

# Socialförsäkringsutskottets betänkande 2021/22:SfU8

## Riksrevisionens rapport om att komma till Sverige som anhörig

---

### Sammanfattning

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att se över och förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet och säkerställa kompetensförsörjningen för arbetet med anknytningsärenden på Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Vidare rekommenderar Riksrevisionen Migrationsverket att förstärka kvalitetssäkringen under pågående handläggning av anknytningsärenden, med särskilt fokus på enmansbeslut och att utveckla uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i handläggningen, med särskilt fokus på utlandsmyndigheternas insatser. Dessutom rekommenderar Riksrevisionen regeringen bl.a. att förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet och att utreda ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen när det gäller att klarlägga den sökandes identitet. Regeringen instämmer i att det är viktigt att Migrationsverket säkerställer att den rättsliga kvaliteten i handläggningen av anknytningsärenden är hög, särskilt när det gäller klarläggande av den sökandes identitet. Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det finns utrymme för ytterligare förbättringsåtgärder. Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning att den rättsliga kvaliteten i handläggningen av anknytningsärenden inte är säkerställd.

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

Utskottet föreslår tre tillkännagivanden till regeringen om att

- identitetskontrollerna måste skärpas och arbetet med identitetsfrågor prioriteras högre av regeringen och myndigheterna
- regeringen måste tillse att den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden säkerställs
- regeringen skyndsamt ska lägga fram författningsförslag som syftar till enklare informationsinhämtning och informationsutbyte mellan myndigheter.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns åtta reservationer (S, M, SD, V, KD, L, MP). I tre reservationer (S, MP) föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

*Behandlade förslag*

Skrivelse 2021/22:29 Riksrevisionens rapport om att komma till Sverige som anhörig.

15 yrkanden i följdmotioner.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	6
Utskottets överväganden .....	7
Myndigheternas handläggning av anknytningsärenden .....	7
Reservationer .....	16
1. Identitetsfrågor, punkt 1 (S, MP) .....	16
2. Rättslig kvalitet, punkt 2 (S, MP) .....	16
3. Informationsinhämtning, punkt 3 (S, MP) .....	17
4. Ansvarsfördelning och informationsutbyte, punkt 4 (M, KD, L) .....	18
5. Nationellt id-center, punkt 5 (M, SD, KD) .....	19
6. Kompetensförsörjning och digitalisering, punkt 6 (SD, KD) .....	19
7. Beslutsbehörighet, punkt 7 (SD) .....	20
8. Handläggningstider, punkt 8 (V) .....	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	22
Skrivelsen .....	22
Följdmotionerna .....	22

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Identitetsfrågor

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om identitetsfrågor och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkandena 1–3 och

2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 2.

*Reservation 1 (S, MP)*

## 2. Rättslig kvalitet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om rättslig kvalitet och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkande 4 och 2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 5.

*Reservation 2 (S, MP)*

## 3. Informationsinhämtning

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om informationsinhämtning och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkande 7.

*Reservation 3 (S, MP)*

## 4. Ansvarsfördelning och informationsutbyte

Riksdagen avslår motion

2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkandena 5 och 6.

*Reservation 4 (M, KD, L)*

## 5. Nationellt id-center

Riksdagen avslår motion

2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 3.

*Reservation 5 (M, SD, KD)*

## 6. Kompetensförsörjning och digitalisering

Riksdagen avslår motion

2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkandena 4 och 6.

*Reservation 6 (SD, KD)*

**7. Beslutsbehörighet**

Riksdagen avslår motion  
2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 1.

*Reservation 7 (SD)*

**8. Handläggningstider**

Riksdagen avslår motion  
2021/22:4258 av Tony Haddou m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

*Reservation 8 (V)*

**9. Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:29 till handlingarna.

Stockholm den 3 februari 2022

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Maria Malmer Stenergard*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Maria Malmer Stenergard (M), Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Mattias Karlsson i Luleå (M), Ludvig Aspling (SD), Teresa Carvalho (S), Katarina Brännström (M), Emilia Töyrä (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Rasmus Ling (MP), Arin Karapet (M), Jennie Åfeldt (SD), Jonny Cato (C), Tony Haddou (V) och Robert Hannah (L).

## Redogörelse för ärendet

I detta ärende behandlar utskottet regeringens skrivelse 2021/22:29 Riksrevisionens rapport om att komma till Sverige som anhörig och 15 motionsyrkanden som väckts med anledning av skrivelsen. En förteckning över motionsyrkandena finns i bilagan.

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas handläggningsrutiner i anknytningsärenden. Granskningen har redovisats i rapporten Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden (RIR 2021:9). Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Migrationsverket.

Riksrevisionens rapport överlämnades till riksdagen den 6 april 2021. Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare presenterade rapporten vid utskottets sammanträde den 20 maj 2021.

# Utskottets överväganden

## Myndigheternas handläggning av anknytningsärenden

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig, med anledning av ett antal motionsyrkanden, bakom det som utskottet anför om identitetsfrågor, om rättslig kvalitet samt om informationsinhämtning och tillkännager detta för regeringen.

Riksdagen avslår övriga motionsyrkanden om bl.a. ett nationellt id-center, digitalisering, kompetensförsörjning och handläggnings-tider.

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservation 1 (S, MP), 2 (S, MP), 3 (S, MP), 4 (M, KD, L), 5 (M, SD, KD), 6 (SD, KD), 7 (SD) och 8 (V).

### Riksrevisionens rapport

Anknytningsärenden avser uppehållstillstånd för personer som vill flytta till en anhörig som är bosatt i Sverige, s.k. anknytningsperson. Det är Migrationsverket i Sverige som ansvarar för handläggningen och fattar beslut, men utlandsmyndigheterna har en central roll i processen genom att de kontrollerar handlingarna i ansökan och intervjuar den sökande i utlandet. Ansökan kan göras digitalt eller via en pappersblankett.

Riksrevisionen har granskat om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna (svenska ambassader och konsulat) bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen av anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet. I rapporten drar Riksrevisionen en övergripande slutsats om att verksamheten inte bedrivs på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet. Särskilt allvarliga är bristerna när det gäller Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas arbete att klarlägga identiteten på den sökande, där utlandsmyndigheterna bistår Migrationsverket.

Riksrevisionen anger att handläggningen av anknytningsärenden i regel innebär flera svåra bedömningar som ställer krav på att medarbetaren har specifik kompetens och tillräckligt med tid. Särskilt kritiskt är momentet att klarlägga den sökandes identitet, där en stor del av det praktiska arbetet utförs vid någon av utlandsmyndigheterna på uppdrag av Migrationsverket. Riksrevisionen pekar emellertid på att utlandsmyndigheterna enligt handläggningsrutinen inte har ansvar för att kontrollera äktheten i dokumenten, utan enbart ska kontrollera att handlingarna överensstämmer med hur handlingar normalt ser ut i det aktuella landet eller regionen. När det gäller kvaliteten på utlandsmyndigheternas arbete konstateras att insatserna är varierande och att den kontroll som görs av sökandes handlingar inte är tillräcklig. Samtidigt utgår

handläggarna i Sverige i regel från att utlandsmyndigheterna har genomfört tillräckliga kontroller och att identiteten på den sökande därmed är klarlagd. Enligt Riksrevisionen finns det med nuvarande rutiner, resurser och ansvarsfördelning ingen aktör som fullt ut kontrollerar äktheten i den sökandes handlingar. Migrationsverkets stöd till utlandsmyndigheterna brister även när det gäller att tillgodose behovet av teknisk utrustning, kompetensutveckling och vägledning för att granska olika dokument och id-handlingar.

Även svaga kvalitetssäkringsmekanismer under pågående handläggning, modellen för uppföljning och besparingskrav bidrar till att den rättsliga kvaliteten i handläggningen inte kan betraktas som säkerställd.

Migrationsverket gör inte någon systematisk uppföljning av utlandsmyndigheternas arbete med anknytningsärenden, vilket är särskilt allvarligt med tanke på den viktiga roll de har i arbetet med att klarlägga den sökandes identitet.

Riksrevisionen anger bl.a. att bristerna i handläggningen är särskilt allvarliga vid enmansbeslut (när en handläggare har fått ett delegerat ansvar att givet vissa förutsättningar själv fatta beslut i ett ärende) som är vanligt förekommande vid beslut om att bevilja uppehållstillstånd. Dessa beslut överklagas inte och prövas därmed heller inte av domstol. Dessutom är de svåra att återkalla.

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

Granskningen visar att Migrationsverket har utformat en handläggningsrutin som i flera avseenden är ändamålsenlig, men när det gäller vissa väsentliga moment, t.ex. hur man ska bedöma om försörjningskravet är uppfyllt, har uppdateringar av rutinen dröjt, trots att regelverket har förändrats. En konsekvens av det är att olika tillståndsenheter på Migrationsverket har utvecklat lokala rutiner och egen praxis i väntan på förtydliganden om hur ny lagstiftning ska tolkas och tillämpas.

Riksrevisionen bedömer därutöver att det är en särskild risk att Migrationsverket inte i samband med neddragningar på myndigheten har säkerställt kompetensförsörjningen, framför allt inte när det gäller tillgången till fördjupade utbildningar. Granskningen visar att liknande brister inom kompetensförsörjningen även finns på utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket inte har nått de författningsstyrda handläggningstiderna för anknytningsärenden på flera år. Migrationsverket har med hänvisning till budgetläget valt att prioritera anknytningsärenden lågt i resursställningen jämfört med andra ärendeslag. Riksrevisionen bedömer att det trots ett prognosticerat finansiellt överskott 2022–



2024 finns osäkerhetsfaktorer gällande bl.a. ärendeinflödet, digitaliseringen och utvecklingen av arbetet med att klarlägga identiteten på den sökande. Vidare finns en risk för att nödvändiga utvecklingsinsatser inte genomförs i tillräcklig utsträckning, särskilt när det gäller utlandsmyndigheternas arbete. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det finns en risk för att regeringens resurstilldelning inte är tillräcklig i relation till uppställda mål och krav för verksamheten.

Riksrevisionen anger att det framgår av granskningen att Sverige inte har kommit lika långt när det gäller arbete med att upptäcka falska handlingar som andra ledande länder inom området såsom Tyskland, Nederländerna och Norge. Särskilt eftersatt beskrivs frågan vara i just anknytningsärenden. En av förklaringarna som anges är att asylprövningen har prioriterats. Att pröva identiteten är även enklare i asylärenden då handläggaren på Migrationsverket träffar den sökande fysiskt och kan ta del av originalhandlingar. Migrationsverket i Sverige har i en intern rapport från 2019 tagit upp frågan om behovet av en mer samordnad modell för id-kontroll, med hänvisning till erfarenheter från Danmark och Norge. I dessa länder har id-relaterade funktioner slagits samman till en gemensam myndighet, ”ett nationellt id-center”, som syftar till att bistå samtliga myndigheter när det gäller att klarlägga identitet.

Riksrevisionen tar i sin rapport upp att it-utvecklingen och digitaliseringen av handlägningsprocessen för anknytningsärenden går långsamt jämfört med andra ärendeslag. Möjligheterna till automatisering konstateras dock vara begränsade. Representanter från Migrationsverkets huvudkontor framför att det kan vara svårt att automatisera handläggningen fullt ut, eftersom anknytningsärenden innefattar utredningstunga moment, såsom intervjuer med muntliga utsagor som behöver tolkas och bedömningar av försörjningskrav.

### *Rekommendationerna*

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att

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

Riksrevisionen rekommenderar dessutom regeringen att

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

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

### **Regeringens skrivelse**

Regeringen instämmer i att det är viktigt att Migrationsverket säkerställer att den rättsliga kvaliteten i handläggningen av anknytningsärenden är hög, särskilt när det gäller klarläggande av den sökandes identitet. Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det finns utrymme för ytterligare förbättringsåtgärder och välkomnar därför Riksrevisionens granskning.

Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning att den rättsliga kvaliteten i handläggningen av anknytningsärenden inte är säkerställd. Detta mot bakgrund av att det inte finns några allmängiltiga indikatorer för att mäta rättslig kvalitet. Regeringen har i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket angett att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Under den period som Riksrevisionens granskning avser har regeringen ställt krav på att Migrationsverket ska ha definierade och kvantifierade mål för den rättsliga kvaliteten. Regeringen konstaterar att Migrationsverket inte tidigare har redovisat indikatorer för den rättsliga kvaliteten i myndighetens årsredovisning, vilket föranlett kritik från Riksrevisionen. Numera redovisas en bedömning av den rättsliga kvaliteten utifrån ett antal förutbestämda indikatorer i årsredovisningen. När det gäller den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden framgår av skrivelsen att ändringsfrekvensen i domstol har varit låg. År 2016 var ändringsfrekvensen för anknytningsärenden i domstol 5 procentenheter, och för åren 2017 till 2020 har den varit 2 procentenheter. Migrationsverket genomför på årsbasis olika typer av uppföljningar av den rättsliga kvaliteten. Under 2016 gjordes en granskning av beslutade anknytningsärenden som visade att de allra flesta fallen påvisade en korrekt tillämpning av lagstiftningen, en tillräcklig utredningsnivå och ett fullgott beslutsunderlag. År 2017 gjordes en kvalitetsuppföljning av ca 400 slumpvis utvalda anknytningsärenden. Uppföljningen visade att endast 6 procent av de granskade ärendena inte varit korrekt handlagda. Samma uppföljning redovisades för regeringen i årsredovisningen för 2018 med ett liknande resultat.

Under 2019 införde Migrationsverket uppföljningsmodellen enhetsbaserad kvalitetsbaserad uppföljning (EKU). Ärendegranskningar där kollegor går igenom varandras ärenden används som ett sätt att utveckla och förbättra den rättsliga kvaliteten inom organisationen. Den enhetsbaserade kvalitetsuppföljningen har gjort att betydligt fler anknytningsärenden kan granskas. Under 2019 granskades ca 3 500 anknytningsärenden och 2020 granskades ca 1 900 ärenden, vilket ska sättas i relation till de ca 400 ärenden som granskades 2018 före EKU. Regeringen anger med anledning av att modellen kritiserats i granskningen, att Justitieombudsmannen (JO) i flertalet granskningar har riktat kritik mot Migrationsverkets handläggning av enskilda ärenden. JO:s

granskningar har emellertid inte visat att det skulle finnas några systematiska brister som krävt att regeringen behövt vidta åtgärder.

Regeringen anser att det är centralt för handläggningen av anknytningsärenden att den sökandes identitet kan klarläggas. Regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendation att det är viktigt att säkerställa att Migrationsverket vidtar nödvändiga utvecklingsinsatser för att förbättra arbetet med att klarlägga den sökandes identitet. Regeringen delar däremot inte Riksrevisionens bild av att regeringens resurstilldelning kan ha varit för låg. Utöver de medel som Migrationsverket tillfördes i samband med att myndigheten fick helhetsansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna tillförde regeringen 32 miljoner kronor årligen i budgetpropositionen för 2018 för att stärka kapaciteten i handläggningen av anknytningsärenden, bl.a. i syfte att nå författningsstyrd handläggningstid. Att Migrationsverket ska nå författningsstyrda handläggningstider är fortsatt en prioriterad fråga för regeringen. Regeringen har under den granskade perioden 2016 till 2020 ökat myndighetens låneram med 700 miljoner kronor för att möjliggöra större verksamhetsinvesteringar, exempelvis för att kunna genomföra nödvändiga utvecklingsprojekt. Migrationsverket har även haft möjlighet att ansöka om projektmedel från asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF). Båda dessa möjligheter har nyttjats ytterst sparsamt från myndighetens sida.

Flera av EU:s medlemsstater har under senare år sett en ökad förekomst av falska dokument. Migrationsverket startade därför i september 2018 ett projekt för att utveckla och testa en metod för att stärka Migrationsverkets identitetskontroller vid svenska utlandsmyndigheter (IDUM). Sammantaget var resultatet av projektet positivt, såväl hos berörda utlandsmyndigheter som hos de tillståndsenheter på Migrationsverket som deltog i projektet. IDUM-projektet avslutades våren 2020. Regeringskansliet har en kontinuerlig dialog med Migrationsverket om vilka steg myndigheten avser att ta för att införa de arbetssätt som utvecklats inom projektet. Den 10 september 2021 fastställde Migrationsverket en åtgärdsplan för hur verket avser att gå vidare med de brister som Riksrevisionen påtalat.

Regeringen anser att, i och med det huvudansvar som Migrationsverket fick för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i januari 2020, ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna är formellt tydlig och ändamålsenlig. Regeringen delar emellertid Riksrevisionens bedömning att ansvarsfördelningen behöver klargöras när det gäller hur den tillämpas i praktiken. Det åligger Migrationsverket att se över och förtydliga sina interna rutiner. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det är viktigt att ta tillvara andra länders kunskap inom området.

Det finns ett behov av att se över hur nödvändiga uppgifter effektivare ska kunna inhämtas. Regeringen tillsatte den 20 juni 2021 en s.k. bokstavsutredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442). Utifrån översynen ska utredaren bedöma om det finns behov av ändrade bestämmelser för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte och i så fall

föreslå nödvändiga författningsändringar. Regeringen bedömer att Migrationsverkets aktuella behov av information om inkomstkällor när det gäller anhöriginvandring bör kunna behandlas inom ramen för utredningen. Om utredningen finner att det finns ett behov av ett utökad informationsutbyte ligger det inom utredningsmandatet att föreslå sådana bestämmelser.

Regeringen framhåller att Migrationsverket både före Riksrevisionens granskning och efter granskningen har arbetat med att stärka upp id-arbetet på utlandsmyndigheterna. Dessutom bedrivs ett omfattande arbete på EU-nivå i syfte att förbättra kontroller av personer som reser till Schengenområdet. Migrationsverket har under 2021 beslutat om en åtgärdsplan för att hantera de brister som Riksrevisionen påtalat. Bland annat kommer myndigheten att

- permanent stationera ett flertal identitetsexperter vid strategiskt utvalda utlandsmyndigheter där dessa experter kommer att ha ett regionalt ansvar att öka kvaliteten i kontroll och granskning av identitetshandlingar samt säkerställa att det finns en enhetlig och standardiserad miniminivå på kompetensen vid samtliga utlandsmyndigheter
- se till att utlandsmyndigheterna kommer att få tillgång till ny teknisk utrustning för att bättre kunna genomföra granskningar av resehandlingar
- införa en rutin där ett dokumentgranskningsprotokoll registreras i tillståndsärenden för att öka transparensen och kommunikationen mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket
- öka tillgången till utbildning för både personal vid utlandsmyndigheternas migrationssektioner och vid Migrationsverkets tillståndsenheter.

Med anledning av Riksrevisionens första och andra rekommendation till regeringen kommer regeringen att ge Migrationsverket i uppdrag att återrapportera genomförandet av åtgärder enligt den åtgärdsplan som myndigheten tagit fram. Som ett led i att tillvarata andra länders erfarenheter gällande id-frågor avser regeringen att ge Migrationsverket i uppdrag att inhämta mer kunskap om hur andra Schengenländer arbetar med identitetsfrågor kopplat till migration samt analysera vilka ytterligare möjligheter till förbättringar som finns på området. Den utredning som regeringen tillsatte den 20 juni 2021 som bl.a. ska bedöma om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte omhändertar Riksrevisionens tredje rekommendation. Regeringen anser i och med denna skrivelse att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## Motionerna

I gemensam kommittémotion 2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) föreslås en rad tillkännagivanden. Motionärerna yrkar att arbetet med identitetsfrågor måste få större prioritet och att svenska myndigheter ska göra sitt yttersta för att säkerställa identiteten på de människor som kommer till Sverige. Identitetsfrågor måste också få ett större fokus vid Migrationsverkets prövning (yrkandena 1–3). Vidare måste den rättsliga

kvaliteten i anknytningsärenden säkerställas (yrkande 4). Motionärerna yrkar också att regeringen bör utreda om ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen när det gäller att klarlägga den sökandes identitet i anknytningsärenden är ändamålsenlig (yrkande 5). Regeringen ska enligt motionärerna också säkerställa att Migrationsverkets synpunkter tas in och beaktas i en pågående utredning som syftar till att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (yrkande 6). Dessutom ska regeringen enligt yrkande 7 skyndsamt lägga fram författningsförslag som syftar till enklare informationsinhämtning och informationsutbyte mellan myndigheter.

Vidare föreslås i kommittémotion 2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) ett antal tillkännagivanden. Enligt yrkande 1 bör s.k. enmansbeslut avskaffas. Vidare anför motionärerna i yrkande 2 att kontrollen av identitet och handlingar behöver skärpas. Motionärerna framhåller också att frågan om ett nationellt id-center bör utredas (yrkande 3). Därutöver behöver kompetensförsörjningen förbättras (yrkande 4). Dessutom behövs enligt motionärerna en ordentlig kvalitetssäkring och uppföljning hos Migrationsverket (yrkande 5). I yrkande 6 anger motionärerna att en ordentlig digitalisering behöver göras.

I kommittémotion 2021/22:4258 av Tony Haddou m.fl. (V) föreslås ett par tillkännagivanden. I yrkande 1 begärs att regeringen ska återkomma med förslag som syftar till att säkerställa betydligt kortare handläggningstider i anknytningsärenden. Vidare begär motionärerna att regeringen tillsätter en utredning för att se över rättssäkerheten i Migrationsverkets beredning av anknytningsärenden (yrkande 2).

## Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas handläggningsrutiner i anknytningsärenden. Utskottet, som anser att det är viktigt att verksamheten bedrivs på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet, kan konstatera att Riksrevisionen påtalar brister när det gäller denna fråga. Detta gäller särskilt myndigheternas arbete med att klarlägga identiteten på den sökande. Utskottet kan konstatera att Migrationsverket under 2021 tagit fram en åtgärdsplan för att hantera de brister i handläggningsrutinerna som Riksrevisionen påtalar. Regeringen har också numera i regleringsbrevet för 2022 gett Migrationsverket i uppdrag att senast den 1 september 2022 återrapportera hur genomförandet av åtgärdsplanen fortlöper. I regleringsbrevet anges även att Migrationsverket ska inhämta mer kunskap om hur andra Schengenländer arbetar med identitetsfrågor kopplat till migration samt analysera vilka ytterligare möjligheter till förbättringar som finns på området.

Brister i identitetskontrollen och undermåliga rutiner får allvarliga konsekvenser som t.ex. risk för skenäktenskap, människohandel och att barn utnyttjas och far illa. Det skapar en grogrund för organiserad brottslighet och

bidragsfusk. Bristande kontroll av vilka som befinner sig i landet undergräver ytterst tilltron till den reglerade invandringen och innebär ett hot mot rikets säkerhet. Enligt utskottets mening krävs det därför att arbetet med identitetsfrågor ges än större prioritet hos regering och myndigheter. Kontrollen av identitet och handlingar måste skärpas ytterligare. Regeringen behöver genom styrning och resurstilldelning säkerställa att identitetsfrågor får ett större fokus vid Migrationsverkets prövning. Det behövs bl.a. mer och bättre teknisk utrustning för att granska handlingar. Detta bör riksdagen med anledning av motionerna 2021/22:4272 (M, KD) yrkandena 1–3 och 2021/22:4274 (SD) yrkande 2 tillkännage för regeringen.

Vad gäller frågan om rättslig kvalitet noterar utskottet att Riksrevisionen pekar på stora brister i kvalitetssäkring och uppföljning hos Migrationsverket. Det rör sig således både om arbetet under handläggningen av ärenden och i efterhand. Det saknas rutiner och rättsliga ställningstaganden för att vägleda handläggningen. Vidare är kommunikationen mellan enheter och regioner och mellan handläggare och rättsexperter bristfällig. Att titta på ändringsfrekvensen i domstol säger ingenting om den rättsliga kvaliteten i ärenden där uppehållstillstånd har beviljats av Migrationsverket eller kvaliteten i identitetsbedömningarna, där bristerna enligt Riksrevisionen är särskilt allvarliga. Riksrevisionen har också uttalat att det är oklart hur Migrationsverket kommer fram till att den rättsliga kvaliteten i handläggningen är hög och att det framstår som om den samlade bedömningen vilar på godtycklig grund. Enligt utskottet måste regeringen tillse att den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden säkerställs och en ordentlig kvalitetssäkring och uppföljning utförs. Detta bör riksdagen med anledning av motionerna 2021/22:4272 (M, KD) yrkande 4 och 2021/22:4274 (SD) yrkande 5 tillkännage för regeringen.

När det gäller informationsutbyte mellan olika myndigheter bedömer Riksrevisionen att det finns ett behov av att se över hur nödvändiga uppgifter ska kunna inhämtas på ett mer effektivt sätt. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att ge Migrationsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda hur Migrationsverket enklare ska kunna ta del av nödvändiga uppgifter i handläggningen av anknytningsärenden. Utskottet kan konstatera att de i granskningen berörda myndigheterna har eftersökt enklare informationsutbyte under en längre tid och att ett flertal utredningar har presenterat förslag om ökat informationsutbyte med anledning av detta. Regeringen har dock inte lagt fram något författningsförslag av betydelse vad gäller informationsutbyte. Utskottet föreslår därför att riksdagen ska rikta ett tillkännagivande till regeringen om att den skyndsamt ska lägga fram författningsförslag som syftar till enklare informationsinhämtning och informationsutbyte mellan myndigheter. Utskottet tillstyrker därmed motion 2021/22:4272 (M, KD) yrkande 7.

I fråga om ansvarsfördelning och organisationsstruktur instämmer utskottet i regeringens bedömning att Riksrevisionens föreslagna åtgärder inte är motiverade att vidta. Det bör noteras att Migrationsverket så sent som den 1 januari

2020 fick huvudansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Som regeringen uttrycker det är det formella ansvaret reglerat och tydligt och det handlar om att Migrationsverket behöver se över och förtydliga sina interna rutiner i stället för att regeringen ska utreda frågan. Utskottet är inte berett att ställa sig bakom förslag om att utreda en sammanslagning av id-relaterade funktioner till en gemensam myndighet eller att tillsätta en utredning för att se över rättssäkerheten i Migrationsverkets beredning av anknytningsärenden. Inte heller anser utskottet att det finns skäl för riksdagen att göra tillkännagivanden om bl.a. digitalisering, kompetensförsörjning eller kortare handläggningstider. Motionerna 2021/22:4272 (M, KD) yrkandena 5 och 6, 2021/22:4274 (SD) yrkandena 1, 3, 4 och 6 samt 2021/22:4258 (V) yrkandena 1 och 2 avstyrks därmed.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

# Reservationer

## 1. Identitetsfrågor, punkt 1 (S, MP)

av Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Teresa Carvalho (S), Emilia Töyrä (S), Björn Petersson (S) och Rasmus Ling (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkandena 1–3 och 2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Migrationsverket har under 2021 beslutat om en åtgärdsplan för att hantera de brister som Riksrevisionen påtalat. Bland annat kommer myndigheten att permanent stationera ett flertal identitetsexperter vid strategiskt utvalda utlandsmyndigheter. Experterna kommer att ha ett regionalt ansvar att öka kvaliteten i kontroll och granskning av identitetshandlingar och säkerställa att det finns en enhetlig och standardiserad miniminivå på kompetensen vid samtliga utlandsmyndigheter. Utlandsmyndigheterna kommer att få tillgång till ny teknisk utrustning för bättre granskningar av resehandlingar. En rutin kommer att införas där ett dokumentgranskningsprotokoll registreras i tillståndsärenden för att öka transparensen och kommunikationen mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Tillgången till utbildning för både personal vid utlandsmyndigheternas migrationssektioner och vid Migrationsverkets tillståndsenheter kommer att ökas.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2022 gett Migrationsverket i uppdrag att senast den 1 september 2022 återrapportera genomförandet av åtgärder enligt den åtgärdsplan som myndigheten tagit fram.

Med det anförda saknas skäl för riksdagen att göra ett tillkännagivande om identitetsfrågor vid myndigheternas handläggning av anknytningsärenden.

## 2. Rättslig kvalitet, punkt 2 (S, MP)

av Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Teresa Carvalho (S), Emilia Töyrä (S), Björn Petersson (S) och Rasmus Ling (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:



Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkande 4 och

2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 5.

### *Ställningstagande*

Enligt förordningen med instruktion för Migrationsverket ska myndigheten ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Under den period som Riksrevisionens granskning avser har regeringen ställt krav på att Migrationsverket ska ha definierade och kvantifierade mål för den rättsliga kvaliteten. Migrationsverket redovisar numera en bedömning av den rättsliga kvaliteten utifrån ett antal förutbestämda indikatorer i årsredovisningen. Regeringen har vidare i sin bedömning av den rättsliga kvaliteten i anknýtningssärenden bl.a. tittat på ändringsfrekvensen i domstol och kan konstatera att ändringsfrekvensen har varit låg. Vidare har den enhetsbaserade kvalitetsbaserade uppföljningen (EKU) gjort att betydligt fler anknýtningssärenden kan granskas. Utskottet utgår från att regeringen noga följer frågan och vidtar de åtgärder som krävs. Riksdagen behöver därmed inte rikta något tillkännagivande till regeringen om den rättsliga kvaliteten i anknýtningssärenden.

### **3. Informationsinhämtning, punkt 3 (S, MP)**

av Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Teresa Carvalho (S), Emilia Töyrä (S), Björn Petersson (S) och Rasmus Ling (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkande 7.

### *Ställningstagande*

Regeringen tillsatte i juni 2021 en utredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen har bl.a. i uppdrag att göra en översyn av de bestämmelser som styr informationsutbytet och bedöma om det finns ett behov av informationsutbyte i större utsträckning, och i så fall hur och om det kan ske på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket. Utifrån översynen ska utredaren bedöma om det finns ett behov av ändrade bestämmelser för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar. Beredningen av kommande förslag bör avvaktas.

Med det anförda saknas skäl för riksdagen att göra ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med författningsförslag gällande informationsutbyte.

#### **4. Ansvarsfördelning och informationsutbyte, punkt 4 (M, KD, L)**

av Maria Malmer Stenergard (M), Mattias Karlsson i Luleå (M), Katarina Brännström (M), Hans Eklind (KD), Arin Karapet (M) och Robert Hannah (L).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD) yrkandena 5 och 6.

##### *Ställningstagande*

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Migrationsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda hur Migrationsverket enklare ska kunna ta del av nödvändiga uppgifter i handläggningen av anknytningsärenden. Regeringen måste med hänsyn härtill säkerställa att Migrationsverkets synpunkter tas in och beaktas i den pågående översynen av möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vidare bör regeringen utreda om ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen när det gäller att klarlägga den sökandes identitet i anknytningsärenden är ändamålsenlig.

Även om Migrationsverket har en viktig roll i arbetet med att få till stånd en fungerande ansvarsfördelning och organisationsstruktur talar Riksrevisionens granskning för att det behövs en utomstående utredning. Mot denna bakgrund bör regeringen låta utreda om ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen är ändamålsenlig när det gäller att klarlägga den sökandes identitet i anknytningsärenden.

## **5. Nationellt id-center, punkt 5 (M, SD, KD)**

av Maria Malmer Stenergard (M), Mattias Karlsson i Luleå (M), Ludvig Aspling (SD), Katarina Brännström (M), Hans Eklind (KD), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Arin Karapet (M) och Jennie Åfeldt (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Ansvar för att granska utländska handlingar delas i dagsläget av flera myndigheter, däribland Migrationsverket, Skatteverket och Polismyndigheten. Att olika myndigheter har olika id-enheter som kan göra olika bedömningar är ett problem, varför ett nationellt id-center skulle kunna vara en lösning. Frågan om ett nationellt id-center bör därför utredas för att se hur svenska myndigheters arbete med utländska handlingar, främst identitetshandlingar, kan förbättras.

## **6. Kompetensförsörjning och digitalisering, punkt 6 (SD, KD)**

av Ludvig Aspling (SD), Hans Eklind (KD), Jonas Andersson i Skellefteå (SD) och Jennie Åfeldt (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkandena 4 och 6.

### *Ställningstagande*

Frågan om kompetensförsörjning är helt grundläggande för att den kontrollerade invandringen ska kunna upprätthållas. För att förbättra kompetensförsörjningen måste regeringen ge tydliga direktiv till Migrationsverket, och vid behov andra myndigheter, att prioritera kompetensförsörjningen över tid.

Anknytningsärenden bör handläggas på ett modernt och effektivt sätt. Den nuvarande digitaliseringen av handläggningen är bristfällig bl.a. beroende på

bristfällig styrning där olika projekt har kolliderat med varandra. Regeringen bör därför prioritera Migrationsverkets långsiktiga utveckling och ge myndigheten i uppdrag att genomföra en ordentlig digitalisering.

## **7. Beslutsbehörighet, punkt 7 (SD)**

av Ludvig Aspling (SD), Jonas Andersson i Skellefteå (SD) och Jennie Åfeldt (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Det krävs genomgripande reformer för att stärka rättssäkerheten i anknytningsärenden. Vidare bör möjligheten att återkalla tillstånd utökas. Det är svårt för Migrationsverket att utöva tillsyn över beslutsfattandet där en enskild tjänsteman kan fatta beslut, s.k. enmansbeslut. I regel är det endast bifallsbeslut som fattas som enmansbeslut och dessa överklagas inte till domstol. Mot denna bakgrund bör beslutsordningen med enmansbeslut avskaffas. Ett första steg bör vara att begränsa delegeringen av beslutsrätt så att enmansbeslut inte längre kan förekomma annat än i de mest okomplicerade ärendena.

## **8. Handläggningstider, punkt 8 (V)**

av Tony Haddou (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4258 av Tony Haddou m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

De förordningsstyrda handläggningstiderna, som är nio månader för anknytningsärenden, bör ses som en bortre gräns som Migrationsverket ska hålla sig

inom med god marginal. Nio månader är väldigt lång tid att leva skild från sin familj. Ambitionerna bör vara betydligt snabbare handläggning med stark rättssäkerhet. Regeringen bör därför återkomma med förslag som syftar till att säkerställa betydligt kortare handläggningstider i anknytningsärenden.

När det gäller frågan om rättssäkerhet i anknytningsärenden är det inte tillräckligt att, som regeringen, konstatera att ändringsfrekvensen i migrationsdomstolarna är låg. Regeringen bör i stället tillsätta en utredning för att se över rättssäkerheten i Migrationsverkets beredning av anknytningsärenden.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:29 Riksrevisionens rapport om att komma till Sverige som anhörig.

### Följdmotionerna

*2021/22:4258 av Tony Haddou m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag som syftar till att säkerställa betydligt kortare handläggningstider i anknytningsärenden och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning för att se över rättssäkerheten i Migrationsverkets beredning av anknytningsärenden och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4272 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M, KD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att arbetet med identitetsfrågor måste få större prioritet hos regering och myndigheter och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att svenska myndigheter ska göra sitt yttersta för att säkerställa identiteten på de människor som kommer till Sverige, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att identitetsfrågor måste få ett större fokus vid Migrationsverkets prövning och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den rättsliga kvaliteten i anknytningsärenden måste säkerställas och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda om ansvarsfördelningen och den organisatoriska strukturen när det gäller att klarlägga den sökandes identitet i anknytningsärenden är ändamålsenlig, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska säkerställa att Migrationsverkets synpunkter tas in och beaktas i pågående utredning som syftar till att utvärdera möjligheterna

till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt ska lägga fram författningsförslag som syftar till enklare informationsinhämtning och informationsutbyte mellan myndigheter, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2021/22:4274 av Ludvig Aspling m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avskaffa enmansbeslut och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skärpa kontrollen av identitet och av handlingar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ett nationellt id-center och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förbättra kompetensförsörjningen och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ordentlig kvalitetssäkring och uppföljning och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en ordentlig digitalisering och tillkännager detta för regeringen.