

# Förslag till riksdagen

1985/86: 23

## Riksdagens revisorers förslag angående rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap



Förs.  
1985/86: 23

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap. Revisorerna har vid granskningen kartlagt och analyserat dels de lokala polismyndigheternas utredningsverksamhet i dessa ärenden, dels beslutsprocessen vid statens invandrarverk (SIV).

Revisorernas granskning har visat att vissa ändringar i det nuvarande systemet för utredning och beslut i medborgarskapsärenden skulle öka möjligheterna att påskynda handläggningsprocessen vid såväl de lokala polismyndigheterna som på SIV.

Revisorerna föreslår

att ansöknings- och utredningsrutinerna ses över i syfte att uppnå en större koncentration till frågor med avgörande betydelse för ärendenas fortsatta handläggning. Utredningsförfarandet bör förenklas i de fall det redan från början framgår av bl. a. utdrag från polisens egna register samt från kronofogdemyndigheten och försäkringskassan att sökanden är utan anmärkning.

att rikspolisstyrelsen och SIV skall utreda formerna för att ge SIV terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister,

att SIV framöver skall få uppgift från rikspolisstyrelsen i de fall en utlänning som ansökt om svenskt medborgarskap är föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet,

att sekretesslagstiftningen justeras så att socialnämnds uppgiftsskyldighet i ärenden om svenskt medborgarskap anpassas till rådande praxis på området.

En sammanfattning av granskningsrapporten (1985/86:2 Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap) och remissutfallet är som bilaga fogad till denna skrivelse. Rapporten har godkänts av revisorerna i plenum den 28 november 1985.

## 1 Genomförd granskning

Mot bakgrunden av den kritik som riktats mot de långa handläggningstiderna vid ansökan om svenskt medborgarskap beslöt riksdagens revisorer i januari 1985 att utreda möjligheterna att handlägga medborgarskapsärenden på ett enklare och snabbare sätt genom bl. a. en ökad personalflexibili-

tet, ett enklare utredningsförfarande och genom utnyttjandet av alternativa och snabbare informationskällor.

Handläggningsordningen för de institutioner som på olika sätt medverkar vid handläggningen av medborgarskapsärenden har kartlagts utifrån anvisningar, arbetsordningar och annan dokumentation över förekommande moment i utrednings- och beslutsprocessen. Denna process bygger på ett omfattande informationsunderlag. Förutom de lokala polismyndigheterna som gör grundutredningarna och SIV som beslutar i dessa ärenden medverkar även rikspolisstyrelsen, kronofogdemyndigheterna, de lokala skattemyndigheterna, pastorsämbeten, försäkringskassorna och de sociala myndigheterna. Uppgifter inhämtas också från arbetsgivare och läroanstalter.

Till underlag för revisorernas granskning av rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap har också företagits en enkätundersökning omfattande landets samtliga lokala polismyndigheter. Denna enkätundersökning har följts upp genom telefonintervjuer och studiebesök vid vissa polisdistrikt med ett stort antal medborgarskapsärenden. Det har även företagits en intervjuundersökning på SIV:s medborgarskapsbyrå med personal representerande de olika handläggarnivåerna. Ett femtontal invandrarföreningar har tillskrivits och ombetts lämna synpunkter på handläggningen av medborgarskapsärenden.

Enkäten till de lokala polismyndigheterna omfattade landets samtliga 118 polisdistrikt. I enkäten ingick frågor för att belysa tillgängliga personalresurser och arbetsbelastning i vad gäller ärenden om svenskt medborgarskap. Särskilt intresse ägnades ärendebalansen, handläggningstiderna totalt och tidsåtgången för att utreda ärendena.

Intervjuundersökningen på medborgarskapsbyrån omfattade de tre sektioncheferna, tre handläggande byråassistenter samt fyra handläggande tjänstemän från byråns sekretariat. Intervjuerna syftade till att kartlägga den handläggande personalens uppfattning om det beslutsunderlag som tas fram vid polisens grundutredning, sin egen beslutsituation samt möjligheterna att minska handläggningstiderna vid SIV.

Enkäten till de lokala polismyndigheterna visar att medborgarskapsärenden utgör ett problem, bl. a. i form av långa handläggningstider, endast vid ett fåtal distrikt men att dessa distrikt svarar för en stor andel av den totala ärendemängden. Av undersökningen framgår även att den tid som genomsnittligt läggs ned på grundutredningarna vid olika polisdistrikt pendlar mellan 30 minuter och 10–12 timmar.

Intervjuerna med handläggare på SIV:s medborgarskapsbyrå har liksom enkäten till de lokala polismyndigheterna gett underlag för vissa nya förslag till rationalisering av verksamheten. Tidigare vidtagna åtgärder för administrativ utveckling och delegering på medborgarskapsbyrån har medverkat till att ärendebalansen har kunnat minskas från 10 600 till 6 400 ärenden, dvs. 40%, under de två sistförflutna budgetåren. Handläggarna på medborgarskapsbyrån har utifrån erfarenheterna av dessa rationaliseringsåtgärder bl. a. pekat på nödvändigheten av att delegeringen och personaldimensioneringen på olika handläggningsnivåer nu anpassas efter den aktuella arbetssituationen på byrån.

I granskningsrapporten har föreslagits åtgärder som leder till enklare och snabbare handläggningsrutiner. Exempel på sådana åtgärder är ett förenklat utredningsförfarande när det av inhämtade registerutdrag från bl. a. polisens och kronofogdemyndighetens register framgår att sökanden är utan anmärkning samt begränsningar i det obligatoriska beslutsunderlagets omfattning. Vidare har i rapporten föreslagits att SIV skall få terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister och en omläggning av rutinerna för att delge SIV vissa spaningsuppgifter om sökande som är misstänkta för grov brottslighet. Om dessa förslag genomförs tillgodoses även krav på ökad säkerhet vid ärendeprovningen. De i granskningsrapporten föreslagna åtgärderna frigör resurser som kan utnyttjas för att minska handläggningstiderna och för att göra fördjupade utredningar i mera tveksamma och komplicerade ärenden.

Det stora antalet institutioner som medverkar i utredningsprocessen liksom de stora skillnaderna mellan olika polisdistrikt i fråga om nedlagd utredningstid pekar enligt granskningsrapporten på behovet av ökad information från SIV om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden. Samtidigt understryks värdet av att SIV hålls kontinuerligt underrättat om utredningsläget vid de lokala polismyndigheterna så att verket tillsammans med rikspolisstyrelsen kan vidta åtgärder när handläggningstiderna blir för långa.

## 2 Revisorernas överväganden

### 2.1 Allmänt

Den granskning av SIV som riksdagens revisorer nu genomfört är den tredje i ordningen sedan verket inrättades den 1 juli 1969. Vid samtliga tillfällen har den främsta anledningen till revisorernas beslut att granska SIV varit de långa handläggningstiderna och ärendebalansens omfattning.

Den nu genomförda granskningen har begränsats till rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap genom naturalisation. SIV har i olika sammanhang anfört att verket har som mål att handläggningstiden för naturalisationsärenden inte skall överstiga tre månader. Den genomsnittliga handläggningstiden vid SIV för dessa ärenden har under senare år visserligen minskat något men den överskrider alltså väsentligt den av SIV angivna ideala handläggningstiden. Under våren 1986 uppgick handläggningstiden till ca 7–8 månader. Till handläggningstiden på SIV kommer den tid som åtgår för polismyndigheternas förberedande utredning. I några polisdistrikt med ett stort antal medborgarskapsärenden har utredningstiden periodvis uppgått till mer än sex månader.

Granskningen av handläggningen av medborgarskapsärenden har lett fram till ett antal förslag som nu remissbehandlats.

Revisorerna vill inledningsvis ge uttryck för den bestämda uppfattningen att handläggningstiderna för medborgarskapsärenden i flertalet fall fortfarande framstår som oacceptabelt långa. Den minskning av handläggningstiderna som SIV lyckats uppnå under senare tid är glädjande men är dock

alltjämt otillräcklig då handläggningstiden fortfarande inte kan anses stå i en rimlig relation till den arbetsinsats som faktiskt erfordras för att utreda och besluta i ärendet.

De rådande handläggningstiderna gör att statsmakternas tidigare beslut om förkortade kvalificeringstider vid förvärv av svenskt medborgarskap i hög grad blir utan verkan. De innebär också att handläggningsförfarandet ytterligare kompliceras och fördyras bl. a. genom att vissa moment i utredningen måste göras om därför att uppgifterna under handläggningstiden blivit inaktuella.

Granskningen har visat att en omständighet som bidrager till de långa handläggningstiderna är att medborgarskapsärendena får en förhållandevis låg prioritet när arbetsläget är pressat. Revisorerna anser att en sådan avvägning hos myndigheterna i och för sig torde kunna vara rimlig vid tillfälliga arbetstoppar. I de fall en sådan arbetssituation blivit mer eller mindre permanent måste resursfrågorna dock ånyo övervägas. Det är ett självklart krav att myndigheterna skall kunna avdela de resurser som erfordras för att utföra ålagda uppgifter. Det förhållandet att de långa handläggningstiderna under en följd av år varit föremål för olika påpekanden och utredningar utan att detta har haft annat än en begränsad effekt på handläggningstidens längd synes nu påkalla särskild uppmärksamhet.

## 2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden

Invandrarverkets beslut i ett medborgarskapsärende baseras på polisens grundutredning i ärendet jämte vissa uppgifter om den sökande som redan finns lagrade i SIV:s centralregister. Polisens utredning bygger i huvudsak på sökandens egna uppgifter i ansökningsformuläret jämte personbevis och registerutdrag från vissa myndigheter samt ett standardiserat förhör med den sökande. Granskningen har visat att avgränsningen mellan olika moment i utredningsförfarandet inte alltid är ändamålsenlig. Som exempel kan nämnas att såväl sådana uppgifter som sökanden lämnar i ansökningsformuläret som sådana uppgifter som polismyndigheten skall inhämta vid förhöret redan finns lagrade hos SIV i verkets centralregister eller på annat sätt. De nya uppgifter som för närvarande inhämtas vid det personliga förhöret torde i normalfall kunna ersättas av uppgifter som sökanden själv lämnar i ansökningsformuläret och, i de fall en uppgift måste bestyrkas, genom intyg t. ex. i fråga om anställningsförhållanden m. m.

Granskningen har också visat att man alltjämt samlar in uppgifter som behövs för att styrka att sökanden uppfyller vissa tidigare gällande villkor för att erhålla svenskt medborgarskap. I granskningsrapporten har därför föreslagits att rikspolisstyrelsen och SIV tillsammans med de lokala polismyndigheterna skall se över de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredningen i medborgarskapsärenden så att ansöknings- och utredningsförfarandet samt de i sammanhanget utnyttjade blanketterna anpassas till det faktiska behovet av aktuell och meningsfull information. Remissorganen har ställt sig positiva till en sådan översyn.

Revisorerna finner att erfarenheterna från granskningen ger anledning

till att man nu ser över de lokalt tillämpade rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap enligt vad som föreslagits i revisorernas rapport. Frågor som berör förhållanden som inte har saklig betydelse för ärendenas fortsatta handläggning bör således utmönstras om uppgifterna inte behövs som underlag för annan myndighets åtgärder, t. ex. pastorsämbetenas anteckningar i folkbokföringen. Uppgifter som redan finns lagrade i olika centrala register m. m. bör i första hand hämtas från dessa. Detta gäller i synnerhet de uppgifter som finns samlade i SIV:s egna register och arkiv. Polisen bör i normalfallet inte heller ha till uppgift att genom personliga förhör med sökanden inhämta information som lika gärna kan lämnas i ansökningsformuläret eller i intyg m. m. som fogas till detta. Polisens resurser bör i stället koncentreras på de fall där ett fördjupat informationsbehov bedöms föreligga.

Det är ofta en tidsödande och arbetskrävande process att ta fram upplysningar från socialnämnderna om de sökande. Revisorerna anser att de erforderliga arbetsinsatserna nu inte längre står i rimlig proportion till informationsvärdet av dessa upplysningar med hänsyn till att försörjningsvillkoret upphävts vid prövningen av medborgarskapsärenden. Revisorerna föreslår därför att uppgifter från socialnämnderna skall inhämtas endast i de särskilda fall ett fördjupat informationsbehov föreligger. Förslaget att begränsa inhämtandet av upplysningar från socialnämnden på detta sätt har fått stöd av remissinstanserna och synes enligt revisorernas mening kunna genomföras utan att avvakta resultatet av den föreslagna översynen i övrigt.

I rapporten har föreslagits att de personliga förhören med de sökande hos polisen skall slopas i de fall det av inlämnade handlingar och registerutdrag klart framgår att sökanden är utan anmärkning. Förslaget har ifrågasatts av SIV eftersom verket befarar att viss önskad information då skulle falla bort. SIV har pekat på att det inträffat att det först vid ett förhör visat sig att en sökande saknat stadigvarande hemvist i riket. Enligt revisorernas mening är invandrarverkets farhågor överdrivna eftersom det beslutsunderlag som framkommer vid förhören antingen redan nu finns registrerat vid SIV eller endast bygger på sökandens egna överifierade uppgifter och därför lika gärna kan lämnas i ansökningsformuläret eller också kan inhämtas genom intyg från arbetsgivaren eller motsvarande. Genom det senare intyget skulle polisen dessutom inte i samma utsträckning behöva företa den kontrollringning som nu görs i flertalet fall. Övriga uppgifter som i dag inhämtas vid polisens förhör avser främst sådana sökande som enligt förslaget också i fortsättningen skall kallas till ett personligt förhör hos polisen. Vad gäller den personliga kontakten med sökanden anser revisorerna att den lika väl kan äga rum i samband med att ansökningshandlingarna lämnas in till polismyndigheten. Då bör man också i ökad utsträckning ta till vara möjligheten att gå igenom ansökningshandlingarna för att se till att de är kompletta och korrekt ifyllda. Detta skulle enligt vad som framkommit vid granskningen i inte oväsentlig utsträckning spara både tid och arbete vid den fortsatta utredningen i ärendet såväl vid de lokala polismyndigheterna som vid SIV. Med anledning av SIV:s tveksamhet avstår revisorerna emellertid från att lägga fram något förslag i denna del.

Revisorerna har härvid utgått från att frågan kommer att prövas vid den översyn av rutinerna på området som revisorerna förutsätter snarast skall komma till stånd.

### 2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden

SIV genomför sedan år 1979 en översyn av sitt informationsregister för utlänningsärenden, det s. k. SU-systemet. Systemet är enligt SIV av vital betydelse för handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden. SU-systemets användbarhet är inte begränsad till enbart SIV:s eget informationssystem utan utnyttjas av medborgarskapsbyrån även vid rekvisition av de ytterligare uppgifter om sökanden som skall inhämtas från rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, polisens person- och belastningsregister och från pastorsämbetena. Formerna för hur SIV ställer samman beslutsunderlaget i medborgarskapsärendena har i några avseenden ifrågasatts vid granskningen. Förslaget att SIV i första hand skall utnyttja den information om de sökande som redan finns hos verket i stället för att på nytt samla in den i samband med grundutredningen och revisorernas inställning till detta förslag har redovisats i föregående avsnitt. I granskningsrapporten har också föreslagits att det nu tillämpade rekvisitionsförfarandet bör ses över ytterligare. Det kan nämligen befaras att de rationaliseringseffekter som uppnåtts vid SIV i vissa fall motverkas av det merarbete den nuvarande ordningen innebär för de organ som skall lämna de begärda uppgifterna. Detta synes vara fallet i fråga om det andra personbevis som pastorsämbetena för närvarande måste utfärda och det förnyade utdrag ur polisens person- och belastningsregister som nu inhämtas därför att tidigare lämnade uppgifter blivit inaktuella medan ärendet vilat i avvaktan på handläggning.

Riksskatteverket anser det vara angeläget att nuvarande ordning med ett andra personbevis ersätts av ett mera rationellt förfarande. Vid remissbehandlingen har framkommit att det ännu inte är möjligt att ersätta detta andra personbevis genom en samkörning av länsstyrelsens personregister mot SIV:s ADB-register enligt vad som föreslagits i granskningsrapporten. Riksskatteverket har i stället föreslagit att i de fall det första personbeviset blivit för gammalt skulle detta återgå till pastorsämbetena med en förfrågan om uppgifterna alltjämt är aktuella. Genom detta förfarande skulle den erforderliga uppdateringen av personbevisets uppgifter kunna göras på ett betydligt enklare och mera arbetsbesparande sätt än nu. Revisorerna finner riksskatteverkets förslag intressant och anser det väl värt att pröva i avvaktan på att handläggningstiden vid SIV bringas ned till en sådan nivå att uppgifterna i det tidigare utfärdade personbeviset inte längre behöver uppdateras.

Rikspolisstyrelsen tillstyrker ett i granskningsrapporten framlagt förslag att SIV skall få terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister. SIV har däremot avvisat förslaget med en allmän hänvisning till såväl sekretess- och kostnadsskäl som rent praktiska skäl. SIV har i sitt remissyttrande inte preciserat dessa skäl vilket försvårat revisorernas bedömning

av verkets invändningar mot förslaget. Revisorerna kan dock konstatera att rikspolisstyrelsen och SIV i sekretessfrågan har helt skilda uppfattningar. Rikspolisstyrelsen anser nämligen att just sekretesskäl talar för att personalen vid SIV:s medborgarskapsbyrå skall få terminalåtkomst till registret. Styrelsen framhåller att kretsen som på detta sätt skulle ges tillgång till uppgifterna är förhållandevis begränsad och att personalen dessutom torde vara väl förtrogen med att handskas med uppgifterna. Det finns, enligt rikspolisstyrelsen, därför ingen anledning att befara att förslaget skulle medföra några ökade risker för missbruk av uppgifterna. Det torde snarare förhålla sig så, menar styrelsen, att ett färre antal personer får möjlighet att rekvirera utdrag enligt den föreslagna ordningen än vad som för närvarande är fallet.

SIV har i sitt remissvar inte redovisat några kalkyler till grund för sin inställning i kostnadsfrågan. På begäran av riksdagens revisorers kansli har emellertid medborgarskapsbyrån därefter tagit fram en överslagsmässigt framräknad kalkyl över årskostnaderna. Den har under hand tillställts revisorernas kansli. I denna kalkyl har dock ej alla engångskostnader periodiserats. Man har utgått från att byrån skulle förses med inte mindre än femton terminaler. Medborgarskapsbyrån har utifrån dessa utgångspunkter beräknat årskostnaderna för terminalåtkomsten till ca 165 000 kr. Enligt revisorernas mening är de av medborgarskapsbyrån angivna förutsättningarna för kalkylen inte realistiska i vad gäller antalet erforderliga terminaler. Med nuvarande ärendebelastning på byrån skulle enligt dessa förutsättningar varje terminal genomsnittligt komma att utnyttjas för mindre än sex slagningar per arbetsdag. Enligt vad revisorerna erfarit har varje sådan terminal en kapacitet på ca 250 slagningar per dag inräknat tidsåtgång även för utskrift av registerutdragen. Kostnaderna för en terminaluppbyggnad torde enligt revisorerna därför kunna begränsas väsentligt i förhållande till vad som angetts i medborgarskapsbyråns kalkyl.

Revisorerna finner att vid sidan av de sekretesskäl som enligt rikspolisstyrelsen talar för att SIV får terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister föreligger även praktiska skäl för en sådan anslutning. Det nuvarande ADB-baserade rekvisitionsförfarandet liksom sorteringsarbetet när de beställda registerutdragen levererats till SIV är förhållandevis komplicerat och arbetskrävande. Genom att beställningen av dessa registerutdrag är samordnad med rekvisitionen av nya personbevis och kontrollbesked från rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning har utdraget i allmänhet blivit mer än en månad gammalt innan det jämte de andra beställda handlingarna överlämnas till handläggarna. På rikspolisstyrelsen innebär det nu tillämpade förfarandet, förutom arbetet med att expediera beställningarna som uppgår till nära 18 000 per år, att förfrågningsunderlaget för varje sökande måste registreras på nytt och föras över manuellt via terminal till magnetband som sedan utnyttjas för sökningen i person- och belastningsregistret.

En samlad bedömning av den föreslagna terminaluppbyggnadens effekter vid rikspolisstyrelsen och SIV ger enligt revisorerna vid handen att uppgifterna från person- och belastningsregistret kan inhämtas både enklare och snabbare om SIV får terminalåtkomst till detta register. De arbets-

moment som skulle tillkomma för handläggarna på SIV:s medborgarskapsbyrå kompenseras mer än väl av den arbetsinbesparing som skulle uppnås för byråns personal i övrigt och på rikspolisstyrelsen. Revisorerna anser att rikspolisstyrelsen och SIV därför nu skall utreda formerna för att ge SIV terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister.

## 2.4 Övriga frågor

### Rapportering av vissa spaningsuppgifter

Vid granskningen har framkommit att polisen i fråga om utläningar som är misstänkta för grov brottslighet har vissa spaningsuppgifter som faller utanför kontrollrutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap genom att de inte rapporteras till SIV. Både rikspolisstyrelsen och SIV har tillstyrkt att SIV i förekommande fall får tillgång till dessa uppgifter. Rikspolisstyrelsen vill dock ytterligare utreda i vilka former SIV skall få del av denna information. Revisorerna är oroade över den påtalade ofullständigheten i SIV:s beslutsunderlag även om antalet fall där tillgång till sådan information skulle ha ändrat utgången i SIV:s beslut sannolikt varit litet. Revisorerna anser det således vara angeläget att SIV får kännedom om att en utläning som ansökt om svenskt medborgarskap är föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet. Arbetet med att lösa frågan om i vilka former dessa uppgifter skall delges SIV bör bedrivas med förtur.

### Information till de lokala polismyndigheterna

I rapporten har förordats en intensifiering av informationen till polismyndigheterna om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden. Förslaget får stöd av rikspolisstyrelsen och SIV. SIV har aviserat vissa förbättringar i informationsansvaret och har också inlett arbetet med att ta fram underlag för en översyn av anvisningarna till de lokala polismyndigheterna. Revisorerna kan med tillfredsställelse notera att berörda myndigheter redan börjat vidta åtgärder för att förbättra anvisningarna och övrig information rörande grundutredningen i medborgarskapsärenden till de lokala polismyndigheterna. Mot den bakgrunden föreligger det inte skäl till något ytterligare uttalande från revisorernas sida i denna fråga.

### Sekretesslagstiftningen

Enligt sekretesslagstiftningen skall en socialnämnd på begäran av invandrarverket eller polisen lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap. Uppgifter får inte lämnas ut av enskilda tjänstemän utan bara av den kommunala nämnden. Vid granskningen har emellertid framkommit att dessa uppgifter nästan undantagslöst lämnas ut efter beslut på tjänstemannnivå. Då detta förfarande synes ändamålsenligt genom att handläggningen förenklas och påskyndas samtidigt som den sökande inte heller torde ha



något men av att de begärda uppgifterna lämnas ut på det sätt som nu sker har i granskningsrapporten föreslagits att sekretesslagstiftningen anpassas till rådande praxis på området. Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Revisorerna anser att sekretesslagstiftningen angående socialnämnds uppgiftsskyldighet i ärenden om svenskt medborgarskap skall anpassas till rådande praxis.

### 3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande *rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap* att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om

- a) ansöknings- och utredningsrutinerna,
- b) terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister,
- c) rapportering av vissa spaningsuppgifter,
- d) sekretesslagstiftningen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Rydle (m), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Bengt Silfverstrand (s), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp) och Maja Bäckström (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Lars-G. Dahlborn (föredragande).

Stockholm den 30 maj 1986

På riksdagens revisorers vägnar

*Wiggo Komstedt*

*Lars-G. Dahlborn*

# Sammanfattning av rapport 1985/86:2 angående rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap och över rapporten avgivna remissyttranden

Förs. 1985/86: 23  
Bilaga

## 1 Rapporten

Handläggningstiderna vid ansökan om svenskt medborgarskap har under en längre tid varit långa. Handläggningstiden på statens invandrarverk (SIV), som beslutar i dessa ärenden, kan idag beräknas uppgå till 3–4 månader när det gäller ansökningar som behandlas med förtur. I övriga fall är den ca 10 månader. Till dessa handläggningstider kommer den tid som åtgår för polisens grundutredningar. I flertalet polisdistrikt utgör dessa utredningar inga problem utan de kan slutföras inom 1–2 månader. I vissa storstadsdistrikt kan handläggningstiderna dock uppgå till mer än 6 månader, vilket innebär att de totala handläggningstiderna i dessa fall kan uppgå till mer än ett år.

Genom olika rationaliseringsåtgärder har SIV lyckats öka antalet avgjorda ärenden på medborgarskapsbyrån i inte oväsentlig grad, men på grund av bl. a. ökad ärendetillströmning har dessa åtgärder ännu inte haft avsedd effekt på ärendebalanser och handläggningstider.

Syftet med revisorernas granskning har varit att undersöka möjligheterna att ytterligare förenkla och påskynda handläggningsprocessen på såväl SIV som vid de lokala polismyndigheterna.

Till underlag för granskningen av rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap har företagits en enkätundersökning omfattande landets samtliga lokala polismyndigheter. Denna enkätundersökning har följts upp genom telefonintervjuer och studiebesök vid vissa polisdistrikt med ett stort antal medborgarskapsärenden. Det har också företagits en intervjuundersökning på SIV:s medborgarskapsbyrå med personal representerande de olika handläggarnivåerna. Ett femtontal invandrarföreningar har tillskrivits och ombetts lämna synpunkter på handläggningen av medborgarskapsärenden.

I enkäten till de lokala polismyndigheterna ingick frågor för att belysa tillgängliga personalresurser och arbetsbelastning i vad gäller ärenden om svenskt medborgarskap. Särskilt intresse ägnades ärendebalansen, handläggningstiderna totalt och tidsåtgången för att utreda ärendena. Polismyndigheterna gavs i anslutning till enkäten också möjlighet att lämna egna synpunkter och förslag.

Intervjuundersökningen på medborgarskapsbyrån omfattade de tre sektionscheferna, tre handläggande byråassistenter samt fyra handläggande tjänstemän från byråns sekretariat. Intervjuerna syftade till att kartlägga den handläggande personalens uppfattning om det beslutsunderlag som tas fram vid polisens grundutredning, sin egen beslutssituation samt möjligheterna att minska handläggningstiderna vid SIV.

En rad institutioner deltar på olika sätt i handläggningen av medborgarskapsärenden. Förutom de lokala polismyndigheterna som gör grundutred-

ningen och SIV som beslutar i dessa ärenden medverkar även rikspolisstyrelsen, kronofogdemyndigheterna, de lokala skattemyndigheterna, pastorsämbetena, försäkringskassorna och de sociala myndigheterna. Uppgifter inhämtas också från arbetsgivare och läroanstalter.

Som en följd av att upplysningarna vid grundutredningarna i allmänhet hämtas från myndigheter och andra organ på lokal nivå är antalet institutioner som medverkar i utredningsarbetet stort, vilket leder till särskilda krav på information om bl. a. syftet med olika moment i grundutredningarna.

De åtgärder som övervägts vid granskningen har omfattat dels utredningsarbetets uppläggning, dels det obligatoriska beslutsunderlagets omfattning. Den företagna granskningen har sammanfattningsvis resulterat i följande förslag.

SIV och rikspolisstyrelsen bör tillsammans med de lokala polismyndigheterna se över de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredningar i medborgarskapsärenden. Man bör därvid närmare studera förutsättningarna för att mera allmänt tillämpa dels ett i bl. a. Malmö polisdistrikt praktiserat system med utredning direkt när ansökan lämnas in till polisen, dels ett förslag som lämnats från Stockholms polisdistrikt angående en förenkling av utredningsförfarandet i de fall det framgår av de registerutdrag som inhämtats från bl. a. person- och belastningsregistret, kronofogdemyndigheterna och försäkringskassorna att sökanden är utan anmärkning.

Det är ofta en tidsödande och arbetskrävande process att ta fram upplysningar från socialnämnderna om de sökande. Det kan sättas i fråga om de erforderliga arbetsinsatserna nu längre står i rimlig proportion till informationsvärdet av dessa upplysningar sedan försörjningsvillkoret upphävts vid prövningen av medborgarskapsärenden. Man bör därför överväga att begränsa insamlingen av sådana upplysningar från socialnämnderna till de särskilda fall där ett fördjupat informationsbehov anses föreligga.

SIV bör även i övrigt överväga behovet av de olika uppgifter som enligt nu gällande anvisningar skall ligga till grund för verkets prövning av medborgarskapsärenden. Frågor om förhållanden som saknar aktualitet eller saklig betydelse för ärendets fortsatta handläggning bör utgå, såsom uppgifter om myndig sökandes föräldrar, om trosbekännelse, om tidigare levnadsförhållanden i hemlandet etc. Uppgifter om den sökande som redan finns i SIV:s olika register skall i första hand hämtas från dessa och inte samlas in på nytt via polisens grundutredningar. SIV bör därför se över ansöknings- och utredningsrutinerna jämte de i sammanhanget utnyttjade blanketterna.

SIV och rikspolisstyrelsen bör utreda möjligheterna att den handläggande personalen på medborgarskapsbyrån förses med en egen dataterminal till person- och belastningsregistret så att personalen direkt, utan ett utdraget beställningsförfarande, kan göra de förnyade slagningar i registret som erfordras.

Uppgifter om utländska medborgare som är föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet föreslås bli rapporterade till säkerhetsavdelningen vid rikspolisstyrelsen som sedan i förekommande fall delger SIV dem i samband med avdelningens rutinmässiga yttranden till verket i medborgarskapsärenden.

Informationen till de lokala polismyndigheterna om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden bör intensifieras. Man bör därvid överväga också andra informationsvägar än personliga besök, t. ex. i form av en handläggarpärm med successivt aktualiserade anvisningar m. m. för den utredande personalen ute på polisdistrikten.

SIV bör få löpande information om utredningsläget vid de lokala polismyndigheterna, t. ex. i form av kvartalsrapporter över ärendebalanser och handläggningstider, för att vid behov kunna ta initiativ till åtgärder för att hålla dessa balanser och handläggningstider på en rimlig nivå.

Sekretesslagstiftningen angående vem som skall ha behörighet att lämna ut sådana uppgifter från socialnämnderna som skall ligga till grund för SIV:s prövning av medborgarskapsärenden bör anpassas till rådande praxis på området.

## 2 Remissyttrandena

Yttranden om rapporten (1985/86:2) Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap har lämnats av rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet.

### 2.1 Allmänt

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till de förslag om en enklare och snabbare handläggning av medborgarskapsärenden som lämnats i revisorernas rapport.

Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslagen i allt väsentligt. Endast i fråga om hur SIV i vissa fall skall få kännedom om att en utlänning som söker svenskt medborgarskap är föremål för spaningsinsatser förordar rikspolisstyrelsen en annan teknisk lösning än vad som föreslagits i rapporten.

Riksskatteverket och Svenska kommunförbundet har begränsat sina yttranden till de egna ansvarsområdena.

Riksskatteverket tar i sitt remissvar således endast upp frågan om det andra manuellt utvärdade personbevis som rekvideras av SIV i samband med att ansökningsen tas upp för handläggning. Verket, som helt delar vad som anförs i rapporten om behovet av ett mera rationellt förfarande i detta avseende, har utrett denna fråga vidare och lämnat förslag på ett antal möjliga handläggningssätt.

Svenska kommunförbundet tillstyrker förslaget att sekretesslagstiftningen ändras så att beslut om att lämna ut sådana uppgifter från socialnämnderna som skall ligga till grund för SIV:s prövning av medborgarskapsärenden i fortsättningen skall kunna fattas på tjänstemannanivå. Övriga förslag har kommunförbundet lämnat utan erinran.

SIV tillstyrker flertalet av de förslag som har framförts i granskningsrapporten. Verket avvisar dock förslaget att utreda möjligheterna att förse medborgarskapsbyrån med en dataterminal kopplad till polisens person- och belastningsregister. SIV ställer sig också tveksamt till nyttan av förtjänt information om utredningsläget i medborgarskapsärenden vid de lokala polismyndigheterna.

## 2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden

Invandrarverket ställer sig positivt till att tillsammans med rikspolisstyrelsen och de lokala polismyndigheterna se över rutinerna vid grundutredningen i medborgarskapsärenden. Verket finner därvid den i rapporten redovisade s.k. malmömodellen intressant. Denna innebär att grundutredning genomförs direkt när ansökningar lämnas in till polisen. Där emot ifrågasätter SIV ett förslag om en förenkling av utredningsförfarandet i de fall det framgår av registerutdragen från bl. a. person- och belastningsregistret, försäkringskassan och kronofogdemyndigheten att sökanden är utan anmärkning. Verket menar att det personliga förhör med sökanden, som alltså föreslagits utgå i vissa fall, är nödvändigt för att visa att en sökande har stadigvarande hemvist i riket.

Övriga remissorgan har tillstyrkt detta förslag utan reservation eller har lämnat det utan erinran.

Förslaget att polismyndigheten skall inhämta upplysningar om den sökande från socialnämnd endast i sådana fall ett fördjupat informationsbehov anses föreligga biträds av både rikspolisstyrelsen och SIV. Övriga remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran.

Remissorganen är också positiva till att se över informationsbehovet även i övrigt. SIV anför att verket är medvetet om vikten av att fortlöpande se över vilka uppgifter i en utredning som kan anses erforderliga för prövningen av medborgarskapsärenden. SIV ställer sig också positivt till att se över befintliga ansökningsblanketter i syfte att ytterligare förbättra dessa, vilket samtidigt bör kunna leda till en förenkling för de sökande.

I rapporten har lämnats några konkreta exempel på uppgifter som torde kunna utgå därför att de antingen redan finns i SIV:s centralregister eller det kan ifrågasättas om de har saklig betydelse för ärendets prövning. SIV har bemött ett par av dessa exempel. Uppgifter om sökandens föräldrar kan, enligt SIV, i vissa fall behövas för att bedöma sökandens medborgarskap och de kan också vara av betydelse för att klarlägga en sökandes identitet. SIV erinrar om att uppgiftsskyldigheten beträffande trosbekännelse grundas på bestämmelser i religionsfrihetslagen och medborgarskapskungörelsen. Enligt riksskatteverket är denna uppgift nödvändig för att pastorsämbeten skall kunna iaktta 9 § religionsfrihetslagen. Skulle uppgiften inte inhämtas i detta sammanhang skulle det krävas en särskild förfrågan från pastorsämbetet till den som blivit svensk medborgare. Uppgiften bör därför finnas kvar på ansökningsformuläret.

## 2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden

Det i granskningsrapporten framförda förslaget att utreda möjligheterna att ge SIV terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister får stöd av rikspolisstyrelsen. Efter att ha framhållit att registret innehåller mycket integritetskänsliga uppgifter och de ökade risker för obehörigt intrång som varje anslutning av terminaler utanför polisväsendet kan inne-

bära anför styrelsen att kretsen som på detta sätt skulle ges tillgång till uppgifterna är förhållandevis begränsad och att personalen dessutom torde vara väl förtrogen med att handskas med uppgifterna. Det finns därför ingen anledning att befara att terminalåtkomst hos SIV till detta register behöver medföra några ökade risker för missbruk av uppgifterna. Det torde snarare förhålla sig så att ett färre antal personer får möjlighet att rekvirera utdrag enligt den föreslagna ordningen än vad som för närvarande är fallet. Enligt rikspolisstyrelsen bör den aktualiserade terminalanslutningen dock anstå till dess att det nya behörighetssystemet för datakommunikation inom polisväsendet genomförts. Detta beräknas äga rum vid årsskiftet 1986/87.

SIV har emellertid i sitt yttrande avvisat förslaget att tillsammans med rikspolisstyrelsen utreda möjligheterna att förse handläggarna på medborgarskapsbyrån med en dataterminal kopplad till polisens person- och belastningsregister. Såväl sekretess- och kostnadsskäl som rent praktiska skäl skulle enligt verket tala mot ett sådant förfarande. SIV har i sitt yttrande dock inte utvecklat dessa invändningar närmare. Av de kompletterande uppgifter som revisorernas kansli inhämtat från medborgarskapsbyrån vid SIV framgår att verket vid sin bedömning utgått från att varje handläggare (15 st.) skulle förse med en egen terminal och att "någon närmare analys av hur stora dessa kostnader initialt och för drift skulle bli inte har gjorts".

Vid revisorernas granskning har uppmärksamats att personbevis inhämtas vid två olika tillfällen i handläggningsprocessen. De inhämtas dels i samband med att ansökningen inlämnas till den lokala polismyndigheten, dels när ansökningen tas upp för handläggning vid SIV. I rapporten har ifrågasatts om inte den erforderliga uppdateringen av uppgifterna i personbeviset skulle kunna samordnas med den avisering om ändrade folkbokföringsdata som SIV får veckovis enligt överenskommelse med riksskatteverket.

Riksskatteverket anser det vara angeläget att nuvarande tillvägagångssätt med ett andra personbevis för samma sökande kan ersättas med ett mera rationellt förfarande. Beträffande den i rapporten föreslagna ordningen anför både riksskatteverket och SIV att för medborgarskapsärendet nödvändig information för närvarande inte kan erhållas genom de veckovisa aviseringar från länsstyrelsens personregister som SIV nu får. Enligt riksskatteverket skulle den bästa lösningen vara att handläggningstiderna på SIV förkortades så att det inte skulle uppkomma något behov av ett nytt personbevis. I avvaktan på detta föreslår riksskatteverket en ny ordning för aktualisering av personbevisen som, enligt riksskatteverket, skulle vara betydligt enklare och mera arbetsbesparande. Enligt detta förslag skulle det vid ansökningstillfället utfärdade personbeviset återgå till pastorsämbetet med en förfrågan om de på beviset antecknade uppgifterna alltjämt är aktuella och riktiga. SIV har vid de nämnda överläggningarna med riksskatteverket förklarat sig vilja överväga det här skisserade tillvägagångssättet.

Både rikspolisstyrelsen och SIV tillstyrker förslaget att SIV får kännedom om att en utlänning som ansökt om svenskt medborgarskap är föremål

för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet. Formerna för denna rapportering föreslår rikspolisstyrelsen får lösas gemensamt av styrelsen och SIV i samband med den föreslagna översynen i övrigt av ansöknings- och utredningsrutinerna.

Förs. 1985/86: 23  
Bilaga

## 2.4 Övriga frågor

SIV ställer sig klart positivt till förslaget om ökad information till polismyndigheterna om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden. Verket har också aviserat vissa förbättringar i detta avseende. SIV har i sammanhanget framhållit att det ankommer på rikspolisstyrelsen att utarbeta de anvisningar till polismyndigheterna, som kan anses erforderliga, för att dessa på ett ändamålsenligt sätt skall kunna göra utredningar i medborgarskapsärenden. Invandrarverket förordar en översyn av anvisningarna till polismyndigheterna och förklarar sig därvid vara berett att i samband med ett sådant arbete ta fram erforderligt underlag åt rikspolisstyrelsen.

Vad gäller förslaget om en fortlöpande information till SIV om utredningsläget i medborgarskapsärendena hos polismyndigheterna har SIV anfört att man i januari 1986 delat upp ansvaret för information till polisdistrikten mellan vissa av handläggarna på medborgarskapsbyrån. Genom ett ömsesidigt utbyte av information denna väg bör det, enligt SIV, vara möjligt att på ett enkelt sätt muntligen få upplysningar om utredningsläget hos respektive myndighet.

Invandrarverket och Svenska kommunförbundet tillstyrker förslaget att sekretesslagstiftningen ändras så att de upplysningar om sökande som hämtas från socialnämnderna kan lämnas ut efter beslut på tjänstemannanivå. Den formellt korrekta ordningen, innebärande att dessa beslut fattas i den kommunala nämnden, kan i praktiken svårligen fungera hävdar kommunförbundet i sitt remissyttrande.

	Sida
<i>Revisorernas förslag</i>	
1 Genomförd granskning .....	1
2 Revisorernas överväganden .....	3
2.1 Allmänt .....	3
2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden .....	4
2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden .....	6
2.4 Övriga frågor .....	8
3 Hemställan .....	9
 <i>Bilaga</i>	
1 Rapporten .....	10
2 Remissyttrandena .....	12
2.1 Allmänt .....	12
2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden .....	13
2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden .....	13
2.4 Övriga frågor .....	15





