandet av förslagen krävs ett gediget förberedelsearbete. Innan några mer konkreta förberedelser för Migrationsverkets övertagande av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan vidtas måste emellertid vissa formella förutsättningar vara uppfyllda. Till att börja med kräver ett genomförande av förslagen att regeringen beslutar om föreslagna förordningsändringar. Regeringen bör även överföra resurserna för verksamheten från Utrikesdepartementet till Migrationsverket och utgiftsområde 8. Ett särskilt anslag för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör inrättas inom utgiftsområde 8. Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.<sup>1</sup> Vidare bör regeringen integrera uppgiften att utöva huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i regleringsbrevet till Migrationsverket. Slutligen bör regeringen bemyndiga Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Migrationsverket att ingå en förvaltningsöverenskommelse om formerna för administrativt samråd och kostnadsdelning avseende berörda utlandsmyndigheter.

---

<sup>1</sup> Se tilläggsbestämmelse 9.5.3 i riksdagsordningen (2014:801).

## 10.2 Genomförandeåtgärder på Migrationsverket

Ett övertagande av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna innebär att Migrationsverket måste förstärkas. Migrationsverket behöver bygga upp en organisation för att omhänderta utlandsverksamheten. Detta innebär att nya funktioner inrättas och att kapaciteten på befintliga funktioner utökas på verket.

Ansvaret kommer att innefatta bland annat ledning, styrning, stöd och utveckling av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket bör skapa en struktur för den operativa ledningen av utlandsmyndigheternas migrationssektioner, till exempel i form av enhetschefer med ett lokalt eller regionalt ansvar för verksamheten vid en eller flera utlandsmyndigheter. Centralt på Migrationsverket bör det tas fram vägledningar, rutiner, arbetssätt, etc. för den övergripande ledningen av verksamheten. Migrationsverket bör även i uppbyggnadsfasen utarbeta en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten. Verket bör också överväga hur migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan utvecklas. Nuvarande verksamhetsstöd till utlandsmyndigheterna bör omarbetas efter hur behovet kommer att se ut när huvudansvaret ligger på Migrationsverket.

Som en del av genomförandet av förslagen bör Migrationsverket ta ställning till hur utbildningsprogram för den personal som Migrationsverket placerar på utlandsmyndigheterna bör utvecklas. Vidare bör personalavdelningen på Migrationsverket se till att det finns en organisation för att klara av att hantera rekryteringen av den personal som Migrationsverket sänder ut och för att kunna hantera arbetet med bemanning av myndigheterna i fråga om avtal om utlandskontrakt och att ordna bostäder, vaccinationer, visum, m.m.

Migrationsverket bör vidare förbereda utveckling av, dels informationen och kommunikationen med utlandsmyndigheterna, dels den externa kommunikationen med sökanden. Dessutom bör Migrationsverket avsätta resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter som avtalspart mot extern tjänsteleverantör samt hitta former för de arbetsuppgifter som rör avtalen om representation av annan medlemsstat.

### **10.3 Förvaltningsöverenskommelse och samråd mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet**

För ett genomförande av förslagen bör det utarbetas en förvaltningsöverenskommelse som reglerar det administrativa samrådet och kostnadsdelningen för migrationsverksamheten. Det är lämpligt att särskilda grupper där frågorna behandlas bildas och att företrädare för parterna i samförstånd utformar vilka frågor som ska ingå i samrådet och vilka kostnader som ska delas och hur detta ska göras. I detta arbete bör förvaltningsöverenskommelsen mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Sida stå som förebild. Det är viktigt att det även framledes finns en fortlöpande dialog mellan parterna och att överenskommelsen omarbetas vid behov.

Diskussioner bör även föras mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket i fråga om hur parterna bör samverka i verksamhetsplaneringsarbetet för utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementet och Migrationsverket bör vidare samråda om hur de löpande kontakterna ska ske myndigheterna emellan och etablera rutiner för ömsesidigt informationsutbyte kring frågor som rör migrationsverksamheten. Detta bör vara ett led i arbetet med att ta fram en promemoria som reglerar samspelet mellan Migrationsverket och berörda utlandsmyndigheter, och som även bör ta upp frågor om ansvarsfördelning och delegering.

Det kan antas att den första tiden efter ansvarsövergången kommer att vara en inkörsperiod som inte kommer att fungera helt friktionsfritt mellan berörda parter. Det bedrivs dock redan i dag en fungerande migrationsverksamhet på utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementets erfarenheter av att bemanna och bedriva denna verksamhet bör självfallet användas vid övertagandet.





## Del IV

Förslagens konsekvenser  
och författningskommentar



# 11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Utredningens bedömning:** De nya förordningarna bör träda i kraft den 1 januari 2019.

Några övergångsbestämmelser behövs inte.

De nya förordningarna bör träda i kraft så snart det är möjligt. Med hänsyn till detta och till den tid som kan beräknas att gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet samt arbetet med byte av utgiftsområde för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och inrättandet av ett nytt anslag, bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2019. Det bör ge tillräcklig tid också för arbetet med en förvaltningsöverenskommelse mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Migrationsverket samt för att bygga upp en organisation på Migrationsverket med kapacitet och kompetens för att omhänderta migrationsverksamheten utomlands.

Utredningen gör bedömningen att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser för de förordningsändringar utredningen föreslår.



# 12 Konsekvenser av utredningens förslag

## 12.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslaget i ett betänkande kan få i olika avseenden. I förordningens 14 § föreskrivs att, om förslaget i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredaren i förekommande fall föreslå en finansiering. Enligt 15 § i förordningen gäller att, om förslaget i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska – enligt 15 a § kommittéförordningen – förslagets kostnads-mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I utredningens direktiv har särskilt angetts att vi ska bedöma de verksamhets- och resursmässiga konsekvenserna av förslaget för berörda myndigheter och övriga berörda.

## 12.2 Konsekvenser för statsförvaltningen

**Utredningens bedömning:** I och med att Migrationsverket enligt utredningens förslag får ansvar för ärendehantering från början till slut kommer effektivitetsvinster att kunna göras och hanteringen bli mer flexibel än i dag.

Migrationsverkets ansvar för kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör öka drivkraften att hitta kostnadseffektiva lösningar, till exempel genom regionalisering och centralisering.

På sikt bör utredningens förslag kunna leda till kortare handläggningstider och minskade kostnader.

### 12.2.1 Effektivitet och flexibilitet

Migration är av stor betydelse, inte minst för berörda sökande, anhöriga i Sverige, svenska företag och utbildningsanstalter. Så har det varit under årtionden. De senaste årens fokus på migrationsfrågor understryker vikten av att proaktivt agera på omvärldsförändringar, incitament för utveckling av nya och kostnadseffektiva arbetssätt samt av helhetssyn. I detta sammanhang är det viktigt att inse att utlandsmyndigheterna var för sig är för små för att kunna möta de stora utmaningar som funnits och finns framöver. Förutsättningarna för detta kan förbättras genom utredningens förslag om ett samlat ansvar för hela ärendehantering.

Hanteringen av uppehålls- och arbetstillståndsärenden, framför allt ärenden om familjeåterförening, präglas av överlämningar mellan utlandsmyndigheter och Migrationsverket. Något förenklat kan sägas att ungefär hälften av hanteringen ligger på Migrationsverket och den andra hälften på utlandsmyndigheter, även om en större del av handläggningen ligger på verket vid elektroniska ansökningar. Överlämningar medför alltid en effektivitetsförlust, vilket i sin tur leder till längre handläggningstider. Genom att hanteringen är uppdelad på olika myndigheter finns det även en inbyggd tröghet i systemet, det vill säga att det tar längre tid att parera plötsliga ökningar i inflöden, m.m. Detta leder till flaskhalsar på utlandsmyndigheterna och till plötsliga arbetsanhopningar när Migrationsverket börjar avarbeta

den del av ärendena som ligger på verket och skickar vidare dessa till utlandsmyndigheterna.

När Migrationsverket får ett huvudansvar för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna kommer processen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd helt och hållet att kontrolleras av en enda myndighet som dessutom fullt ut disponerar resurserna för verksamheten. Migrationsverket kommer därmed att kunna planera verksamheten bättre och kan lättare omdisponera resurserna när inflödet ökar. Vidare kan avarbetningsinsatser planeras och utföras utan att flaskhalsar uppstår. Allt detta torde leda till att handläggningstiderna för ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd på sikt kommer att minska. I och med att Migrationsverket får ansvar för processen från början till slut kommer således effektivitetsvinster att kunna göras och hanteringen bli mer flexibel än i dag. Kostnaderna kan därmed komma att sänkas. Utredningen tar i detta avseende sikte på att förmågan att utveckla processtöd och arbetssättet ökar, vilket på sikt kan möjliggöra besparingar.

Vad avser viseringsverksamheten torde handläggningstiderna inte i lika stort utsträckning påverkas av förslaget, men flexibiliteten i resurssättningen ökar även i dessa ärenden.

## 12.2.2 Kostnadseffektivare arbetssätt

### Allmänt

Att budget- och planeringsprocesser varit separerade mellan olika departement och myndigheter har begränsat förutsättningarna för helhetssyn och strategisk planering. Med ett samlat ansvar för migrationsärenden kan resurserna disponeras mer rationellt. Ny teknik kan bidra till att verksamheten rationaliseras. Nivåskiften kan möjliggöra en bättre resurshushållning. Inom vissa områden kan det även ske kostnadsbesparingar genom nya former av internationell samverkan.

### Regionalisering

Ett kostnadseffektivare sätt att hantera migrationsärenden kan vara att regionalisera, det vill säga att handläggning, och avseende viseringsärenden även beslutsfattande, koncentreras till en utlandsmyndighet.

dighet i en geografisk region. Vad gäller viseringsansökningar kan dessa i många fall tas emot av en extern tjänsteleverantör, som vidarebefordrar dem till den handläggande utlandsmyndigheten. Den lokala utlandsmyndigheten involveras så lite som möjligt, men kan behöva bistå med utredningsåtgärder. En sådan organisation innebär att resurser och kompetens koncentreras till den handläggande myndigheten och att verksamheten vid de lokala utlandsmyndigheterna reduceras, särskilt på de orter där medverkan av en tjänsteleverantör är möjlig. Detta skulle kunna innebära effektivitetsvinster samt besparingar då verksamheten blir mindre fragmenterad. Dessutom torde kvaliteten och enhetligheten öka då kompetensen blir lättare att upprätthålla vid en utlandsmyndighet där verksamheten är av större omfattning och har mer resurser. Utrikesdepartementet skulle inom ramen för dagens ordning kunna ta sådana initiativ, men det kan lätt konstateras att Migrationsverket har större kapacitet och kompetens för att utreda och genomföra en sådan förändring.

### Centralisering

Ett annat sätt att effektivisera som kan övervägas är att ta hem delar av den handläggande och beslutsfattande verksamheten till Sverige, så kallad centralisering. Under år 2016 hanterade utlandsmyndigheterna cirka 227 000 ansökningar om visering. Denna verksamhet är således omfattande och utlandsmyndigheterna lägger stora resurser på hanteringen. Om verksamheten i större utsträckning utfördes i Sverige skulle antalet utsända kunna minskas vilket innebär besparingar eftersom det är betydligt mindre kostsamt att ha en beslutsfattare i Sverige än en beslutsfattare stationerad vid en utlandsmyndighet. Om de personella resurserna finns samlade ökar dessutom möjligheterna att hantera fluktuationer i ärendevolymer, oavsett var i världen dessa uppstår.

Även handläggning i uppehålls- och arbetstillståndsärenden bör i ökad utsträckning kunna hanteras i Sverige. Beroende på förutsättningar i olika länder och i olika ärendeslag kan till exempel intervjuer ske via video eller liknande med handläggare i Sverige.

Regeringskansliet hanterar inte förvaltningsärenden på det sätt andra myndigheter gör och har därför begränsade möjligheter att driva



och genomföra en centralisering, medan Migrationsverket har handläggande uppgifter och därmed mer av den erfarenhet som behövs.

### **Viss hantering i uppehålls- och arbetstillståndsärenden läggs ut på en extern tjänsteleverantör**

I maj 2016 överlämnade Tjänsteleverantörsutredningen betänkandet *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd* (SOU 2016:36). Tjänsteleverantörsutredningen föreslog att det ska bli möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör. Utredningen anser att en extern tjänsteleverantör på sikt bör utföra dessa uppgifter. En sådan ordning kommer troligen att minska arbetsbelastningen på utlandsmyndigheterna och innebära att personalstyrkan kan minskas, främst vad gäller lokalt anställd personal som i dag utför de uppgifter som till viss del skulle kunna överlätas åt tjänsteleverantören.

Också planeringen och genomförandet av en sådan förändring kan antas bli bättre om den drivs av en aktör som Migrationsverket med ett helhetsansvar för både processer och resurser.

#### **12.2.3 Kortare handläggningstider i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd**

Migrationsverket får enligt utredningens förslag ett ansvar såväl för uppehålls- och arbetstillståndsprocessen som helhet, som för resurser och planering av migrationsverksamheten. På så sätt främjas ett jämnt flöde i hela processen med minskad risk för flaskhalsar. Vidare leder detta till en mer flexibel resurssättning av verksamheten, vilket i sin tur innebär att snabba skiftningar i antalet sökande kan hanteras bättre och att resurser snabbare kan sättas in där de behövs. Enligt utredningens bedömning leder detta på sikt till kortare handläggningstider i migrationsärendena.

I dag begränsar myndighetsstrukturer stödet och verksamhetsutvecklingen för utlandsmyndigheterna, vilket i slutänden påverkar effektiviteten i verksamheten. Genom att Migrationsverket enligt förslaget får huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan verket ge ett bättre stöd för att hantera problem

och styra utvecklingen av verksamheten. Att Migrationsverket enligt förslaget ges ansvar för finansiering och kostnader ökar drivkraften att hitta kostnadseffektiva lösningar. Även detta kommer på sikt att leda till kortare handläggningstider för sökande, vilket i sin tur kan innebära att de snabbare kan återförenas med familjemedlemmar eller börja arbeta eller studera i Sverige.

#### 12.2.4 Ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten

Som utgångspunkt för utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för statsbudgeten ligger en analys från Migrationsverket (se avsnitt 2.2). Migrationsverkets skrivelse har bilagts betänkandet, se *bilaga 4*.

Som nämns i avsnitt 12.2.1 finns det enligt utredningens bedömning effektivitetsvinster med ett samlat ansvar för migrationsverksamheten. Dessa vinster kommer sannolikt inte att kunna realiseras direkt. Inledningsvis bedömer därför utredningen att Migrationsverkets kostnader för verksamheten kommer att vara desamma som de Utrikesdepartementet har i dag, möjligen till och med något högre under en inkörsperiod.

Utrikesdepartementet har beräknat sina kostnader för verksamheten (se avsnitt 6.2 och *bilaga 3*) men understryker att kalkylerna till stor del är uppskattningar och att uppgifterna i vissa delar är osäkra. Även Migrationsverket betonar att ytterligare bedömningar behöver göras. Det exakta omfånget av den överföring från första till åttonde utgiftsområdet som erfordras återstår därför att fastställa, men i allt väsentligt är detta en intern operation som inte påverkar statsbudgetens totala utgifter.

### 12.3 Konsekvenser för Utrikesdepartementet

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag innebär att Utrikesdepartementets del av ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna överförs till Migrationsverket. Merparten av de medel som i dag tilldelas departementet för detta kommer enligt förslaget att övergå till Migrationsverket. Verket kommer emellertid enligt förslaget att ersätta Utrikesdepartemen-

tet för lokaler och tjänster samt även för personal, framför allt lokalt anställda. Detta innebär att en stor del av de medel som förs över till Migrationsverket kommer att återföras till Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementets uppgifter kommer att minska, vilket leder till ett något lägre behov av personal på departementet.

### 12.3.1 Bemanning av migrationsverksamheten

Utredningens förslag innebär att Utrikesdepartementets ansvar för bemanning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna övergår till Migrationsverket. Vid utlandsmyndigheter som har en mindre migrationsverksamhet kan Migrationsverket välja att köpa in del av en utsänd årsarbetskraft från Utrikesdepartementet för att handlägga migrationsärenden eller arbetsleda lokalt anställda medarbetare med sådana uppgifter. Mot bakgrund av att de cirka 47 årsarbetskrafter utsänd personal som arbetar med migration som kärnverksamhet i dag rekryteras främst från Migrationsverket, bedömer utredningen att det i detta avseende inte kommer att finnas någon övertalig personal på Utrikesdepartementet efter det att förslaget har genomförts.

Den lokalt anställda personal som arbetar med handläggning av migrationsärenden kommer även fortsättningsvis att anställas av utlandsmyndigheterna men på uppdrag av Migrationsverket, som kommer att stå för kostnaden genom kostnadsdelning med Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet har enligt förslaget inte heller ansvar för förberedelser och utbildning av utsänd migrationspersonal på utlandsmyndigheterna, utöver det som gäller allmänt för arbete på utlandsmyndigheter, medan Migrationsverket självständigt har ansvar för den migrations specifika utbildningen, vilket innebär en förenkling. Det förhållandet att rekrytering och utbildning läggs på Migrationsverket innebär att kapaciteten på Utrikesdepartementets personalenhet i någon utsträckning torde kunna minska.

### 12.3.2 Det gemensamma verksamhetsstödet för migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna

Det är uppskattningsvis tio utsända årsarbetskrafter som arbetar med det gemensamma verksamhetsstödet för migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna. Dessa ingår i gemensamma funktioner för all stödjande verksamhet vid utlandsmyndigheten. Den mest effektiva lösningen torde vara att dessa funktioner även fortsättningsvis stödjer migrationsarbetet, men mot ersättning från Migrationsverket.

I det gemensamma verksamhetsstödet ingår *personal- och arbetsgivarfrågor*, som till exempel organisationsfrågor, arbetsmiljöfrågor och löneadministration för lokalt anställda etc., vilket alltså de gemensamma funktionerna på utlandsmyndigheten bör svara för. Däremot kan en utsänd från Migrationsverket ha i uppgift att arbetsleda till exempel en sektion för migrationsfrågor samt svara för löne- och medarbetarsamtal efter delegation från utlandsmyndighetens chef. Som nämnts ovan torde dock en utsänd från Utrikesdepartementet få utföra dessa uppgifter vid de utlandsmyndigheter som endast har en liten migrationsverksamhet, men mot kompensation från Migrationsverket.

Vidare ingår *ekonomifrågor* i det gemensamma verksamhetsstödet, till exempel fakturahantering, bokföring, budgetuppföljning, internkontroll, etc. och även dessa uppgifter bör utföras av funktioner som är gemensamma för hela utlandsmyndigheten, men mot ersättning från Migrationsverket för den del som avser migrationsverksamheten. Det gäller även *fastighets- och säkerhetsfrågor* som bland annat arbete med avtal, administration och underhåll av lokaler/bostäder, vaktmästaruppgifter, trädgårdsarbete, lokalvård, brandsäkerhet och skalskydd. Slutligen gäller detta även *övrigt verksamhetsstöd*, såsom arkiv, reception, transport, generellt it-stöd, kurirer, m.m.

Sammantaget medför förslaget att det kommer att krävas ungefär lika många utsända från Utrikesdepartementet som i dag för att hantera det gemensamma verksamhetsstödet för migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna, vilket bör kompenseras ekonomiskt av Migrationsverket genom kostnadsdelning.

### 12.3.3 Arbetet mot utlandsmyndigheterna på Utrikesdepartementet i Stockholm

Som en konsekvens av förslaget kommer Utrikesdepartementet inte att arbeta med stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, utan detta vilar på Migrationsverket. Av det följer att Migrationsverket också ansvarar för information i sådana frågor till utlandsmyndigheterna. Migrationsverket ska vidare ha ett huvudansvar för utlandsmyndigheternas externa kommunikation med sökande och andra intressenter, men kan även fortsättningsvis behöva samråda med Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna har precis som tidigare också ett eget ansvar för extern kommunikation, men får enligt förslaget ett starkt stöd från Migrationsverket.

Utredningens förslag innebär emellertid att vissa nya uppgifter läggs på Utrikesdepartementet samt att vissa av de nuvarande uppgifterna består. Till exempel kommer departementet och Migrationsverket tillsammans att behöva utforma rutiner för kommunikationen mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Vidare måste Utrikesdepartementet och Migrationsverket löpande samråda i olika frågor och kostnaderna i verksamheten behöver delas av parterna. Utrikesdepartementet och Migrationsverket ska enligt förslaget även samverka i verksamhetsplaneringen för utlandsmyndigheterna. Dessa frågor bör enligt förslaget regleras i en förvaltningsöverenskommelse mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Migrationsverket. Dessutom kommer Utrikesdepartementet att ansvara för den formella hanteringen av viseringsrepresentationsavtal med andra stater för Sveriges räkning, men efter beredning av och i samråd med Migrationsverket. Därtill innebär förslaget att inspektioner av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna alltjämt kommer att vila på Utrikesdepartementet med deltagande av Migrationsverket. Slutligen bör Utrikesdepartementet i en uppbyggnadsfas av den nya organisationen bistå Migrationsverket med råd och stöd.

Enligt utredningens bedömning kommer det att behövas personalresurser på Utrikesdepartementet i Stockholm för att utföra dessa uppgifter samt för arbetet såväl med att utforma förvaltningsöverenskommelsen som för att löpande hantera samråd och andra kontakter med Migrationsverket. Totalt sett kommer dock Utrikes-

departementets uppgifter inom detta område att minska, vilket leder till ett något lägre behov av personal.

### **12.3.4 Särskilt om resurserna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna**

#### **Allmänt**

Medlen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ska enligt förslaget tas från Utrikesdepartementet och Regeringskansliets anslag under utgiftsområde 1 Rikets styrelse och tilldelas Migrationsverkets anslag under utgiftsområde 8 Migration. Enligt beräkningar från Utrikesdepartementet uppskattades verksamheten år 2015 kosta cirka 230–300 miljoner kronor (se avsnitt 6.2 och *bilaga 3*). Detta utgör utgångspunkt för bedömningen nedan. Utredningen har dock inte tagit fram en beräkningsmodell för hur kostnaderna faktiskt ska fördelas.

#### **Vilka medel ska återföras till Regeringskansliet genom en kostnadsdelning?**

Personalkostnader för migrationsarbete vid utlandsmyndigheterna beräknades år 2015 uppgå till cirka 100–130 miljoner kronor. Det rörde sig om kostnader för cirka 47 årsarbetskrafter utsänd personal från Utrikesdepartementet och cirka 167 årsarbetskrafter lokalt anställd personal. I båda fallen inkluderas högsäsongsförstärkare. Medel för utsänd och lokalt anställd personal ska enligt förslaget överföras från Regeringskansliet till Migrationsverket. Medel som avser kostnader för lokalt anställda kommer därefter att föras från Migrationsverket till Utrikesdepartementet eftersom det är utlandsmyndigheterna som på uppdrag av Migrationsverket anställer personalen (se avsnitt 12.3.1).

Personalkostnaderna för det gemensamma verksamhetsstödet för migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna uppgick år 2015 till cirka 20–30 miljoner kronor. Kostnaden fördelades på cirka tio årsarbetskrafter utsänd personal och cirka 57 årsarbetskrafter lokalt anställd personal. I avsnitt 12.3.2 görs bedömningen att det är mest effektivt om funktioner som är gemensamma för allt verksamhets-

stöd vid utlandsmyndigheten även fortsättningsvis stödjer migrationsarbetet, men mot ersättning från Migrationsverket. Medlen för gemensamt verksamhetsstöd förs följaktligen från Regeringskansliet till Migrationsverket men kommer därefter att återföras till Utrikesdepartementet genom kostnadsdelning.

Övriga kostnader för utlandsmyndigheterna uppskattades år 2015 till cirka 110–140 miljoner kronor. Huvuddelen avsåg kostnader för hyror och drift av kanslierna. Medel för sådana kostnader kommer att överföras till Migrationsverket, men sedan återgå till Utrikesdepartementet som ersättning för hyra och drift av kanslier. När det gäller stödet från Utrikesdepartementet i Stockholm torde, som nämns ovan, det angivna beloppet om cirka 5–10 miljoner kronor inte helt kunna överföras till Migrationsverket. Den del som övergår till Migrationsverket kommer inte att föras till Utrikesdepartementet.

Större delen av kostnaden för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, som år 2015 uppskattades till cirka 230–300 miljoner kronor, kommer alltså att föras från Regeringskansliet till Migrationsverket. Av dessa medel kommer dock en del att återgå till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) genom kostnadsdelning för personal, lokaler och tjänster. Däremot kommer de medel för utsänd personal som överförs till Migrationsverket inte att föras till Utrikesdepartementet.

Mot bakgrund av att Utrikesdepartementets ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna minskar i samma utsträckning som medlen för verksamheten bedömer utredningen att förslaget inte kommer att innebära ökade kostnader för Utrikesdepartementet.

## **Övergångslösningar om andra arbetsformer för migrationsverksamheten införs**

Om Migrationsverket effektiviserar verksamheten, till exempel genom att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör eller regionaliserar eller centraliserar verksamheten, och inte behöver lika stora lokaler eller lika mycket av det gemensamma verksamhetsstödet, tar det tid att omdimensionera verksamheten vid utlandsmyndigheterna. Om migrationsverksamheten förändras och efterfrågan på lokaler eller stöd minskar, behövs därför övergångslösningar som hanterar Utrikes-

departementets kostnader tills omstrukturering eller avveckling är möjlig, till exempel genom flytt, uthyrning till annan hyresgäst, etc.

## 12.4 Konsekvenser för utlandsmyndigheterna

**Utredningens bedömning:** Förslaget medför i övrigt inte några större förändringar för utlandsmyndigheterna när det gäller uppgifter eller kostnader.

Chefen för utlandsmyndigheten är fortsatt ytterst ansvarig för migrationsverksamheten vid myndigheten men kommer normalt att delegera det författningsreglerade uppdraget att fatta beslut i viseringsärenden till utsänd personal från Migrationsverket. Andra uppgifter som i regel delegeras är löpande arbetsledning och uppföljning, i form av medarbetar- och lönesamtal för migrationshandläggare och lokalt anställda.

Utlandsmyndigheterna ska enligt förslaget bistå Migrationsverket med att hantera anställningar för personal lokalt och verket debiteras sedan kostnaden. Utlandsmyndigheterna anställer redan i dag denna personal och skillnaden kommer att vara att personalen anställs på uppdrag av Migrationsverket.

Utrikesförvaltningen ska även bistå med lokaler och säkerhetsarrangemang för migrationsverksamheten. Utrikesförvaltningen har dessa uppgifter redan i dag, men det ska enligt förslaget ske på uppdrag av och i samråd med Migrationsverket som bekostar åtgärderna genom kostnadsdelningen med Utrikesdepartementet.

Eftersom förslaget innebär att utlandsmyndigheterna ska vidta åtgärder på uppdrag av Migrationsverket har det tagits in en sådan skyldighet i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen. Det rör sig till exempel om att hantera anställningar för medarbetare lokalt och se till att lokalerna är dimensionerade och anpassade efter migrationsverksamhetens krav i fråga om att kunna ta emot sökande samt säkerhetsaspekter. En annan skyldighet är att utlandsmyndigheterna på begäran av Migrationsverket ska lämna den information som behövs för Migrationsverkets verksamhet. På den punkten behöver dock Migrationsverket säkerställa samordning inom sin myndighet för att detta inte ska vara en betungande uppgift för utlandsmyndigheterna.



I dag kommunicerar utlandsmyndigheterna både med Utrikesdepartementet och Migrationsverket i migrationsfrågor, men efter att förslaget har genomförts kommer utlandsmyndigheterna i huvudsak att ha kontakt med Migrationsverket. Det gäller precis som i dag i frågor om stöd och verksamhetsutveckling, men i framtiden även i frågor som rör bemanning eller är av mer strategisk karaktär. Detta kommer enligt utredningens bedömning att underlätta för de som arbetar med migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis innebär förslaget inte några större förändringar för utlandsmyndigheterna när det gäller övriga uppgifter eller kostnader. Stöd och styrning från Migrationsverket blir tydligare. Dock krävs i hög grad ett samspel mellan Migrationsverket och berörda utlandsmyndigheter och det är väsentligt att Utrikesdepartementet och Migrationsverket tar fram tydliga överenskommelser kring detta samspel.

## 12.5 Konsekvenser för Migrationsverket

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket behöver i någon utsträckning nyanställa personal för det tillkommande arbetet i Sverige mot utlandsmyndigheterna. Detta innebär ökade kostnader för Migrationsverket, vilka emellertid på sikt torde kompenseras av de resurser som överförs från Utrikesdepartementet till verket och möjliga framtida rationaliseringsvinster.

### 12.5.1 Utredningens underlag

Som framgår av avsnitt 2.2 har utredningen bett Migrationsverket om en bedömning av hur verkets verksamhet skulle påverkas vid ett övertagande av huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverkets skrivelse har fogats till betänkandet, se *bilaga 2*. Vid bedömningen av konsekvenserna för Migrationsverket har utredningen huvudsakligen utgått från Migrationsverkets uppgifter.

## 12.5.2 Utveckling av Migrationsverkets kapacitet

### Allmänt om Migrationsverkets tillkommande uppgifter

Som tidigare nämnts innebär förslaget att Migrationsverket får huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Ansvaret ställer särskilda krav på Migrationsverkets hemmaverksamhet och verket har i dag inte en organisation som kan hantera utlandsstationerad personal i den omfattning som är aktuell. En överföring av ansvar kräver således att en organisation med tillräcklig kapacitet och kompetens utvecklas på Migrationsverket. Den nya organisationen måste kunna handha bland annat kompetensförsörjning, som är en tillkommande uppgift, samt stöd, styrning, utveckling och uppföljning i större utsträckning än i dag, liksom ökad intern och extern kommunikation. Vidare måste Migrationsverket ha resurser för att hantera samråd och kostnadsdelning med Utrikesdepartementet samt för att tillsammans med departementet utarbeta en förvaltningsöverenskommelse som reglerar dessa frågor mellan parterna. Samverkan i verksamhetsplaneringen för utlandsmyndigheterna måste också kunna hanteras av den nya organisationen. En annan delvis tillkommande uppgift som Migrationsverket måste utveckla kapacitet för är avtalen med en extern tjänsteleverantör och frågor om viseringsrepresentation. Frågor om säkerhet, arbetsmiljö och inspektioner och tillsyn av verksamheten ingår dessutom i ansvaret.

Enligt utredningens bedömning kommer Migrationsverket i någon utsträckning att behöva nyanställa personal för det tillkommande arbetet i Sverige mot utlandsmyndigheterna. Detta innebär ökade kostnader för Migrationsverket, vilka emellertid på sikt torde kompenseras av de resurser som överförs från Utrikesdepartementet till verket och möjliga framtida rationaliseringsvinster.

### Särskilt om ledning, styrning och organisation av migrationsverksamheten

Det är chefen vid utlandsmyndigheten som ytterst ansvarar för den operativa ledningen av migrationsverksamheten vid myndigheten, men normalt kommer dock ledningen att delegeras till utsända från Migrationsverket. Verkets ledning av arbetet på utlandsmyndig-

heterna kommer att vara inriktat på att ta fram vägledningar, rutiner, arbetssätt och att leda verksamhetsutvecklingen.

För att effektivisera migrationsverksamheten och uppnå enhetlighet krävs att Migrationsverket aktivt leder och styr sina utlandsstationerade resurser. Migrationsverkets möjlighet att leda och styra verksamheten vid utlandsmyndigheterna är i dag av naturliga skäl begränsad. Vid en överföring av ansvar skulle ledningen och styrningen av verksamheten bli mer effektiv. Vidare skulle även förutsättningar för större enhetlighet i hanteringen av ärenden öka om Migrationsverket ges huvudansvaret för att styra verksamheten. En sådan utveckling skulle därmed även leda till ökad rättssäkerhet i förfarandet.

Utlandsmyndigheter med mer omfattande migrationsverksamhet bör, på samma sätt som i dag, organiseras genom att ha en utsänd med lokalt arbetsledningsansvar över övriga utsända och lokalt anställda. För de nuvarande migrationssambandsmän som har arbetsledande uppdrag (vid utlandsmyndigheterna i Peking, Bangkok, New Delhi, Addis Abeba och Teheran) finns struktur och rutiner inom internationella avdelningen på Migrationsverket för utövande av ledning, styrning och arbetsgivaransvar. För utlandsmyndigheter med mindre omfattande migrationsverksamhet bör det räcka med en utsänd migrationshandläggare, som har en teamledarfunktion för de lokalt anställda medarbetarna. På utlandsmyndigheter där migrationsverksamheten inte kräver en hel årsarbetskraft skulle sannolikt det mest effektiva alternativet vara att träffa en överenskommelse med Utrikesdepartementet om att dess utsända även i fortsättningen sköter migrationsverksamheten mot kostnadstäckning från Migrationsverket.

### **Särskilt om bemanningen**

Personalfrågor hanteras i dag av Migrationsverkets personalavdelning. Inom den avdelningen bedöms det finnas kapacitet för att omhänderta det utökade uppdraget. Rekrytering av kompetent personal till utlandsverksamheten torde inte innebära några större utmaningar eftersom en stor del av den utsända personal som i dag arbetar med migrationsfrågor vid utlandsmyndigheterna kommer från Migrationsverket. Den nya ordningen skulle möjligen innebära

bättre förutsättningar att rekrytera lämpliga personer med rätt kompetens för uppdraget av den orsaken att rekryteringsbasen huvudsakligen utgörs av medarbetare inom den egna organisationen. Förutsättningar och incitament för att genom utbildning förbereda rekryterade resurser för uppdraget skulle också förbättras då endast en myndighet är ansvarig. Inom den internationella avdelningen har ett rekryterings- och utbildningsprogram för utlandsstationerad personal utvecklats som skulle kunna tillämpas för ändamålet. Migrationshandläggartjänsterna på utlandsmyndigheterna är attraktiva för verkets personal. När verket tar över ansvaret för migrationsverksamheten från Utrikesdepartementet kan utlandstjänsterna utgöra en alternativ karriärväg för personal inom organisationen, vilket ytterligare skulle kunna stärka Migrationsverket som en attraktiv arbetsgivare.

### **12.5.3 Personalsammansättningen vid utlandsmyndigheterna**

Den utsända personal som i dag arbetar inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kommer huvudsakligen från Migrationsverket. När Migrationsverket övertar Utrikesdepartementets organisation finns alltså större delen av denna personal redan på plats. Ett övertagande innebär därför inte något omedelbart behov av omfattande rekrytering för verksamheten och det uppstår inte heller något personalbortfall på utlandsmyndigheterna. När det gäller de lokalt anställda medarbetarna torde inte någon större skillnad i antal vara aktuell, under förutsättning att verksamheten organiseras som i dag. Migrationsverkets huvudansvar bör kunna förbättra förutsättningarna för en löpande anpassning av arbetsvolymen till kommande efterfrågeförändringar.

### **12.5.4 Ett ökat tryck för att erhålla mer migrationspersonal**

Flera utlandsmyndigheter anser sig i dag ha en underdimensionerad bemanning för att omhänderta migrationsverksamheten, särskilt viseringshanteringen som är säsongsbetonad. Arbetet med viseringar är också viktigt i andra delar av utlandsmyndigheternas verksamhet, till exempel handelsfrämjandet. Av detta skäl har myndighetscheferna, även efter ett överförande av huvudansvaret till Migrationsverket,

ett intresse av migrationsfrågorna och i synnerhet viseringsverksamheten. Myndighetschefer vid utlandsmyndigheterna kan därför även framöver ha synpunkter på till exempel bemanningsfrågorna.

I dag framförs utlandsmyndigheternas önskemål om bemanning till Utrikesdepartementets planeringsenhet som bereder frågorna inom departementet. Migrationsverket disponerar en större budget än Utrikesdepartementet, men har samtidigt också ett större uppdrag. Detta kan leda till uppfattningen att Migrationsverket är mindre känsligt för ökade kostnader för en enskild verksamhet. Ett ökat tryck från utlandsmyndigheterna för att erhålla mer personal kan därför uppkomma. Enligt Migrationsverket kan det dock antas att verket önskar stärka bemanningen på utlandsmyndigheter med högt migrationstryck. Detta kan i förlängningen innebära att kostnaderna för personal ökar, åtminstone innan eventuella effektiviseringsåtgärder har kunnat genomföras. Å andra sidan bör handläggningstiderna kunna kortas. Kostnaderna bedöms emellertid inte vara större än att de bör kunna finansieras inom ramen för nuvarande anslag.

### **12.5.5 Andra alternativ för att hantera migrationsverksamheten**

#### **Utvecklingsinsatser till följd av effektiviseringar av verksamheten**

Fungerande it-stöd och handläggningssystem finns i dag för utlandsmyndigheterna (Wilma/W2) som ägs och förvaltas av Migrationsverket och något nytt övergripande system behöver således inte utvecklas. Sannolikt skulle utvecklingsarbetet bli mer effektivt om Migrationsverket tar över verksamheten genom att det blir lättare att genomföra pilotprojekt och tester om verket förfogar över både verksamhet och personal vid utlandsmyndigheterna. I sammanhanget måste dock konstateras att även om själva systemen ägs av Migrationsverket är det Regeringskansliets it-avdelning som äger nätverket. Detta medför att det finns två huvudmän för driften av systemen, vilket i sig innebär en tröghet när förändringar ska genomföras.

Migrationsverket är redan personuppgiftsansvarigt för personuppgifter som databehandlas vid utlandsmyndigheterna. Ett samlat ansvar för migrationsverksamheten utomlands underlättar denna uppgift.

## Reglering av nya arbetsformer

Som ovan nämnts kan verksamheten effektiviseras genom bland annat en utläggning av uppgifter i uppehålls- och arbetstillståndsärenden, centralisering eller regionalisering. Det finns emellertid en risk för att eventuella förändringar i såväl arbetsmetoder, arbetsuppgifter och bemanning som föreslås kan möta motstånd till exempel från enskilda utlandsmyndigheter. Det kan därför vara lämpligt att frågan om ansvar för beslut om genomförande av förändringar i verksamheten behandlas och tydligt regleras i en förvaltningsöverenskommelse mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Migrationsverket samt att det finns effektiva fora och mekanismer för att kunna samarbeta runt sådana frågor och för att säkerställa förankring inom respektive organisation.

## 12.6 Effekter för sökande

**Utredningens bedömning:** Servicen till sökande och kommunikation kommer att bli bättre genom utredningens förslag.

Förslaget innebär att Migrationsverket ges ett huvudansvar för den externa kommunikationen med sökande, till exempel för att ta fram strategier, kommunikationsplaner och budskap samt utveckla verktyg, producera texter och annat material. Ansvaret innefattar också väl fungerande system för service till sökande, såsom tidsbokningssystem och kundtjänst för att besvara telefonsamtal och mejl. Ansvaret är i dag delat på utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Utlandsmyndigheter saknar oftast både specialistkompetens på kommunikation och resurser för att hantera dessa frågor, och det är inte heller kostnadseffektivt att ett 60-tal myndigheter var och en ska lösa samma problem. Utrikesdepartementet har inte sakkunskapen att hantera frågorna. Genom att ansvaret läggs på Migrationsverket finns det ett incitament till utveckling och förbättring som enligt utredningens bedömning torde leda till bättre service för och bemötandet av sökande.

## 12.7 Övriga konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Våra förslag kommer inte att medföra några konsekvenser på de övriga förhållanden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Utredningen bedömer att förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.





## 13 Författningskommentar

### 13.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

#### Uppgifter

##### 2 §

Paragrafen är ändrad och har behandlats i avsnitt 9.3.3. Mot bakgrund av att Migrationsverket enligt utredningens förslag tilldelas huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och alltså inte längre har en verksamhets- och processtödande uppgift har punkten 9 utgått. Sista stycket i paragrafen har tagits in i en ny 3 § för att i tydlighetssyfte samla de bestämmelser som rör Migrationsverkets uppgifter i förhållande till utlandsmyndigheterna i en paragraf (se kommentaren till 3 §).

#### Uppgifter i förhållande till utlandsmyndigheterna

##### 3 §

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitten 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5 och 9.3.11. I paragrafen har Migrationsverkets uppgifter i förhållande till utlandsmyndigheterna samlats, både uppgiften i den tidigare 2 § sista stycket (se kommentaren till 2 §), oreglerade uppgifter som tidigare delvis utfördes av verket och nya tillkommande uppgifter.

I *första stycket* anges Migrationsverkets skyldigheter. Migrationsverket ska enligt *punkten 1* svara för bemanning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Bemanningen kan bestå av egen eller inhyrd personal som sänds ut till utlandsmyndigheterna och av lokalt anställda medarbetare. Utsänd personal kan utgöras av bland

annat migrationshandläggare, sambandsmän och olika experter inom migrationsområdet, till exempel ID-experter. Lokalt anställd personal anställs av utlandsmyndigheterna på uppdrag av Migrationsverket, som står för löner och andra kostnader. Med migrationsverksamhet avses inte de biträdande uppgifter som åvilar samtliga utlandsmyndigheter enligt den föreslagna 3 kap. 9 § första stycket 2 förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (se kommentaren till den bestämmelsen i avsnitt 13.2).

Migrationsverket ska enligt *punkten 2* svara för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Bestämmelsen innebär att nämnda uppgifter vilar på Migrationsverket och att de inte som tidigare är uppdelade på Utrikesdepartementet och verket. Ett viktigt delområde för detta ansvar är utlandsmyndigheternas externa kommunikation i migrationsverksamheten (se avsnitt 9.3.4). Med extern kommunikation avses all kommunikation med sökande och andra berörda personer. Ansvaret gäller ett väl fungerande system för service och information och omfattar bland annat kommunikationsplaner, formulering av budskap, produktion av texter och annat material samt frågan om hanteringen av de inkommande individuella förfrågningarna per telefon och e-post.

Vidare svarar Migrationsverket enligt *punkten 3* för att lämna information till utlandsmyndigheterna i migrationsfrågor. Bestämmelsen betyder att ansvaret för all information till utlandsmyndigheterna i migrationsfrågor samlas hos Migrationsverket och att Utrikesdepartementet inte längre delvis ansvarar för denna fråga. Informationen kan till exempel avse nya författningar eller it-system.

*Andra stycket* innehåller en uppräknning av Migrationsverkets möjligheter i fråga om att placera ut personal på utlandsmyndigheterna, ge instruktioner till utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden samt att begära information från utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden. Enligt *punkten 1* får Migrationsverket efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) placera personal vid utlandsmyndigheterna i syfte att handlägga migrationsärenden och effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet. Bestämmelsen i punkten 1 motsvarar delvis tidigare 2 § sista stycket med den skillnaden att personal får utplaceras även i syfte att handlägga migrationsärenden.

I *punkten 2* har en så kallad instruktionsrätt för Migrationsverket intagits. Utredningens förslag medför att Migrationsverket blir bero-

ende av att utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden utför vissa åtgärder åt verket, till exempel att hantera anställningar av lokalt anställda medarbetare och se till att lokalerna är dimensionerade och anpassade efter migrationsverksamhetens krav i fråga om att kunna ta emot sökande samt säkerhetsaspekter. Bestämmelsen motsvaras av en skyldighet för utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden att på begäran av Migrationsverket vidta de åtgärder som faller inom Migrationsverkets behörighetsområde, vilken har tagits in i den föreslagna 3 kap. 9 § andra stycket 1 förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (se kommentaren till den bestämmelsen i avsnitt 13.2). Instruktionsrätten gäller endast utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden och inte övriga utlandsmyndigheter. Samtliga utlandsmyndigheter har emellertid en skyldighet att biträda Migrationsverket, till exempel i återvändandenärenden, enligt den föreslagna 3 kap. 9 § första stycket 2 förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen. Sida har en liknande instruktionsrätt i 4 § 10 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och det finns enligt 3 kap. 8 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen en skyldighet för beskickningar och konsulat i länder som Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete med att på begäran av Sida vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och verksamhetslandet eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde.

Enligt *punkten 3* får Migrationsverket begära att en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden lämnar sådan information som behövs för Migrationsverkets verksamhet. Bestämmelsen motsvaras av en skyldighet för utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden att lämna information, vilken har intagits i den föreslagna 3 kap. 9 § andra stycket 2 förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (se kommentaren till den bestämmelsen i avsnitt 13.2). Det kan exempelvis handla om omvärldsbevakning i migrationsfrågor.

#### 4–15 §§

Paragraferna motsvarar de tidigare 3–14 §§ och utredningens överväganden finns i avsnitt 9.3.3.

## 13.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

### 3 kap. Utlandsmyndigheternas uppgifter

#### 9 §

Paragrafen är ändrad och har behandlats i avsnitten 9.3.4 och 9.3.11.

*Första stycket* omfattar samtliga beskickningar och konsulat. *Punkterna 1 och 2* motsvarar i sak de tidigare bestämmelserna i 3 kap. 9 § och har endast ändrats redaktionellt.

*Andra stycket* omfattar endast de beskickningar och konsulat som handlägger migrationsärenden. Enligt *punkten 1* ska beskickningar och konsulat som handlägger migrationsärenden på begäran av Migrationsverket vidta de åtgärder som faller inom Migrationsverkets behörighetsområde. Bestämmelsen motsvaras av en instruktionsrätt för Migrationsverket i den föreslagna 3 § andra stycket 2 förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket (se kommentaren till den bestämmelsen i avsnitt 13.1). Exempel på åtgärder som det kan bli frågan om för utlandsmyndigheterna att utföra är att hantera anställningar av lokalt anställda medarbetare och se till att lokalerna är dimensionerade och anpassade efter migrationsverkets krav i fråga om att kunna ta emot sökande samt säkerhetsaspekter. Instruktionsrätten gäller endast utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden och inte övriga utlandsmyndigheter. Samtliga utlandsmyndigheter har emellertid en skyldighet att biträda Migrationsverket, till exempel i återvändandeärenden enligt första stycket punkten 1.

I *punkten 2* stadgas att beskickningar och konsulat som handlägger migrationsärenden på begäran ska lämna Migrationsverket information som behövs för Migrationsverkets verksamhet. Bestämmelsen motsvaras av en möjlighet för Migrationsverket att begära att en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden lämnar sådan information som behövs för Migrationsverkets verksamhet i den föreslagna 3 § andra stycket 3 förordningen med instruktion för Migrationsverket (se kommentaren till den bestämmelsen i avsnitt 13.1). Information som omfattas av bestämmelsen är till exempel omvärldsbevakning i migrationsfrågor.

## Del V

Utredarens slutord  
och särskilt yttrande



# Utredarens slutord

Handläggningen av migrationsärenden utomlands bygger på ett komplicerat samspel mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. I detta ingår ömsesidigt stöd, utredningsuppdrag, redovisningar, informations spridning, överlåtelser av ärenden och delning av personal. Av de drygt 200 anställda som arbetar med uppgifterna kombinerar någon fjärdedel botten tjänster i Migrationsverket med tillfälliga förordnanden vid utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementet svarar för verksamhetens finansiering, utom för det dussintal migrationssambandsmän som utsänds av Migrationsverket.

Funktionssvackor och friktioner i detta samarbete har länge uppmärksammats. I UD-inspektörernas rapportering är arbetet vid migrationssektionerna ett återkommande tema, och under det senaste kvartsseket har ämnet också behandlats i minst tio olika betänkanden och rapporter. Det handlar om två tidigare offentliga utredningar, två interna UD-utredningar, två rapporter från Statskontoret, en rapport från Riksrevisionsverket, en rapport till ESO, ett betänkande av Utrikesutskottet och en konsultrapport som regeringen beställt på riksdagens begäran.

Diagnosen i dessa texter från 1991 och framåt är samstämmig och stabil. Överallt härleds problemen i handläggningen av migrationsärenden utomlands på ett eller annat vis från *det delade ansvaret för verksamheten*. För att avhjälpa de iakttagna bristerna rekommenderar två analysgrupper främst ökade ledningsinsatser från Utrikesdepartementets sida, medan de övriga åtta med varierande recept efterlyser en mer strategisk roll för Migrationsverket (eller dess föregångare Statens Invandrarverk, SIV).

Dessa tidigare analyser har utgjort en värdefull utgångspunkt för utredningen, som i övrigt baserats på uppgifter från Migrationsverket, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet samt intervjuer på sex utlandsmyndigheter. Vi har också rådgjort med experter från

andra länder och mött företrädare för över 50 berörda myndigheter och organisationer.

På basis av detta underlag ansluter jag mig nu till de åtta tidigare utredningar och analyser som i olika former har förordat *en förstärkt roll för Migrationsverket*.

Det delade ansvar som problemen bottenar i är i flera avseenden oundvikligt. Även i framtiden kommer handläggningen av migrationsärenden utomlands att kräva en nära samverkan mellan utlandsmyndigheterna och expertmyndigheten här hemma. Men just av den anledningen är det särskilt angeläget att en enda utpekad instans ges *ett tydligt markerat huvudansvar* för styrning, rättslig reglering, resursfördelning, personaladministration, omvärldsorientering, metodutveckling och framtidsplanering. I annat fall kan åtskilligt som hitills falla mellan stolarna. Vi riskerar fortsatta trögheter, stelheter, felallokeringar och missade utvecklingsmöjligheter.

Behovet av ett klart markerat huvudansvar är särskilt starkt när en verksamhet bedrivs i en föränderlig och turbulent miljö. Efterfrågan på viseringar, arbetstillstånd och uppehållstillstånd fluktuerar inte bara i tiden utan också i rummet, och just därför krävs det en strategisk planering och en aktiv operativ ledning för att fortlöpande ompröva hur personalstyrkorna och andra resurser bäst bör disponeras. Till detta kommer en snabb teknisk utveckling som kan möjliggöra rationaliseringar. Behovet av utlandsstationering kan minska om nya hjälpmedel tas i bruk. Sverige ligger här inte i frontlinjen. Förändringar i viseringskraven för vissa länder kan vidare förändra efterfrågebilden. Möjligheterna till samverkan med andra länder kräver aktiv bevakning. Med oklara befälslinjer blir sådana tillfällen svåra att tillvarata.

Ett klart markerat huvudansvar kan anförtros antingen åt Utrikesdepartementet eller åt Migrationsverket. Inom bådaddera finns en betydande kompetens. Utrikesdepartementet har en lång erfarenhet av fältarbete med migrationsfrågor, men har inte byggt upp några egna centrala strategiska ledningsresurser. Med europeiseringen och globaliseringen har departementet under senare år fått allt fler andra uppgifter att hantera. Migrationsverket har helt andra förutsättningar att fokusera på just denna uppgift. Enligt sin egen verksamhetsinstruktion har myndigheten redan i dag ansvar för migrationsförvaltningen.

Ett ytterligare motiv för att stärka den strategiska ledningen på verksamhetsnivå snarare än på departementsnivå är statsmakternas lång-



variga att strävan att föra bort de praktiska förvaltningsfrågorna från Regeringskansliet.

Ett tydligt huvudansvar förutsätter att anslag och befogenheter samlas på en enda hand. Finansieringen av utlandsmyndigheternas handläggning av migrationsärenden bör därför överföras från Utrikesdepartementet och Utgiftsområde 1 Rikets styrelse till Migrationsverket och Utgiftsområde 8 Migration. Behövliga medel bör därefter slussas till utlandsmyndigheterna från Migrationsverket, på basis av förvaltningsavtal. Personaladministrationen bör förenklas genom att modellen tjänstledigheter och tillfälliga förordnanden för migrationshandläggarna avvecklas. Med denna lösning fortsätter dessa tjänstemän att vid utlandsstationering arbeta vidare inom ramen för sina tjänster vid Migrationsverket.

Reformen är rent inom-statlig, teknisk och blygsam till sitt format. Kostnadsmässigt sett ställer förändringen på kort sikt mycket begränsade krav, men bör på medellång och längre sikt kunna ge utdelning i form av effektiviseringar och förbättrad hushållning. Även om det saknas underlag för evidensbaserade kalkyler av framtida besparingar talar all administrativ erfarenhet för att ett mer aktivt ledningsansvar kan ge bättre efterfrågeanpassning och ökade incitament för rationaliseringar.

Enligt direktiven ska utredningen pröva även mer begränsade förändringar inom ramen för rådande ordning. Sådana återfinns i kap. 9 där de olika delförslagen till stora delar är löskopplade från varandra och därmed inte förutsätter den mer genomgripande omläggningen av finansiering och personaladministration. Vad som här föreslås är dock den typ av förändringar som det hellre bör ankomma på den myndighet som ges huvudansvaret för verksamheten att själv överväga.

Till sist. I spaningen efter statsfinansiella effekter av olika modeller är det lätt att glömma bort de både psykiska och ekonomiska kostnader som faller på enskilda sökande och deras anhöriga. Ansökningarna i migrationsärenden genererar mycken oro, många frågor och i vissa delar långa väntetider. Även här finns utrymme för förbättringar i handläggningen som inte kan värderas i monetära termer, men som ändå kan ge väsentliga samhällsliga vinster.



# Särskilt yttrande

## Av Sofia Janson och Erik Jönsson

Undertecknade har deltagit som sakkunniga i utredningen om ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Med anledning av betänkandet *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna* lämnar vi följande särskilda yttrande.

Av utredningsdirektivet (2016:5) framgår att utredaren ska bedöma i vilken utsträckning nuvarande ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och en i övrigt ändamålsenlig verksamhet, belysa alternativ till dagens ordning och för och nackdelar med dessa, föreslå hur ansvarsfördelning, organisation och finansiering om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv samt utreda bl.a. rättsliga förutsättningar för ett eventuellt genomförande av de förslag som lämnas samt beräkna kostnaderna för detta.

Vår sammantagna bedömning är att migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i stora delar fungerar väl. Utredarens förslag innebär genomgripande förändringar av verksamheter, såväl inom Migrationsverket och vid utlandsmyndigheterna som för Regeringskansliet. Sådana förändringar kräver underbyggda och faktabaserade resonemang och belägg. Riskerna är annars att oönskade konsekvenser uppstår och att kostnadsutvecklingen påverkas negativt. Kostnadseffektiviteten i olika alternativ behöver utredas vidare och utmaningar som utredaren lyfter fram bör kunna hanteras utan en så genomgripande förändring av ansvarsfördelningen som föreslås.

## Utredarens förslag och bedömningar

Utredaren presenterar i enlighet med direktivet ett förslag till ny ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna samt en ord-

ning för finansiering av verksamheten. Utredaren föreslår att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ska övergå till Migrationsverket som ska stå för bland annat resurssättning, planering, utveckling, kommunikation och finansiering av verksamheten. Utlandsmyndigheterna föreslås fortsatt ansvara för lokaler och säkerhet samt anställning av lokalanställda. Utlandsmyndigheterna ska fakturera Migrationsverket för kostnaderna. Utredaren drar slutsatsen att en ändrad ansvarsfördelning skulle leda till en ökad effektivitet, både verkställighetseffektivitet och utvecklingseffektivitet.

Utredaren belyser inte några andra alternativ till dagens lösning än den ändrade ansvarsfördelning som föreslås. Inte heller redogörs för vilka för- och nackdelar som olika alternativa lösningar skulle innebära. Positiva aspekter som utredaren ändå lyfter fram är att verksamheten vid utlandsmyndigheterna i stort fungerar väl och att Utrikesdepartementet, som nu ansvarar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, har stor erfarenhet av att bedriva verksamhet i utlandet. Det gäller inte minst viseringsärenden, som är det enskilt största ärendeslag som hanteras vid utlandsmyndigheterna idag, där utlandsmyndigheterna i enlighet med dagens ordning i stor omfattning fattar beslut självständigt. Det noteras i utredningen att viseringsverksamheten generellt fungerar mycket väl, med snabb service till de sökande och med korta handläggningstider.

Vidare lyfter utredaren fram indikationer på utmaningar inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna som behöver hanteras. Bland annat pekar utredaren på Migrationsverkets stöd till utlandsmyndigheterna. Det redogörs övergripande för vilket stöd som Migrationsverket tillhandahåller idag. Utredaren gör inte någon tydlig bedömning varför det stödet inte är tillräckligt eller vilket ytterligare stöd som vore önskvärt. Problembeskrivningarna är till stor del baserade på intervjuer med personal vid utlandsmyndigheterna, även om utredaren tar stöd för problembeskrivningarna även i tidigare utredningar. Chefer och personal vid Migrationsverket har inte hörts i utredningen i samma utsträckning.

En central frågeställning i direktivet har varit vilka förutsättningar som finns för att, utifrån nuvarande ordning, bedriva en kostnads-effektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet. Utredaren belyser i begränsad omfattning kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och det saknas uppgifter om hur kostnaderna för verksamheten har utvecklats över tid. Någon analys

och bedömning av verksamheten utifrån kostnadseffektivitetsperspektiv görs inte, inte heller någon analys av vad som är kostnadsdrivande faktorer och hur dessa skulle kunna begränsas eller minskas. Kostnaderna som redovisas baseras på beräkningar utifrån Utrikesdepartementets tidsenkäter och används uteslutande för att påvisa vilka medel som potentiellt skulle kunna föras över från utgiftsområde 1 till utgiftsområde 8 vid en eventuellt ändrad ansvarsfördelning. Som grund för detta redogörs endast för kostnaderna för verksamheten under ett specifikt år. Utredarens bedömning är att en överföring till utgiftsområde 8 skulle leda till en mer flexibel resursättning av verksamheten.

## Vår bedömning

Vi anser att den totala kostnaden för verksamheten som utredaren redogör för är alltför odetaljerad och innehåller ett brett osäkerhets spann. Migrationsverket framhåller i sina kommentarer även att det skulle krävas betydligt mer detaljerade kostnadsberäkningar av vad verksamheten egentligen kostar inför en eventuell framtida ansvarsövergång. Migrationsverket har inte heller fått förutsättningar från utredaren att genomföra gedigna kostnadsanalyser av ett ansvarsövertagande. Det lyfts fram att Utrikesdepartementet tilldelats tillfälliga medel för migrationsverksamheten som ett exempel på en svårighet för en långsiktig resursplanering. Att resursättningen skulle bli mer långsiktig löses inte per automatik av en överföring till utgiftsområde 8 då alla budgetbeslut med fördelning av medel är ettåriga enligt den statliga budgetprocessen. Migrationsverket skulle således stå med samma förutsättningar som Utrikesdepartementet när det gäller budget, varför utredarens förslag på överföring av budget till utgiftsområde 8 inte löser utmaningarna med långsiktighet i resursplaneringen.

Vidare anser vi att beskrivningarna av utmaningarna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i viss mån blir ensidiga då tyngdpunkten lagts på intervjuer av personal vid utlandsmyndigheterna. Intervjuerna har dessutom gjorts under våren och hösten 2016, en period som präglats av osedvanligt hög arbetsbelastning vid både Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Utredaren har valt att inte beakta de förändrade förutsättningar som Migrations-

verket arbetar med till följd av det stora antalet asylsökande hösten 2015 samtidigt som problembeskrivningar vid utlandsmyndigheterna till följd av det stora antalet asylsökande hösten 2015 ligger till grund för utredarens bedömning.

För att få en helhetsbild av problemen och för att de olika bilderna ska vara jämförbara behövs analys och resonemang till problemens uppkomst, omfattning och dess påverkan på kostnadseffektiviteten i nuvarande verksamhet. Därutöver saknas belägg för att problemen skulle härröra ur den nuvarande ansvarsfördelningen och på vilket sätt dessa skulle omhändertas med den föreslagna ordningen. Utredaren drar ändå slutsatsen att en ändrad ansvarsfördelning skulle leda till en ökad effektivitet och allmänna förbättringar av verksamheten.

Vår bedömning är att de förslag utredaren lägger fordrar tydliga ambitionshöjningar med ökade medelsbehov som följd. Det finansieringsförslag som utredaren presenterar täcker inte föreslagna ambitionshöjningar. Den finansiering som föreslås är en delvis omfördelning av nuvarande medel som tilldelas utlandsmyndigheterna för migrationsverksamheten. Det finns således inga förslag kring finansiering av den verksamhet vid Migrationsverket som skulle vara en förutsättning för att uppnå den önskade effektivitetshöjningen.

Avslutningsvis anser vi att fördelar med dagens ordning och nackdelar med den föreslagna ordningen inte tydliggörs och analyseras i tillräcklig utstäckning för att göra utredningen övertygande. Med den föreslagna ordningen skulle Migrationsverket ansvara för handläggningen och hanteringen även av viseringsärenden men utlandsmyndigheterna fortsatt skulle ansvara för själva besluten. Den föreslagna ordningen skulle därmed skapa nya gränssnitt mellan myndigheterna med potentiellt motstridiga uppfattningar om bland annat prioritering av ärenden, vilket kan få konsekvenser också på andra områden, exempelvis handel, turism och främjande. Vidare har utredaren inte heller lyft fram andra risker som uppstår till följd av en ändrad ansvarsfördelning, exempelvis när det gäller tillhandahållandet av lokaler. Riskerna för bristande möjligheter eller incitament för utlandsmyndigheterna att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för den migrationsverksamhet som ska bedrivas bedöms inte närmare. Genom att inte belysa fler alternativ till dagens ordning eller hur nuvarande ordning om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv är det därmed svårbedömt vilka av de problem som lyfts fram

som är möjliga att hantera med mindre genomgripande åtgärder förknippade med färre risker.

Det är vår uppfattning att verksamheten vid utlandsmyndigheterna bör förbättras och effektiviseras. Vi anser att flera av de utmaningar utredaren belyser kan hanteras genom åtgärder inom ramen för dagens ansvarsfördelning. En ökad flexibilitet avseende finansiering av verksamheten och en tydligare ansvarsfördelning kan uppnås utan en genomgripande ansvarsöverföring. Vi ser bland annat behov av fortsatt utveckling av ändamålsenliga processer, prioriteringar i verksamheten både för Migrationsverket och utlandsmyndigheterna, vidareutveckling av kommunikationsvägar och förbättrade planeringsförutsättningar genom ett utvecklat prognosarbete.

Mot bakgrund av ovan lämnar vi avvikande mening vad avser utredarens bedömningar och slutsatser.





# Kommittédirektiv 2016:5

## **Ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2016

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Mot bakgrund av kartläggningen ska utredaren bl.a.

- bedöma i vilken utsträckning nuvarande ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet,
- belysa alternativ till dagens ordning samt för- och nackdelar med dessa,
- föreslå hur ansvarsfördelning, organisation och finansiering om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv, och
- utreda bl.a. rättsliga och övriga förutsättningar för ett eventuellt genomförande av de förslag som lämnas samt beräkna kostnaderna för dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

## Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och nuvarande ansvarsfördelning

Utrikesrepresentationen består av ett 100-tal utlandsmyndigheter som är administrativt underställda Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Myndigheterna har ett brett uppdrag, däribland diplomatiska och konsulära uppgifter. De grundläggande ramarna för utlandsmyndigheternas organisation, personal och arbete framgår bl.a. av Wienkonventionerna. Utlandsmyndigheternas organisation och uppgifter regleras närmare av förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

En del av utlandsmyndigheternas uppdrag är att medverka i handläggningen av migrationsärenden, som anknytningsärenden, studerandeärenden och arbetstillståndsärenden, t.ex. genom att genomföra intervjuer med personer som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges enligt utlänningsförordningen in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. I dessa ärenden beslutar i huvudsak Migrationsverket.

Ärenden om visering (Schengenvisering) handläggs och beslutas i huvudsak av utlandsmyndigheterna. Lagregleringen finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) och utlänningslagen (2005:716).

Därutöver bistår utlandsmyndigheterna svenska myndigheter t.ex. vid återvändande av personer med avvisnings- och utvisningsbeslut.

Migrationsärenden handläggs vid ett 60-tal av utlandsmyndigheterna och omfattar drygt 200 årsarbetskrafter. Av dessa är uppskattningsvis en femtedel utsända av Utrikesdepartementet och övriga är lokalt anställda. Därutöver har Migrationsverket ett 10-tal migrationsambandsmän (tidigare migrationsexperter) utsända i syfte att effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet.

Migrationsverket ska bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet. Detta framkommer i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, som också anger att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet bl.a. för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering. Migrationsverket har dessutom ansvar

för obligatoriskt it-stöd för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.

Migrationsverksamheten i Sverige och i utlandet finansieras inom olika utgiftsområden och anslag. Utrikesförvaltningens verksamhetsplanering och budgetering ingår som en del av Regeringskansliets interna planeringsprocess. Utlandsmyndigheterna, inklusive migrationsverksamheten, finansieras från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. (Regeringskansliets förvaltningsanslag) under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Under åren 2007–2013 har Regeringskansliets anslag tillförts medel för att hantera ökande ärendevolymer. Därefter har volymförändringar inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet finansierats genom omfördelningar inom Regeringskansliets anslag.

Migrationsverkets verksamhet finansieras från anslaget 1:1 Migrationsverket (Migrationsverkets förvaltningsanslag) under utgiftsområde 8 Migration. Merparten av övriga kostnader för migrationsverksamheten belastar också utgiftsområde 8.

Förutsättningarna för utlandsmyndigheternas arbete inom migrationsområdet har i väsentliga avseenden förändrats under senare år. Ikraftträdandet av EU:s viseringskodex i oktober 2009 har t.ex. inneburit att externa leverantörer i dag kan ta emot bl.a. ansökningshandlingar, biometriska uppgifter och ansökningsavgifter, uppgifter som tidigare utfördes av utlandsmyndigheterna själva. Därutöver har senare års framsteg när det gäller möjligheter att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd elektroniskt medfört att en större andel av ansökningarna lämnas elektroniskt direkt till Migrationsverket medan en allt mindre andel lämnas till utlandsmyndigheterna.

## Uppdraget

En grundläggande utgångspunkt är att det ska vara enkelt för människor att ansöka om visering och uppehållstillstånd och ansvariga myndigheters prövning ska vara kostnadseffektiv och rättssäker. Grundläggande är också att statliga skattemedel används på ett effektivt sätt.

*Vilken är den mest ändamålsenliga ansvarsfördelningen och finansieringen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna?*

Trots den pågående digitaliseringen och en ökad medverkan av externa tjänsteleverantörer i utlandet kommer det även i fortsättningen att finnas ett behov av närvaro av personal i utlandet för hantering av migrationsärenden.

De senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande till Sverige, varav en hög andel beviljas permanent uppehållstillstånd, har lett och fortsätter att leda till att många människor ansöker om att få återförenas med sina anhöriga i Sverige. Utvecklingen har inneburit ökad arbetsbelastning för flera utlandmyndigheter, framför allt ambassader och konsulat i Mellanöstern och Nordafrika.

De stora skiftningarna när det gäller antalet sökande ställer höga krav på flexibilitet i migrationsverksamheten. Detta ställer i sin tur krav på att migrationsverksamheten i Sverige och utlandet är väl samordnad och effektiv samt att ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter är tydlig och ändamålsenlig. Det behöver också finnas goda möjligheter att styra och utveckla handlägningsprocesserna i ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, vilket kan vara särskilt utmanande när processerna inleds utomlands och avslutas i Sverige. Mot dessa behov kan kravet på en effektiv statlig verksamhet totalt sett ställas. Inte minst behöver utlandsmyndigheterna kunna styras och samordnas på ett ändamålsenligt sätt för att regeringens politik ska kunna genomföras så effektivt som möjligt.

Sett ur dessa skilda perspektiv medför nuvarande ordning såväl fördelar som nackdelar som behöver belysas närmare.

Syftet med utredningen är att bedöma vilken ansvarsfördelning, organisation och finansiering av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna som är mest ändamålsenlig. Erfarenheter från andra länder, särskilt inom Schengenområdet, kan vara av intresse i en sådan bedömning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, och

- bedöma i vilken utsträckning denna ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet.

I bedömningen ska utredaren beakta verksamheten i ett bredare perspektiv vilket bl.a. inkluderar förhållandet till utlandsmyndigheternas övriga arbete, Migrationsverkets verksamhet samt relevanta behov i dessa verksamheter. Utredaren ska även beakta pågående förhandlingar inom EU, t.ex. om en reviderad viseringskodex och förslaget om införande av en ny tillståndstyp, s.k. rundresevisering.

Utredaren ska då också

- belysa hur andra länder t.ex. inom Schengenområdet har valt att organisera migrationsverksamheten i utlandet,
- utreda rättsliga och övriga förutsättningar att genomföra eventuella förändringar i nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering,
- kartlägga hur migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och dess kostnader utvecklats över tid samt särredovisa kostnaderna för viseringsverksamheten,
- belysa för- och nackdelar med olika alternativ till nuvarande ordning,
- lämna konkreta förslag på hur nuvarande ordning om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv, och
- föreslå hur förändringarna kan genomföras.

### Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de verksamhets- och resursmässiga konsekvenserna av förslagen för berörda myndigheter och övriga berörda.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda departement, myndigheter och organisationer och löpande informera Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

(Justitiedepartementet)



Anders Andersson  
Telefon: 010-485 05 37

Skrivelse  
2016-11-14

## Svar på frågor från Justitiedepartementet rörande ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

### Bakgrund

Justitiedepartementet (JU) inkom den 8 september 2016 med en beställning till Migrationsverket (MIV) inom den s.k. Ansvarsutredningen (nedan utredningen). Beställningen avser en beskrivning av hur verket har tänkt sig att organisera utlandsverksamheten ifall beslut fattas att ansvaret för verksamheten ska överföras till MIV från Utrikesdepartementet (UD), samt en beräkning av kostnader och en bedömning av hur verksamheten som sådan kommer att påverkas. Nedan följer beställningens frågeställningar.

- Vilka konsekvenser skulle en tänkt ordning där ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (UM) ligger på MIV få för verkets verksamhet i stort (OBS, såväl tillståndsärenden som verksamheten i övrigt). Bl.a. vad gäller:
  - effekter på organisation
  - ledning, styrning
  - personalsammansättning (antal personer etc.)
  - handläggningstider och produktivitet/effektivitet
  - möjligheten att anpassa verksamheten efter förändrade förutsättningar (flexibilitet)

Vi behöver om möjligt beräkningar och tydliggjorda antaganden.

- Vad skulle en sådan nyordning innebära för kostnader eller besparingar för anslaget 1:1 och eventuellt anslag 1:2? Tydliggör vad det är som antas påverka kostnaderna?
- Vilka fördelar respektive nackdelar, skulle en ordning där MIV ansvarar för migrationsverksamheten vid UM innebära för verket på kort och lång sikt?
- Vilka förutsättningar (möjligheter/hinder) ser MIV att det finns att överta ansvaret för verksamheten inom närtid (givet nuvarande arbetsbelastning) eller på längre sikt? Precisera tiden ni avser.

#### Migrationsverket

Internationella avdelningen, Enheten för samband och utrikesstöd  
**Besöksadress** Slottsgatan 81-82 **Postadress** 601 70 Norrköping  
**Telefon** 0771-235 235 **Telefax** 011-239839

**E-post** migrationsverket@migrationsverket.se **Webbplats** www.migrationsverket.se **Organisationsnr** 202100-2163

## **Migrationsverkets svar**

Nedan följer MIVs svar på beställningen, uppdelat på frågeställningarna ovan i den ordning de lämnades. Mot bakgrund av det ovissa läget vad avser utfallet av utredningen och eventuella därpå följande förändringar, har MIV utgått från nuläge, d.v.s. hur verksamheten är organiserad idag och de kostnader det innebär.

Migrationshanteringen faller under utlandsmyndigheternas konsulära verksamhet och det finns en fungerande ordning idag. Det är inte möjligt för verket att öppna "egna" migrationskontor i utlandet. Wienkonventionen ger skydd och privilegier för beskickningens personal, handlingar, korrespondens m.m. Detta skydd är oundgängligt för att verksamhet i utlandet ska kunna bedrivas. Av dessa skäl måste verksamheten även fortsättningsvis, oaktat vem som är huvudman och har ansvaret, bedrivas på utlandsmyndigheterna. Det innebär att migrationsverksamhet inte kan bedrivas av MIV på orter som saknar svensk beskickning. Detta är således en grundförutsättning som verket utgått från i detta svar.

Enligt vad MIV erfar ska UD göra beräkningar av nuvarande kostnader för verksamheten till utredningen. Dessa beräkningar är i dagsläget inte klara och det vore olämpligt om verket skulle använda andra beräkningar som utgångspunkt i detta svar. Det är inte möjligt att utan kunskap om nuvarande kostnader göra några beräkningar eller antaganden av kostnader förenade med överföring av ansvaret för verksamheten. Svaren rörande verkets kostnader för verksamheten blir därför övergripande och oprecisa.

Verket har, där det framstår som lämpligt, angett möjliga alternativ till utveckling av rådande ordning.

### **1. Vilka konsekvenser skulle en tänkt ordning där ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (UM) ligger på MIV få för verkets verksamhet i stort (OBS, såväl tillståndsärenden som verksamheten i övrigt). Bl.a. vad gäller:**

#### **a. effekter på organisation**

Inledningsvis ska konstateras att om beslut fattas om att MIV ska ta över migrationsverksamheten vid UM, kommer detta att få effekter på verkets organisation. I dagsläget har UD ca 200 personer (varav 50 utsända och 150 lokalt anställda) anställda vid UM som arbetar med migrationsfrågor. MIV har idag 14 medarbetare stationerade utomlands (kommer inom kort öka till 18). Den enhet som dessa tillhör, enheten för samband och utrikesstöd (ESU) inom Internationella avdelningen, har en hemmaorganisation som omfattar 13 personer inklusive ledning. Med erfarenheten från verkets nuvarande utlandsorganisation kan det konstateras att utlandsverksamheten ställer särskilda krav på hemmaverksamheten gällande HR-frågor och ledning/styrning.



Mot bakgrund av detta står det klart att MIV idag inte har en organisation med kapacitet att hantera utlandsstationerad personal i den omfattning som är aktuell. Olika organisatoriska lösningar kan väljas för att leda verksamheten som bedrivs på UM. Det måste säkerställas att arbetsgivaransvaret för utsända medarbetare utövas i enlighet med arbetsrättsliga krav, dvs. att arbetsmiljöansvar, arbetsledning och styrning utövas aktivt hemifrån.

UM med mer omfattande migrationsverksamhet kommer liksom idag att ha en utsänd med lokalt arbetsledningsansvar över övriga utsända och lokalanställda. För de nuvarande migrationssambandsmän som har arbetsledande uppdrag (vid UM i Peking, Bangkok, New Delhi, Addis Abeba och Teheran) finns struktur och rutiner inom Internationella avdelningen för utövande av ledning, styrning och arbetsgivaransvar. För UM med mindre omfattande migrationsverksamhet, där kanske inte ens en heltidsresurs i dagsläget åtgår för att omhänderta migrationsverksamheten, kan det räcka med en utsänd migrationshandläggare eller i vissa fall del av en tjänst. I linje med ett av huvudsyftena med förändringen – att effektivisera migrationsverksamheten – krävs det att MIV aktivt leder och styr sina utlandsstationerade resurser för att uppnå enhetlighet och effektivitet i verksamheten.

Å ena sidan ligger den verksamhet som eventuellt tas över av MIV inom Internationella avdelningens nuvarande uppdrag. Å andra sidan har verksamheten en tydligt operativ prägel. Vilken organisatorisk placering av verksamheten som än beslutas, innebär förändringen att en organisation med kapacitet och kompetens för att omhänderta de särskilda förutsättningar som gäller för utlandsverksamhet av den nu aktuella omfattningen utvecklas. När det gäller rena HR-frågor, hanteras dessa idag av HR-avdelningen inom MIV. Inom avdelningen bedöms finnas kapacitet för att omhänderta det utökade uppdraget.

Rekrytering av kompetent utsänd personal till utlandsverksamheten torde inte innebära några större utmaningar. En stor del av den utsända personal som idag arbetar med migrationsfrågor vid UM kommer från MIV. Den nya ordningen skulle möjligen innebära bättre förutsättningar att rekrytera lämpliga personer med rätt kompetens för uppdraget jämfört med idag, eftersom rekryteringsbasen huvudsakligen utgörs av medarbetare inom den egna organisationen. Förutsättningarna för att förbereda rekryterade resurser för uppdraget genom utbildning skulle också vara bättre och lättare att genomföra då endast en myndighet är inblandad. Inom Internationella avdelningen har ett rekryterings- och utbildningsprogram för utlandsstationerade utvecklats som skulle kunna tillämpas för ändamålet. Migrationshandläggartjänsterna är attraktiva för verkets personal. Om verket tar över ansvaret för migrationsverksamheten från UD kan utlandstjänsterna utgöra en alternativ karriärväg för personal inom organisationen vilket ytterligare skulle kunna stärka MIV som attraktiv arbetsgivare.

Utsänd personal anställs i nuläget på korttidskontrakt (s.k. URA-avtal) av UD och är under denna period tjänstlediga från sina tjänster på verket. När det gäller de UM som endast har liten migrationshantering och där en utsänd endast lägger en del av sin arbetstid på migrationshantering, blir frågan om fördelning av kostnadsansvar och arbetsgivar- och ledningsansvar mellan UD och MIV central. MIV kan naturligtvis inte placera personal på alla dessa UM, då det inte skulle vara kostnadseffektivt. Antagligen skulle det mest effektiva alternativet vara att träffa överenskommelse med UD om att deras personal även i fortsättningen sköter denna hantering mot kostnadstäckning från MIV. Det är i det sammanhanget viktigt att den del av uppdraget som avser migrationsverksamheten effektivt kan styras och ledas från MIV för att säkerställa en effektiv verksamhetsutveckling och hög kvalitet i handläggningen. För UM med mindre omfattande migrationsverksamhet och utan särskild utsänd för att hantera migrationsverksamheten, bör alternativa sätt för att omhänderta verksamheten övervägas. Viss verksamhet kan möjligen utföras från Sverige, alternativt från andra UM med mer omfattande verksamhet i det direkta närområdet.

När det gäller lokalt anställd personal, bör en lösning väljas liknande den som finns mellan SIDA och UD (Förvaltningsöverenskommelse mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet, RK/UD, och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna), d.v.s. att de lokalanställda anställs lokalt av UM och att SIDA täcker kostnaderna. Detta för att undvika komplexa frågeställningar gällande anställningar, villkor och regelverk för lokalt anställd personal i utlandet.

Nästa fråga att besvara är hur migrationssektionerna på UM ska organiseras. På de UM som har stor migrationshantering blir det närmast fråga om små tillståndsenheter, där det kommer krävas en arbetsledande funktion utöver utsända handläggare och lokalt anställd personal. På UM med mindre omfattande migrationshantering, bör det snarare bli fråga om en teamledarfunktion som också innefattar beslutsfattande i ansökningar om visum och uppehålls- och arbetstillstånd.

Det är väl känt att flera utlandsmyndigheter i dag upplever en underdimensionerad bemanning för att omhänderta migrationsverksamheten, och då särskilt viseringshanteringen som är säsongbetonad. Viseringshanteringen är också en viktig del i andra delar av UMs verksamhet, t.ex. Sverigefrämjandet. Av dessa skäl har UM och myndighetscheferna, även efter ett eventuellt överförande av ansvaret till MIV, ett intresse av migrationsfrågorna och då i synnerhet viseringshanteringen. Detta leder till slutsatsen att även efter ett förändrat huvudmannaskap, kan myndighetschefer kräva inflytande över migrationshanteringen, t.ex. vad gäller bemanningsfrågor.

Idag framförs utlandsmyndigheternas önskemål om ökad bemanning till UD-PLAN som bereder bemanningsfrågorna inom UD. Om MIV tar över verksamheten kommer det vara verket som ansvarar för denna fråga. Jämfört med UD disponerar MIV en större budget än UD (men har samtidigt också ett större uppdrag). Detta kan leda till uppfattningen att MIV därmed är mindre känsligt för ökade kostnader för en enskild verksamhet och ett ökat tryck från UMs sida för att erhålla mer personal. Även om MIV visserligen disponerar större medel innebär detta inte att dessa fritt kan disponeras på utlandsverksamheten. Det kan dock antas att verket önskar stärka bemanningen på UM med högt migrationstryck vilket i förlängningen kan innebära att kostnaderna för personal/bemanning ökar, åtminstone innan eventuella effektiviseringsåtgärder har kunnat genomföras.

#### *Möjliga alternativ till nuvarande ordning*

I våras presenterade den utredning som undersökt möjligheterna att lägga ut även hanteringen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd på extern tjänsteleverantör (outsourcing) sitt betänkande. Utredningen rekommenderade att detta införs men detta ligger längre fram i tiden då det krävs lagändringar m.m. På sikt är detta dock något som bör införas och det kommer att minska arbetsbelastningen på UM. Detta kommer troligen innebära att personalstyrkan som hanterar migrationsärenden vid UM kan minskas, främst då lokalt anställd personal som idag utför de uppgifter som skulle kunna överlåtas åt tjänsteleverantören. Detta är dock beroende på den faktiska utformningen av en sådan lösning och det måste tas med i beräkning att införandet av outsourcing (med bättre geografisk täckning, service och tillgänglighet) vanligtvis innebär en ökning av antalet ansökningar. Detta visar erfarenheterna från införandet av outsourcing vad avser ansökningar om Schengenvisum. Ett exempel är ambassaden i Peking som under 2016, efter att ha öppnat åtta nya viseringskontor, har sett en ca 40-procentig ökning av antalet ansökningar om Schengenvisering. Det ska dock tilläggas att det även finns andra delorsaker till denna ökning men att de nya kontoren bidragit är klart.

En annan möjlig förändring av hanteringen av migrationsärenden är att införa s.k. ”hubbar” eller regionalisering av viseringsverksamheten. Båda alternativen innebär att beslutsfattande och övrig hantering koncentreras till en centralort i en region och att övriga UM i regionen skalar ned sin migrationsverksamhet. Detta, tillsammans med outsourcing, skulle kunna innebära effektivitetsvinster samt besparingar då verksamheten blir mindre fragmenterad. Dessutom torde kvaliteten ökas då kompetensen blir lättare att upprätthålla vid en UM där verksamheten har stor omfattning och det finns större resurser. Det finns exempel på andra länder som organiserat verksamheten på detta sätt, t.ex. Storbritannien och Nederländerna. Om denna väg väljs bör en studie genomföras av hur ovannämnda länder, samt andra, organiserar sin verksamhet för att uppnå bästa resultat. Slutligen är en ytterligare

möjlig förändring som skulle innebära besparingar att ta hem delar av den beslutsfattande verksamheten till Sverige och det är då främst ansökningar om visum som kan komma ifråga. Under 2015 hanterade UM totalt 198 088 ansökningar om visum. Denna verksamhet är således omfattande och UM lägger stora resurser på hanteringen. Om hanteringen togs hem skulle den utsända personalen kunna minskas och detta skulle i sin tur innebära besparingar. Detta då det är ”billigare” att ha en beslutsfattare i Sverige än stationerad vid en UM (bostad, olika lönetillägg, medföljandebidrag o.s.v.). Ett exempel på detta är hur Finland gjort med viseringsansökningar från Ryssland.

Effektivisering av verksamheten kommer att innebära utvecklingsinsatser, inte minst på IT-området. Fungerande IT-stöd och handläggningssystem finns idag för UM (Wilma/W2) som ägs och förvaltas av MIV och något nytt övergripande system behöver således inte utvecklas. Systemen förvaltas av organisationen idag och förändringen torde därför inte innebära någon kostnadsökning vad avser detta. Möjligen skulle utvecklingsarbetet bli mer effektivt om MIV tar över verksamheten genom att det blir lättare att genomföra piloter och tester då verket förfogar över verksamheten och personalen vid UM. I sammanhanget måste dock konstateras att även om själva systemen ägs av MIV är det RK-IT som äger nätverket. Detta medför att det finns två huvudmän för driften av systemen och detta innebär i sig en tröghet när förändringar ska genomföras.

Utöver vad som ovan anförts kommer eventuella alternativ till nuvarande ordning, t.ex. outsourcing av UAT-ärenden, centralisering eller regionalisering kräva utveckling av existerande system eller utveckling av nytt stöd och nya system. En huvudinriktning vid en förändring av ansvarsförhållandena bör vara att verksamheten ska kunna bedrivas mer kostnadseffektivt med ny huvudman. MIV ser möjligheter att effektivisera verksamheten genom bl.a. ovanstående åtgärder. MIV ser en risk att eventuella förändringar i såväl arbetsmetoder, arbetsuppgifter och bemanning som föreslås i syfte att nå ökad effektivitet eller kvalitet kan vara svåra att genomföra på enskilda utlandsmyndigheter.

Skälet till denna slutsats är att, som inledningsvis konstaterats, verksamheten även fortsättningsvis måste bedrivas på utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndighetens chef har, enligt Wienkonventionen, ett övergripande ansvar för all verksamhet som bedrivs på myndigheten oavsett huvudman. MIV ser därför en risk för att förändringar med hänvisning till detta ansvar kan vara svåra att genomföra. Exempelvis innebär införandet av viseringshubbar och hemtagning av processen för viseringsbeslut potentiellt effektivisering och förbättring av kvaliteten. Samtidigt innebär en sådan åtgärd också att lokalt inflytande över processen begränsas, vilket eventuellt kan möta motstånd från UD och enskilda utlandsmyndigheter.

Vid en eventuell förändring av ansvarförhållandet är det således nödvändigt att frågan om vem som ansvarar för beslut om genomförande av förändringar i verksamheten behandlas och tydligt regleras samt att det finns effektiva fora och mekanismer för att kunna samarbeta runt sådana frågor och säkerställa förankring.

## **b. Ledning och styrning**

### *Ledning*

Frågan om ledning och styrning har översiktligt berörts ovan. Det konstateras att MIV behöver skapa en struktur för att hantera den expanderande utlandsverksamheten. Givet att de lokalt anställda även fortsättningsvis kommer att vara anställda av UM så rör det sig om ca 50 personer samt högsäsongsförstärkare. För utlandsmyndigheterna bör skapas en struktur med lokala enhetschefer, alltså att nuvarande arbetsledande handläggare fungerar som enhetschefer med lokalt och/eller regionalt chefsansvar för verksamheten vid en eller flera ambassader.

Den bästa lösningen avseende ledning på plats på UM, torde vara en liknande lösning som den som SIDA har med UD. Att MIV är huvudman blir tydligt, men verksamheten blir ändå en del av UM vilket gör att hänsyn kan tas till t.ex. främjande. Den operativa ledningen (genom myndighetschefen) blir dessutom tillgänglig och närvarande. Verkets hemmabaserade chefer kan då fokusera på arbetsmiljö- och personalfrågor och att leda verksamhetsutvecklingen. Det är, vid jämförelser med SIDA dock viktigt att notera att SIDA inte bedriver någon myndighetsutövning vid UM och detta är en väsentlig skillnad mot den roll verket skulle få.

### *Styrning*

När det gäller styrningen av verksamheten finns potentiella effektivitetsvinster i att MIV tar över utlandsverksamheten. Idag är UD/UM ansvarigt för viseringshanteringen med bistånd från MIV. Den absoluta lejonparten av alla viseringsansökningar hanteras och beslutas direkt av respektive UM. Endast ett fåtal viseringsärenden överförs till MIV för avgörande. När det gäller hanteringen av uppehålls- och arbetstillstånd är dock hanteringen uppdelad mellan UM och MIV. Något förenklat kan sägas att MIV är beslutande myndighet medan UM bistår med utredningar, handläggning samt hantering av de s.k. UT-korten. Grovt räknat är hanteringen således uppdelad 50/50 mellan MIV och UM, med ett flertal överlämningar som följd vilket innebär risker i ansvarshänseende och effektivitetsförluster. Om en ensam huvudman ansvarade för verksamheten skulle en annan möjlig vinst kunna vara att bemanningen skulle kunna vara mer flexibel och ändamålsenlig. MIVs möjlighet att styra verksamheten vid UM är av naturliga skäl begränsad idag. Vid en ansvarsövergång skulle styrningen bli direkt (i stället för

indirekt som idag) i.o.m. att MIV förfogar över personalen och verksamheten. Enkelt uttryckt - färre överlämningar och rakare kommunikationsvägar som leder till effektivare styrning.

Slutligen kan konstateras att verksamheten vid UM idag är tämligen fragmenterad. Detta, tillsammans med nackdelarna med två huvudmän, leder till att det finns brister i enhetlighet i hantering och beslutsfattande. Om MIV får ensamt ansvara för verksamheten tillsammans med t.ex. regionalisering eller hemtagning av delar av verksamheten skulle förutsättningar för större enhetlighet och därmed rättssäkerhet skapas.

### **c. Personalsammansättning**

Frågan har översiktligt berörts ovan. Som det ser ut idag utgörs UD:s personal som arbetar med migrationsfrågor av ca 200 personer varav ca 50 är utsända. De utsända har titeln migrationshandläggare och fungerar i praktiken som beslutsfattare i de ärenden UM har delegering att fatta beslut (främst ansökningar om visum). På vissa UM har de också en arbetsledande roll. Migrationshandläggarna kommer som tidigare nämnts i princip uteslutande från MIV och är anställda på korttidskontrakt av UD.

De lokalanställda är antingen migrationsassistenter eller handläggare (arbetsuppgifterna är liknande för båda kategorierna). Det finns också några få lokalanställda som fungerar som beslutsfattare (uteslutande svenska medborgare).

Till dessa kommer MIV:s utsända personal, sambandsmän av olika typer. Dessa är i dag 14 till antalet. Sambandsmännen utgörs av migrationssambandsmän (med kvalitetsansvar samt antingen inriktning på arbetsledning eller omvärldsbevakning) och återvändandesambandsmän (helt inriktade på att facilitera återvändande till stationeringslandet/regionen, kommer utstationeras under Q4 2016). Dessa sambandsmän är antingen integrerade i migrationssektionerna eller har en mer självständig roll. Om verket tar över ansvaret för migrationsverksamheten bör dessa sambandsmän till fullo integreras i sektionerna.

Det kan således konstateras att den utsända personalen redan idag kommer från MIV (med några få undantag). Om MIV tar över hanteringen och väljer att överta UD:s organisation finns huvuddelen av den utsända personalen redan på plats. Ett övertagande innebär således inget omedelbart behov av omfattande rekrytering för verksamheten och det uppstår inget personalbortfall inom organisationen. När det gäller de lokalanställda har redan nämnts att en lösning bör sökas som innebär en liknande överenskommelse som SIDA och UD har. Som tidigare nämnts krävs också en hemmaorganisation för stöd till och ledning av utlandsverksamheten och där kan det komma att krävas vissa nyrekryteringar eller omfördelning av resurser.

Om MIV i förlängningen väljer att organisera migrationsverksamheten vid UM på ett annat sätt än idag kommer naturligtvis personalsammansättningen att påverkas, hur mycket är avhängigt vilken alternativ lösning som väljs. Nedan presenteras kort vilka effekter de olika lösningarna bedöms kunna få på personalsammansättningen.

*Hantering av uppehålls- och arbetstillstånd läggs ut på extern tjänsteleverantör (outsourcing)*

Om denna hantering läggs ut på extern tjänsteleverantör kommer det att, vid samma ärendemängd, innebära en minskad belastning på UM. Emellertid är erfarenheterna från när hanteringen av Schengenviseringar lades ut på extern tjänsteleverantör att antalet ansökningar samtidigt ökar p.g.a. bättre tillgänglighet (både geografisk och tidsmässig) och service. Detta talar för att det torde bli ett nollsummespel vad avser personalstyrkan vid de UM där sådan hantering införs.

*Regionalisering eller ”hubbar”*

Detta innebär att i en viss geografisk region är det endast en UM som har en fullständig migrationshantering. De övriga UM, eventuellt genom outsourcing, tar endast emot ansökningar och vidarebefordrar dessa (helst elektroniskt) till hubben/den centrala UM som handlägger och fattar beslut, vartefter den lokala UM meddelar beslutet och utfärdar visering/levererar UT-kort. Vidare kan den lokala UM i vissa fall behöva bistå med utredningsåtgärder.

Organisationen som beskrivits ovan innebär att en stor del av resurserna koncentreras till den centrala myndigheten och att verksamheten vid de lokala UM reduceras, särskilt på de orter där outsourcing används. Detta torde på sikt kunna leda till minskade kostnader för verksamheten samt även högre kvalitet och effektivitet i hanteringen samt även större enhetlighet. Det sistnämnda p.g.a. att genom centraliseringen till en ort större kompetens byggs upp där samt genom synergier och minskad fragmentering.

Det sista alternativet är ta hem delar av hanteringen, t.ex. beslutsfattande i ansökningar om visum. Detta skulle leda till minskade kostnader då det är ”billigare” att ha personal i Sverige än i utlandet.

**d. Handläggningstider och produktivitet/effektivitet**

Då handläggningstider och produktivitet/effektivitet är nära förknippade, behandlas dessa gemensamt nedan. Rent generellt kan sägas att migrationshanteringen vid UM (ansökningar om visum undantaget) präglas av överlämningar mellan UM och MIV. Något förenklat kan sägas att hanteringen är uppdelad 50/50 även om när det gäller e-ansökningar ligger en större del av handläggningen på verket.

Överlämningar medför alltid en effektivitetsförlust vilket i sin tur leder till längre handläggnings- och liggtider.

Idag är handläggningstiderna vad avser ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, och då främst familjeanknytningsärenden, långa vid många UM och då särskilt i MENA-regionen. Detta beror på att det de senaste åren kommit många asylsökande från regionen och när dessa nu beviljats uppehållstillstånd i Sverige vill de återförenas med sin familj. Slutligen finns det en inbyggd tröghet genom att hanteringen är uppdelad, d.v.s. det tar längre tid att parera plötsliga ökningar i inflöden m.m. Detta får till följd att när MIV börjar arbeta ärenden uppstår flaskhalsar på UM med skenande handläggningstider som följd. Detta visade sig tydligt under första halvåret innevarande år.

Om MIV tar över migrationshanteringen på UM kommer ansökningarna att helt och hållet hanteras inom en myndighet som dessutom fullt ut disponerar resurserna för hanteringen. MIV kommer då kunna planera verksamheten bättre och när inflödet ökar, kan verket lättare omdisponera resurserna för att möta detta. Vidare kan avarbetningsinsatser planeras och utföras utan att flaskhalsar uppstår. Allt detta torde leda till att handläggningstiderna för ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd på sikt kommer att minska. Sammanfattningsvis kan sägas att i.o.m. att MIV får kontroll över processen från början till slut, kommer effektivitetsvinster att göras och hanteringen bli betydligt mer flexibel än idag. Det är dock viktigt att ha i åtanke att det kommer att ta tid att uppnå detta.

Vad avser viseringshanteringen torde handläggningstiderna inte påverkas markant av ett systemskifte, men samma argument som ovan rörande flexibilitet och resurser, gör sig även där gällande.

#### **e. Möjligheten att anpassa verksamheten efter förändrade förutsättningar (flexibilitet)**

Flexibilitet har delvis berörts ovan under d och är nära sammankopplad till dessa frågor. Om MIV ansvarar för hela verksamheten och kan verksamheten enklare anpassas efter förändringar i omvärlden. Detta innebär att resurser kan flyttas dit de bäst behövs vilket i sin tur bidrar till att flaskhalsar kan undvikas och detta leder till ett jämnare processflöde och ökad effektivitet.



**2. Vad skulle en sådan nyordning innebära för kostnader eller besparingar för anslaget 1:1 och eventuellt anslag 1:2? Tydliggör vad det är som antas påverka kostnaderna?**

Då UD har fått i uppdrag att beräkna kostnaderna för migrationsverksamheten för utredningens räkning och MIV ännu inte fått ta del av dessa beräkningar är det inte möjligt att göra några beräkningar på vad en nyordning skulle innebära för kostnader eller besparingar på ovan rubricerade anslag. MIV ber att få återkomma i denna del när underlag att utgå från finns tillgängligt.

**3. Vilka fördelar respektive nackdelar skulle en ordning där MIV ansvarar för migrationsverksamheten vid UM innebära för verket på kort och lång sikt?**

*För- och nackdelar på kort sikt*

Givet att den verksamhet som MIV eventuellt kommer att överta är omfattande, kommer detta i ett inledande skede innebära stora belastningar på verket. Som ovan berörts måste nya funktioner inrättas och existerande dito utökas. MIV har i princip ingen erfarenhet av att driva verksamhet i utlandet i så stor skala som ett övertagande av migrationsverksamheten vid UM skulle innebära. Det kan också med fog antas att den första tiden kommer vara en inkörningsperiod där allt inte kommer att gå friktionsfritt.

Med detta sagt måste också konstateras att det idag bedrivs en fungerande verksamhet på UM. MIV kan således i viss mån ta över organisationen som den är. Inledningsvis kommer skillnaderna främst att utgöras av förändringar i ledning och styrning. En framgångsfaktor i själva övertagandet är att verket tar, och får, hjälp av UD som hanterat verksamheten under lång tid och även i övrigt har stor erfarenhet av att bedriva verksamhet och myndighetsutövning i utlandet.

De fördelar som berörts ovan, t.ex. att överlämningar mellan myndigheter försvinner, mer flexibla resurser, rakare beslutsvägar och tydligare styrning, kommer i viss mån göra sig gällande på kort sikt. Dock är det viktigt att inse att vinsterna på kort sikt troligen kommer att bli marginella.

*För- och nackdelar på lång sikt*

Det är på något längre sikt de stora fördelarna och positiva effekterna kommer att skönjas. Vad avser själva verksamheten kommer den största fördelen vara att endast en myndighet ansvarar för migrantprocessen från början till slut. Detta innebär att de ineffektiva överlämningarna över myndighetsgränserna försvinner. Vidare kommer besluts- och kommunikationsvägar bli rakare än idag. Verksamheten kommer också att hamna hos en myndighet som har som enda uppgift att hantera

migrationsfrågor, i kontrast mot UD där detta endast är ett av många uppdrag.

Sett ur ett ekonomiskt perspektiv kommer ett övertagande av verksamheten vid UM inledningsvis innebära ökade kostnader för MIV. På sikt finns dock vinster att göra på detta område i form av effektivitetsvinster. Ett exempel är att högre effektivitet leder till kortare väntetider, som i sin tur leder till att mindre resurser behöver läggas på att hantera förfrågningar från de sökande/allmänheten. Kortare handläggningstider innebär också att mindre dubbelarbete måste utföras. Med långa handläggningstider kan utredningar behöva göras på nytt då genomförda utredningar inte är aktuella vid beslutstillfället o.s.v. Skulle MIV dessutom välja att utveckla verksamheten, t.ex. ta hem delar av den eller införa regionalisering, står ännu större effektivitetsvinster och besparingar att göra.

Sist, men inte minst, finns det fördelar för de sökande om en aktör har ansvar för hela migrationsverksamheten. Kortare handläggningstider är det som först står ut. En annan stor fördel är att ansökningar från första början kommer att hanteras av personal som är experter på området vilket innebär en lägre felprocent.

**4. Vilka förutsättningar (möjligheter/hinder) ser MIV att det finns att överta ansvaret för verksamheten inom närtid (givet nuvarande arbetsbelastning) eller på längre sikt? Preciserat tiden ni avser.**

Om man utgår från nuvarande situation på MIV, med stora balanser både på asyl- och tillståndssidan och ett hårt belastat mottagningssystem, står det klart att läget inte är idealt att ta över migrationsverksamheten vid UM. Vidare är det också klart att verket idag inte har en organisation anpassad för att hantera den omfattande verksamhet som idag ligger på UD/UM. Innan ett övertagande sker måste verket, med bistånd från- och i samarbete med UD, bygga upp en organisation för att hantera utlandsverksamheten. Det kommer krävas rekryteringar och kompetensutveckling och detta kommer att ta tid.

Effektivisering av verksamheten kommer att innebära behov av potentiellt omfattande utvecklingsåtgärder i form av system- och IT-utveckling och för verksamhetsintegrering. Hur pass omfattande behovet blir är svårt att bedöma men det kan konstateras att flera delar av verket kommer att beröras i varierande omfattning. Tydligt blir att, utöver Utvecklingsavdelningen, kommer operativ verksamhet, HR-, ekonomi- och internationella avdelningarna, att beröras. Även avdelningen för verksamhetsstöd samt den avdelning under vilken personalen utomlands kommer att sortera kommer naturligtvis påverkas.

Även om det idag finns fungerande ärendehanteringssystem anpassade för utlandsverksamheten kommer införandet av alternativa sätt att hantera migrationsärenden utomlands, t.ex. outsourcing av UAT-

ärenden, regionalisering/centralisering m.m., att kräva stora och potentiellt kostsamma utvecklingsåtgärder, inte minst när det gäller IT-lösningar.

Det är i nuläget okänt vilka förslag utredningen kommer att presentera i sitt betänkande. Även om resultatet blir att utredningen föreslår att MIV tar över migrationsverksamheten vid UM, kommer det därefter krävas ett politiskt beslut och lagändringar m.m. Verket kan inte innan det finns en uttalad politisk vilja, påbörja några direkta förberedelser för ett övertagande av verksamheten, utöver att utarbeta en plan och ta fram en organisationsmodell samt vara förberett att påbörja de mer praktiska förberedelserna när förutsättningarna för detta finns.

**Utrikesdepartementet***Planeringsstaben (UD PLAN)***Beräkningar av kostnader för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna 2015**

---

Personalkostnaderna 2015 för migrationsarbete som *kärnverksamhet* (sammanlagt ca 47 årsarbetskrafter utsänd personal och ca 167 årsarbetskrafter lokalt anställd personal) beräknas till ca 100-130 mnkr.

Personalkostnaderna för det gemensamma verksamhetsstödet för migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna (sammanlagt ca 10 årsarbetskrafter utsänd personal och ca 57 årsarbetskrafter lokalt anställd personal) beräknas till ca 20-30 mnkr för år 2015.

Omfattningen av migrationsarbetet baserar sig på resultatet i den årliga tidsenkäten hösten 2015. Det innebär att siffrorna baserar sig på en *uppskattning* på individnivå om hur arbetet fördelade sig på olika kärnverksamheter – t.ex. migration - och gemensamt verksamhetsstöd. Dessutom kan antalet årsarbetskrafter och omfattningen av verksamheten variera något år från år.

Migrationsverksamhetens andel av de övriga kostnaderna för utlandsmyndigheterna, främst hyra och drift av kanslier, uppskattas till ca 110-140 mnkr år 2015.

Den totala kostnaden för migrationsverksamheten år 2015 kan därför uppskattas till ca 230-300 mnkr.

Nedan presenteras beräkningarna närmare.

**Utsända från UD**

Personalkostnaderna för den tid som utsända från UD arbetar med migrationsarbete som kärnverksamhet beräknas till omkring 60-75 mnkr (47 årsarbetskrafter, inklusive högsäsongsförstärkning). Personalkostnaderna för stöd till migrationsarbetet utfört av utsänd personal beräknas till ca 10-15 mnkr (10 årsarbetskrafter).

Migrationshandläggarna är anställda enligt URA (avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands), inte enligt UVA (avtal om utlandstjänstgöring) som övriga utsända från UD. Villkoren för migrationshandläggarna liknar i stort de i UVA. I beräkningarna har vi tagit hänsyn till en något lägre lönenivå och att lönetillägget de får istället för ortskostnadsersättningen (OKE) är något lägre. I fråga om familj och skolgång är det ungefär lika vanligt som bland övriga utsända, dvs. de har motsvarande merkostnadstillägg, medföljandetillägg samt skol- och förskolekostnader.

### **Lokalt anställda**

Personalkostnaden för den tid som lokalt anställd personal lägger ner på migrationsarbete som kärnverksamhet (ca 167 årsarbetskrafter, inklusive högsäsongsförstärkare) beräknas till ca 40-55 mnkr.

Personalkostnaden för den tid som lokalt anställd personal lägger ner på stöd åt migrationsarbete (57 årsarbetskrafter) beräknas till ca 10-15 mnkr.

### **Stöd från UD Stockholm**

Kostnaden för stöd och styrning till migrationsverksamheten från administrativa enheter på UD uppskattas till 5-10 mnkr. Några tidsenkäter som underlag finns emellertid inte.

### **Övriga (indirekta) kostnader för migrationsverksamheten**

Övriga kostnader för utlandsmyndigheterna, främst UD:s kostnader för kanslihyra och drift av utlandsmyndigheterna, uppgick 2015 till nästan 800 mnkr, exkl. Sidas kostnader. I proportion till hur mycket tid som läggs på migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna kan dennas del av kostnaderna uppskattas till ca 105-130 mnkr. Det råder stor osäkerhet och det kan vara relevant att räkna på andra sätt, t.ex. att exkludera vissa kostnader och/eller att väga in att migrationsverksamhet kräver mer lokaler och säkerhet. Sådana frågor bör övervägas i en ev. framtida förvaltningsöverenskommelse om kostnadsdelning.

### **Framtida effekter**

Kostnader för fastigheter och drift påverkas inte omedelbart av effektiviseringar eller vem som är huvudman för migrationsarbetet på utlandsmyndigheterna; hyreskontrakt med hyror och andra åtaganden kvarstår. Inte heller kostnader för verksamhetsstöd, administration och stöd från UD påverkas omedelbart. Om migrationsverksamheten förändras och efterfrågan på lokaler eller stöd minskar, behövs därför övergångslösningar som hanterar UD:s kostnader tills omstrukturering eller avveckling är möjlig.

**Bilaga:** Lista över uppskattat antal årsarbetskrafter 2015, vid myndigheter som uppgett att de har någon form av migrationsverksamhet. Förstärkare som arbetat enbart under vår och sommar tillkommer.

Alla myndigheter i bifogad lista handlägger inte migrationsärenden, men de kan ändå ha biträtt t.ex. Migrationsverket. Dessutom kan t.ex. potentiella sökande ha vänt sig till andra myndigheter än de som handlägger migrationsärenden, innan de hänvisas till rätt myndighet, vilket gett avtryck i tidsenkäten.

Antal årsarbetskrafter 2015,  
Myndigheter som angett någon form av migrationsverksamhet (87)

UM	Utsända				Lokalt anställda			
	Totalt	Migration kärn	Stöd åt migration	Migration totalt	Totalt	Migration kärn	Stöd åt migration	Migration totalt
Kabul	5,0	0,6	0,1	0,6	25,0	0,5	2,1	2,5
Damaskus	5,0	0,1	0,1	0,2	4,0	0,0	0,1	0,1
Harare	4,0	0,1	0,0	0,1	10,5	0,0	0,1	0,1
Chisinau	3,0	0,1	0,0	0,1	4,5	0,0	0,1	0,1
Pyongyang	2,0	0,2	0,0	0,2	5,0	0,3	0,4	0,7
Minsk	3,0	0,1	0,0	0,1	6,0	0,2	0,2	0,3
Bagdad	6,0	0,3	0,2	0,5	15,3	0,9	0,9	1,7
Astana	1,0	0,1	0,0	0,1	2,0	0,0	0,1	0,1
Havanna	3,0	0,5	0,1	0,6	12,3	1,7	2,0	3,7
Vilnius	4,0	0,0	0,0	0,1	5,8	0,1	0,1	0,1
Guatemala	4,0	0,2	0,1	0,3	8,6	0,3	0,3	0,5
Tirana	2,0	0,2	0,0	0,2	5,0	0,2	0,2	0,4
Kigali	2,0	0,0	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,1
Jerusalem Gk	6,0	1,1	0,2	1,3	9,0	1,0	1,1	2,0
Riyadh	6,0	1,6	0,3	1,9	10,0	2,5	2,3	4,8
Khartoum	2,0	0,6	0,2	0,8	9,0	3,3	2,2	5,5
Pretoria	7,0	0,9	0,2	1,2	9,9	0,9	0,9	1,8
Islamabad	4,0	1,0	0,3	1,3	14,7	5,0	3,0	8,0
Rabat	4,0	1,0	0,2	1,2	7,2	2,0	1,4	3,4
Mexico	4,0	0,3	0,1	0,3	8,0	0,5	0,3	0,8
Hanoi	4,0	0,5	0,1	0,7	18,0	3,4	1,9	5,2
Tbilisi	3,0	0,1	0,0	0,1	6,2	0,2	0,1	0,2
Dar es Salaam	4,0	0,6	0,1	0,6	14,0	1,0	0,7	1,7
Moskva	19,0	4,1	1,1	5,2	21,0	5,0	3,1	8,1
Kuala Lumpur	3,0	0,1	0,0	0,1	5,0	0,2	0,1	0,2
Abuja	5,0	1,0	0,6	1,6	10,0	4,0	1,7	5,7
Belgrad	4,0	0,5	0,1	0,6	14,1	2,0	0,9	2,9
Jakarta	4,0	0,1	0,0	0,2	12,0	0,6	0,3	0,9
Bogotá	5,0	1,0	0,2	1,1	9,1	1,2	0,8	2,0
Alger	3,0	0,2	0,0	0,2	5,0	0,6	0,3	0,9
Istanbul	5,0	2,1	0,5	2,6	14,0	5,8	2,7	8,5
Phnom Penh	3,0	0,1	0,0	0,1	7,7	0,1	0,1	0,2
Abu Dhabi	4,0	0,5	0,1	0,6	6,0	1,2	0,5	1,7
Kinshasa	4,0	0,3	0,1	0,4	10,5	0,9	0,4	1,3
Athen	4,0	0,5	0,1	0,6	8,3	1,3	0,6	1,9
Jerevan	1,0	0,1	0,0	0,1	2,0	0,3	0,1	0,3
Dhaka	6,0	1,9	0,4	2,3	15,4	4,9	2,1	7,0
Warszawa	7,0	0,1	0,0	0,1	11,5	0,2	0,1	0,2
Kiev	8,0	2,3	0,5	2,8	11,5	2,9	1,4	4,3
Doha	1,0	0,1	0,0	0,1	2,6	0,3	0,1	0,4
Kairo	6,0	1,1	0,2	1,3	13,5	4,1	1,5	5,6
Canberra	3,0	0,3	0,1	0,4	4,5	0,7	0,3	1,0
Bern	3,0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	0,1
Shanghai Gk	5,0	1,9	0,4	2,3	12,5	5,0	1,8	6,8

UM	Utsända				Lokalt anställda			
	Totalt	Migration kärn	Stöd åt migration	Migration totalt	Totalt	Migration kärn	Stöd åt migration	Migration totalt
Peking	14,0	2,1	0,3	2,4	29,6	7,0	2,6	9,6
New Delhi	11,0	2,0	0,4	2,4	19,9	5,8	1,9	7,7
Amman	5,0	2,0	0,4	2,4	12,9	6,5	2,0	8,5
Tokyo	6,0	0,2	0,1	0,3	11,9	0,8	0,2	1,0
Maputo	4,0	0,1	0,0	0,1	12,1	0,3	0,1	0,3
Seoul	4,0	0,1	0,0	0,1	9,0	0,6	0,1	0,7
Bukarest	3,0	0,1	0,0	0,1	5,3	0,4	0,1	0,4
Lusaka	4,0	0,7	0,1	0,7	11,2	1,6	0,4	2,0
Teheran	7,0	2,2	0,6	2,7	27,3	16,7	3,4	20,1
La Paz	2,0	0,1	0,0	0,1	6,6	0,8	0,1	0,9
Ankara	6,0	0,9	0,2	1,1	16,0	6,0	1,2	7,2
Kampala	5,0	0,1	0,0	0,1	9,2	0,9	0,1	1,0
Santiago de Chile	3,0	0,1	0,0	0,1	8,5	1,2	0,2	1,4
Nairobi	6,0	0,8	0,1	0,9	20,0	3,9	0,7	4,6
Bangkok	8,0	2,0	0,3	2,3	27,0	10,0	1,8	11,8
Madrid	5,0	0,2	0,1	0,2	12,3	1,5	0,2	1,7
Haag	5,0	0,0	0,0	0,0	6,9	0,1	0,0	0,1
Addis Abeba	7,0	1,1	0,2	1,2	22,0	8,9	1,3	10,1
Bamako	4,0	0,1	0,0	0,1	7,6	0,9	0,1	1,0
Paris	8,0	0,1	0,0	0,1	13,0	0,6	0,1	0,7
Ottawa	3,0	0,1	0,0	0,1	7,0	0,7	0,1	0,7
Skopje	4,0	0,3	0,1	0,4	12,0	5,5	0,4	5,9
Tel Aviv	4,0	0,1	0,0	0,1	8,0	2,1	0,2	2,3
Singapore	3,0	0,1	0,0	0,1	5,8	0,7	0,1	0,8
Sarajevo	4,0	0,1	0,0	0,1	8,0	1,7	0,1	1,8
Brasilia	5,0	0,1	0,0	0,1	7,8	0,9	0,1	1,0
London	8,0	0,1	0,0	0,1	13,5	2,0	0,1	2,1
Berlin	9,0	0,1	0,0	0,1	17,8	2,1	0,1	2,2
Washington	13,0	0,2	0,0	0,2	22,8	4,1	0,2	4,3
Nicosia	3,0	0,0	0,0	0,0	3,8	0,3	0,0	0,3
Baku	1,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,1	0,0	0,1
Buenos Aires	3,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,3	0,0	0,3
Hongkong Gk	2,0	0,0	0,0	0,0	4,0	1,0	0,0	1,0
Köpenhamn	4,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,1	0,0	0,1
Lissabon	3,0	0,0	0,0	0,0	5,8	0,1	0,0	0,1
Mumbai Gk	2,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,1	0,0	0,1
Ouagadougou	2,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,1	0,0	0,1
Prag	4,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,2	0,0	0,2
Pristina	2,0	0,0	0,0	0,0	4,7	0,1	0,0	0,1
Rom	6,0	0,0	0,0	0,0	12,2	2,4	0,0	2,4
Tallinn	4,0	0,0	0,0	0,0	4,4	0,2	0,0	0,2
Wien	8,0	0,0	0,0	0,0	10,8	0,1	0,0	0,1
Zagreb	3,0	0,0	0,0	0,0	6,9	0,1	0,0	0,1
SUMMA	407,9	43,7	10,1	53,8	888,0	163,5	57,1	220,6





Agneta Kundoori  
Telefon: 010-485 12 24

Skrivelse  
2016-12-21

## **Kommentarer från Migrationsverket rörande kostnader för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna**

### **Bakgrund**

Utredningen om ansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna (Ju 2016:02) har bland annat till uppdrag att se över möjligheterna till en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv ansvarsfördelning, organisation och finansiering av verksamheten. Inom ramen för utredningen har Migrationsverket (MIV) den 14 november 2016 besvarat ett antal frågor ställda av Justitiedepartementet (JU) som i huvudsak behandlar MIV:s bedömning av förutsättningarna att ta över huvudansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna (UM), inklusive möjliga beräkningar. När den skrivelsen togs fram hade Utrikesdepartementet (UD) ännu inte färdigställt sina beräkningar av kostnaderna för verksamheten varför det inte var möjligt för MIV att i skrivelsen göra någon ingående analys kring kostnaderna.

UD har den 28 november inkommit med en PM som redovisar kostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna 2015 (UD2016/03594/PLAN).

MIV kompletterar härmed skrivelsen från 14 november 2016 med några kommentarer kring kostnadsaspekterna.

### **UD:s beräkningar av kostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna 2015**

I ovan nämnda PM redogör UD för kostnaderna för migrationsverksamheten på UM för år 2015. Kostnaderna bedöms uppgå till ca 230-300 mnkr. I beräkningarna ingår personalkostnader inklusive verksamhetsstöd samt övriga kostnader såsom hyra och drift av kanslier. Av underlaget framgår att beräkningarna rörande personalkostnaderna till stor del bygger på uppskattningar utifrån tidsenkäter som, enligt vad MIV känner till, personalen själva fyller i utifrån självskattningar. Även bedömningen av övriga kostnader, främst hyra och drift, är gjord utifrån en uppskattning av migrationsverksamhetens andel av UM:s totala verksamhet. UD nämner i sin PM att det finns anledning att se över alternativa beräkningsmodeller vid en eventuell framtida förvaltningsöverenskommelse om kostnadsdelning.

#### **Migrationsverket**

Internationella avdelningen, Enheten för samband och utrikesstöd

**Besöksadress** Slottsgatan 105 **Postadress** 601 70 Norrköping

**Telefon** 0771-235 235

**E-post** migrationsverket@migrationsverket.se **Webbplats** www.migrationsverket.se **Organisationsnr** 202100-2163

## **MIV:s kommentarer kring kostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna**

MIV fick del av UD:s PM om kostnaderna för verksamheten den 28 november. Som framgår ovan består UD:s beräkningar till stor del av uppskattningar utifrån tidsenkäter och en bedömning av hur stor andel av hyra och drift som migrationsverksamheten tar i anspråk på UM. Givet den mycket korta tid som MIV har fått att kommentera kostnaderna och det faktum att UD:s PM är allmänt hållt, blir det mycket svårt för MIV att göra några djuplodande analyser av kostnadsfrågan.

MIV ser ingen anledning att direkt motsäga UD:s beräkningar av kostnaderna för migrationsverksamheten på UM. UD har tillgång till underlag för att göra sina beräkningar och MIV förlitar sig givetvis på detta. Samtidigt, mot bakgrund av att UD själva uppger att beräkningarna till stor del är uppskattningar, ser MIV det som angeläget att det inför en eventuell framtida ansvarsövergång görs betydligt mer detaljerade beräkningar av vad verksamheten egentligen kostar. Med detta sagt, och särskilt med hänsyn till den osäkerhet som UD:s beräkningar är behäftade med, måste det tas med i bedömningen att kostnaderna i verkligheten kan vara högre än det spannsom UD angett.

För MIV är det en förutsättning att ett övertagande av huvudansvaret för migrationsverksamheten på UM åtföljs av en budgettilldelning som motsvarar de kostnader som verksamheten för med sig. Som framgår av den skrivelse som MIV lämnade till utredningen den 14 november 2016, ser MIV att det finns effektivitetsvinster med ett samlat ansvar för migrationsverksamheten, men dessa vinster kommer sannolikt inte att kunna realiseras direkt. Inledningsvis bedömer därför MIV att MIV:s kostnader för verksamheten kommer att vara desamma som UD:s – möjligen till och med något högre under en inkörningsperiod. MIV har inte, som redan nämnts, varken tidsmässigt eller i form av tillgängliga uppgifter, haft förutsättningar att inom utredningen göra det gedigna arbete som krävs för att framställa en genomarbetad analys av de kostnadsmissiga effekterna av ett framtida eventuellt ansvarsövertagande.

Utöver UD:s sammanställning av antal årsarbetskrafter som bedöms ägna sig åt migrationsverksamhet på utlandsmyndigheterna, har MIV studerat statistik rörande de ärendetyper som hanteras av utlandsmyndigheterna. Det ger följande bild:

Inkomna och avgjorda viseringsärenden till och med november 2016:

Inkomna: 216 227

Avgjorda: 214 224

Pappersansökningar: Inkomna och avgjorda ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för besök till och med november 2016:

Inkomna: 23 353

Avgjorda: 1 722\*

*\*Notera att dessa ärendetyper endast i undantagsfall beslutas på utlandsmyndighet – i huvudsak är det MIV som fattar besluten.*

Elektroniska ansökningar: Inkomna och avgjorda ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd (inklusive studerande) eller uppehållstillstånd för besök till och med november 2016:

Inkomna: 55 733

När det gäller statistiken för e-ansökningar är viktigt att poängtera att denna, p.g.a. hur statistiksystemet är uppbyggt, är behäftad med viss osäkerhet.

Utifrån antalet ärenden som hanteras på UM skulle det vara möjligt att göra en studie kring hur mycket tid som varje ärende tar i anspråk, för att därigenom få en uppfattning om antalet årsarbetskrafter som behövs för ärendehantering. Därutöver skulle det förstås vara angeläget att även titta på andra arbetsuppgifter som är kopplade till ärendehantering och som utförs på UM. MIV förmodar att UD:s tidsenkäter som ligger till grund för deras kostnadsberäkningar till stor del bygger på just tidsåtgången för ärendena som handläggs. Som nämnts ovan skulle MIV dock behöva betydligt mer tid och tillgång till mer information för att kunna göra egna beräkningar kring detta. Att MIV i dagsläget, utifrån tillgänglig information, skulle göra motsvarande uppskattningar skulle med största säkerhet inte tillföra något ytterligare av värde till utredningen då även detta skulle bygga på antaganden.

Utifrån MIV:s perspektiv står det därmed klart att det - om det blir aktuellt att MIV tar över huvudansvaret för migrationsverksamheten på UM - behövs en ordentlig genomlysning av vad verksamheten kostar i verkligheten för att få fram ett säkert beräkningsunderlag.

## **Slutsatser**

Sammanfattningsvis kan sägas att MIV, utifrån rådande omständigheter, inte finner anledning att ifrågasätta UD:s beräkningar av kostnaderna för migrationsverksamheten på UM. Det är dock viktigt att konstatera att, som UD självt uttrycker det, beräkningarna är osäkra. MIV vill också understryka att den tid och det underlag vi har att tillgå inte ger nödvändiga förutsättningar för att egentligen kunna uttala oss om kostnadsaspekterna. Som framgår av MIV:s skrivelse från 14 november 2016 görs ändå bedömningen att om MIV tog över huvudansvaret för verksamheten skulle de inledande kostnaderna sannolikt bli något högre än idag, med tanke på den omställning som kommer bli nödvändig för MIV, men med ett helhetsansvar förbättras också förutsättningarna att effektivisera de processer som berörs och därmed kan kostnaderna minska på sikt.

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och  
domstolens beslutsunderlag  
i brottmål – en bättre hantering av  
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständigt  
förändring. M.
9. Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.  
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med  
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärendena  
vid utlandsmyndigheterna. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]  
Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]  
Finansiering av infrastruktur med  
privat kapital? [13]

### **Justitiedepartementet**

Se barnet! [6]  
Straffprocessens ramar och domstolens  
beslutsunderlag i brottmål  
– en bättre hantering av stora mål. [7]  
Att ta emot människor på flykt.  
Sverige hösten 2015. [12]  
Migrationsärenden  
vid utlandsmyndigheterna. [14]

### **Miljö- och energidepartementet**

Kraftsamling för framtidens energi. [2]  
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständig  
förändring. [8]

### **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### **Socialdepartementet**

För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. [4]  
Svensk social trygghet i en globaliserad  
värld. Del 1 och 2. [5]

### **Utbildningsdepartementet**

Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]  
Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. [10]