

Socialförsäkringsutskottets yttrande 2018/19:SfU2y

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 18 december 2018 att ge socialförsäkringsutskottet tillfälle att senast den 14 februari 2019 yttra sig över skrivelse 2018/19:15 Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och motion 2018/19:3000 av Marta Obminska m.fl. (M).

Utskottet anser att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (M, KD) och ett särskilt yttrande (SD)

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport

Bakgrund till granskningen

Av Sveriges omkring 100 utlandsmyndigheter har ca 60 migrationsverksamhet och handlägger ansökningar om visering och/eller uppehållstillstånd i Sverige. Eftersom både viseringar och uppehållstillstånd har ett stort värde finns det risk för att utlandsmyndigheterna utsätts för påtryckningar från sökande som vill få gynnsamt beslut eller snabbare handläggning. Riksrevisionen konstaterar i sin granskningsrapport att oegentligheter riskerar att skada förtroendet för såväl utlandsmyndigheterna som den statliga förvaltningen i stort. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas. Frågor som granskningen har utgått från är om skyddet mot oegentligheter är ändamålsenligt när det gäller att hantera risker för oegentligheter, förebygga och upptäcka oegentligheter samt hantera anmälda fall av oegentligheter.

Ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är delat mellan utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna ansvarar för sin egen verksamhet och handläggningen av migrationsärenden medan Utrikesdepartementet ansvarar för att styra, utveckla och finansiera verksamheten. Migrationsverket ansvarar för verksamhets- och processtöd i handläggningen av migrationsärenden. Migrationsverket är enligt förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som bl.a. rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering. Migrationsverket ska enligt instruktionen fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. samt andra författningar.

I utredningsbetänkandet Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14) konstateras att det finns otydligheter vad gäller ansvarsuppdelningen mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna respektive Migrationsverket. Detta inverkar enligt utredaren negativt på den strategiska planeringen och långsiktiga utvecklingen av migrationsverksamheten utomlands samt på den löpande verksamheten.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen konstaterar att Utrikesdepartementet har genomfört flera åtgärder för att stärka skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna under det senaste året. Riksrevisionen bedömer dock att skyddet i flera centrala delar är för svagt och bör stärkas. Det gäller särskilt kontrollrutiner i handläggningen av migrationsärenden, efterhandskontroller av migrationsverksamheten och utredningar av påstådda oegentligheter. Vidare konstaterar Riksrevisionen att anmälningarna om

påstådda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna har ökat mellan 2014 och 2017. Riksrevisionen har dock inte kunnat granska hur många av dessa anmälningar som var faktiska oegentligheter men konstaterar att flera fall av oegentligheter har inträffat vid utlandsmyndigheterna.

En annan av Riksrevisionens slutsatser är att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är otydligt uppdelat mellan utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet och Migrationsverket, och det leder till särskilda utmaningar i att säkra ett betryggande och gemensamt skydd mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen betonar vikten av att regeringen verkar för att kravet på intern styrning och kontroll för utlandsmyndigheterna ytterligare tydliggörs.

Riksrevisionen bedömer att arbetet med att upptäcka oegentligheter vid utlandsmyndigheterna bör stärkas väsentligt och att det är viktigt att det finns resurser för detta. Utlandsmyndigheterna bör ges stöd i hur löpande kontroller av deras migrationsverksamhet kan genomföras. Riksrevisionen konstaterar även att utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet sällan är föremål för efterhandskontroller, till skillnad från andra verksamheter vid utlandsmyndigheterna. Vidare behöver rutinen för hantering av anmälningar av påstådda oegentligheter förbättras så att den säkerställer att utredningar genomförs på ett oberoende och kompetent sätt. Migrationsverkets roll i utredningarna behöver tydliggöras.

Riksrevisionens rekommendationer

- Utrikesdepartementet bör följa upp utlandsmyndigheternas riskanalyser inom migrationsverksamheten.
- Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör säkerställa att den lokalanställda personalen systematiskt ges utbildning om oegentligheter.
- Utrikesdepartementet bör stödja utlandsmyndigheterna i att införa kontrollrutiner.
- Migrationsverket bör intensifiera arbetet med att ta fram ett gemensamt tidsbokningssystem för utlandsmyndigheterna.
- Utrikesdepartementet bör stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller.
- Utrikesdepartementet bör se över urvalsprincipen för vilka utlandsmyndigheter som inspekteras och säkerställa att inspektionerna genomförs på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt.
- Regeringskansliet bör säkerställa att internrevisionen genomför fristående revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna.
- Utrikesdepartementet bör se över tillsynen av VFS Global, dvs. den tjänsteleverantör som används av många utlandsmyndigheter som handlägger Schengenviseringar, vilken Regeringskansliet upphandlat och tecknat avtal med, för att säkerställa att den genomförs på ett ändamålsenligt sätt.
- Utlandsmyndigheterna bör se till att information om rapporteringsväg för anmälan av oegentligheter finns på deras webbplatser.

- Utrikesdepartementet bör utreda hur rutinen för hantering av anmälda oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheter kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning.
- Utrikesdepartementet bör överväga att på ett mer systematiskt sätt informera både internt och externt om vilka oegentligheter som inträffat inom utrikesförvaltningen.

Skrivelsen

Regeringens bedömning och åtgärder

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och tar dessa frågor på största allvar. Utrikesdepartementet har, enligt regeringen, under de senaste åren vidtagit flera förebyggande och kontrollerande åtgärder som ska stärka skyddet mot oegentligheter. Skyddet fungerar enligt regeringen överlag väl, men ett ökat antal migrationsärenden och fler variationer av oegentligheter gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner.

Regeringen delar slutsatsen att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i viss utsträckning saknar tydliga gränssnitt mellan utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet och Migrationsverket. I skrivelsen hänvisas till att utmaningar kopplade till ansvarsfördelningen illustreras i betänkandet Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14). Regeringen arbetar med att omhänderta utredningens slutsatser.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att kontrollrutiner behöver utvecklas. Därför kommer Utrikesdepartementet enligt skrivelsen att utifrån utlandsmyndigheternas riskanalyser utarbeta kontrollrutiner som utlandsmyndigheterna sedan kan tillämpa i syfte att förbygga oegentligheter. För att säkerställa tydligare styrning och stöd till utlandsmyndigheterna inom detta område har Utrikesdepartementet under 18 månader förstärkt med två ytterligare resurser.

Regeringen delar Riksrevisionens rekommendation att stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller inom migrationsverksamheten. Rutiner för löpande kontroll och uppföljning har vidareutvecklats och förtydligats i en skriftlig vägledning samt i den löpande dialog Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna har med Migrationsverket, i dess roll som ansvarig förvaltningsmyndighet.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om vikten av en tydlig rutin för hanteringen av anmälda oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheterna. Efter granskningen har, enligt regeringen, regeltillsynsfunktionen stärkts och dess interna rutiner reviderats. Utrikesdepartementet har vidare fattat beslut om en uppdragsbeskrivning för ett uppdrag som gäller hur rutinen för hantering av anmälda oegentlighetsfall inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning.

Regeringen anser att rapporten i och med regeringens skrivelse är slutbehandlad.

Motionen

Marta Obminska m.fl. (M) begär i kommittémotion 2018/19:3000 ett tillkännagivande om kontrollrutiner och utredningar av påstådda oegentligheter. Motionärerna pekar på att granskningen visar på ett antal allvarliga brister i hanteringen av migrationsverksamheten som måste åtgärdas. Arbetet med att upptäcka oegentligheter vid utlandsmyndigheterna måste stärkas, och det är viktigt att det finns resurser för detta ändamål. Det behövs även löpande kontroller av migrationsverksamheten och fler efterhandskontroller. Återkommande brister riskerar att påverka statsförvaltningens legitimitet och gör även att den reglerade och rättssäkra migrationspolitik som Sverige har som ambition att bedriva kan komma att ifrågasättas. De åtgärder som regeringen har vidtagit är enligt motionärerna inte tillräckliga.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att Utrikesdepartementet under de senaste åren har vidtagit flera åtgärder som syftar till att stärka arbetet med att upptäcka oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Utskottet ser också positivt på de åtgärder som regeringen har vidtagit eller planerar med anledning av de förslag som Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna lämnat (SOU 2017:14) och Riksrevisionens granskning.

Utskottet vill dock understryka allvaret i Riksrevisionens granskning och vikten av att tillräckliga åtgärder genomförs så att kontrollrutinerna förstärks och att efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter utvecklas och förbättras. Utskottet kan därmed dela bedömningen i följdmotionen att arbetet med att upptäcka oegentligheter vid utlandsmyndigheterna måste stärkas och att återkommande brister riskerar att påverka statsförvaltningens legitimitet. Mot bakgrund av det arbete som pågår ser utskottet emellertid inte skäl för riksdagen att nu göra ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionen. Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motion 2018/19:3000 (M).

Stockholm den 14 februari 2019

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Rikard Larsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Rikard Larsson (S), Maria Malmer Stenergard (M), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Paula Bieler (SD), Nooshi Dadgostar (V), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Kadir Kasirga (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Emma Carlsson Löfdahl (L), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Mats Berglund (MP), Arin Karapet (M), Jennie Åfeldt (SD), Johanna Jönsson (C) och Erica Nädin (S).

Avvikande mening

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheterna vid utlandsmyndigheterna (M, KD)

Maria Malmer Stenergard (M), Katarina Brännström (M), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Hans Eklind (KD) och Arin Karapet (M) anför:

Regeringen har till viss del tagit till sig av Riksrevisionens slutsatser i rapporten om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Det finns dock ett behov av att ytterligare understryka allvaret i Riksrevisionens granskning och säkerställa att relevanta åtgärder genomförs i tillräcklig omfattning för att undanröja risken för grava oegentligheter, som exempelvis tagande av mutor i uppehållstillståndsärenden eller beviljande av visering på oriktiga grunder. Återkommande oegentligheter riskerar att påverka statsförvaltningens legitimitet och kan leda till att rätts-säkerheten i Sveriges migrationspolitik ifrågasätts.

Regeringens åtgärder är inte tillräckliga. Kontrollrutinerna för handläggning av migrationsärenden bör förstärkas väsentligt, och även efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter bör utvecklas och förbättras. Den som ansöker om visering eller uppehållstillstånd har samma rätt till en välfungerande och rättssäker handläggning och prövning oavsett om ansökan görs i Sverige eller utomlands via svenska utlandsmyndigheter. Det ska alltid gå att lita på att migrationsregelverket, som ytterst styrs av regeringen, tillämpas likvärdigt och opartiskt i hela statsförvaltningen.

Riksdagen bör därför ge regeringen till känna vad som anförts om kontrollrutiner och utredningar om påstådda oegentligheter. Med det anförda bör konstitutionsutskottet tillstyrka motion 2018/19:3000 (M).

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (SD)

Paula Bieler (SD), Jonas Andersson i Skellefteå (SD) och Jennie Åfeldt (SD) anför:

Vi delar problembeskrivningen i motion 2018/19:3000 (M) och menar att regeringens initierade åtgärder inte kan anses tillräckliga som svar på de allvarliga brister som Riksrevisionens granskning har påvisat. Samtidigt noterar vi att konstitutionsutskottet har påbörjat en granskning i frågan. För att få ett så komplett underlag som möjligt bör frågan om ett eventuellt tillkännagivande invänta granskningen. Därför är det vår mening att konstitutionsutskottet i dagsläget inte bör tillstyrka motionen.