

■

Beslutad: 2023-11-09
Diarienummer: 2022/0634
RiR 2023:19

Till: Riksdagen

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
följande granskningsrapport:*

Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd

Riksrevisionen har granskat systemet för återkallelser av uppehållstillstånd. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges domstolar och Säkerhetspolisen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tommi Teljosuo har varit föredragande. Revisionsledare Lovisa Ingström, revisorerna Yuwei Zhao de Gosson de Varennes och Maria Westerlind, revisionsdirektör Per Dackenberg och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tommi Teljosuo

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges domstolar, Säkerhetspolisen

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
2 Bakgrund	17
2.1 Ett uppehållstillstånd får återkallas av flera olika skäl	17
2.2 Även skyddsstatusförklaring kan återkallas	20
2.3 Signaler om en möjlig återkallelse kan komma från många olika källor	22
2.4 Migrationsverket ska bedöma om ett återkallelseärende bör öppnas	25
2.5 Migrationsverket ska utreda det öppnade ärendet och fatta beslut	26
2.6 Vissa rättigheter, förmåner och service ska upphöra efter ett återkallelsebeslut	26
3 Syftena med återkallelser uppnås inte	28
3.1 Sammanfattande iakttagelser	28
3.2 Återkallelseärenden initieras inte alltid trots att det finns skäl till det	29
3.3 Ett beslut om återkallelse får inte alltid avsedda följder	35
4 Migrationsverkets process för att initiera, utreda och besluta i återkallelseärenden	38
4.1 Sammanfattande iakttagelser	38
4.2 Återkallelser har haft låg prioritet i både regeringens och Migrationsverkets styrning	39
4.3 Information som kan leda till återkallelser hanteras inte effektivt	43
4.4 Tydliga rutiner men låg prioritering av handläggning och beslut	50
4.5 Beslut om återkallelse får inte alltid laga kraft	55
4.6 Svaga rutiner för att meddela andra myndigheter om återkallelser	60
5 Informationsutbyte mellan myndigheterna	62
5.1 Sammanfattande iakttagelser	62
5.2 Myndigheter lämnar inte alltid information som Migrationsverket behöver för att initiera återkallelseärenden	63
5.3 Myndigheter hanterar inte information om återkallelser effektivt	72
5.4 Regeringen utreder förutsättningarna för myndigheternas informationsutbyte	76

6	Slutsatser och rekommendationer	79
6.1	Systemet för återkallelser är inte effektivt	79
6.2	Migrationsverket har inte hanterat återkallelseärenden effektivt	80
6.3	Bristerna förklaras av en svag styrning och behovet att prioritera andra uppdrag	81
6.4	Sekretess hindrar myndigheterna att lämna nödvändig information	82
6.5	Myndigheter brister i kontroller av rätten att vistas i landet	83
6.6	Problematik med studerandetillstånd hanteras bättre genom ändrade regelverk och bättre grundprövning än genom återkallelse	84
6.7	Rekommendationer	84
	Ordlista	86
	Referenslista	88
	Bilaga 1. Metodbeskrivning för kapitel 3	92
	Bilaga 2. Urval för intervjuer och intervjuschema	98

Sammanfattning

Enligt utlänningslagen får Migrationsverket av flera olika skäl återkalla ett uppehålls- och arbetstillstånd eller en skyddsstatusförklaring. I vissa specifika fall ska tillståndet återkallas. Riksrevisionen har granskat om systemet med att återkalla uppehållstillstånd fungerar effektivt och i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Vanligt att uppehållstillstånd inte återkallas trots att det finns skäl till det

Riksrevisionen konstaterar att regelverket för återkallelser inte tillämpas som det är tänkt. När till exempel en person med permanent uppehållstillstånd i Sverige flyttar varaktigt från landet ska Migrationsverket återkalla uppehållstillståndet. Trots det hade 9 000 personer kvar sina permanenta uppehållstillstånd i slutet av 2020 fast de har registrerats som utflyttade från Sverige 2019 eller tidigare. Ytterligare personer har troligen lämnat landet utan att det har registrerats av svenska myndigheter. Riksrevisionens analys visar också att 1 700 personer som var folkbokförda i Sverige och hade uppehållstillstånd för arbete helt saknade registrerade arbetsinkomster år 2020, utan att tillståndet återkallades. Ytterligare 2 800 personer med uppehållstillstånd för studier saknade registrering för någon form av studier i Sverige. Det innebär att nästan vart tionde arbetstillstånd och vart fjärde studerande-tillstånd kan ifrågasättas.

Återkallelser har haft låg prioritet i styrningen

Riksrevisionen bedömer att en viktig förklaring till de nämnda bristerna är att återkallelser har haft en låg prioritet hos både regeringen och Migrationsverket. Regeringen har mellan åren 2013 och 2022 inte gett Migrationsverket några mål, uppdrag eller återrapporteringskrav rörande återkallelser. Under samma period beslutade regeringen om ett stort antal uppdrag till Migrationsverket att prioritera andra ärendeslag och verksamheter. Mot slutet av perioden har Migrationsverket också genomfört omfattande besparingar. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket därför har haft ett begränsat utrymme att på eget initiativ prioritera återkallelseärendena. Det återspeglas i att Migrationsverket inte har tagit fram någon samlad process för att initiera, utreda och besluta om ärendena. Arbetet med återkallelser ingår inte heller i myndighetens interna produktionsmål, uppföljning eller resursfördelning. Rutinerna för hantering av information som kan leda till återkallelser har också varit svaga. Till exempel skulle Migrationsverket kunna effektivisera arbetet genom mer automatiserade system som omhändertar information från andra myndigheter.

Sedan våren 2022 har dock Migrationsverket inlett ett arbete för att utveckla hanteringen av återkallelser. I regleringsbrevet för 2023 har regeringen också gett Migrationsverket i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.

Myndigheter lämnar inte information till Migrationsverket

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ efterkontrollera uppehållstillstånd som beviljats för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få en impuls som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för sitt uppehållstillstånd. Många andra myndigheter har sådan information, men granskningen visar att informationen inte alltid lämnas till Migrationsverket.

Exempelvis påträffar handläggare av folkbokföringsärenden hos Skatteverket återkommande information som skulle kunna leda till återkallelseärenden, men som de inte får lämna vidare till Migrationsverket. Det beror på att Skatteverket liksom andra myndigheter saknar rättsliga förutsättningar att lämna över informationen. I de flesta fall är myndigheterna utelämnade till den så kallade generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen, som inte möjliggör ett effektivt informationsutbyte. Bland annat måste varje enskilt överlämnande enligt den prövas individuellt, vilket är arbetskrävande och tar tid.

Det kan också dröja innan Migrationsverket får information och agerar med anledning av den. Ett exempel är när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten efter utredning konstaterar att en person inte längre ska omfattas av den svenska socialförsäkringen på grund av utlandsflytt. De lämnar informationen till Skatteverket, som därefter gör en egen bosättningsutredning. När Skatteverket har gjort utredningen och avregistrerat personen från folkbokföringen får Migrationsverket veta det. Först då kan Migrationsverket börja utreda om även uppehållstillståndet ska återkallas. Det kan därmed göras tre olika utredningar om upphörd bosättning efter varandra innan Migrationsverket kan komma till beslut.

Beslut om återkallelser får inte alltid avsedd effekt

Beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd får inte alltid laga kraft. Det beror ofta på att Migrationsverket inte lyckas delge beslutet till den berörda. Granskningen visar att Migrationsverket inte fullt ut utnyttjar de möjligheter till delgivning som delgivningslagen medger. Migrationsverket registrerar inte heller alltid delgivningar eller laga kraft i sitt ärendehanteringssystem. Nästan hälften av samtliga återkallelsebeslut av uppehållstillstånd under perioden 2013–2022 saknar

registrerat datum för delgivning eller laga kraft. Giltighetstiden för många av dessa uppehållstillstånd har löpt ut, men registreringen saknas även för vart fjärde återkallat permanent uppehållstillstånd. Om Migrationsverket inte kan bevisa att besluten delgivits kan tillstånden fortfarande vara giltiga trots att de har återkallats. Det leder till att personerna får fortsätta resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet samt ta emot service och förmåner som de inte längre borde ha rätt till. Dessutom meddelar Migrationsverket sällan andra myndigheter beslut om återkallade uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaringar. Det beror till viss del på svaga rutiner, men främst på att det är otydligt när Migrationsverket har en underrättelseskyldighet gentemot andra myndigheter för återkallelsebeslut.

Bland annat Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, kommuner och regioner kan behöva kontrollera om en person har ett giltigt uppehållstillstånd i landet. Informationen är dock inte alltid lättillgänglig eller lättförståelig för andra myndigheter. De myndigheter som har tillgång till registeruppgifter från Migrationsverket behöver ofta komplettera dem med en kontakt via e-post eller telefon för att få förklarat vad en uppgift betyder och hur den ska tolkas. Statliga myndigheter, kommuner och regioner utgår också ibland felaktigt från att en person som är folkbokförd i Sverige även har rätt att vistas i landet och därmed ta del av olika förmåner.

Konsekvenser av bristerna

Granskningen visar på felaktiga utbetalningar från statliga myndigheter och kommuner på upp till 430 miljoner kronor under perioden 2013–2020. Utbetalningarna har dels gått till personer vars uppehållstillstånd har återkallats, dels till personer som varaktigt flyttat från landet utan att deras permanenta uppehållstillstånd har återkallats. Felet ligger därmed både hos Migrationsverket och hos utbetalande myndigheter. En orsak till fel är att Försäkringskassan kan använda inaktuella uppgifter om uppehållstillståndet när de fattar beslut om att bevilja förmåner. Riksrevisionen bedömer att de felaktiga utbetalningarna till delar är ett symptom på en vidare problematik med bristande kontroller av vilka som omfattas av de svenska socialförsäkringarna. Riksrevisionen har därför inlett en granskning av kontrollen inom socialförsäkringen vid gränsöverskridande rörlighet.

Rekommendationer

Till regeringen

- Utred hur registeruppgifter om uppehållstillstånd kan göras mer tillgängliga för myndigheter som behöver dem.
- Utred möjligheten att införa underrättelseskyldighet för Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gentemot Migrationsverket när det rör uppgifter som kan antas strida mot villkoren för ett uppehållstillstånd.
- Utred möjligheten att utveckla Migrationsverkets underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vad gäller beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring.

Till Migrationsverket

- Synliggör återkallelseärenden i myndighetens interna planering, uppföljning och resursfördelning.
- Utveckla automatiserade system för att förbättra arbetet med tipshantering och efterkontroller.
- Effektivisera arbetet med delgivning och vidta åtgärder för att fler beslut ska få laga kraft.
- Se över möjligheten att inom ramen för befintlig lagstiftning göra uppgifter om giltighetstid och eventuell återkallelse av uppehållstillstånd mer lättillgänglig för myndigheter och andra aktörer.

Till Försäkringskassan

- Utveckla rutinerna för när uppehållstillstånd ska kontrolleras i besluts- och utbetalningsprocessen.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Enligt utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket återkalla ett uppehålls- eller arbetstillstånd, flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring av flera skäl.¹ Möjligheten till återkallelse är ett av verktygen för att uppnå det migrationspolitiska målet om att upprätthålla en reglerad invandring.² Samtidigt kan återkallelse av ett arbets- eller uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring ha stora konsekvenser för individen, och är ett undantag från huvudregeln att gynnande myndighetsbeslut inte får ändras till nackdel för den enskilde.

Migrationsverket genomförde en intern översyn av verksamheten år 2019. Översynen bedömde att återkallelseprocessen hade betydande brister, men det ledde inte till några konkreta åtgärder hos myndigheten. Våren 2022 konstaterade Migrationsverkets internrevision att återkallelseärenden var lågt prioriterat, att det saknades mål och uppföljningsrutiner samt att efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd sällan genomförs.³ Riksrevisionen har därför granskat Migrationsverkets interna processer och styrning för hantering av återkallelseärenden.

För att initiera och utreda återkallelser behöver Migrationsverket information från olika källor, bland annat flera andra myndigheter. Efter att Migrationsverket har beslutat om att återkalla ett uppehållstillstånd eller en skyddsstatusförklaring kan också andra myndigheter behöva information om det, exempelvis för att förhindra felaktiga utbetalningar av förmåner. Riksrevisionen har i ett flertal tidigare granskningar pekat på brister i samverkan och informationsutbyte mellan statliga myndigheter i migrationsrelaterade verksamheter.⁴ Mot den bakgrunden har Riksrevisionen funnit skäl att granska även myndighetssamverkan vid återkallelser av uppehållstillstånd.

¹ Se 4 kap. 5, 5 a, 5 b och 5 c §§ och 7 kap. utlänningslag (2005:716).

² Att upprätthålla en reglerad invandring har, i något växlande ordalag, ingått i målen för migrationspolitiken sedan 2003. Se prop. 2002/03:1 UO8, bet. 2002/03:SfU 2.

³ Migrationsverket, *Utredning och förslag gällande Migrationsverkets hantering av återkallelser (ÅTK) samt hantering av tips*, 2019; Migrationsverket, *Internrevisionsrapport Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd, 2021*; Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2022-02-24; Intervju i Riksrevisionens granskning om spårbyte med företrädare för Polismyndigheten 2022-03-17.

⁴ Se bland annat Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)*, 2020, samt Riksrevisionen, *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning (RiR 2022:21)*, 2022.

Under åren 2011–2021 beslutade regeringen inte om några mål, uppdrag eller återrapporteringskrav för verksamheten.⁵ Riksrevisionen har därför granskat regeringens styrning av verksamheten.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Revisionsfrågor

Granskningens övergripande revisionsfråga är: Fungerar systemet med att återkalla uppehållstillstånd effektivt?

Den besvaras genom tre delfrågor:

1. Uppnås syftena med återkallelseverksamheten?
2. Har Migrationsverket en effektiv process för att initiera, utreda och besluta i återkallelseärenden?
3. Finns effektiva kanaler mellan Migrationsverket och andra berörda myndigheter för att dela nödvändig information i återkallelseärenden?

Delfråga 1 fokuserar på om intentionerna med regelverket uppnås, medan delfråga 2 och 3 fokuserar på orsaker till eventuella brister i tillämpningen och resurseffektiviteten i verksamheten.

Avgränsningar

Primära granskningsobjekt är Migrationsverket och regeringen. I Regeringskansliet berörs främst Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Sekundära granskningsobjekt är dels myndigheter som hanterar information som Migrationsverket behöver för att kunna initiera eller utreda ett återkallelseärende, dels myndigheter som kan behöva information från Migrationsverket när ett uppehållstillstånd har återkallats. Dessa omfattar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges domstolar, Sveriges lärosäten och Säkerhetspolisen.

Granskningen omfattar myndigheternas verksamhet i samband med återkallelser av uppehålls- och arbetstillstånd. Även återkallelser av skyddsstatusförklaringar ingår i granskningen, eftersom de kan vara ett led i processen med att återkalla uppehållstillståndet.

⁵ Regeringsbeslut, Regleringsbrev för budgetåren 2011–2021 avseende Migrationsverket.

I granskningen ingår

- hur information som kan leda till att tillståndet återkallas uppstår hos Migrationsverket eller andra myndigheter
- hur berörda delar av Migrationsverket får del av informationen
- hur Migrationsverket hanterar informationen samt initierar, handlägger och beslutar i återkallelseärenden
- hur besluten delges och informationen meddelas berörda myndigheter.

Granskningen omfattar inte domar om utvisning på grund av brott enligt 8 kapitlet i utlänningslagen, eller utvisning av hänsyn till rikets säkerhet enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar. Det beror på att riksdagen nyligen beslutat om relativt omfattande förändringar av regelverket i dessa avseenden. Resultatet av förändringarna är ännu inte känt.⁶ Granskningen omfattar inte heller verkställandet av utvisningar efter att ett uppehållstillstånd har återkallats.⁷ Däremot omfattas möjligheten att återkalla skyddsstatusförklaring för en person som dömts för ett grovt brott när personen inte samtidigt dömts till utvisning.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen jämför den granskade verksamheten mot bedömningsgrunder som uttrycker hur verksamheten borde fungera och vad den förväntas uppnå.

Bedömningsgrunderna för denna granskning hämtas från utlänningslagen (2005:716), förvaltningslagen (2017:900), riksdagens uttalanden, myndighetsförordningen (2007:515) och myndigheternas instruktioner. I granskningen strävar Riksrevisionen också efter att undersöka skälen till eventuella avvikelser mellan verksamheten och bedömningsgrunderna.

Delfråga 1: Uppnås syftena med återkallelseverksamheten?

Socialförsäkringsutskottet har konstaterat att uppehållstillstånd får, och i vissa fall ska, återkallas av skäl som regleras i utlänningslagen. Samtidigt noterade utskottet att rätten att söka och få skydd i Sverige är och ska vara stark. Enligt utlänningslagen är det Migrationsverket som fattar beslut om återkallelser.⁸ När ett uppehållstillstånd återkallas, upphör personens rätt att vistas i Sverige. I vissa fall kan dock

⁶ Prop. 2021/22:224, bet. 2021/22:SfU28, rskr. 2021/22:387 och prop. 2021/22:131, bet. 2021/22:JuU30, rskr. 2021/22:323.

⁷ Riksrevisionen har tidigare granskat verkställandet av av- och utvisningar, se Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, RiR 2020:7, 2020.

⁸ Bet. 2021/22:SfU20, s. 35. Se också 4 kap. 5, 5 a, 5 b och 5 c §§, och 7 kap. utlänningslagen.

personen beviljas ett nytt uppehållstillstånd. Återkallelsen av ett uppehållstillstånd, ett arbetstillstånd eller en skyddsstatus innebär också att tillgången till olika former av offentlig service och förmåner ska upphöra (se vidare i avsnitt 2.6).

Mot bakgrund av detta bedömer Riksrevisionen att

- Migrationsverket bör initiera återkallelseärenden när det uppstår starka indikationer som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för sitt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller sin skyddsstatus
- personer vars uppehållstillstånd har återkallats bör antingen lämna landet eller beviljas ett nytt uppehållstillstånd
- personer vars uppehållstillstånd eller skyddsstatus har återkallats bör inte uppbära offentliga förmåner som är kopplade till tillståndet eller statusen.

Delfråga 2: Har Migrationsverket en effektiv process för att initiera, utreda och besluta i återkallelseärenden?

Förvaltningsmyndigheter ska handlägga ärenden så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁹ Migrationsverket har också en skyldighet att underrätta vissa andra myndigheter om det kan antas att dessa beviljat eller betalat ut ekonomiska förmåner felaktigt. Det kan bland annat ske efter att ett uppehållstillstånd eller en skyddsstatusförklaring har återkallats.¹⁰ Migrationsverket ska också på eget initiativ lämna uppgift om beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om det behövs för att bedöma rätten till en förmån.¹¹ Sedan maj 2023 ska Migrationsverket, enligt utlänningsförordningen, underrätta Skatteverket om beslut om återkallelse av uppehållstillstånd när beslutet har fått laga kraft.¹² Migrationsverket ska också underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig.¹³

⁹ Se 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

¹⁰ Se 1–3 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

¹¹ Se 17 kap. 3 § utlänningslagen och 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen samt prop. 2007/08:160, s. 170.

¹² Se 7 kap. 7 a § andra stycket utlänningsförordningen.

¹³ 32 c § folkbokföringslagen (1991:481).

Mot bakgrund av detta bedömer Riksrevisionen att

- information som är väsentlig för att initiera återkallelser bör tas emot av Migrationsverket, registreras och nå de delar av verksamheten som behöver den i ärendehandläggningen
- Migrationsverket bör ha en ändamålsenlig organisation och rutiner för effektiv handläggning, kvalitetssäkring och uppföljning av ärendena
- beslut om återkallelse bör delges den berörda, få laga kraft och meddelas andra aktörer som behöver informationen.

Delfråga 3: Finns effektiva kanaler mellan Migrationsverket och andra berörda myndigheter för att dela nödvändig information i återkallelseärenden?

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska också i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.¹⁴ Förvaltningsmyndigheter under regeringen ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁵

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att

- andra berörda myndigheter bör ha effektiva tillvägagångssätt för att uppmärksamma Migrationsverket på förhållanden som kan föranleda att ett uppehållstillstånd eller en skyddsstatusförklaring ska återkallas
- andra berörda myndigheter bör inhämta och hantera information om återkallelser på ett effektivt sätt.

Vid bedömningen beaktar Riksrevisionen särskilt förutsättningarna för informationsutbyte enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

1.4 Metod och genomförande

Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Tommi Teljosuo (projektledare), Lovisa Ingström, Yuwei Zhao de Gosson de Varennes, Maria Westerlind och Per Dackenberg. Wilhelm Hultin (praktikant) har också

¹⁴ Se 8 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁵ 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: juris doktor och universitetslektor Rikard Karlsson-Alverhill och universitetslektor Martin Qvist. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges domstolar och Säkerhetspolisen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Metoder för informationsinhämtning och analys

Delfråga 1

Vi har analyserat i vilken omfattning återkallelseärenden inte initieras när det uppstår indikationer som tyder på att det borde ske. Det har vi gjort genom att jämföra antalet faktiskt initierade ärenden med antalet ärenden som borde ha initierats enligt registerdata.

Det kan till exempel vara frågan om att ett återkallelseärende *inte* har initierats trots att registerdata tyder på att

- en person med permanent uppehållstillstånd har registrerats som utflyttad från Sverige eller saknar helt registerbaserade uppgifter om arbete, inkomster eller utbildning under de senaste åren
- en person med arbetstillstånd har arbetsinkomster som understiger miniminivån för tillståndet eller har bytt arbetsgivare under de första två åren efter att tillståndet har beviljats
- en person med uppehållstillstånd för studier saknar registrering för studier, har låga studieresultat eller bor i annan region än studieorten
- en person med alternativ skyddsstatusförklaring förekommer i belastningsregistret med en dom till minst ett års fängelse.¹⁶

¹⁶ Även en *flyktningstatusförklaring* ska i vissa fall återkallas om personen begått ett synnerligen grovt brott. Förutsättningarna för återkallelsen är dock villkorade på ett sätt som inte enkelt kan fångas upp genom registerdata (se närmare i avsnitt 2.2). Riksrevisionens analys omfattar därför inte domar mot personer med flyktningstatus.

Det bör noteras att det i vissa fall kan finnas skäl för Migrationsverket att inte initiera ett återkallelseärende även om registerbaserade uppgifter tyder på det. Den registerbaserade analysen ger därför endast en indikation, som behöver tolkas med viss försiktighet och i ljuset av intervjuuppgifter om hur handlägningsprocessen går till.

Vi har också gjort en registerdatabaserad uppföljning av förhållanden för personer vars uppehållstillstånd har återkallats.

Uppföljningen avser bland annat

- om personerna har registrerats som utflyttade från Sverige
- om de som bor kvar har fått ett nytt uppehållstillstånd
- om personerna uppbär offentliga förmåner som de inte längre har rätt till.

Uppföljningen används som underlag för fördjupad diskussion och slutsatser om utfall och resurseffektivitet.

För analyserna och uppföljningen har vi hämtat in registeruppgifter från Migrationsverket och Statistiska centralbyrån (SCB) om personer med uppehållstillstånd under perioden 2013–2020. Metoden beskrivs närmare i bilaga 1.

Delfråga 2 och 3

Vi har gjort en fördjupad processpårvning från att indikationer om att det kan finnas skäl att initiera ett återkallelseärende uppstår hos någon aktör, via att signalen når fram till Migrationsverket som ska utreda och besluta i ärendet, till åtgärder som vidtas efter beslutet både av Migrationsverket och andra berörda myndigheter. Processpårvningen avser dels gällande rutiner, dels faktiska arbetssätt. Processpårvningen omfattar såväl Migrationsverkets interna arbete som samverkan och kommunikation med andra myndigheter.

Information om gällande rutiner och informationsdelning har inhämtats främst genom dokumentstudier och intervjuer med medarbetare i ledande och samordnande roller på myndigheterna. Information om faktiska tillvägagångssätt har främst inhämtats genom intervjuer med medarbetare som handlägger enskilda ärenden och fattar beslut i dem. Sammanlagt har 60 intervjuer genomförts under

granskningen.¹⁷ Intervjuuppgifterna har kompletterats med skriftliga frågor och verksamhetsstatistik. Sju av åtta berörda sektionschefer vid Migrationsverket har också besvarat en enkät från Riksrevisionen med frågor om verksamheten, dess organisering, förändringar och utmaningar. Särskilt fokus i analysen har lagts på avvikelser mellan formaliserade rutiner och faktiska sätt att arbeta, samt på orsakerna till dessa avvikelser. Analysen har fördjupats genom Migrationsverkets verksamhetsstatistik över handläggningstider och olika sätt att avsluta ärenden.

Resultaten av processpåringen har jämförts med bedömningsgrunderna för att ge underlag till slutsatser och rekommendationer. När vi har iakttagit brister i samverkan mellan myndigheterna, har vi särskilt undersökt i vilken grad de kan förklaras av brister i regelverk, tekniska förutsättningar, rutiner eller praktiska arbetssätt. I samband med det har vi bedömt i vilken grad det är regeringen eller respektive myndighetsledning som kan åtgärda problemet. När vi bedömt regeringens roll, har vi fokuserat på regeringens ansvar för utformningen av regelverket i utlänningslagen, offentlighets- och sekretesslagen samt delgivningslagen.

¹⁷ Vi har sammantaget intervjuat 59 personer från Migrationsverket. De intervjuade är bland annat anställda som processledare för olika ärendeslag, verksamhetsexperter, handläggare, beslutsfattare, teamledare och enhetschefer i olika delar av verksamheten. Vi har också intervjuat sammanlagt 69 personer på Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Ladokkonsortiet, Linnéuniversitetet, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges kommuner och regioner, Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet. Se bilaga 2 för beskrivning av urval och förteckning över genomförda intervjuer.

2 Bakgrund

2.1 Ett uppehållstillstånd får återkallas av flera olika skäl

Enligt utlänningslagen (2005:716) *får* ett arbets- eller uppehållstillstånd återkallas av flera skäl. I vissa fall *ska* tillståndet återkallas. Det är Migrationsverket som utreder och beslutar om återkallelser.¹⁸

Skäl till att tillståndet återkallas är bland annat att personen

- inte längre är bosatt i Sverige¹⁹
- arbetar i Sverige utan arbetstillstånd²⁰
- inte uppfyller villkor för tillståndet avseende till exempel arbete, studier eller anknytning²¹
- medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigat viktiga omständigheter²²
- kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller annat nordiskt land.²³

Det förekommer att tillståndet från början har beviljats på felaktiga grunder. Det kan bero på såväl avsiktligt vilseledande från den sökande som oavsiktliga misstag från den sökandes eller Migrationsverkets sida. Tillståndet kan också ha beviljats på riktiga grunder men förhållandena har förändrats efter hand. I vissa fall kan återkallelsen beskrivas som en administrativ åtgärd som vidtas på initiativ av individen själv. Det kan till exempel handla om att en person med uppehållstillstånd för studier meddelar att hen inte avser att utnyttja möjligheten till studier i Sverige, eller att en person med ett arbetstillstånd som gäller för en namngiven arbetsgivare anmäler byte av jobb till Migrationsverket. I det sistnämnda fallet ska Migrationsverket i regel återkalla det gamla arbetstillståndet i samband med att ett nytt tillstånd beviljas.²⁴

¹⁸ Se 7 kap. 8 § första stycket utlänningslagen.

¹⁹ Se 7 kap. 7 § utlänningslagen.

²⁰ Se 7 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen.

²¹ Se 7 kap. 3 § första stycket 2, andra stycket och 7 a–e §§ och 5 b kap. 21–24 §§ utlänningslagen.

²² Se 7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen.

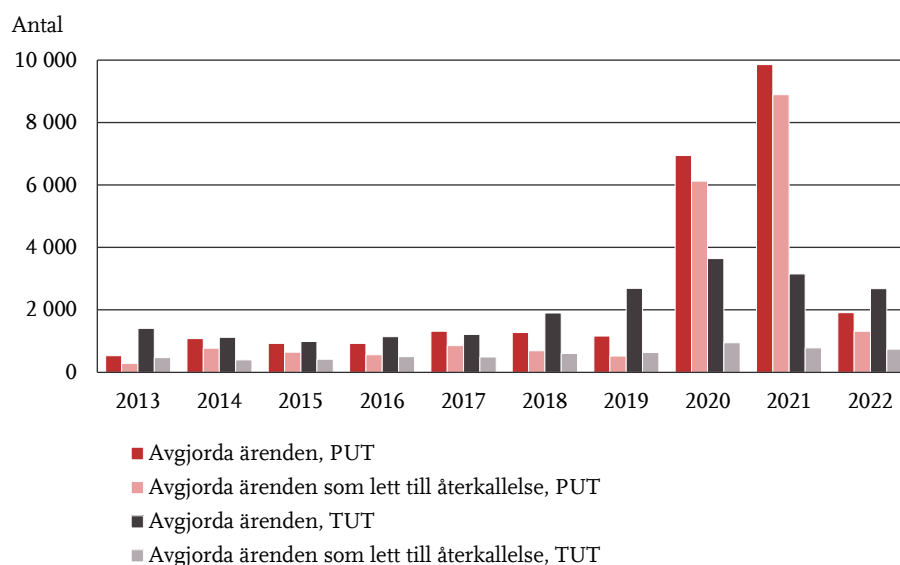
²³ 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen.

²⁴ 7 kap. 1, 2 och 7 a §§ utlänningslagen.

2.1.1 Ett stort antal återkallelser av uppehållstillstånd gjordes 2020–2021

Under perioden mellan 2013 och 2022 har Migrationsverket avslutat ärenden gällande återkallelse av uppehållstillstånd för 45 732 individer. Av dessa fick cirka 75 procent minst ett uppehållstillstånd återkallat.²⁵ Relativt många ärenden avgjordes under 2020 och 2021 och avsåg permanenta uppehållstillstånd (PUT). Det beror på att Migrationsverket år 2019 uppmärksammade att ett stort antal personer hade kvar sina permanenta uppehållstillstånd trots att de i folkbokföringen registrerats som utflyttade från Sverige. Migrationsverket avgjorde återkallelseärenden för cirka 17 000 personer under åren 2020–2021 och beslutade att återkalla tillståndet för drygt 15 000 av dem. Många av de övriga återkallelserna avser personer med arbetstillstånd som anmält byte av arbetsgivare till Migrationsverket. Då ska Migrationsverket återkalla det tidigare arbetstillståndet i samband med att man tar ställning till ett nytt.

Diagram 1 Antalet personer med avgjorda återkallelseärenden rörande permanenta (PUT) och tidsbegränsade (TUT) uppehållstillstånd 2013–2022



Källa: Migrationsverket, data över enskilda avgjorda återkallelseärenden, Riksrevisionens bearbetning.

²⁵ Det kan förekomma individer som fått flera uppehållstillstånd återkallade. Det kan till exempel röra sig om en person med arbetstillstånd som byter arbetsgivare eller bransch vid flera tillfällen.

2.1.2 I vissa fall ska ett uppehållstillstånd inte återkallas

Enligt utlänningslagen *ska* ett permanent uppehållstillstånd återkallas om personen inte längre är bosatt i Sverige.²⁶ Om personen av andra skäl inte uppfyller villkoren för uppehållstillståndet *får* Migrationsverket återkalla tillståndet.²⁷ Det gäller också om personen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.²⁸ I det sistnämnda fallet ska Migrationsverket ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot en återkallelse. Vid bedömningen ska Migrationsverket bland annat beakta levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige, övriga familjeförhållanden och vistelsetiden i Sverige. Om utlänningen har vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd, får tillståndet endast återkallas om det finns synnerliga skäl till det. Bedömningen baseras då enbart på graden av anknytning till Sverige, och graden av vilseledande uppgifter vid ansökan tillmäts inte längre någon betydelse.²⁹

²⁶ Se 7 kap. 7 § utlänningslagen: Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör, får dock uppehållstillståndet återkallas tidigast två år efter det att bosättningen här i landet upphörde. Se även Migrationsöverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr UM2974-13, "MIG 2014:6".

²⁷ Se 7 kap. 7a–g §§ utlänningslagen.

²⁸ Se 7 kap. 1 § utlänningslagen.

²⁹ Se 7 kap. 4 § utlänningslagen. Se även prop. 1997/98:36 och Migrationsöverdomstolens dom den 26 februari 2015 i mål nr UM2884-13, "MIG 2015:3", där Migrationsöverdomstolen resonerar om tolkningen av begreppen "synnerliga skäl" och "anknytning till det svenska samhället".

2.2 Även skyddsstatusförklaring kan återkallas

Skyddsstatusförklaring

Migrationsverket kan bevilja en *flyktingstatusförklaring* för en person som söker asyl och som uppfyller villkor som regleras i utlänningslagen och baseras på Genèvekonventionen och EU:s skyddsgrundsdirektiv.³⁰ Den som inte uppfyller kriterierna kan i vissa fall få en *alternativ skyddsstatusförklaring* som grundar sig på bestämmelserna i EU:s skyddsgrundsdirektiv. Båda typer av skyddsstatusförklaring innebär att personen tillerkänns vissa rättigheter och ett särskilt skydd i enlighet med konventionen eller EU-regelverk.³¹ Personer som sökt asyl i Sverige och beviljas skyddsstatus har normalt rätt till ett uppehållstillstånd av skyddsskäl.³²

Migrationsverket ska återkalla en skyddsstatusförklaring om *skyddsbehovet har upphört* eller om *personen inte längre kan anses som flykting eller skyddsbehövande*. Det senare kallas ofta för uteslutande från skyddsstatus. När skyddsstatusförklaringen har återkallats kan även en förlängning av uppehållstillståndet nekas.³³

Det finns olika skäl till att skyddsbehovet kan anses ha upphört. Att en person till exempel återvänder för att bosätta sig i landet som hen är medborgare i eller har kontakter med myndigheterna i landet kan vara tecken på att skyddsbehovet har upphört. Skyddsbehovet i Sverige upphör också om man blir medborgare i ett annat land. Förändringar i hemlandet kan också göra att personen inte längre anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Vid bedömningen av det ska bara väsentliga och bestående förändringar beaktas.³⁴

Uteslutandegrund för flyktingar eller alternativt skyddsbehövande är om det finns synnerlig anledning att anta att personen har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten, grova icke-politiska brott utanför Sverige eller gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och

³⁰ Se 4 kap. 1–3c §§ utlänningslagen. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

³¹ Se 4 kap. 1–3c §§ utlänningslagen. Se även bet. 2021/22:SfU20 och Migrationsverket, "Skyddsstatus", 2022-09-15.

³² Se 5 kap. 1§ utlänningslagen.

³³ Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring*, RS/054/2021, Migrationsverket 2021. Se också prop. 1997/98:36, bet. 1997/98:SfU7 och anteckningar från besök på Migrationsverket 22-09-23.

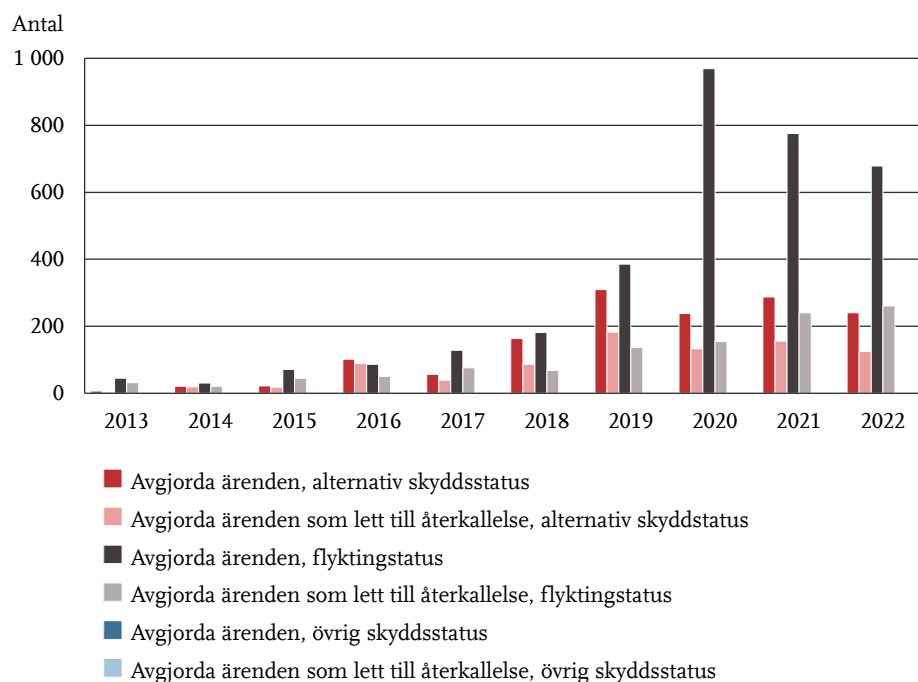
³⁴ Se 4 kap. 5, 5 a, 5 b och 5 c §§ utlänningslagen. Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring*, RS/054/2021, Migrationsverket 2021.

grundsatser. Tröskeln för att uteslutas från rätten till alternativ skyddsstatus är lägre. Då det gäller grova brott kan brottet ha begåtts i Sverige efter att personen kom hit.³⁵

2.2.1 Fler återkallelser av skyddsstatusförklaring mellan 2013–2019 följt av en minskning

Under perioden 2013–2022 har Migrationsverket totalt handlagt ärenden gällande återkallelse av skyddsstatusförklaring för 4 821 individer. Majoriteten av dessa ärenden rör flyktingstatusförklaringar (3 347), medan färre avser alternativ skyddsstatusförklaring (1 443). Ytterligare 31 ärenden gäller den numera utmönstrade kategorin övrig skyddsstatus. Migrationsverket beslutade under perioden att återkalla skyddsstatusförklaringen för sammanlagt 1 946 individer, eller 40 procent av samtliga berörda.

Diagram 2 Antalet personer med avgjorda återkallelseärenden rörande skyddsstatusförklaring



Källa: Migrationsverket, data över enskilda avgjorda återkallelseärenden, Riksrevisionens bearbetning.

³⁵ Se 4 kap. 2 b § och 2 c § 2 första stycket 2 utlänningslagen.

2.3 Signaler om en möjlig återkallelse kan komma från många olika källor

Indikationer som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för uppehållstillstånd eller skyddsstatus kan uppstå på många olika sätt. Det är vanligt att informationen framförs till Migrationsverket direkt av personen som berörs, dennes anhöriga eller av allmänheten.

Detta sker till exempel när

- personen meddelar att studier, arbete eller ett förhållande som legat till grund för uppehållstillståndet har upphört
- personen ansöker om medborgarskap, anhöriginvandring eller förnyat uppehållstillståndskort
- allmänheten framför uppgifter till Migrationsverket om exempelvis falsk identitet, skenäktenskap eller svartarbete.³⁶

Informationen kan också finnas hos en annan myndighet eller en domstol, till exempel när

- Skatteverket registrerar att en person med permanent uppehållstillstånd flyttat ut från Sverige³⁷
- Skatteverket får uppgifter om namn, födelseland, medborgarskap eller folkbokföringsort som inte stämmer överens med uppgifter som personen lämnat till Migrationsverket vid ansökan om uppehållstillståndet³⁸

³⁶ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning 2022-12-05 och 2022-12-07, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 1 2023-01-17, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 2 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare vid medborgarskapsenhet 2022-12-13, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef på arbetstillståndsenhet 2 2023-01-27, handläggare och beslutsfattare på arbetstillståndsenhet 1 2022-11-22.

³⁷ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning 2022-12-05 och 2022-12-07.

³⁸ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17.

- Skatteverket registrerar uppgifter om till exempel skilsmässa eller boendese separation som innebär att villkoren för ett uppehållstillstånd för anknytning inte längre uppfylls³⁹
- Skatteverket tar emot uppgifter om arbete och inkomster som inte stämmer överens med villkoren för ett arbetstillstånd⁴⁰
- Ett lärosäte betalar tillbaka studieavgiften, registrerar studieavbrott eller noterar avsaknad av studieresultat för en person med uppehållstillstånd för studier⁴¹
- Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan upptäcker att en person som tar emot utbetalningar inte längre bor i Sverige⁴²
- Försäkringskassan registrerar uppgifter om familjeförhållanden som inte stämmer överens med uppgifter som Migrationsverket har baserat uppehållstillståndet på⁴³
- Försäkringskassan eller Inspektionen för vård och omsorg upptäcker oegentligheter i sina kontroller av till exempel assistansbolag⁴⁴
- Arbetsförmedlingen registrerar en person med arbetstillstånd som arbetssökande⁴⁵
- en domstol dömer en person med alternativ skyddsstatus för ett grovt brott eller en flykting för ett synnerligen grovt brott⁴⁶

³⁹ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11.

⁴⁰ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17.

⁴¹ Intervju med handläggare samt teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 1, intervju med företrädare för Linnéuniversitetet, 2023-02-21.

⁴² Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-10-04 och intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-11-07.

⁴³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-10-04.

⁴⁴ Inspektionen för socialförsäkringen 2022:9, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*.

⁴⁵ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-10-03.

⁴⁶ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asyl enhet 1 2023-01-17, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asyl enhet 2 2023-01-19.

- en person med permanent uppehållstillstånd söker konsulärt stöd från Utrikesdepartementet eller en svensk utlandsmyndighet, och då lämnar uppgifter som tyder på att hen har flyttat ut från Sverige eller vistas i landet där hen angett sig ha skyddsbehov från⁴⁷
- en person med permanent uppehållstillstånd besöker en utlandsmyndighet för att förnya sitt UT-kort och lämnar uppgifter som tyder på att hen har flyttat ut från Sverige⁴⁸
- svensk eller utländsk gränspolis noterar att en person med uppehållstillstånd varit utrest från Sverige under lång tid⁴⁹
- svensk eller utländsk gränspolis noterar att en person med skyddsstatus reser till landet som hen har angett sig ha skyddsbehov från⁵⁰
- Polismyndigheten noterar att en person med uppehållstillstånd ägnar sig åt brottslig verksamhet eller jobbar svart⁵¹
- Säkerhetspolisen får uppgifter om att personen ägnar sig åt sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet eller på annat sätt utgör en risk för rikets säkerhet⁵²
- uppgifter framkommer i olika plattformar för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet.⁵³

⁴⁷ Intervju med företrädare för utrikesdepartementet, Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden, 2022-10-04.

⁴⁸ Intervju med utsända vid utlandsmyndighet 1 2023-01-31, lokalanställd vid utlandsmyndighet 1 2023-01-31, utsänd vid utlandsmyndighet 2 och lokalanställda vid utlandsmyndighet 2, 2023-02-10.

⁴⁹ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning 2022-12-05 och 2022-12-07, gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23

⁵⁰ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning 2022-12-05 och 2022-12-07, gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23

⁵¹ Gruppintervju lokalpolisområde A, 2023-01-12, gruppintervju lokalpolisområde B, 2023-01-16, gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23.

⁵² Intervju med företrädare för Säkerhetspolisen, 2022-12-13 och 2022-12-21.

⁵³ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1 2022-11-22 och 2022-11-28, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27.

2.4 Migrationsverket ska bedöma om ett återkallelseärende bör öppnas

När Migrationsverket har tagit emot information som kan motivera en återkallelse behöver myndigheten först undersöka om informationen går att koppla till en person med uppehållstillstånd eller skyddsstatus. Om Migrationsverket inte kan identifiera vem tipset avser går det inte heller att öppna ett återkallelseärende. Om tipset rör en svensk medborgare kan Migrationsverket inte vidta några egna åtgärder. Om tipset ger anledning att misstänka fel i folkbokföringen eller felaktiga utbetalningar från vissa andra myndigheter ska Migrationsverket dock underrätta berörda myndigheter.⁵⁴

När uppgifterna har kopplats till en identifierad person med ett uppehållstillstånd eller skyddsstatus, ska Migrationsverket bedöma om det finns skäl att öppna ett återkallelseärende. Bedömningen görs vanligen av en enhet som handlägger grundärenden av samma slag (dvs. arbetstillstånds-, studerande-, anknytnings- eller asylärenden).⁵⁵

Bedömningen baseras på

- om uppgiften i sig är sådan att det finns skäl att återkalla tillståndet eller skyddsstatusförklaringen. Till exempel behöver mindre eller obetydliga fel inte påverka ett uppehållstillstånd för arbete.⁵⁶
- om det i övrigt finns förutsättningar att återkalla tillståndet eller statusförklaringen. Även om uppgiften i sig är betungande kan andra lagkrav och domstolspraxis göra det uppenbart att Migrationsverket inte kan återkalla uppehållstillståndet.⁵⁷
- om det är bättre att avvakta. Uppgiften kan avse ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som kommer att gå ut i närtid. Migrationsverket måste då bedöma om det är mer effektivt och proportionellt att hantera frågan först vid en ansökan om förlängning av tillståndet.⁵⁸

⁵⁴ Se 32 c § folkbokföringslagen (1991:481) och 1–4 § lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen om Migrationsverkets informationsskyldighet.

⁵⁵ Ett undantag är så kallade säkerhetsärenden som hanteras i en särskild ordning.

⁵⁶ Se prop. 2021/22:134, bet. 2021/22 SfU22, rskr. 2021/22:238. Se även 7 kap. 7 e § tredje stycket utlänningslagen.

⁵⁷ Se exempel i avsnitt 2.1.2.

⁵⁸ Krav på effektivitet i statlig verksamhet finns i 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Se även bestämmelsen om proportionalitet i 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

2.5 Migrationsverket ska utreda det öppnade ärendet och fatta beslut

När Migrationsverket har beslutat om att öppna ett återkallelseärende, fördelas ärendet till en handläggare för utredning.

Utredningsåtgärderna kan bland annat bestå av

- samtal med den berörda personen, samt inhämtning av skriftliga underlag och intyg från denne
- slagningar i bland annat folkbokföringsuppgifter, beskattningsregistret, misstanke- och belastningsregistret samt kontroller av uppgifter från det nationella studieregistret Ladok
- inhämtning av underlag från andra enheter eller funktioner inom Migrationsverket
- begäran av underlag från andra myndigheter, lärosäten, arbetsgivare eller anknytningspersonen
- begäran om att en annan myndighet ska vidta utredningsåtgärder, till exempel att Skatteverket gör en bosättningsutredning.

När utredningen är klar ska Migrationsverket fatta beslut om tillståndet eller skyddsstatusförklaringen ska återkallas. Därefter ska Migrationsverket delge beslutet till den berörda och dokumentera datumet för delgivningen i myndighetens ärendehanteringssystem.⁵⁹ När beslutet delgivits har mottagaren tre veckor på sig att överklaga beslutet till en migrationsdomstol innan det får laga kraft.

2.6 Vissa rättigheter, förmåner och service ska upphöra efter ett återkallelsebeslut

Om personen befinner sig i Sverige när uppehållstillståndet återkallas och inte har något annat giltigt tillstånd, visering eller viseringsfri tid, fattar Migrationsverket också ett beslut om utvisning. Det innebär att personen normalt ska lämna landet inom fyra veckor från att beslutet fått laga kraft.⁶⁰ När återkallelsen har fått laga kraft ska också tillgången till vissa rättigheter, offentliga förmåner och samhällsservice upphöra eller begränsas.

⁵⁹ Skriftliga svar från Migrationsverket 2023-01-13 och 2023-06-26. Se avsnitt 4.5 om olika sätt att delge återkallelsebeslut.

⁶⁰ För närmare beskrivning av utvisningsförfarandet, se Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)*.

Dessa är bland annat följande:

- Vanligtvis upphör rätten att fritt resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet.⁶¹
- Rätten till bosättningsbaserade förmåner från Försäkringskassan upphör.⁶²
- Rätten till bosättningsbaserade pensionsförmåner som Pensionsmyndigheten ansvarar för upphör.⁶³
- Rätten att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen upphör.⁶⁴
- Rätten till offentligt finansierad tandvård och sjukvård begränsas.
- Möjligheten att få kommunalt försörjningsstöd begränsas.

⁶¹ Personer från viseringsfria länder kan dock fortfarande resa in i Sverige fritt för kortare vistelser.

⁶² Bosättningsbaserade förmåner hos Försäkringskassan utgörs av adoptionsbidrag, aktivitetsersättning och sjukersättning i form av garantiersättning, assistansersättning, barnbidrag och förlängt barnbidrag, bilstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg, ersättning enligt gränssjukvårdsförordningen, föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, handikapp-ersättning, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning, rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukpenning i särskilda fall och boendetillägg, statligt tandvårdsstöd och underhållsstöd. Se socialförsäkringsbalk (2010:110).

⁶³ Bosättningsbaserade pensionsförmåner utgörs av bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, garantipension, efterlevandestöd och garantipension till omställningspension.

⁶⁴ Inskrivning krävs för att få ta del av vissa av Arbetsförmedlingens tjänster, deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, subventionerade anställningar och olika typer av ersättningar såsom etableringsersättning, arbetslöshetsersättning (a-kassa) och aktivitetsstöd. Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, 2023-04-03 och intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-10-03.

3 Syftena med återkallelser uppnås inte

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om syftena med återkallelseverksamheten uppnås. Granskningen visar bland annat att Migrationsverket inte alltid initierar återkallelseärenden fast det finns information som tyder på att det borde ske.

Exempel på detta:

- Vid slutet av år 2020 hade 9 000 personer fortfarande giltiga permanenta uppehållstillstånd, trots att de hade registrerats som utflyttade från Sverige under tidigare år.
- Under år 2020 saknade 1 700 personer med arbetstillstånd helt registrerade arbetsinkomster utan att Migrationsverket öppnat ett återkallelseärende.
- Samma år saknade 2 800 personer med uppehållstillstånd för studier registrering för någon form av studier i Sverige, också utan att Migrationsverket öppnat ett återkallelseärende.

Siffrorna är försiktiga skattningar på antal fall där registerdata starkt indikerar att villkoren för tillståndet inte uppfylls. Utöver dessa finns ytterligare skäl till återkallelser som inte täcks av registerdata och som därför inte omfattas av skattningen.

Migrationsverket ska återkalla alternativ skyddsstatus när utlänningen gjort sig skyldig till vissa grova brott. Granskningen visar dock att det är relativt ovanligt att detta sker.

- Under perioden 2013–2020 initierade Migrationsverket återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring för 56 personer som dömts för grova brott. Det kan jämföras med att 820 personer med alternativ skyddsstatus dömdes under samma period till minst ett års fängelse utan att Migrationsverket initierade en återkallelse av statusen.

Siffrorna bör dock tolkas med försiktighet, eftersom Migrationsverket ska väga in flera omständigheter utöver straffvärdet för brottet innan ett beslut fattas om att återkalla statusförklaringen.

Det är också oklart hur stor del av alla med återkallat uppehållstillstånd som faktiskt lämnar landet eftersom alla inte registreras som utflyttade i folkbokföringen.

- 1 900 personer, eller 44 procent av alla vars uppehållstillstånd återkallades 2013–2020, som var folkbokförda i Sverige vid återkallelsen och som inte har beviljats ett nytt uppehållstillstånd, var fortfarande folkbokförda i Sverige den 31 december 2021.

Felaktiga utbetalningar förekommer i samband med att uppehållstillstånd har återkallats.

- Vi bedömer att svenska myndigheter under perioden 2014–2020 felaktigt betalat ut upp till drygt 121 miljoner kronor i bidrag till personer vars uppehållstillstånd har återkallats. Vi bedömer vidare att kommuner har betalat ut ytterligare 54 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd till gruppen.

Granskningen visar också att det förekommer felaktiga utbetalningar till personer vars permanenta uppehållstillstånd inte har återkallats trots att de har flyttat från Sverige.

- Vi bedömer att svenska myndigheter under perioden 2014–2020 felaktigt betalat ut upp till 260 miljoner kronor i bosättningsbaserade förmåner till drygt 1 650 personer som har kvar sitt permanenta uppehållstillstånd trots att de har registrerats som utflyttade från Sverige och därmed saknar rätt även till bosättningsbaserade förmåner.

En analys av orsakerna till de ovannämnda bristerna redovisas närmare i kapitel 4 och 5.

3.2 Återkallelseärenden initieras inte alltid trots att det finns skäl till det

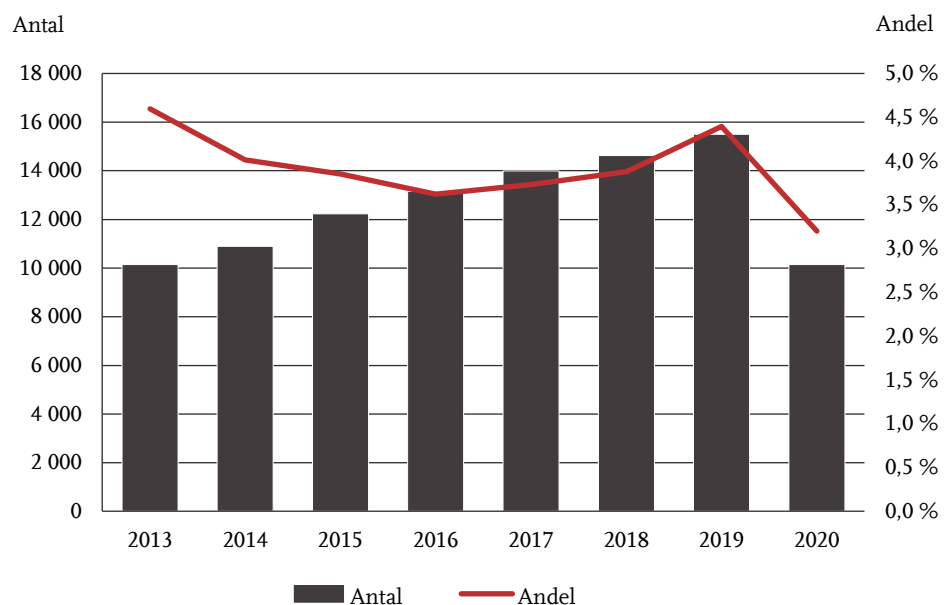
3.2.1 9 000 personer hade kvar sitt permanenta uppehållstillstånd 2020 trots att de flyttat från Sverige

Granskningen visar att cirka 9 000 personer hade giltiga permanenta uppehållstillstånd i slutet av 2020 trots att antingen Skatteverket eller Försäkringskassan har registrerat dem som utflyttade från landet år 2019 eller tidigare. I nästan hälften av fallen har utflyttningen registrerats för mer än tio år sedan. För drygt 7 500 av

personer har Migrationsverket inte initierat något ärende om återkallelse⁶⁵, trots att ett permanent uppehållstillstånd normalt ska återkallas när personen har varaktigt flyttat från landet.

Vi har också, med hjälp av registerdata, identifierat förekomsten av personer med permanenta uppehållstillstånd som kan antas ha lämnat landet utan att flytten har registrerats hos någon myndighet. Det rör sig till exempel om personer som helt saknar uppgifter om arbete, utbildning och inkomster i hushållet under de senaste två åren. När vi lägger till dessa uppgifter, finns det skäl att anta att 3,5–5 procent av alla som har permanenta uppehållstillstånd i Sverige har lämnat landet varaktigt utan att uppehållstillståndet har återkallats. Andelen minskade mellan åren 2019 och 2020 till följd av en engångsinsats där Migrationsverket initierade återkallelser av ett stort antal uppehållstillstånd för personer som Skatteverket registrerat som utflyttade i folkbokföringen.

Diagram 3 Uppskattat antal och andel personer med permanenta uppehållstillstånd vars bosättning i Sverige har upphört utan att återkallelse har initierats, 2013–2020



Källa: Individdata från SCB, Försäkringskassan och Migrationsverket, Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: Se bilaga 1 för närmare metodbeskrivning.

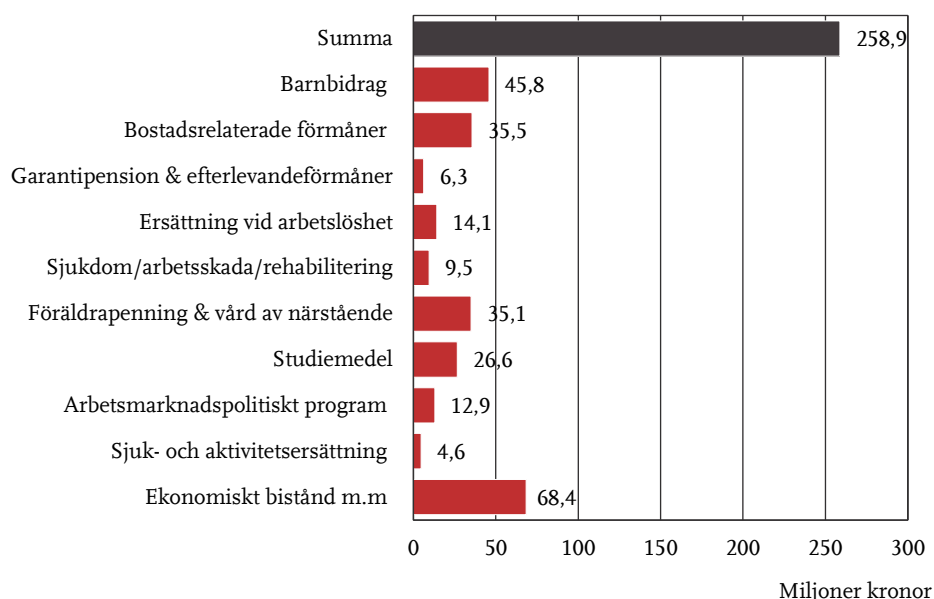
⁶⁵ Fram till mars 2023.

3.2.2 Risk för felaktiga utbetalningar vid upphörd bosättning

Som vi nämnde i kapitel 2 kan upphörd bosättning i Sverige vara skäl till att tillståndet återkallas.⁶⁶ Av sammanlagt 18 000 personer med permanenta uppehållstillstånd vars bosättning i Sverige upphörde någon gång under perioden 2013–2020 har drygt 1 650 erhållit bidrag från statliga myndigheter eller kommuner åren efteråt.

Det totala utbetalade beloppet uppgår till cirka 260 miljoner kronor under perioden 2014–2020. De flesta utbetalningarna avser ekonomiskt bistånd följt av barnbidrag, bostadsrelaterade förmåner, ersättning för vård av barn och närstående, samt studiemedel. Det bör noteras att en person som bor i ett annat EU/EES-land men arbetar eller har pension i Sverige också kan erhålla familjeförmåner här.⁶⁷ Riksrevisionen kan därför inte med säkerhet uttala sig om huruvida samtliga utbetalningar är felaktiga.

Diagram 4 Utbetalade bidrag till personer med permanent uppehållstillstånd vars bosättning i Sverige har upphört, 2014–2020



Källa: Individdata från SCB och Migrationsverket, Riksrevisionens beräkning.

Anm.: Se bilaga 1 för närmare beskrivning av vilka förmåner som omfattas av de ovanstående kategorierna.

⁶⁶ Se 7 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716).

⁶⁷ Barnbidrag, förlängt barnbidrag och flerbarnstillägg, delar av bostadsbidraget, föräldrapenning, efterlevandestöd och studiehjälp. Se EUT L 166, 30.4.2004, s. 1, Celex 2004R0883.

3.2.3 Nästan var tionde med arbetstillstånd saknar helt löneinkomst

Enligt regelverket som gällde fram till den 1 november 2023 ska en person som beviljas arbetstillstånd uppfylla försörjningskravet som motsvarar en månadslön på minst 13 000 kronor före skatt. Om lönen är lägre eller om arbetet upphör i förtid ska tillståndet normalt återkallas.⁶⁸ Riksrevisionen har studerat arbetsinkomster som rapporterats till Skatteverket för samtliga personer som har haft arbetstillstånd i mindre än 2 år och som har varit folkbokförda i Sverige vid slutet av respektive år 2013–2020. Analysen visar att mellan 1 600 och 2 500 personer, motsvarande mellan 7 och 14 procent av alla med arbetstillstånd, inte har haft några kända arbetsinkomster vare sig året när de fick arbetstillståndet eller året därpå.

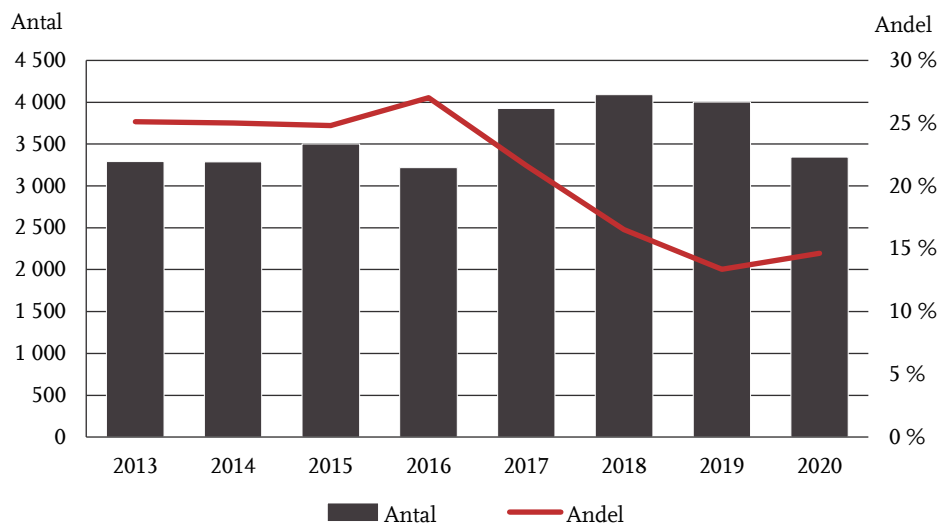
Den som byter arbetsgivare under de första två åren med arbetstillstånd ska också ansöka om ett nytt arbetstillstånd.⁶⁹ Det tidigare arbetstillståndet ska då återkallas. Granskningen visar att mellan 1 000 och 2 200 personer om året har bytt arbetsgivare under de första två åren utan att det tidigare tillståndet har återkallats.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det har funnits skäl att årligen utreda återkallelse av arbetstillståndet för mellan 3 200 och 4 100 individer, motsvarande 14–25 procent av samtliga personer med arbetstillstånd (se avsnitt 4.4 om Migrationsverkets arbete med efterkontroller av arbetstillstånd). Andelen var högre under perioden 2013–2016 och har minskat därefter. Det kan jämföras med att Migrationsverket under perioden har avgjort återkallelseärenden för 900–2 800 personer med arbetstillstånd om året. Endast en mindre del av dessa återkallelser avser dock personer som brutit mot villkoret i arbetstillståndet och som även fått sitt uppehållstillstånd återkallat. I de allra flesta fallen har ett tidigare arbetstillstånd återkallats när en arbetstagare själv ansökt om nytt arbetstillstånd för arbete hos en ny arbetsgivare.

⁶⁸ Se 6 kap. 2 § utlänningslagen. Se även MIG 2015:11.

⁶⁹ Se 6 kap. 2a § utlänningslagen.

Diagram 5 Uppskattat antal och andel personer som inte uppfyller villkoren⁷⁰ för arbetstillståndet utan återkallelse har initierats, 2013–2020



Källa: Individdata från SCB och Migrationsverket, Riksrevisionens bearbetning.
Anm.: Se bilaga 1 för närmare metodbeskrivning.

3.2.4 Var fjärde studerandetillstånd kan ifrågasättas

En person med uppehållstillstånd för studier ska studera på heltid och uppnå studieresultat.⁷¹ Riksrevisionen har analyserat huruvida det förekommer att dessa villkor inte är uppfyllda.⁷² Eftersom uppehållstillstånd inte beviljas för distansstudier, har vi i analysen antagit att personen bör bo i samma län som utbildningsinstitutionen som tillståndet avser.⁷³ Att personen saknar anknytning

⁷⁰ Analysen omfattar personer som helt saknar arbetsinkomst, som har en arbetsinkomst på mindre än 13 000 kronor i månaden och som har bytt arbetsgivare under de första två åren efter att tillståndet har beviljats.

⁷¹ Se 5 b kap. 21–22 §§ utlänningslagen. I Riksrevisionens granskning har vi följt upp andelen personer som klarat fem eller färre högskolepoäng under ett kalenderår.

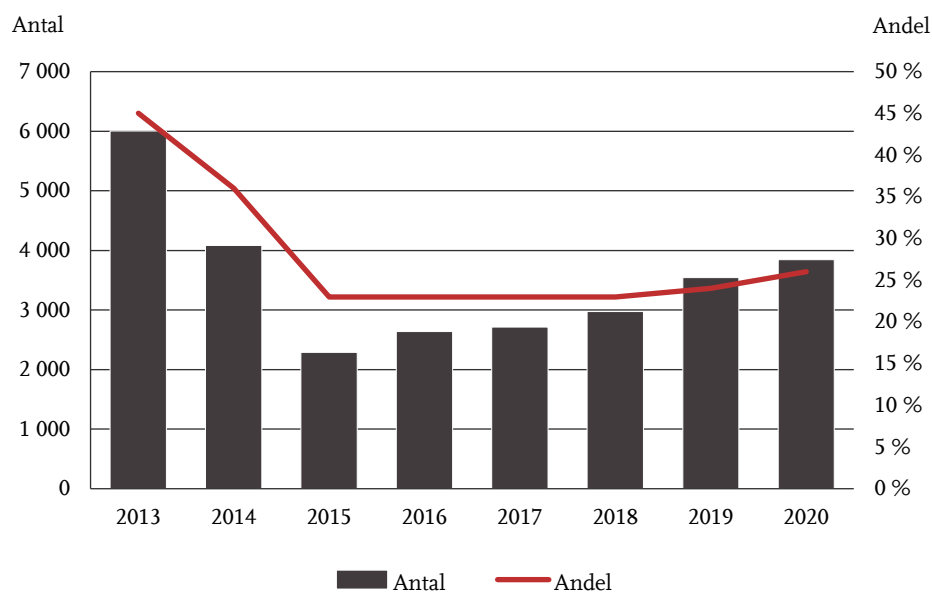
⁷² I analysen har vi undersökt om personer deltar i grundläggande högskoleutbildning, forskarutbildning och övriga utbildningsformer såsom gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och folkhögskola.

⁷³ I analysen har dock Stockholms, Södermanlands och Uppsala län betraktats som ett geografiskt område. Se Migrationsverket, *Analysrapport från enheten för operativ analys, Missbruk av uppehållstillstånd för studier*, 2022. I rapporten bedömer även Migrationsverket att internationella studenter som kommer till ett nytt land med studier som främsta avsikt, rimligtvis bör vilja bosätta sig i närheten av sitt lärosäte. Migrationsverket ändrade sin praxis vad gäller beviljande av uppehållstillstånd för studier som bedrevs med distansundervisning under år 2020 och 2021 på grund av covid-19-pandemin. År 2020 beviljades uppehållstillstånd om minst 50 procent undervisning sker på campus och år 2021 togs detta procentkrav för campusbaserad undervisning bort.

till studieorten kan vara en indikation på att villkoren för uppehållstillståndet inte är uppfyllt.

Riksrevisionens analys tyder på att mellan cirka 2 300 och 6 000 individer om året inte har uppfyllt de ovan nämnda villkoren för sitt uppehållstillstånd för studier. Det motsvarar 23–45 procent av samtliga med studerandetillstånd i mindre än 2 år det givna året. Andelen var högre under perioden 2013–2014, minskade åren därpå och har därefter legat relativt stabilt på cirka 20–25 procent. Skattningen är försiktig, och baserad på att ingen person i studentens familj har registrerats för studier, uppnått studieresultat eller bott i närheten av lärosätet som tillståndet avser.⁷⁴ En övervägande del av personerna i skattningen avser individer som inte har registrerats för studier. Det kan jämföras med att Migrationsverket under perioden har avgjort återkallelseärenden för 20–500 personer med uppehållstillstånd för studier om året under samma period.

Diagram 6 Uppskattat antal och andel personer med uppehållstillstånd för studier som inte uppfyller villkoren för tillståndet utan att återkallelse initierats, 2013–2020



*Källa: Individdata från SCB och Migrationsverket, Riksrevisionens bearbetning.
Anm.: Se bilaga 1 för närmare metodbeskrivning.*

⁷⁴ I dataunderlaget som Migrationsverket lämnar till SCB kan personer med uppehållstillstånd för studier inte separeras från familjemedlemmar till studenterna. Riksrevisionen har därför valt att undersöka studieförhållandet för hela familjen.

3.2.5 Ovanligt att alternativ skyddsstatus utreds på grund av grova brott

Migrationsverket ska återkalla en alternativ skyddsstatusförklaring för en person som har dömts för ett grovt brott.⁷⁵ Varken utlänningslagen, dess förarbeten eller domstolspraxis ger någon entydig definition av vad som ska anses som ett grovt brott i sammanhanget. Frågan ska i stället bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.⁷⁶ Förarbeten till utlänningslagens åttonde kapitel anger dock att ett brott normalt bör ha ett straffvärde om minst ett år för att kunna föranleda utvisning.⁷⁷ Riksrevisionen har därför i jämförande syfte undersökt hur ofta Migrationsverket initierar ett ärende om återkallelse av alternativ skyddsstatus för personer som dömts till minst ett års fängelse. Resultaten bör tolkas försiktigt eftersom straffvärdet som krävs för återkallelse av skyddsstatus inte nödvändigtvis är detsamma som straffvärdet för utvisning på grund av brott.

Under perioden 2013–2020 öppnade Migrationsverket ärende om återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring för 56 personer som dömts till mer än ett års fängelse. På grund av brister i dataunderlaget kan vi inte med säkerhet säga om samtliga ärenden motiverades med domen, eller om det har funnits andra skäl till återkallelsen. Under samma period har knappt 820 individer med alternativ skyddsstatus dömts till mer än ett års fängelse utan att Migrationsverket har öppnat ett ärende om återkallelse.⁷⁸

3.3 Ett beslut om återkallelse får inte alltid avsedda följder

3.3.1 Oklart hur många som lämnar landet efter återkallat uppehållstillstånd

Cirka en tredjedel av personerna som fick sitt arbets- eller uppehållstillstånd återkallat under perioden 2013–2022 har ansökt om ett nytt tillstånd efteråt. Ungefär 80 procent av ansökningarna har beviljats, då oftast för personer med

⁷⁵ Se 4 kap. 2 c § första stycket 2 och 4 kap. 5 c § utlänningslagen.

⁷⁶ Migrationsverket, *Rättsutredning om förutsättningarna för att en gärning ska anses som ett grovt (icke-politiskt) brott enligt bestämmelserna om uteslutande i 4 kap. utlänningslagen (2005:716)*, dnr. 1.3.4-2017-98540.

⁷⁷ Se prop. 1993/94:159, bet. 1993/94:SfU17, rskr. 1993/94:338. Lagstiftaren har sommaren 2022 beslutat att sänka gränsen till ett straffvärde om minst sex månader, se prop. 2021/22:224, bet. 2021/22:SfU 28, rskr. 2021/22:387.

⁷⁸ Uppgifter om lagförda personer under perioden 2013–2020 från Brottsförebyggande rådet, Riksrevisionens bearbetning. Siffrorna omfattar inte personer som dömts till utvisning av domstolen.

arbetstillstånd som själv ansökt om ett nytt tillstånd efter byte av arbetsgivare. Däremot är det mindre vanligt att personer vars permanenta uppehållstillstånd återkallats ansöker om eller beviljas ett nytt tillstånd. Det beror på att flertalet av återkallelserna av permanenta uppehållstillstånd sker efter att personen har flyttat ut från Sverige.

Det är oklart hur stor del av de som inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd som bor kvar i Sverige. Granskningen visar dock att nästan 800 personer, eller 38 procent, kvarstår som folkbokförda i Sverige. En del av dessa kan dock antas ha lämnat landet utan att ha anmält utflytten till folkbokföringen.

Tabell 1 Personer som var folkbokförda i Sverige 2021 trots att deras uppehållstillstånd har återkallats 2013–2020. Antal och andel av samtliga vars uppehållstillstånd har återkallats inom respektive kategori⁷⁹

	Antal	Andel (procent)
Permanent uppehållstillstånd	390	28
Tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete	243	64
Tidsbegränsat uppehållstillstånd för anknytning	78	45
Tidsbegränsat uppehållstillstånd för skyddsbehövande	17	63
Tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier	71	69
Total	799	38

Källa: Individdata från SCB och Migrationsverket, Riksrevisionens bearbetning.

Att en person som inte längre har kvar sitt uppehållstillstånd och inte bor kvar i landet ändå kvarstår i folkbokföringen kan bland annat leda till felaktiga utbetalningar av förmåner från svenska myndigheter. I avsnitt 5.3 utvecklar vi hur myndigheter kontrollerar att en person har giltigt uppehållstillstånd.

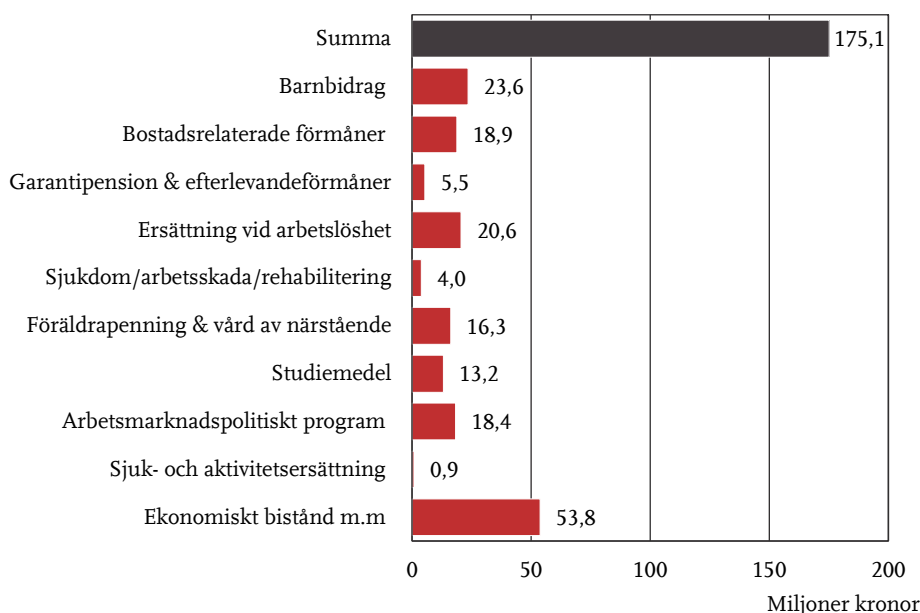
⁷⁹ Siffrorna omfattar personer som var folkbokförda i Sverige vid återkallelsen av uppehållstillståndet, vars återkallelse har fått laga kraft och som inte har beviljats ett nytt uppehållstillstånd efteråt.

3.3.2 Över 100 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar efter återkallelse av uppehållstillstånd

Riksrevisionen har undersökt förekomsten av utbetalningar av förmåner till personer vars uppehållstillstånd har återkallats och som inte har beviljats något nytt tillstånd. Vår analys visar att statliga myndigheter under perioden 2014–2020 sammanlagt har betalat ut 121 miljoner kronor i olika bidrag till 702 personer som enligt regelverket inte längre har rätt till bidragen efter återkallelsen.

Analysen visar också att kommunerna har betalat ut ytterligare 54 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd⁸⁰ till 422 personer vars uppehållstillstånd har återkallats. En person som saknar uppehållstillstånd kan dock i vissa fall få nödbistånd från kommunen. Riksrevisionen kan därmed inte bedöma om samtliga utbetalningar från kommunerna är felaktiga.

Diagram 7 Utbetalade förmåner till personer med återkallat uppehållstillstånd, 2014–2020



Källa: Individdata från SCB. Riksrevisionens beräkning.

Anm.: Se bilaga 1 för närmare beskrivning av vilka förmåner som omfattas av de ovanstående kategorierna.

⁸⁰ Uppgifter hämtas från SCB:s LISA-register, inklusive socialbidrag, äldreförsörjningsstöd och introduktionsstöd till nyanlända, enligt definitionen.

4 Migrationsverkets process för att initiera, utreda och besluta i återkallelseärenden

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets process för att initiera, utreda och besluta i återkallelseärenden. Granskningen visar följande:

- Regeringen gav inte Migrationsverket några mål, uppdrag eller återrapporteringskrav rörande återkallelser mellan åren 2013 och 2022.
- Regeringen har under samma period gett Migrationsverket ett flertal uppdrag att prioritera andra ärendeslag, och mot slutet av perioden även omfattande effektiviserings- och besparingskrav. Därför har Migrationsverket haft begränsat utrymme att prioritera arbetet med återkallelser.
- Migrationsverket har inte haft effektiva tillvägagångssätt för att hantera återkallelser av uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring under den granskade perioden:
 - Migrationsverket saknar en effektiv funktion för att ta emot och hantera tips som kan leda till att ett tillstånd eller en statusförklaring återkallas. Myndigheten har inte heller haft någon samlad process för att handlägga återkallelseärenden.
 - Det finns brister i Migrationsverkets hantering av uppgifter om grova brott. Bristerna innebär att det kan dröja flera år innan informationen leder till återkallande av skyddsstatusförklaring, eller att informationen i värsta fall inte alls uppmärksammas.
 - Återkallelseärenden ingår inte i Migrationsverkets interna produktionsmål och uppföljnings- eller resursfördelningsmodell.
- Sedan 2022 har Migrationsverket dock påbörjat ett arbete för att åtgärda bristerna. Även regeringen har i regleringsbrevet för 2023 gett uppdrag till Migrationsverket att prioritera återkallelser av uppehållstillstånd.
- Migrationsverket har ofta svårt att delge personer beslut om återkallelser. Det leder till att beslutet inte får laga kraft, och i förlängningen till att personen kan fortsätta resa in och vistas i Sverige och Schengen, samt ta emot förmåner som är knutna till uppehållstillståndet.
- Migrationsverket meddelar sällan beslut om återkallelser till andra myndigheter. Det kan leda till felaktiga utbetalningar till individer som fått sitt tillstånd eller skyddsstatusförklaring återkallad.

4.2 Återkallelser har haft låg prioritet i både regeringens och Migrationsverkets styrning

Granskningen visar att regeringen inte har prioriterat återkallelser i sin styrning av myndigheten. Det är en viktig förklaring till att även Migrationsverkets ledning har prioriterat ned verksamheten i sin interna styrning. Till exempel ingår återkallelseärendena inte i myndighetens interna produktionsmål och resursfördelning. Konsekvenserna av det för verksamheten utvecklas vidare i avsnitt 4.3 och 4.4.

4.2.1 Låg prioritet 2013–2022

Under åren 2013–2022 beslutade regeringen inte om några uppdrag eller återrapporteringskrav till Migrationsverket rörande återkallelse av uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring. Däremot beslutade regeringen om ett stort antal uppdrag och återrapporteringskrav som rörde prioritering, effektivisering, handläggningstider och kvalitet i andra ärendeslag.⁸¹ Under den senare delen av perioden har Migrationsverket också haft betydande besparingskrav, samtidigt som förändrade uppdrag och ny lagstiftning gjort verksamheten mer komplicerad.⁸²

Det har lett till att Migrationsverkets ledning har prioriterat ned återkallelser i förhållande till andra verksamheter. Även om myndigheten har ett lagreglerat uppdrag, framhåller Migrationsverket att den avsätter resurser främst till de verksamheter och ärenden som uppdragsgivaren prioriterar.⁸³ I mars 2022 visade en rapport från Migrationsverkets internrevision att återkallelse har prioriterats ned i konkurrensen med grundprövningen. Avsaknaden av mål, resurser och rapporteringskrav förklarade nedprioriteringen.⁸⁴ Redan år 2019 genomförde Migrationsverket också en översyn av sin verksamhet med återkallelser. Översynen uppmärksammade brister med bland annat gemensam styrning och ledning, men dess förslag blev inte genomförda.⁸⁵

Riksrevisionens granskning visar att Migrationsverket inte har ställt upp några mål eller avsatt särskilda resurser för arbetet med återkallelser. Mål och produktionskrav samt intern resurstilldelning baseras i stället på antal grundärenden

⁸¹ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2013–2022 avseende Migrationsverket*.

⁸² Se bland annat Riksrevisionen 2021, *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*, RiR 2021:24.

⁸³ Skriftliga svar från Migrationsverket, 2023-03-27 och intervju med Migrationsverkets rättschef, 2023-01-30.

⁸⁴ Migrationsverket, *Internrevisionsrapport Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd, 2021*.

⁸⁵ Migrationsverket, *PM – ambitionshöjning av återkallelseärenden som kan kopplas till brott och missbruk av Migrationsverkets processer, 2022-02-20*.

(till exempel asyl- och tillståndsärenden). Det innebär att en enhet eller sektion som avsätter resurser till att hantera återkallelser, får svårare att uppnå sina produktionsmål.⁸⁶ Verksamheten har därför i huvudsak bedrivits på en blygsam nivå, med inslag av tidsbegränsade insatser eller roterande scheman i syfte att arbeta ner balansen av återkallelseärenden.⁸⁷

Migrationsverket har dessutom bara haft ett begränsat uppdrag att följa upp om personer som beviljats uppehållstillstånd lever upp till villkoren för tillståndet. Sedan 2014 får Migrationsverket utföra så kallade efterkontroller av beviljade arbetstillstånd. Dessa kan leda till att tillståndet ska återkallas.⁸⁸ Migrationsverket har dock inte haft några mål eller särskilda resurser för kontrollerna. Före februari 2023 genomförde Migrationsverket inte några efterkontroller av arbetstillstånd på grund av resursbrist.⁸⁹ Sedan 2019 ska Migrationsverket också göra kontroller av permanenta uppehållstillstånd när en person registreras i folkbokföringen som utflyttad från landet (se vidare i avsnitt 5.2.1). I dagsläget har Migrationsverket inte några uppdrag om efterkontroller av andra typer av uppehållstillstånd.

Vidare noterar Riksrevisionen att det år 2020 infördes nya bestämmelser i utlänningslagen. Dessa anger att uppehållstillstånd för studier i vissa fall *ska* återkallas. Förändringarna föranleddes av implementeringen av ett EU-direktiv i svensk lagstiftning.⁹⁰ Medarbetare vid Migrationsverket upplever dock inte att lagändringen har lett till några skärpningar i handläggningen eller högre prioritet

⁸⁶ Migrationsverket, *Internrevisionsrapport Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, 2021 och intervju med teamledare och enhetschef vid asylenhet 2, 2023-01-19 och medarbetare vid planeringsavdelningen 2022-09-09.

⁸⁷ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 2, 2023-01-19, beslutsfattare/teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, 2023-01-23, teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-28, teamledare och enhetschef samt handläggare och beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27, besök på Migrationsverket, 2022-09-23.

⁸⁸ Se 6 kap. 6 a. § utlänningsförordningen. Kontroll får göras av att den som fått arbetstillstånd har påbörjat arbetet inom fyra månader och att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden. Har inte den som fått arbetstillstånd påbörjat arbetet inom fyra månader ska Migrationsverket återkalla tillståndet. Detsamma gäller om förutsättningarna för arbetstillståndet inte är uppfyllda under tillståndstiden. Se 7 kap. 7 e § utlänningslagen.

⁸⁹ Riksrevisionen, *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning*, RiR 2022:21, 2022. Regionerna har för 2023 resurssatt arbetet med två årsarbetare och en produktivitet om 125 efterkontroller per årsarbetare. Ambitionsnivån för genomförda efterkontroller i arbetstillståndsärenden för 2023 ska vara 750, se Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

⁹⁰ Se EUT L 132/21, 21.5.2016, Celex32016L0801. Se även 5 b kap. 21 § utlänningslagen. Se även prop. 2019/20:9, bet. 2019/20:SfU10 och rskr. 2019/20:72.

när det gäller Migrationsverkets hantering av studerandetillstånd.⁹¹ Riksrevisionen noterar också att Migrationsverket inte kan återkalla uppehållstillståndet för en familjemedlem till en student vars uppehållstillstånd har återkallats. Migrationsverket uppmärksammade bristen i ett remissvar år 2018, men regeringen har ännu inte agerat med anledning av det.⁹²

4.2.2 Högre prioritering efter sommaren 2022

Efter internrevisionens rapport beslutade Migrationsverkets dåvarande generaldirektör i augusti 2022 om ett uppdrag för att omhänderta internrevisionens rekommendationer. I samband med det fattade generaldirektören också ett beslut om att utveckla arbetet med efterkontroller främst av arbetstillstånd.⁹³ Enligt Migrationsverket har myndigheten nu tagit fram rutiner, mallar och tekniska system för efterkontrollerna av arbetstillstånd. I juni 2023 hade 182 efterkontroller genomförts vilket lett till att 30 återkallelseärenden öppnats och 6 uppehålls- och arbetstillstånd återkallats.⁹⁴ Regeringen har också aviserat att Migrationsverket bör ges i uppdrag att analysera möjligheten att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och vid behov återkalla dem.⁹⁵ Enligt Migrationsverket finns det dock inte samma lagstöd och krav på efterkontroller inom andra ärendeslag, och myndigheten menar att frågan därför behöver utredas vidare.⁹⁶

Granskningen visar att Migrationsverket inte har betraktat återkallelseärenden som ett eget ärendeslag på samma sätt som exempelvis studerande- eller arbetstillståndsärenden. I stället har myndigheten arbetat med återkallelser inom ramen för andra processer, ofta i mån av tid.⁹⁷ Det har inte funnits någon funktion eller

⁹¹ Intervju med handläggare och beslutsfattare på studerandeenhet 1, 2022-11-21.

⁹² Migrationsverket, *remissyttrande Promemorian Genomförandet av student- och forskardirektivet (Ds 2018:37)*, Dnr 1.4.3-2018-36216. Upphållstillståndet kan dock återkallas om familjemedlemmar lämnat oriktiga uppgifter vid ansökan, men alltså inte enbart om grunden för tillståndet har upphört. Det finns också en möjlighet att återkalla när förutsättningarna väsentligen har ändrats, se 7 kap. 2 § utlänningslagen. Den möjligheten finns dock endast för de som ännu inte har rest in i Sverige.

⁹³ Migrationsverket, *Uppdrag med anledning av internrevisionens granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, 2022.

⁹⁴ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

⁹⁵ Regeringsbeslut, *Uppdrag att stärka arbetet med ärenden om återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd*, Ju2022/03634.

⁹⁶ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

⁹⁷ Intervju med medarbetare vid planeringsavdelningen, 2022-09-09, Migrationsverket, *Internrevisionsrapport Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, Migrationsverket, *Beslut om verksamhetsförändringar och övertalighet vid digitaliserings- och utvecklingsavdelningen*, 2021.

särskild roll med ett utpekat ansvar för att utveckla handlägningsprocessen eller it-funktioner kopplade till återkallelser. Det har heller inte funnits ett organiserat nätverk som stöd för arbetet, som det finns för andra ärendeslag.⁹⁸ För att återuppta utvecklingsarbetet i återkallelseprocessen avser Migrationsverket att förtydliga ansvaret för återkallelseprocessen. I augusti 2023 tillsatte Migrationsverket en processledare för återkallelse och efterkontroller. Migrationsverket avser även att tillsätta ett nytt prövningsstödsnätverk för återkallelser.⁹⁹

Även Justitiedepartementet har agerat efter att internrevisionens rapport publicerades. Departementet uppger att de under våren 2022 följde upp Migrationsverkets arbete med återkallelser och dess styrning. I december 2022 gav regeringen Migrationsverket ett uppdrag att stärka arbetet med ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. I Migrationsverkets regleringsbrev för 2023 framgår också att myndigheten ska prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd och ta fram en ändamålsenlig uppföljning för att redovisa resultatet av arbetet.¹⁰⁰ Migrationsverket har redovisat uppdraget i tre omgångar, i november 2022, i mars 2023 och i juni 2023. Den slutliga rapporten framhåller bland annat ett behov av såväl nationell som regional samordning, dedikerade resurser och särskilt utpekade kontaktytor för omhändertagande av tips, efterkontroller och återkallelser. Migrationsverket beslutade även i oktober 2023 om en handlingsplan för den fortsatta utvecklingen av arbetet med återkallelser.¹⁰¹ I regleringsbrevet för 2023 gav också regeringen Migrationsverket och de statliga lärosätena ett uppdrag att vidta åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier.¹⁰²

⁹⁸ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 2, 2023-01-19, med medarbetare vid digitaliserings- och utvecklingsavdelningen 2023-03-16.

⁹⁹ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju 2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

¹⁰⁰ Skriftligt svar från Regeringskansliet 2022-09-19, regeringsbeslut, *Uppdrag att stärka arbetet med ärenden om återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd*, Ju 2022/03634, regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket*, Ju 2023/01510. I regeringsbeslutet från december 2022 framgår att uppdraget omfattar samtliga uppehållstillstånd, oavsett på vilka grunder som dessa har beviljats. Uppdraget omfattar även ärenden där återkallelse av flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring kan bli aktuell.

¹⁰¹ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju 2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023. Migrationsverket, *Handlingsplan för processen ATK och efterkontroller*, 2023-10-12.

¹⁰² Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket*, Ju 2023/01510. Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor*, U2023/00413.

4.2.3 Den höjda prioriteringen har ännu inte fått fullt genomslag

I verksamhetsplanen för 2023 har myndighetens styrning av återkallelseärenden och efterkontroller förtydligats. Migrationsverket har fördelat särskilda medel för att den operativa verksamheten ska kunna öka sin resurssättning på återkallelseärenden för åren 2023–2025.¹⁰³ Migrationsverket har också lämnat förslag om att inrätta regionala samordningsfunktioner för tips, efterkontroller och återkallelser. Förhoppningen är att funktionerna ska säkerställa en gemensam regional ingång för tips och hantering av ärenden, underlätta uppföljning, säkerställa resurser för arbetet samt öka specialiseringen.¹⁰⁴

Under våren 2023 verkar förändringarna ha fått ett begränsat genomslag i verksamheten. Endast fem av tolv respondenter i Riksrevisionens enkät till sektionschefer angav i mars 2023 att de uppfattat organisatoriska, processuella eller prioriteringsmässiga förändringar av återkallelsearbetet. Två angav att det pågick diskussioner om kommande förändringar, medan två inte kände till några faktiska eller planerade förändringar. De övriga tre var antingen inte berörda av återkallelsearbetet eller svarade inte på frågan.¹⁰⁵

4.3 Information som kan leda till återkallelser hanteras inte effektivt

Medarbetare på Migrationsverket använder begreppet *tips* för alla typer av information som kan föranleda en återkallelse. Tips kan till exempel vara uppgifter både från andra myndigheter, från interna funktioner eller från allmänheten (se avsnitt 2.3). Granskningen visar att Migrationsverket inte har någon samordnad och effektiv väg in för tips som kan leda till en återkallelse. Inkommande information noteras i tjänsteanteckningar som inte kan eftersökas eller följas upp på aggregerad nivå. Myndigheten har dock påbörjat ett arbete för att på olika sätt samordna flödet av inkommande tips.

¹⁰³ I den preliminära planeringen för 2024 uppger Migrationsverket att de kommer ha en resurssättning på återkallelser/efterkontroller som ligger cirka 400 procent högre jämfört med snittet för 2022. Resurssättningen är dock beroende av att verket tilldelas äskade medel i kommande budgetproposition. Se Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

¹⁰⁴ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

¹⁰⁵ Sammanställning av resultat av enkät till sektionschefer, 2023-04-03.

4.3.1 Migrationsverket har inte någon samordnad och effektiv kanal för inkommande tips

Hanteringen av inkommande tips är av stor vikt för att arbetet med återkallelser ska fungera.¹⁰⁶ Migrationsverket tar emot tips genom olika kanaler:

- *Prövningsenheterna*¹⁰⁷ tar emot tips från interna funktioner, från andra myndigheter och från allmänheten.¹⁰⁸
- *Regionala gruppbrevlådor* har införts i bland annat region Syd för att ta emot tips och fördela till prövningsenheterna.¹⁰⁹
- *Kontaktcenter* får inkommande tips från allmänheten, men används också av andra myndigheter. Tipsen kommer oftast in per e-post eller telefon.¹¹⁰
- *Receptionen på Nationellt servicecenter* får också in tips från allmänheten.¹¹¹
- *Skanningsenheten* kan också få in tips från allmänheten via brev.¹¹²

Migrationsverket saknar därmed en central funktion som ansvarar för att registrera, identifiera och fördela tipsen. Det saknas också centrala rutiner för hur tips ska hanteras. I stället har olika enheter och funktioner tagit fram egna lokala rutiner, vilket leder till olika risker.¹¹³ Bland annat kan det vara svårt för personer och myndigheter som avser lämna information till Migrationsverket att hitta rätt. Tips kan också falla mellan stolarna när de skickas mellan enheter och det kan ta

¹⁰⁶ Migrationsverket, *Uppdrag med anledning av internrevisionens granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd, Delrapport GD/076/2022*, 2022.

¹⁰⁷ Prövningsenheter handlägger och beslutar om ansökningar om uppehållstillstånd. De flesta prövningsenheterna hanterar ett ärendeslag, till exempel ansökningar om asyl, arbetstillstånd, studerandetillstånd eller tillstånd för anhöriginvandring.

¹⁰⁸ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 1 2023-01-17, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-11, teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-28, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 2 2023-01-27 och anteckningar från besök på Migrationsverket, 2022-09-23.

¹⁰⁹ Intervju med handläggare och beslutsfattare på asylenhet 2, 2023-01-19, teamledare och enhetschef på asylenhet 2, 2023-01-19 och handläggare och beslutsfattare vid medborgarskapsenhet 2022-12-13.

¹¹⁰ Intervju med medarbetare vid kontaktcenter, 2022-12-12.

¹¹¹ Intervju med medarbetare vid kontaktcenter, 2022-12-12 och Migrationsverket, *Powerpoint-presentation om tipskartläggning*, 2023-10-11.

¹¹² Intervju med enheten för operativ analys, 2023-01-25, e-post från enheten för operativ analys 2022-05-17.

¹¹³ Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys, 2023-01-25.

tid att ta emot, identifiera och förmedla tips mellan olika funktioner och enheter. Det kan göra det svårare för Migrationsverket att bygga upp samlad kompetens och erfarenhet för att bedöma uppgifterna i tipsen.

Tips kommer ofta från medborgarskapsärenden

Det är vanligt att uppgifter som kan leda till återkallelser kommer fram när en person ansöker om medborgarskap. I mars 2023 fanns 1 700 öppna återkallelseärenden som initierats i samband med ansökan om medborgarskap.¹¹⁴ Det motsvarar en dryg femtedel av samtliga öppna återkallelseärenden.

Handläggare som prövar ansökningar om medborgarskap kan till exempel upptäcka att en person inte varit bosatt i Sverige under en längre period. Det kan också komma fram nya identitetsuppgifter, eller att en person med skyddsstatusförklaring har haft kontakt med hemlandets myndigheter på ett sätt som gör att skyddsbehovet kan ifrågasättas.¹¹⁵

Riksrevisionen konstaterar att tidsåtgången för hur snabbt ett tips hanteras kan påverka utgången av ärendet. Det beror på att när en person har vistats i Sverige lagligt i fyra års tid kan uppehållstillståndet i vissa fall bara återkallas om det finns *synnerliga skäl* (se avsnitt 2.1.2).¹¹⁶ Enligt uppgift från Migrationsverket kan det också ha förekommit att personer hunnit bli svenska medborgare innan verket har hanterat tips som hade kunnat leda till att uppehållstillståndet återkallats.¹¹⁷

I studerandeärenden får Migrationsverket indikationer som kan leda till återkallelser genom inrapporterade händelser från lärosäten via studieregistret Ladok (se vidare i kapitel 5). Medarbetare upplever att det inkommer en stor mängd händelser som inte alla är relevanta och inte heller alltid innehåller tillräckligt med information för att Migrationsverket snabbt ska kunna initiera en återkallelse. Handläggningen av information som kan leda till återkallelse av studerande-tillstånd anges också vara lågt prioriterat (se vidare 4.4.1).¹¹⁸ Eftersom det kan ta tid innan medarbetare får tid att bedöma informationen förekommer det att

¹¹⁴ Sammanställning av resultat av enkät till sektionschefer, 2023-04-03.

¹¹⁵ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid medborgarskapsenhet, 2022-12-13.

¹¹⁶ Se 7 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen. Se även Migrationsöverdomstolens dom den 26 februari 2015 MIG 2015:3.

¹¹⁷ Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys 2023-01-25.

¹¹⁸ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid studerandeenhet 1, 2022-11-21, teamledare och enhetschef, 2022-11-29, handläggare vid studerandeenhet 2, 2023-01-24, teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, 2023-01-23.

tidsbegränsade uppehållstillstånd för både studier och arbete hinner löpa ut innan Migrationsverket har bedömt tipset.¹¹⁹

Utlandsmyndigheter är en källa till information

Svenska ambassader och konsulat kommer på olika sätt i kontakt med personer som har uppehållstillstånd i Sverige men vistas utomlands. I kontakterna kan det komma fram information som tyder på att ett uppehållstillstånd eller skyddsstatus i Sverige kan ifrågasättas. När en person till exempel ansöker om ett nytt uppehållstillståndskort, kan det framgå att personen inte längre bor i Sverige eller har vistats i ett land som man angett skyddsbehov från.¹²⁰

På orter där Migrationsverket har utsända medarbetare kan dessa utreda personens bosättning och förmedla information till berörd enhet på Migrationsverket, samt vägleda lokalanställd personal om riskindikationer.¹²¹ På utlandsmyndigheter utan migrationsverksamhet kan det däremot vara svårt för medarbetare att känna till vad som kan vara indikationer på återkallelse och om det ska vidarebefordras till Migrationsverket.¹²²

Flera enheter och regioner inom Migrationsverket har strävat efter att effektivisera mottagandet av tips till exempel genom särskilda gruppbrevlådor för att samordna inflödet av tips.¹²³ Försöken till samordning av tipshantering syftar också till ökad kvalitet och effektivitet, bland annat genom att säkerställa att tipsen bedöms snabbt av medarbetare med rätt kompetens innan beslut fattas om att öppna ett ärende.¹²⁴ Granskningen visar ändå att det förekommer tips som inte hanterats flera år efter att de tagits emot.¹²⁵

¹¹⁹ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid studerandeenhet 1, 2022-11-21, teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, 2023-01-23, handläggare och beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-28, handläggare och beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27.

¹²⁰ Intervju med utsända vid utlandsmyndighet 1 och lokalanställd på utlandsmyndighet 1.

¹²¹ Intervju med utsända vid utlandsmyndighet 1, lokalanställd vid utlandsmyndighet 1, utsänd vid utlandsmyndighet 2, lokalanställda vid utlandsmyndighet 2.

¹²² Intervju med utsänd vid utlandsmyndighet 3, 2023-02-09.

¹²³ Intervju med teamledare och enhetschef på anknytningsenhet 1, 2023-01-10.

¹²⁴ Intervju med teamledare och enhetschef på asylenhet 1, 2023-01-17.

¹²⁵ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid asylenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 1 2023-01-10, anteckningar från besök på Migrationsverket 2022-09-23.

År 2019 tog tillståndsenhet 1 i Norrköping över ansvaret från förvaltningsenheten för att hantera återkallelser på grund av upphörd bosättning.¹²⁶ När enheten samkörde register för permanenta uppehållstillstånd med personer som registrerats som utflyttade i folkbokföringen upptäcktes 19 500 fall där ett återkallelseärende skulle öppnas.¹²⁷ Sedan hösten 2021 ska ett återkallelseärende läggas upp automatiskt när Skatteverket registrerat en person med permanent uppehållstillstånd som utflyttad från Sverige.¹²⁸ Enheterna som handlägger återkallelser på grund av upphörd bosättning ska löpande hantera dessa ärenden. Migrationsverket har också genomfört en analys av hur automatiserade system och andra handläggningsstöd kan användas mer framöver för att omhänderta ytterligare information, till exempel uppgifter om ändrat medborgarskap eller om upphörd bosättning för personer som har tidsbegränsade eller tillfälliga uppehållstillstånd. Hur det ska gå till behöver dock enligt Migrationsverket utredas vidare.¹²⁹ Se även avsnitt 5.2.1 om informationsöverföring mellan Skatteverket och Migrationsverket.

4.3.2 Ansvaret för att hantera ett tips är tydligt när det kan kopplas till en person

Granskningen tyder inte på några betydande oklarheter avseende ansvaret för att hantera ett tips när det väl har kopplats till en person med uppehållstillstånd. Migrationsverket har som huvudprincip att ett ärende om återkallelse handläggs i den region där den berörda personen bor, och företrädesvis av prövningsenheten närmast där personen är bosatt. Skälet är att det förenklar en eventuell muntlig utredning. Därför ska tipsen också vidarebefordras till närmsta prövningsenhet om de inkommit till någon annan enhet.¹³⁰ Om tipset inte går att koppla ihop med en person, registreras det i Migrationsverkets allmänna diarium.¹³¹ Det innebär i allmänhet att tipset måste lämnas utan åtgärd.

¹²⁶ År 2021 fick ytterligare en enhet ansvar för att handlägga ärenden om att återkalla permanent uppehållstillstånd för utlänningar som inte längre är bosatta i Sverige, skriftligt svar från Migrationsverket 2023-08-24.

¹²⁷ Skriftligt svar från Migrationsverket 2023-06-26. Se även intervju med handläggare och beslutsfattare vid enhet för upphörd bosättning, 2022-12-07, teamledare och enhetschef på enhet för upphörd bosättning, 2022-12-05.

¹²⁸ Intervju med teamledare och enhetschef på enhet för upphörd bosättning, 2022-12-05. Riksrevisionen noterar också att det finns en automatisering avseende personer som blivit utvisade på grund av brott. I dessa fall registreras en återkallelse av gällande uppehållstillstånd automatiskt när utvisningsdomen får laga kraft, Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634*.

¹²⁹ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634* och intervju med medarbetare vid Migrationsverket 2023-10-12.

¹³⁰ Migrationsverket, *Rutinhandboken för Besök och bosättning, Återkallelse av tillstånd, statusförklaring och visering, 2008-05-29, uppdaterad 2022-04-08*.

¹³¹ Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys, 2023-01-25.

Granskningen visar däremot på brister i hanteringen av tips som inte på ett enkelt sätt kan kopplas till en person. Fram till 2021 ansvarade Migrationsverkets ID-enhet för dessa. Enheten saknade dock ett tydligt mandat, uppdrag och rutiner för att hantera dem. När en nyskapad funktion tog över uppdraget 2021, fick de ta över ett stort antal icke-hanterade tips. Inledningsvis hade dock funktionen en mycket låg bemanning vilket ledde till långa ledtider i arbetet.¹³² Funktionens nuvarande uppdrag är bland annat att från andra myndigheter ta emot, identifiera och hantera tips som rör hot, brott och missbruk av verkets processer. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete av funktionen.¹³³ Riksrevisionen noterar dock att tipsfunktionen ännu inte nämns av de myndigheter som Riksrevisionen har intervjuat i granskningen (se vidare i kapitel 5 för informationsutbytet mellan Migrationsverket och berörda myndigheter).

4.3.3 Registreringen av tips brister

Även när ett tips som kan leda till återkallelse har registrerats i en persons akt, kan det vara svårt för handläggare att uppmärksamma tipset om personen lämnar in en ny ansökan. Handläggarna kan bara hitta tipset genom att manuellt öppna och läsa inkomna handlingar och tjänsteanteckningar i akten. För en person som vistats i Sverige länge och ansökt om uppehållstillstånd vid flera tillfällen kan antalet sådana dokument vara mycket stort. Risken för att väsentlig information inte uppmärksammas är särskilt stor när ärendet handläggs av annan enhet än den som tagit emot tipset.

Ingen korrespondenskod för tips som kan leda till återkallelse

Handlingar som inkommer till eller upprättas hos Migrationsverket kan registreras med särskilda *korrespondens*koder som anger vilken typ av handling det är frågan om. Det finns dock ingen sådan kod för tips som kan leda till återkallelse.¹³⁴

¹³² Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys 2022-09-14 och 2023-01-25. Se även Migrationsverket, *Beslut NOA/083/2022, Hantering av information rörande hot, brott och missbruk inom ramen för NOA:s uppdrag*, 2022 och Migrationsverket, *Beslut NOA/047/2022, Uppdrag om att etablera en samordnad hantering av information som rör hot, brott och missbruk av verkets processer*, 2022, Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

¹³³ Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys, 2022-09-14.

¹³⁴ Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys, 2023-01-25.

Det är också svårt att följa upp tipsen eftersom de inte registreras på ett sökbart sätt. Migrationsverket vet inte hur många tips kopplade till återkallelse som inkommer till myndigheten, var tipsen kommer ifrån eller vilka av dem som leder till åtgärd.¹³⁵ En betydande del av arbetet med återkallelseärenden görs redan när tipset bedöms, alltså innan ett ärende öppnas formellt. Att Migrationsverket inte kan följa upp medarbetares faktiska arbetsinsats kopplad till återkallelser under den fasen gör det svårt att planera, styra och resurssätta verksamheten.¹³⁶ Granskningen visar att Migrationsverket känner till bristerna i tipshanteringen och planerar att genomföra olika åtgärder, bland annat planeras framtagande av korrespondenskoder.¹³⁷

4.3.4 Domar om grova brott hanteras först vid ny ansökan

Granskningen visar att det finns brister i Migrationsverkets hantering av uppgifter om grova brott. Bristerna innebär att det kan dröja flera år innan informationen leder till återkallande av skyddsstatusförklaring, eller i värsta fall inte alls upptäcks.

När en utlänning häktas eller döms till utvisning expedierar allmänna domstolar beslutet om häktning och domen i målet till Migrationsverket.¹³⁸ Migrationsverkets förvaltningsprocessenhet i Malmö tar emot häktningsbesluten och domarna, och registrerar dem i myndighetens ärendehanteringssystem. Om personen har ett öppet ärende hos Migrationsverket underrättas handläggande enhet om häktningsbeslutet eller domen.¹³⁹ Om personen inte har något öppet ärende hos Migrationsverket leder informationen däremot inte till någon åtgärd från myndighetens sida. I de fallen kommer Migrationsverket att uppmärksamma domen först om personen ansöker om ett nytt eller förlängt uppehållstillstånd, medborgarskap eller verkställighets hinder för utvisning.¹⁴⁰ När personen har ett permanent uppehållstillstånd och inte ansöker om medborgarskap kan det innebära att en dom för ett grovt brott aldrig uppmärksammas av Migrationsverket.¹⁴¹

¹³⁵ Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys, 2023-01-25, medarbetare vid Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen, 2023-03-16.

¹³⁶ Intervju med teamledare och enhetschef vid asylenhet 1, 2023-01-17, e-post från medarbetare vid Migrationsverket, 2023-06-02.

¹³⁷ Intervju med medarbetare vid kontaktcenter, 2022-12-12, medarbetare vid enheten för operativ analys 2023-01-25. Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

¹³⁸ Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2023-02-16. Se även 7 kap. 9 § och 11 § utlänningsförordningen (2006:97).

¹³⁹ E-post från Migrationsverket 2023-05-12, 2023-07-06 och tjänsteanteckning från telefonsamtal med medarbetare vid Migrationsverket 2023-07-06.

¹⁴⁰ Besök på Migrationsverket, 2022-09-23.

¹⁴¹ E-post från Migrationsverket 2023-05-12, 2023-07-06 och tjänsteanteckning från telefonsamtal med medarbetare vid Migrationsverket 2023-07-06.

Det pågår ett arbete på Migrationsverket för att ta fram en ny rutin som innebär att häkttningsbeslut och domar i samband med att de inkommer till Migrationsverket ska uppmärksammas för uteslutande- och vägransspecialister¹⁴² för att eventuellt väcka frågan om återkallelse av statusförklaring. Enligt Migrationsverket ska rutinerna vara på plats under hösten 2023.¹⁴³

Ett uppehållstillstånd kan också återkallas om ett annat EU/EES-land har meddelat ett beslut om avvisning eller utvisning. Beslutet ska vara grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och att utlänningsantingen har dömts för ett grovt brott, är misstänkt för ett grovt brott, eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningspersonen avser att begå ett sådant brott.¹⁴⁴ Medarbetare på Migrationsverket uppger att domar från andra EU-länder kan vara svåra att få tag på. För närvarande saknas också en digital lösning för att enkelt kunna ta del av dessa domar. Sammantaget kan det innebära en risk för att dessa brott inte uppmärksammas och leder till återkallelse.¹⁴⁵ Det pågår ett arbete för att Migrationsverket framöver ska få åtkomst till indikationer på begångna brott i andra EU-länder på ett enklare sätt.¹⁴⁶

4.4 Tydliga rutiner men låg prioritering av handläggning och beslut

Granskningen visar att Migrationsverkets sätt att handlägga och besluta i återkallelseärenden inte är effektivt, samordnat eller prioriterat. It-funktioner och stöddokument är inte heller särskilt välutvecklade och uppföljningen av den rättsliga kvaliteten är svag. Trots det är det i huvudsak tydligt för medarbetare hur ett återkallelseärende ska handläggas, och arbetet görs ofta av medarbetare med god kompetens och lång erfarenhet från grundprövningen. När återkallelser framöver ska ges ökad prioritet, kan dock även mindre erfarna handläggare komma att hantera ärendena. Därmed ökar troligen behovet av välutvecklade rutiner, stöddokument och särskild kompetensutveckling.

¹⁴² Dessa specialister är erfarna beslutsfattare eller processförare som genomgått specialistutbildning rörande bland annat krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten, grova brott, terrorbrott, säkerhetshot och hot mot allmän ordning och säkerhet, e-post från medarbetare vid Migrationsverket, 2023-05-25.

¹⁴³ Tjänsteanteckning från telefonsamtal med medarbetare vid Migrationsverket 2023-07-06, e-post från medarbetare vid Migrationsverket 2023-07-06, e-post från medarbetare vid Migrationsverket, 2023-05-25 och 2023-06-26.

¹⁴⁴ 7 kap. 6 § utlänningslagen.

¹⁴⁵ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid asylenhet 2, 2023-01-19.

¹⁴⁶ Intervju med rättschef vid Migrationsverket, 2023-01-30 och skriftligt svar från Migrationsverket, 2023-09-01.

4.4.1 Ärendena har inte prioriterats och handläggningstiderna har blivit långa

Även när rätt enhet har tagit del av ett tips kan det dröja innan beslut fattas om att öppna ett ärende, och också därefter kan handläggningen dra ut på tiden. Till exempel anger en sektionschef att en tredjedel av de öppna ärendena på sektionen i mars 2023 hade öppnats 2020 eller tidigare, med det äldsta ärendet från 2016. En annan sektionschef anger att åtminstone hälften av ärendena är över 1 år gamla och det äldsta ärendet är cirka 2,5 år.¹⁴⁷ Som vi konstaterat tidigare, kan tidsåtgången påverka utfallet av ärendet. Den långa tidsåtgången leder också till att beslut om svenskt medborgarskap dröjer i väntan på handläggningen av återkallelseärendet.¹⁴⁸ Långa handläggningstider och väntan på besked medför också oro och olägenheter för den enskilda.

Ärenden kan ligga öppna länge

I januari 2023 hade Migrationsverket cirka 9 500 öppna återkallelseärenden. Av dessa avsåg drygt 8 000 uppehållstillstånd och nästan 1 400 skyddsstatusförklaring. Drygt hälften av ärendena har öppnats 2021 eller tidigare. De fyra äldsta öppna återkallelseärendena är från 2008.

Den genomsnittliga handläggningstiden för återkallelse av uppehållstillstånd ökade från 217 dagar år 2013 till 358 dagar år 2022.¹⁴⁹ Variationen är dock stor. Hälften av alla ärenden avslutades inom 95 dagar.

Långa handläggningstider kan bero på väntan på att en handläggare får tid att utreda ärendet.¹⁵⁰ Tidsåtgången kan också delvis bero på den stora variationen på kvalitet och innehåll i tipsen.¹⁵¹ Den leder till att prövningsverksamheten kan behöva lägga tid och resurser på att fortsätta utreda informationen efter att ett återkallelseärende har öppnats.

¹⁴⁷ Sammanställning av resultat av enkät till sektionschefer, 2023-04-03.

¹⁴⁸ Intervju med medarbetare vid medborgarskapsenhet, 2022-12-13.

¹⁴⁹ Det bör noteras att olika enheter registrerar ärenden vid olika tidpunkter. I vissa fall kan betydande utredningsåtgärder ha gjorts redan innan ärendet registreras, vilket alltså inte syns i handläggningstiden.

¹⁵⁰ Intervju med teamledare och enhetschef på anknytningsenhet 1, 2023-01-10, teamledare och enhetschef på anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare på asylsenhet 1, 2023-01-17, teamledare och enhetschef på arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-28 och handläggare och beslutsfattare på studerandeenhet 1, 2022-11-21.

¹⁵¹ Intervju med medarbetare vid enheten för operativ analys, 2022-09-14.

4.4.2 Det är i huvudsak tydligt hur ett ärende ska handläggas

Granskningen visar också att arbetet har organiserats på olika sätt i olika regioner och hos olika enheter. En del regioner har inrättat särskilda team med medarbetare som enbart arbetar med återkallelser. På andra ställen arbetar medarbetare inom asyl- eller tillståndsprövningen med återkallelser vid sidan av grundprövningen av ärenden. Det finns också vissa undantag från huvudprincipen. Till exempel har ansvaret för återkallelser av permanenta uppehållstillstånd vid upphörd bosättning samlats på två särskilda enheter. Sedan början av 2023 är det också särskilda medarbetare i respektive region som arbetar med efterkontroller i arbetstillståndsärenden. Dessa utreder och beslutar också om tillståndet ska återkallas som ett resultat av kontrollen.

När ett tips har registrerats på en enhet är det oftast en *beslutsfattare* som fattar beslut om att ett ärende om återkallelse ska öppnas.¹⁵² Därefter fördelar en *teamledare* eller beslutsfattare ärendet till en *handläggare*.¹⁵³ Granskningen tyder på att rutinen i dessa avseenden är relativt likartad oavsett enhet eller region.

I kapitel 2 redovisar vi översiktligt vilka utredande åtgärder Migrationsverket vidtar när de handlägger ett återkallelseärende. Vi har i granskningsarbetet inte uppmärksammat några betydande otydligheter rörande dessa. Inte heller förefaller det vara oklart för beslutsfattare vilka kriterier som beslutet om återkallelse ska baseras på. Granskningen visar också sammantaget att ärendena i stor utsträckning hanteras av erfarna medarbetare.

Granskningen tyder dock på att det finns ett visst utrymme för att utveckla stödet och kompetensutvecklingen för handläggning. Exempelvis finns det oklarheter när det gäller vilken typ av brott i annat EU-land som enligt regelverket ska leda till återkallande av uppehållstillstånd. Det finns inte heller någon samordnad kompetensutveckling när det gäller återkallelseärenden, även om olika interna utbildningar kan innehålla element som är användbara för handläggning av

¹⁵² Intervju med handläggare och beslutsfattare vid asylenhet 1 2023-01-17, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-28, teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27, handläggare och beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27.

¹⁵³ Intervju med handledare och beslutsfattare respektive teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1 2023-01-10, handledare och beslutsfattare respektive teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-28, teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27, teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 1, 2022-11-29.

återkallelser.¹⁵⁴ Riksrevisionen noterar att behovet av välutvecklade stöddokument och särskild kompetensutveckling kan förväntas öka eftersom återkallelser getts ökad prioritet i Migrationsverkets arbete. Därmed kan fler handläggare, även mindre erfarna, komma att hantera ärendena.

4.4.3 Svag kvalitetssäkring och uppföljning av handläggning och beslut

Granskningen visar att kvalitetssäkring och uppföljning av handläggning och beslut i återkallelseärendena är svag. Riksrevisionen har dock inte granskat den rättsliga kvaliteten i enskilda ärenden.

Migrationsverket följer upp den rättsliga kvaliteten för beslut i olika ärendeslag genom så kallade enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar (EKU).¹⁵⁵ Återkallelseärenden ingår dock inte i EKU.¹⁵⁶ I stället är det upp till enskilda enheter att följa upp kvaliteten i handläggning och beslut. Det sker till exempel genom att medarbetare håller sig uppdaterade på lagstiftning, rättsliga ställningstaganden och domar efter överklaganden.¹⁵⁷ Det innebär sammantaget att det inte finns någon samlad kunskap om kvaliteten i handläggning och beslut i återkallelseärenden.

¹⁵⁴ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 1, 2023-01-17, teamledare och enhetschef vid asylenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07 och handläggare och beslutsfattare vid studerandeenhet 1, 2022-11-21, utsända vid utlandsmyndighet 1, 2023-01-31, utsänd vid utlandsmyndighet 2, 2023-02-09, medarbetare vid utlandsenhet 1, 2022-12-08, och medarbetare vid utlandsenhet 1, 2022-09-30.

¹⁵⁵ Syftet med EKU är att på enhetsnivå följa upp processkvalitet och rättslig kvalitet i handläggningen. Uppföljningen genomförs vanligtvis tertiälvís av två medarbetare vid den enhet där besluten fattats, samt en medarbetare från en annan enhet. Riksrevisionen har tidigare bedömt att EKU kan användas som ett verktyg för lärande, men inte som ett mått på den rättsliga kvaliteten. Se *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden* (RiR 2021:9).

¹⁵⁶ Intervju med medarbetare vid digitaliserings- och utvecklingsavdelningen 2023-03-16 och Migrationsverkets rättschef 2023-01-30.

¹⁵⁷ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 1, 2023-01-17, teamledare och enhetschef vid asylenhet 2 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07, teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-05, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10.

Migrationsverket uppger att kvaliteten på beslut att återkalla uppehållstillstånd främst säkerställs genom tvåmansbeslut, det vill säga beslut av en handläggare och en beslutsfattare, och möjligheten för den enskilde att överklaga beslutet.¹⁵⁸ Riksrevisionen noterar dock att beslut att *inte* återkalla ett tillstånd på grund av arbete, studier eller anknytning får fattas av en person, antingen en handläggare med delegering eller en beslutsfattare, så kallade enmansbeslut. Ett beslut att *inte* återkalla ett uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl fattas dock av två personer. Vidare kan beslutet att inte öppna ett återkallelseärende på grund av ett tips fattas av en person.¹⁵⁹ Enmansbeslut kan motiveras av effektivitetsskäl. Det innebär dock en minskad kvalitetssäkring av besluten i förhållande till tvåmansbeslut. För individen positiva beslut överklagas i regel inte, vilket innebär att de därmed inte prövas i domstol. Även detta innebär en svagare kvalitetssäkring för positiva än för negativa beslut.

Riksrevisionen noterar att beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring kan ha stora konsekvenser för den som berörs. Även motsatsen, att inte återkalla ett beslut när det borde göras kan ha betydande följder för legitimiteten i migrationssystemet och för att utbetalningarna från välfärds-systemet ska vara korrekta. Det är därför viktigt att Migrationsverket säkerställer god rättslig kvalitet i handläggning och beslut. Granskningen visar att det saknas rutinmässiga kvalitetsuppföljningar, men att det åtminstone i viss mån kompenseras av lokala rutiner för handläggning, kollegialt erfarenhetsutbyte och att ärenden ofta hanteras av erfaren personal. Migrationsverket har själv noterat en risk för bristande enhetlighet i hanteringen av ärendena när organiseringen skiljer sig åt och samordning inte sker mellan regioner och berörda avdelningar.¹⁶⁰

4.4.4 Möjligheten till kvantitativa uppföljningar har förbättrats

Granskningen visar att Migrationsverket inte har följt upp återkallelseärenden på samma sätt som andra ärendeslag. I andra ärendeslag följer Migrationsverkets planeringsavdelning månatligen upp antal ärenden, förordningsstyrd

¹⁵⁸ Intervju med teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, teamledare och enhetschef vid asyl-enhet 2, teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 1. Det finns dock undantag där beslut fattas av en person. Se e-post från Migrationsverket 2023-01-13.

¹⁵⁹ E-post från Migrationsverket, 2023-01-13. Synpunkter från Migrationsverket vid faktagranskning, 2023-10-16.

¹⁶⁰ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023, Regeringsbeslut Ju2022/03634.

handläggningstid och produktivitet.¹⁶¹ Det görs inte för återkallelseärenden. Det förekommer dock att ärendena följs upp på enhets-, sektions- eller regional nivå.¹⁶² Migrationsverket framhåller behovet av relevanta indikatorer och nyckeltal för att mäta måluppfyllelsen.¹⁶³

Möjligheten till kvantitativa uppföljningar har dock förbättrats sedan 2019, när statistik om återkallelseärenden infördes i myndighetens digitala uppföljningssystem. En särskild funktion för uppföljning av ärendena har också tillkommit under våren 2023. Den särskilda funktionen innebär också att viss statistik för återkallelseärenden går att följa upp på nationell och regional nivå.¹⁶⁴

4.5 Beslut om återkallelse får inte alltid laga kraft

Nästan hälften av alla beslut om återkallelse av uppehållstillstånd saknar registrering av antingen delgivning eller laga kraft. Därmed kan personen fortsatt resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet, samt ta del av olika bidrag och andra offentliga förmåner. Det kan också leda till att andra myndigheter inte får korrekt information om en persons rätt att vistas i landet.

4.5.1 Beslut som inte delges får inte laga kraft

Granskningen visar att det ofta är svårt för Migrationsverket att delge återkallelsebeslut.¹⁶⁵ Nästan vartannat av Migrationsverkets beslut om återkallelse av uppehållstillstånd saknar uppgift om delgivning eller laga kraft. Giltighetstiden för många av dessa uppehållstillstånd har löpt ut, men registreringen saknas även för vart fjärde återkallat permanent uppehållstillstånd.¹⁶⁶ En studerandeenhet anger också att den misslyckas med delgivning i ungefär 30–50 procent av alla återkallelsebeslut. Det beror bland annat på att personer med studerandetillstånd inte alltid anmäler inflyttning till Skatteverket. Personerna blir då inte heller

¹⁶¹ Migrationsverket, *Internrevisionsrapport Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, 2021, intervju med medarbetare vid digitaliserings- och utvecklingsavdelningen 2023-03-16 och medarbetare vid planeringsavdelningen, 2022-09-09.

¹⁶² Migrationsverket, *Internrevisionsrapport Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, 2021, sammanställning av resultat av enkät till sektionscheferna, 2023-04-03.

¹⁶³ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

¹⁶⁴ Intervju med teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, teamledare och enhetschef vid asylenhet 1, 2023-01-17, skriftliga svar från Migrationsverket 2023-06-07.

¹⁶⁵ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare vid asylenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare vid studerandeenhet 1, 2022-22-21 och handläggare vid studerandeenhet 2, 2023-01-24.

¹⁶⁶ Skriftligt svar från Migrationsverket 2023-09-12 och data från Migrationsverket, Riksrevisionens bearbetning.

folkbokförda i Sverige, och därför saknar Migrationsverket ofta en aktuell adress och kontaktuppgifter.¹⁶⁷ Även utlandsmyndigheter har framfört svårigheter med att delge beslut. Kontaktuppgifter kan vara inaktuella och det kan vara svårt att få personen att inställa sig för att bli delgiven ett beslut om återkallelse. Det kan både handla om en kostsam resa till utlandsmyndigheten och att personen i fråga inte har något intresse av att beslutet ska få laga kraft.¹⁶⁸

Tidsfristen för överklagande av ett återkallelsebeslut börjar löpa först när beslutet delges, och beslutet får inte laga kraft förrän denna tidsfrist har löpt ut. När delgivningen misslyckas får beslutet därför inte laga kraft och kan inte verkställas. Det innebär att personen har kvar ett giltigt uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring. Därmed kvarstår rätten att resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet, samt ta emot offentliga förmåner och service som är kopplade till uppehållstillståndet eller skyddsstatusen. Det innebär också att arbetet som Migrationsverket har genomfört inte leder till avsedda resultat.

Riksrevisionens egen analys visar att Migrationsverket inte har registrerat datum för mer än 700 beslut om återkallade permanenta uppehållstillstånd som delgetts genom kungörelse. Därmed går det inte att avgöra om besluten fått laga kraft.

Exempel: beslut om återkallelse av permanent uppehållstillstånd som inte har delgetts

Det förekommer att beslut om återkallelse av permanent uppehållstillstånd delges först när personen besöker en utlandsmyndighet för att förnya sitt uppehållstillståndskort. Eftersom beslutet inte fått laga kraft, kan personen då överklaga det. Den genomsnittliga handläggningstiden hos migrationsdomstolarna för överklaganden av återkallelser uppgår till över 240 dagar. Under tiden för överklagandet har personen fortfarande ett giltigt uppehållstillstånd. Migrationsverket måste därför utfärda det nya uppehållstillståndskortet, och personen har fortsatt rätt att komma in i landet.¹⁶⁹ Det har hänt att personen då kunnat upphäva skälet till återkallelsen genom att visa för domstolen att den återigen är bosatt i landet.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Intervju med handläggare vid studerandeenhet 2, 2023-01-24 och beslutsfattare/teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, 2023-01-23.

¹⁶⁸ Intervju med utsända vid utlandsmyndighet 1, 2023-01-31, lokalanställd vid utlandsmyndighet 1, 2023-01-31, utsänd vid utlandsmyndighet 2, 2023-02-09, lokalanställda vid utlandsmyndighet 2, 2023-02-10 och medarbetare vid utlandsenhet 1 2022-09-30.

¹⁶⁹ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07.

¹⁷⁰ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07, teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-05, lokalanställda vid utlandsmyndighet 2, 2023-02-10 och teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-28.

4.5.2 Migrationsverket delger inte alltid besluten effektivt

En myndighet som fattar ett beslut bestämmer hur den berörda ska underrättas om beslutet. Underrättelse får ske genom delgivning.¹⁷¹ Sättet att delge beslutet kräver en avvägning mellan effektivitet för myndigheten och rättssäkerhet för den enskilde. Granskningen visar att Migrationsverket inte alltid väljer det mest lämpliga sättet att delge beslut i återkallelseärenden.

Det finns många olika sätt att delge ett beslut

Delgivning är ett sätt för myndigheter att säkerställa att den som berörs av ett ärende har fått del av ett beslut eller annan viktig information. Det finns många olika sätt att delge handlingar. Myndigheten ska välja en lämplig form för delgivningen.¹⁷² För Migrationsverket kan till exempel följande sätt vara aktuella:

Vanlig delgivning innebär att beslutshandlingen skickas eller lämnas till delgivningsmottagaren. Mottagaren måste, vanligtvis genom rekommenderat brev, bekräfta att handlingen har tagits emot.

Muntlig delgivning sker genom att innehållet i beslutshandlingen läses upp för delgivningsmottagaren.

Förenklad delgivning innebär att myndigheten skickar beslutshandlingen till personen i fråga, och nästa arbetsdag skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Ett kontrollmeddelande behöver inte skickas om handlingen skickas på elektronisk väg. Mottagaren behöver inte skicka in något bevis på att handlingen har mottagits.¹⁷³

Stämningsmannadelgivning sker normalt genom att myndigheten ber en annan myndighet eller person med stämningsmannabehörighet, till exempel Polismyndigheten, att lämna beslutshandlingen till mottagaren. Stämningsmannadelgivning används främst när myndigheten inte har kunnat delge beslutet på annat sätt.

Kungörelsedelgivning sker genom att beslutshandlingen hålls tillgänglig hos myndigheten eller på annan plats. Ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll ska publiceras i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i en lokaltidning.

¹⁷¹ Se 33 § förvaltningslagen och 33 kap. 3 a § rättegångsbalken (1942:740).

¹⁷² Se 2 § tredje stycket delgivningslagen (2010:1932). Se även Domstolsverket, "Delgivning", hämtad 2023-07-04 samt Skatteverket, "Delgivningssätt", hämtad 2023-07-25.

¹⁷³ Förenklad delgivning används normalt sett inte till personer som är bosatta utomlands, se NJA 2006, s. 588.

Granskningen visar att olika enheter inom Migrationsverket delger beslut på olika sätt. Skillnaderna framstår inte alltid som motiverade. En del prövningsenheter tillämpar vanlig delgivning eller muntlig delgivning av återkallelsebeslut. Andra enheter tillämpar förenklad delgivning med brev. Vissa använder förenklad delgivning bara när beslutet är att uppehållstillståndet *inte* återkallas. En del enheter försöker i första hand att själva delge beslutet, men kan be att en mottagningsenhet nära personens bostadsort genomför delgivningen. Granskningen tyder dock på att mottagningsenheter sällan har bättre möjligheter att få tag på personen. Därmed kan metoden leda till dubbelarbete där två enheter gör samma sak efter varandra.¹⁷⁴

När ett permanent uppehållstillstånd återkallas på grund av upphörd bosättning och personen befinner sig utomlands är det utlandsmyndigheter som ska delge beslutet.¹⁷⁵ Det sker företrädesvis genom så kallad vanlig delgivning med rekommenderat brev. Sedan 2019 har enheterna för upphörd bosättning också möjlighet att delge återkallelsebeslut genom rekommenderat brev till personer som befinner sig i Europa.¹⁷⁶ Om det inte är möjligt att få mottagningsbevis genom posten i landet, ombeds personen inställa sig vid utlandsmyndigheten för muntlig delgivning. Delgivning via telefonsamtal förekommer också, trots att Migrationsverkets rättsavdelning har avrått från det. Om utlandsmyndigheten misslyckas med delgivningen övergår ansvaret till medarbetare vid enheterna för upphörd bosättning för att göra en kungörelsedelgivning.¹⁷⁷

När en person med arbetstillstånd byter arbetsgivare eller bransch ska det gamla arbetstillståndet återkallas i samband med att ett nytt beviljas. Återkallelsen delges dock inte alltid, trots att det ska göras. Det leder till att personen har två giltiga

¹⁷⁴ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid asylenhet 1, 2023-01-17, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27, beslutsfattare/teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, 2023-01-23.

¹⁷⁵ Om det finns ett ombud i Sverige underrättar dock Migrationsverket ombudet om beslutet, se Migrationsverket, Rutinhandboken för Besök och bosättning – Underrättelse om beslut, 2011-12-13, uppdaterad 2021-11-02.

¹⁷⁶ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07. Möjligheten infördes i samband med att Migrationsverket år 2019 upptäckte en stor mängd ärenden från Skatteverket. Besluten innebar också att en stor mängd återkallelseärenden behövde delges. Långa handläggningstider för delgivning uppstod då vid utlandsmyndigheterna.

¹⁷⁷ Migrationsverket, UM-net – Underrättelse om beslut i tillståndsärenden, mottagen 2022-12-08. Intervju med handläggare och beslutsfattare vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07, utsända vid utlandsmyndighet 1, 2023-01-31, lokalanställd vid utlandsmyndighet 1, 2023-01-31, utsänd vid utlandsmyndighet 2, 2023-02-09, lokalanställda vid utlandsmyndighet 2, 2023-02-10, medarbetare vid utlandsenhet 2 2022-12-08 och tjänsteanteckning från samtal med enhetschef vid Migrationsverket, 2023-04-11.

tillstånd för att arbeta i olika branscher eller hos olika arbetsgivare, och också får ha kvar sitt gamla uppehållstillståndskort med felaktiga uppgifter.¹⁷⁸

4.5.3 Alla möjligheter till delgivning utnyttjas inte

Kungörelsedelgivning är ofta det sista sättet att delge ett beslut när en myndighet har uttömt möjligheterna att få tag på mottagaren. Migrationsverket använder kungörelsedelgivning bara vid beslut när permanent uppehållstillstånd återkallats och personen inte längre är bosatt i landet.¹⁷⁹ Metoden kan dock enligt lagstiftningen även användas om personen vistas i Sverige.¹⁸⁰ Medarbetare har lyft att fler beslut kan bli delgivna om Migrationsverket använder kungörelsedelgivning även till personer som antas befinna sig i Sverige.¹⁸¹

Migrationsverket utnyttjar inte heller möjligheten till stämningsmannadelgivning. Därför får till exempel en gränskontrollant inte delge Migrationsverkets beslut om återkallat uppehållstillstånd för en person som anländer till Sverige. I stället uppmanas personen att själv kontakta Migrationsverket för att bli delgiven sitt beslut. Inom ramen för ett samverkansprojekt med gränspolisens har en prövningsenhet föreslagit att beslut ska kunna delges av Polismyndigheten.¹⁸² Migrationsverket har ännu inte fattat något beslut med anledning av förslaget.¹⁸³

Riksrevisionen noterar också att bestämmelsen om förenklad delgivning är teknikneutral och inte hindrar att handlingen eller kontrollmeddelandet skickas till delgivningsmottagaren på annat sätt än med post, till exempel e-post eller tjänsten Mina meddelanden.¹⁸⁴ Sedan 2022 krävs inte heller ett kontrollmeddelande när en

¹⁷⁸ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27, Skriftligt svar från Migrationsverket, 2023-05-12.

¹⁷⁹ Skriftligt svar från Migrationsverket, 2023-05-25. Se även Migrationsverket, *Rutinhandboken för Besök och bosättning – Underrättelse om beslut*, 2011-12-13, uppdaterad 2021-11-02.

¹⁸⁰ Tjänsteanteckning från samtal med Migrationsverket, 2023-04-14. Se också Skatteverket, "Delgivningssätt", hämtad 2023-07-25. Se även 48 § delgivningslagen.

¹⁸¹ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare vid asylsenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare vid studerandeenhet 1, 2022-11-21, handläggare vid studerandeenhet 2, 2023-01-24 och beslutsfattare/teamledare och enhetschef, 2023-01-23.

¹⁸² Intervju med teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, 2023-01-23 och intervju med gruppchef och gränspolis vid gränspolisenshet D, 2023-02-17. Se även Migrationsverket, *Samarbete mellan Migrationsverket, GPE, LNU om studerandearbetsutredningen*, bilaga till e-post 2023-02-01.

¹⁸³ Skriftligt svar från Migrationsverket, 2023-03-31.

¹⁸⁴ Se prop. 2021/22:279 s. 34–37 och prop. 2009/10:237 s. 137. Mina meddelanden är en digital lösning som gör det möjligt för enskilda att ta emot meddelanden från myndigheter som är anslutna till tjänsten i en säker digital brevlåda. Tjänsten tillhandahålls av Myndigheten för digital förvaltning. Frågan om en obligatorisk digital myndighetsbrevlåda för bland annat delgivning utreds för närvarande och hanteras av Postfinansieringsutredningen (dir. 2023:7).

förenklad delgivning har skett elektroniskt.¹⁸⁵ Migrationsverket utnyttjar dock inte möjligheten till elektronisk delgivning.

En studerandeenhet har också föreslagit att förenklad delgivning ska användas i samtliga studerandeärenden.¹⁸⁶ En förutsättning för förenklad delgivning är dock att den sökande i förväg har informerats om att delgivningssättet kan komma att användas. Därför kan det för närvarande bara användas i studerandeärenden där sökande har behövt komplettera ärendet och därmed varit i kontakt med Migrationsverket efter ansökan.¹⁸⁷

4.6 Svaga rutiner för att meddela andra myndigheter om återkallelser

Som framgår i avsnitt 1.3 ska Migrationsverket i vissa fall meddela Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om förhållanden som rör bland annat felaktig folkbokföring eller felaktiga utbetalningar. Underrättelse till Skatteverket ska ske genom att medarbetare skickar in ett formulär via Skatteverkets hemsida. Migrationsverket har ännu ingen teknisk lösning för automatisk överföring av dessa beslut.¹⁸⁸ När Migrationsverket återkallar ett permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning och om personen är folkbokförd i Sverige uppger myndigheten att de skickar första sidan av beslutet till Skatteverket.¹⁸⁹ När uppehållstillstånd återkallas av andra anledningar finns det medarbetare som uppger att de meddelar Skatteverket om det finns indikation på felaktig folkbokföring.¹⁹⁰

En förutsättning för att Migrationsverket ska lämna uppgift om beslut om återkallelser till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är att berörda handläggare känner till att dessa behöver uppgiften.¹⁹¹ För intervjuade medarbetare är det något oklart om, när och hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

¹⁸⁵ Se 22 § delgivningslagen. Se även prop. 2021/22:279, bet. 2022/23:JuU2, rskr. 2022/23:16.

¹⁸⁶ Se 24 § första stycket delgivningslagen samt Migrationsverket, *Förbättringsförslag om förenklad delgivning i studerandeärenden*, se även e-post från Migrationsverket, 2023-02-01.

¹⁸⁷ Skriftligt svar från Migrationsverket, 2023-03-31 och tjänsteanteckning från samtal med Migrationsverket, 2023-04-14. Se även 24 § andra stycket delgivningslagen.

¹⁸⁸ Migrationsverket, *Handboken för processområde asyl*, 2023.

¹⁸⁹ E-post från Migrationsverket, 2023-05-25, intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-05 och 2022-12-07.

¹⁹⁰ Intervju med handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-22 och 2022-11-28.

¹⁹¹ Se 17 kap. 3 § utlänningslagen och 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen samt prop. 2007/08:160, s. 170.

ska meddelas vid återkallelsebeslut. Vissa medarbetare meddelar endast vid misstanke om felaktiga utbetalningar, medan andra uppfattar att återkallelsebeslut ska skickas till Försäkringskassan när de fått laga kraft. Det finns också medarbetare som tror att återkallelsebeslut skickas automatiskt till bland andra Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Enligt medarbetare behöver det därför tydliggöras i Migrationsverkets rutiner om återkallelsebeslut ska meddelas andra myndigheter och i så fall hur, när och vilken funktion som ska göra det. Till exempel är det inte tydligt om medarbetare ska invänta laga kraft innan beslutet ska skickas och i så fall vilken funktion som har ansvar för att bevaka ärendet.¹⁹²

Vad gäller återkallelse av skyddsstatusförklaring är det inte tydligt för Migrationsverket om de har någon underrättelseskyldighet gentemot andra myndigheter.¹⁹³ Migrationsverkets rättsavdelning bedömer dock att det saknas lagstöd för Migrationsverket att på eget initiativ meddela andra myndigheter när statusförklaringen återkallas.¹⁹⁴ För närvarande pågår ett arbete på Migrationsverket för att sammanställa en förteckning av information som de överför till andra myndigheter, samt information som andra myndigheter överför till Migrationsverket.¹⁹⁵

¹⁹² Intervju med handläggare och beslutsfattare vid asylenhet 1, 2023-01-17, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid asylenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07 och 2022-12-05, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1, 2022-11-22 och 2022-11-28, handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid arbetstillståndsenhet 2, 2023-01-27 samt Migrationsverket, *Rutinhandbok för Återkallelse av tillstånd, statusförklaring och visering*, 2022.

¹⁹³ Skriftligt svar från Migrationsverkets rättschef, 2023-02-17.

¹⁹⁴ E-post från Migrationsverket, 2023-02-27. Se också Migrationsverket, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)*, Dnr 1.3-2022-18143.

¹⁹⁵ E-post från Migrationsverket, 2023-05-25.

5 Informationsutbyte mellan myndigheterna

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Flera statliga myndigheter har information som Migrationsverket behöver för att kunna initiera och utreda återkallelser. Flera myndigheter behöver också kunna kontrollera om en person har rätt att vistas i landet för att kunna fatta korrekta beslut i sin respektive verksamhet. Riksrevisionen har granskat samverkan och informationsutbyte mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges domstolar, Sveriges lärosäten och Säkerhetspolisen gällande information som rör återkallelser.

Granskningen visar att myndigheterna har information som kan leda till återkallelser men som de i dagsläget inte lämnar till Migrationsverket.

Exempelvis:

- Skatteverket meddelar inte Migrationsverket när de konstaterar att folkbokföringsuppgifter strider mot villkoren för en persons uppehållstillstånd.
- Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten meddelar inte Migrationsverket när de konstaterar att en person med uppehållstillstånd har flyttat från Sverige.

Skälen till att information inte lämnas till Migrationsverket är flera, bland annat följande:

- De granskade myndigheterna saknar underrättelseskyldighet gentemot Migrationsverket och har därmed inte rättsliga förutsättningar att på eget initiativ lämna uppgifter om individer.
- De granskade myndigheterna har olika kunskap om Migrationsverkets behov av information.
- Det saknas ofta tekniska lösningar för enkelt informationsutbyte.

Som det framgår i kapitel 4 meddelar Migrationsverket i regel inte de granskade myndigheterna beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller skyddsstatus på ett effektivt sätt. Därför behöver myndigheterna i stället ha effektiva metoder för att kontrollera uppehållstillståndets giltighet.

Granskningen visar att detta brister i flera av de granskade verksamheterna, till exempel på följande vis:

- Försäkringskassan kontrollerar uppehållstillstånd den första gången en person ansöker om en förmån. Vid senare ansökningar och utbetalningar använder Försäkringskassan ofta sparade uppgifter om uppehållstillstånd.
- Pensionsmyndigheten gör inga efterkontroller av uppehållstillstånd i beviljade pensionsförmåner. Det innebär att uppehållstillstånd och skyddsstatusförklaring bara kontrolleras vid ansökan om pension, om inte Pensionsmyndigheten får impulser utifrån om att kontroll behöver göras.

5.2 Myndigheter lämnar inte alltid information som Migrationsverket behöver för att initiera återkallelseärenden

Flera myndigheter kommer löpande i kontakt med information som skulle kunna leda till att Migrationsverket initierar ett återkallelseärende. Det är dock vanligt att myndigheterna inte lämnar vidare uppgifter som Migrationsverket skulle behöva. Andra gånger kan informationen dröja länge. Att information inte lämnas till Migrationsverket beror på bristande rättsliga förutsättningar för informationsutbyte, låg medvetenhet om vilka uppgifter som Migrationsverket behöver samt avsaknad av rutiner och tekniska verktyg för att föra över informationen. Dessa utvecklas vidare i avsnitt 5.3.

5.2.1 Skatteverket informerar inte Migrationsverket om motstridiga folkbokföringsuppgifter

Migrationsverket är en av de myndigheter som tar del av Skatteverkets folkbokföringsuppgifter genom informationstjänsten Navet.¹⁹⁶ Uppgifterna i Navet uppdateras varje natt med eventuella ändringar i folkbokföringsdatabasen.¹⁹⁷ Sedan 2019 får Migrationsverkets handläggare vid enheten för upphörd bosättning en automatisk impuls från Navet när en person med permanent uppehållstillstånd registreras som utvandrad i folkbokföringen. När en person flyttar från Sverige kan det dock dröja innan Skatteverket registrerar personen som utvandrad. I folkbokföringen anges endast datumet för beslutet, även om personen i verkligheten har lämnat landet långt tidigare.¹⁹⁸ Migrationsverket får därför inte

¹⁹⁶ Se 2 kap. 8 § lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2023-03-07.

¹⁹⁸ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-11-07.

veta den verkliga tidpunkten för utflyttningen, vilket kan ha betydelse för utredningen av återkallelseärendet.

Andra signaler om bristande samstämmighet mellan folkbokföringsuppgifter och villkoren för uppehållstillståndet når heller inte Migrationsverket. Genom underrättelseskyldigheten i folkbokföringslagen¹⁹⁹ får Skatteverket årligen in omkring 100 000 underrättelser om förmodat oriktiga uppgifter i folkbokföringen. Uppgifterna kommer från myndigheter och enskilda och kan röra felaktig adress, men även felaktigheter i födelsetid, civilstånd, medborgarskap eller släktskap. I vissa fall kan uppgifterna stå i strid med uppgifter som personen tidigare har lämnat till Migrationsverket som grund för uppehållstillståndet eller skyddsstatusen. Skatteverket uppger dock att de endast utreder en mindre andel av dessa, framför allt när en person riskerar att komma till skada eller om det finns stor risk för fel i välfärdssystemen. Oavsett om Skatteverket utreder underrättelsen eller inte lämnar man inte informationen vidare till Migrationsverket.²⁰⁰

Handläggare av folkbokföringsärenden kommer i kontakt även med andra typer av information som skulle kunna initiera ett återkallelseärende hos Migrationsverket. Det kan till exempel röra sig om att en anhöriginvandrare inte folkbokför sig tillsammans med anknytningspersonen, eller att en student eller arbetstagare vill folkbokföra sig i en annan del av landet än lärosätet eller arbetsstället som anges på uppehållstillståndskortet. Medarbetare som arbetar med folkbokföring efter invandring uppskattar att de vid grovt räknat 340–1 000 tillfällen per år noterar uppgifter som skulle kunna leda till att uppehållstillståndet återkallas.²⁰¹

Handläggarna inhämtar då ofta ytterligare information från Migrationsverket, men lämnar inte själva uppgifter till Migrationsverket.²⁰² Företrädare för Skatteverket betonar att en person som bor i Sverige ska folkbokföras med rätt uppgifter även om dessa uppgifter strider mot förutsättningarna för uppehållstillståndet.²⁰³

Det händer också att personer vill ändra uppgifter i folkbokföringen som de tidigare har lämnat till Migrationsverket, om till exempel familjeförhållanden, födelseland eller medborgarskap. Folkbokföringshandläggare som Riksrevisionen har intervjuat uppger att de utreder uppgifterna och jämför med vad som uppgavs både till Skatteverket och Migrationsverket i samband med invandring. Vidare uppger man att det är svårt att ändra folkbokföringsuppgifter och det krävs mycket

¹⁹⁹ Se 32 c § första stycket folkbokföringslag (1991:481).

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17.

²⁰¹ E-post från Skatteverket, 2023-03-06.

²⁰² Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17.

²⁰³ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17 och 2023-02-15.

för att den enskilde ska motbevisa hur och på vilket sätt det man uppgav från början är felaktigt. Uppgifter som framkommer i utredningen lämnas inte vidare till Migrationsverket.²⁰⁴ Beslutade ändringar av folkbokföringsuppgifter registreras dock i Navet, som Migrationsverket har tillgång till. Som avsnitt 4.3.1 beskriver analyserar Migrationsverket för närvarande hur automatiserade system kan användas mer för att omhänderta denna information i arbetet med återkallelser. Myndigheten uppger att frågan behöver utredas vidare, men menar att begränsningar finns i vad som är tekniskt möjligt och hur träffsäker informationen är.²⁰⁵

5.2.2 Flera myndigheter saknar rättsliga förutsättningar för att lämna information som rör återkallelser

Skälet till att Skatteverket inte på eget initiativ lämnar uppgifter till Migrationsverket är att Skatteverket saknar underrättelseskyldighet för detta. Därför kan uppgifter om individer bara lämnas med stöd av den så kallade generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen.²⁰⁶

Generalklausulen

Generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen innebär att sekretessbelagd uppgift får lämnas av en myndighet till en annan om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.²⁰⁷ Generalklausulen är inte avsedd för ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. Sådant ska i regel vara särskilt författningsreglerat.²⁰⁸

Företrädare för både Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betonar att generalklausulen ska tolkas restriktivt.²⁰⁹ Varje beslut att lämna en uppgift till Migrationsverket på eget initiativ med stöd av generalklausulen ska grundas på en individuell intresseavvägning. Hos Skatteverket görs avvägningen

²⁰⁴ Intervju med företrädare för Skatteverkets folkbokföring, 2023-03-07.

²⁰⁵ Migrationsverket, *Slutrapport Regeringsuppdrag Ju2022/03634* och intervju med företrädare för Migrationsverket, 2023-10-12.

²⁰⁶ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17.

²⁰⁷ Se 10 kap. 27 § första stycket offentlighets- och sekretesslag (2009:400), och prop. 1979/80:2 Del A s. 90.

²⁰⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 327 och 81.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17, intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-10-04 och intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-11-07.

med hjälp av myndighetens centrala rättsavdelning. Att pröva frågan om utlämnande vid vart och ett av tillfällena när folkbokföringen upptäcker möjliga missförhållanden skulle innebära en hög arbetsbelastning för såväl folkbokföringen som rättsavdelningen. Med gällande praxis skulle informationen troligen inte lämnas ut i de allra flesta fallen. Därför väljer handläggare i regel att inte pröva om uppgiften kan lämnas ut.²¹⁰

Även Polismyndigheten hänvisar till generalklausulen som det rättsliga stöd de har för att på eget initiativ lämna uppgifter till Migrationsverket som kan leda till att återkallelse initieras.²¹¹ Riksrevisionen konstaterar dock att Polismyndigheten tycks göra en annan tolkning av bestämmelserna, som inte hindrar dem från ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter. Sådant rutinmässigt utlämnande av uppgifter till Migrationsverket förekommer till exempel vid fördjupade inresekontroller.²¹²

5.2.3 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten meddelar inte Migrationsverket när bosättning i Sverige har upphört

Även Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör bosättningsutredningar i samband med att de utreder om en person har rätt till bosättningsbaserade förmåner. De kan då få del av information som skulle kunna leda till återkallelseärenden hos Migrationsverket, framför allt när de konstaterar att bosättningen i Sverige har upphört. Det kan också röra sig om att en person med skyddsstatus förklaring vistas i sitt hemland, eller att en person rapporterar en annan civil status till Försäkringskassan än till Migrationsverket. Ingen av myndigheterna har dock någon sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att lämna uppgifter på eget initiativ till Migrationsverket, utöver generalklausulen. Därför lämnas informationen normalt inte vidare.²¹³ Granskningen visar också att Försäkringskassan saknar rutinmässiga vägar för uppgiftslämning till Migrationsverket. I stället sker eventuella kontakter på initiativ av den enskilde handläggaren.²¹⁴

²¹⁰ Intervju med företrädare för Skatteverket 2022-11-17 och med Skatteverkets folkbokföring, 2023-02-15.

²¹¹ Skriftligt svar från Gränspolissektionen Noa, 2022-12-20 och 2023-06-21.

²¹² Gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23.

²¹³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-10-04 och intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-11-07.

²¹⁴ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-10-04.

5.2.4 Lärosäten meddelar sällan Migrationsverket när studenter inte studerar

Lärosäten för högre utbildning har uppgifter om tredjelandsstudenters studieavgifter, registrering på kurser och studieresultat. En del av uppgifterna registreras i det nationella studieregistret Ladok. Därifrån får Migrationsverket automatiska impulser vid vissa händelser, såsom återbetalning av studieavgift, registrerade avbrott, återbud, studieuppehåll eller avstängning på grund av obetalda studieavgifter.²¹⁵ Migrationsverket kan då initiera en återkallelse av uppehållstillståndet (se avsnitt 4.3.1). I Ladok registreras dock inte ”ickehändelser” såsom att en student inte registrerar sig för en kurs i tid för att ta sin plats i anspråk. Dessa uppgifter skulle lärosätena behöva lämna manuellt till Migrationsverket, men så sker i regel inte.²¹⁶ Migrationsverket har inte heller rätt att ta del av alla uppgifterna digitalt. Det gäller exempelvis registrerade studieresultat.²¹⁷

Vilka uppgifter som Migrationsverket har rätt att ta del av framgår av förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.²¹⁸ Regeringen har gett Universitetskanslersämbetet i uppdrag att genomföra en översyn av förordningen. Förslagen kommer att beredas i Regeringskansliet efter att uppdraget har slutredovisats.²¹⁹

Riksrevisionen konstaterar att det är svårt även för lärosätena själva att veta i vilken omfattning en student bedriver sina studier. Det är ovanlig med närvaroplikt vid högre studier, och det är också ofta möjligt att byta kurser och inriktningar under ett pågående studieår. Det kan därför dröja innan lärosätet noterar att en student uteblir från undervisning och tentamina. Även om ett lärosäte skulle utreda en students aktivitetsnivå lämnas informationen i regel inte vidare till Migrationsverket, varken digitalt eller manuellt.²²⁰

Under perioden höst 2018 till vår 2023 har Migrationsverket genomfört ett pilotprojekt med fem lärosäten²²¹ för ökad uppgiftslämning och förbättrad samverkan. I projektet meddelar lärosäten Migrationsverket vissa indikatorer på att studenten

²¹⁵ Intervju med företrädare för Ladokkonsortiet, 2022-08-11 och 2022-11-11.

²¹⁶ Intervju med företrädare för Linnéuniversitetet, 2023-02-21.

²¹⁷ Intervju med företrädare för Ladokkonsortiet, 2022-11-11.

²¹⁸ Se 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

²¹⁹ Skriftliga svar från Regeringskansliet 2023-06-16.

²²⁰ Intervju med företrädare för Ladokkonsortiet, 2022-11-11 och intervju med företrädare för Linnéuniversitetet, 2023-02-21.

²²¹ I projektet ingår Jönköping University, Kungliga tekniska högskolan, Linnéuniversitetet, Lunds universitet och Umeå universitet.

inte bedriver sina studier på heltid.²²² Medarbetare upplever att pilotprojektet både har förbättrat inflödet av uppgifter till Migrationsverket och tydliggjort för lärosäten vilka omständigheter som kan leda till återkallelse och därmed vilken information Migrationsverket behöver få.²²³ Migrationsverket har efter pilotprojektets avslutande beslutat att ta fram en överenskommelse för att tillämpa metoden för avbrottsrapportering vid så många lärosäten som möjligt.²²⁴

Både Migrationsverket och Polismyndigheten har uppmärksammat att uppehållstillstånd för studier missbrukas i syfte att komma till Sverige eller Schengenområdet för att arbeta. Det är möjligt eftersom en person med studerandetillstånd får arbeta i Sverige utan samma krav och kontroller på lön och arbetsvillkor som gäller för reguljär arbetskraftsinvandring. Studerande får också ta med anhöriga som även de får rätt att arbeta.²²⁵ Därmed kan studerandetillstånd användas för att kringgå regelverket för den reguljära arbetskraftsinvandringen. Riksrevisionens granskning tyder på att omfattningen av detta är betydande. Som framgår i avsnitt 3.2.4 har var fjärde folkbokförd person med uppehållstillstånd för studier inte uppfyllt villkoren för tillståndet.

5.2.5 Polismyndigheten lämnar inte alltid uppgifter till Migrationsverket

Polismyndigheten kommer i många olika sammanhang i kontakt med tredjelandsmedborgare och kan då få information som skulle kunna leda till återkallelse av ett uppehållstillstånd eller en skyddsstatusförklaring. Till exempel kan polisen vid arbetsplatskontroller, trafikkontroller och i ingripande-verksamheten komma i kontakt med tredjelandsmedborgare som arbetar utan arbetstillstånd eller lever under falsk identitet.²²⁶ Utlänningsärenden uppfattas dock ofta som en oattraktiv och nedprioriterad arbetsuppgift vid lokalpolisområden och det är ovanligt att uppgifter utreds och lämnas till Migrationsverket. Det beror

²²² Intervju med företrädare för Linnéuniversitetet, 2023-02-21, Migrationsverket 2022-10-14 "Standard för hantering av bekräftade och förmodade avhopp under pilot tvååriga tillstånd för avgiftsskyldiga programstudenter".

²²³ Intervju med handläggare samt teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 2, med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid studerandeenhet 1, intervju med företrädare för Linnéuniversitetet, 2023-02-21.

²²⁴ Migrationsverket, Föredragningsunderlag för beslut av Migrationsverkets rättschef, 2023-02-01 och Migrationsverket 2023, *Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier*, Dnr. 1.1.1.2-2023-15830.

²²⁵ Migrationsverket 2022: "Missbruk av uppehållstillstånd för studier." Analysrapport från enheten för operativ analys, Dnr: 1.3.4-2022-14601 och intervju med företrädare för Gränspolis enheten Region Syd, 2023-02-17.

²²⁶ Gruppintervju lokalpolisområde B, 2023-01-16, gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23, gruppintervju gränspolis enhet D, 2023-02-17.

bland annat på att utlänningsärenden är tidskrävande och arbetet inte upplevs ge resultat.²²⁷ Polismyndigheten har inte heller några nationella rutiner för att lämna information till Migrationsverket som skulle kunna leda till återkallelse.²²⁸

Till skillnad från lokalpolisområdena är gränspolisen²²⁹ en viktig källa till information för Migrationsverkets arbete med återkallelser.²³⁰ Gränspolisen får i samband med fördjupade gränskontroller ibland kunskap om att en person har vistats långa perioder utomlands eller besökt ett land som man har angett skyddsbehov från. Sådan information lämnas regelbundet till Migrationsverket.²³¹ Även i samband med inre utlänningskontroller kan gränspolisen få uppgifter som kan leda till att Migrationsverket bör initiera en återkallelse.²³² Det krävs dock indikationer på brott mot utlänningslagen för att polisen ska kunna genomföra fördjupad kontroll vid en inre utlänningskontroll.²³³

Visst informationsutbyte mellan Polismyndigheten och Migrationsverket sker även inom ramen för samverkansgrupper mot till exempel organiserad brottslighet, människohandel och arbetslivskriminalitet. Riksrevisionen har dock tidigare pekat på att utbytet i stor utsträckning utgörs av underlag med generella analyser. Information om enskilda ärenden når bara sällan fram till handläggare och beslutsfattare som skulle kunna använda den som underlag till beslut.²³⁴

²²⁷ Gruppintervju lokalpolisområde A, 2023-01-12, gruppintervju lokalpolisområde B, 2023-01-16, gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23.

²²⁸ Skriftligt svar från Gränspolissektionen Noa, 2022-12-20.

²²⁹ Gränspolisen är en del av Polismyndigheten, med huvuduppgiften att bedriva gränskontroll, inre utlänningskontroll och arbeta med verkställighetsärenden och förvar. Verksamheten bedrivs dels av Gränspolissektionen inom Polismyndighetens Nationella operativa avdelning, dels av gränspolisenheter och gränspolissektioner i polisregionerna.

²³⁰ Intervju med handläggare och beslutsfattare samt teamledare och enhetschef vid anknytningsenhet 1, 2023-01-10, handläggare och beslutsfattare vid anknytningsenhet 2, 2023-01-11, handläggare och beslutsfattare vid asylprövningsenhet 2, 2023-01-19, handläggare och beslutsfattare, 2022-12-0 samt teamledare och enhetschef vid enheten för upphörd bosättning, 2022-12-07.

²³¹ Gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23.

²³² Gruppintervju lokalpolisområde B, 2023-01-16, gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23, gruppintervju gränspolisenhet D, 2023-02-17.

²³³ Gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23.

²³⁴ Se Riksrevisionen 2022, *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning*, RiR 2022:21.

5.2.6 Arbetsförmedlare vet sällan vad som är relevant för Migrationsverket

Arbetsförmedlare kan komma i kontakt med personer med arbetstillstånd vars anställning har upphört eller aldrig existerat. Arbetsförmedlingen kan också få information om längre utlandsvistelser eller att en person inte är bosatt på sin folkbokföringsadress. Uppgifterna lämnas dock i regel inte vidare till Migrationsverket. Detta beror bland annat på att medarbetare har svårt att veta vilka uppgifter som är till nytta för Migrationsverket och begränsade möjligheter att kontrollera uppgifterna, vilket utvecklas vidare i avsnitt 5.3.4.²³⁵

Denna erfarenhet delas av flera myndigheter. Företrädare för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten framför att deras personal sällan vet vilken information Migrationsverket behöver. Att informera andra myndigheter är inte heller alltid en prioriterad arbetsuppgift.²³⁶ Granskningen visar dock på att det även finns verksamheter där kunskapen om Migrationsverkets behov är god. Säkerhetspolisen, folkbokföringen på Skatteverket och gränspolisen hos Polismyndigheten är exempel på det.²³⁷

5.2.7 Konsulär sekretess begränsar utrikesdepartementets personal

Utrikesdepartementet kan genom sin konsulära verksamhet få uppgifter om att tredjelandsmedborgares bosättning i Sverige har upphört. Det kan till exempel röra sig om personer som sitter frihetsberövade i utlandet och som önskar konsulärt stöd. Det kan också röra sig om tredjelandsmedborgare som söker hjälp för att förlänga sitt uppehållstillstånd via en svensk utlandsmyndighet. Utrikesdepartementet kan också kopplas in när en förälder fört sitt barn utomlands mot den andra förälderns vilja. Det kan då komma fram att den bortförande föräldern har permanent uppehållstillstånd men inte längre bor i Sverige. I en mängd olika typer av fall kan Utrikesdepartementet bli kontaktade för att ge konsulärt stöd och ibland komma i kontakt med information som skulle kunna leda till återkallelseärenden hos Migrationsverket.²³⁸

²³⁵ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-10-03.

²³⁶ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-10-04, Arbetsförmedlingen, 2022-10-03, Pensionsmyndigheten 2022-11-07.

²³⁷ Intervju med företrädare för Säkerhetspolisen, 2022-12-13, Skatteverket, 2022-11-17, 2023-02-15 och 2023-03-07 samt gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23 och gruppintervju gränspolisenhets D, 2023-02-17.

²³⁸ Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden, 2022-10-04.

Trots att Utrikesdepartementet ofta har kontakt med Migrationsverket för att efterfråga uppgifter i sådana ärenden lämnar de vanligtvis inte vidare information till Migrationsverket. Det beror på att ärendena omfattas av konsulär sekretess och att Utrikesdepartementet saknar sekretessbrytande bestämmelse utöver generalklausulen. Företrädare för departementet betonar att all överföring av information måste vägas mot syftena med den konsulära sekretessen.²³⁹

5.2.8 Säkerhetspolisen lämnar löpande information till Migrationsverket

Granskningen visar att Säkerhetspolisen har ett nära samarbete med Migrationsverket i ärenden som rör utlänningar som kan utgöra säkerhetshot mot Sverige, så kallade säkerhetsärenden. Huvuddelen av denna samverkan sker i samband med ansökan om uppehållstillstånd eller medborgarskap, där Säkerhetspolisen har en särskild ställning som remissinstans.²⁴⁰ Säkerhetspolisen får då automatiskt ärendet till sig och har möjlighet att lämna erinran mot beviljande. I samband med erinran mot att en person beviljas medborgarskap kan Säkerhetspolisens information också leda till att ett uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring återkallas. Under 2022 tog Säkerhetspolisen in cirka 1 000 medborgarskapsärenden på remiss och lämnade erinran i cirka hälften av de fall man avgjorde under året.²⁴¹

Det finns också rutiner för hur Säkerhetspolisen kan lämna tips till Migrationsverket om personer som har ett uppehållstillstånd men inte något öppet ärende hos Migrationsverket. Genom lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar ges Säkerhetspolisen ytterligare möjlighet att i ett fåtal men särskilt allvarliga fall ansöka om utvisningsbeslut för tredjelandsmedborgare som utgör hot mot Sveriges säkerhet i så kallade kvalificerade säkerhetsärenden.²⁴²

Säkerhetspolisens kontakter med Migrationsverket i säkerhetsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden är en del av dess kärnverksamhet, som inte i sin helhet omfattas av denna granskning. Riksrevisionen har däremot i april 2023 inlett en granskning av effektiviteten i Säkerhetspolisens verksamhet.

²³⁹ Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden, 2022-10-04. Se även 36 kap. 7 § OSL.

²⁴⁰ Se 1 kap. 7 § Utlänningslagen och 27 § lagen om svenskt medborgarskap.

²⁴¹ Intervju med företrädare för Säkerhetspolisen, 2022-12-13, skriftligt svar 2023-10-05.

²⁴² Intervju med företrädare för Säkerhetspolisen, 2022-12-21. Se även 2 kap. 2 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

5.3 Myndigheter hanterar inte information om återkallelser effektivt

Granskningen visar att Migrationsverket i regel inte meddelar berörda myndigheter när ett uppehållstillstånd har återkallats. Det leder till ett ökat behov av att varje berörd myndighet kontrollerar uppehållstillståndets giltighet vid varje beslut eller utbetalning där uppehållstillstånd är ett krav. Granskningen visar att flera av de granskade myndigheterna saknar sådana rutiner, vilket bland annat leder till felaktiga utbetalningar.

5.3.1 Skatteverket kontrollerar sällan om ett uppehållstillstånd är giltigt

För att få folkbokföras i Sverige ska en tredjelandsmedborgare visa handlingar som styrker rätten att vistas i landet. Vanligtvis sker det genom att personen besöker ett servicekontor och visar upp sitt uppehållstillståndskort för en servicehandläggare tillsammans med identitetshandlingar och eventuella andra handlingar som exempelvis kan styrka familjerelationer.²⁴³ När Skatteverket handlägger ärendet utgår de från att uppgifterna i de fysiska handlingarna är korrekta. Därför görs inga ytterligare kontroller av att tillståndet faktiskt gäller.²⁴⁴ Riksrevisionen konstaterar att en person kan behålla sitt uppehållstillståndskort även efter att tillståndet har återkallats. Att inte kontrollera giltigheten innebär därför en viss risk för felaktig folkbokföring, framför allt i fall där personen anmäler inflyttning till Sverige först efter att en tid förflutit sedan uppehållstillståndet beviljades.

Om en tredjelandsmedborgare som tidigare varit folkbokförd återvänder och återigen vill folkbokföra sig i Sverige ringer Skatteverket till Migrationsverket för att kontrollera att uppehållstillståndet fortfarande är giltigt. Annars görs extra kontroller bara om personuppgifterna i id-handlingarna och uppehållstillståndskortet inte stämmer överens, eller om personen själv indikerar att det är något fel på tillståndet.²⁴⁵ Skatteverket kan hämta aktuella uppgifter direkt från Migrationsverket genom en it-tjänst, men fram till nyligen har den enbart varit tillgänglig för handläggare av identitetskort. Från den 25 maj 2023 finns dock ändrad reglering som innebär att även handläggare av folkbokföringsärenden kan använda it-tjänsten.²⁴⁶

²⁴³ Personer som beviljats asyl behöver dock inte visa upp identitetshandlingar, eftersom det för asylbeslut räcker med att personen gör sin identitet sannolik.

²⁴⁴ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17 och 2023-02-15.

²⁴⁵ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17.

²⁴⁶ Skriftligt svar från Skatteverket, 2023-06-15 och 2023-10-11.

När en person har blivit folkbokförd kan han eller hon förbli det även efter att uppehållstillståndet har återkallats eller gått ut. Det beror på att folkbokföringen syftar till att omfatta alla som faktiskt bor i Sverige. Ett återkallat uppehållstillstånd leder därför inte automatiskt till någon åtgärd i folkbokföringen. Däremot kan ett återkallelsebeslut signalera att Skatteverket bör utreda om personen bor kvar i landet. Som tidigare nämnts underrättar Migrationsverket sedan maj 2023 Skatteverket om beslut om återkallelse genom att fylla i ett formulär om misstänkt felaktig folkbokföring på Skatteverkets hemsida (se avsnitt 4.6). Som avsnitt 5.2.1 har beskrivit utreder Skatteverket endast en mindre andel av dessa underrättelser. Utöver detta sker inga åtgärder hos Skatteverket med anledning av ett återkallelsebeslut.²⁴⁷

5.3.2 Försäkringskassan kontrollerar uppehållstillstånd främst vid första ansökan om förmån

En tredjelandsmedborgare ska ha ett giltigt uppehållstillstånd för att ha rätt till bosättningsbaserade förmåner från Försäkringskassan. Den som ansöker om eller får en sådan förmån har en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till förmånen, däribland om uppehållstillståndet återkallas.²⁴⁸ Försäkringskassan har också rätt att ta del av beslut om återkallade uppehållstillstånd från Migrationsverket. Uppehållstillståndet kontrolleras på olika sätt vid handläggning av olika förmåner. I regel görs det bara när personen ansöker om förmånen för första gången eller om Försäkringskassan får en impuls om ändrade förhållanden. Kontrollen vid dessa tillfällen sker genom en digital it-tjänst som hämtar uppgifter direkt från Migrationsverket. Däremot kontrolleras inte uppehållstillstånd vid utbetalningstillfället eller vid något annat tillfälle under den tid som förmånen lämnas för.²⁴⁹ Riksrevisionen konstaterar att denna tidsperiod för vissa förmåner kan vara lång. Till exempel betalas barnbidrag ut tills barnet fyllt sexton år.

It-tjänsten möjliggör för handläggaren att spara uppgifterna om uppehållstillståndet. Om samma person ansöker senare om en ny förmån finns uppgifterna därför ofta sparade. I stället för att göra en ny kontroll av uppehållstillståndets giltighet tar handläggaren då del av de tidigare kontrollerade uppgifterna.²⁵⁰ Därigenom uppstår risk för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen bedömer att risken är särskilt stor vid förmåner som betalas ut under lång tid efter att beslutet att bevilja förmån har fattats.

²⁴⁷ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2022-11-17.

²⁴⁸ Se 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

²⁴⁹ Skriftligt svar från Försäkringskassan, 2022-09-29 och 2023-02-23, Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-10-04.

²⁵⁰ Skriftligt svar från Försäkringskassan, 2022-09-29.

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket har en skyldighet att lämna underrättelser till Försäkringskassan för att motverka felaktiga utbetalningar²⁵¹ och även på eget initiativ ska lämna uppgift om beslut om återkallelse om det behövs för att bedöma rätten till en förmån.²⁵² Som framgår i avsnitt 4.6 förutsätter det dock att den som handlägger en återkallelse hos Migrationsverket känner till om personen tar emot förmåner eller att Försäkringskassan behöver uppgiften. I regel har dock Migrationsverket inte tillgång till den informationen.

Indikationer på brister i kontrollen av socialförsäkringsskyddet

I avsnitt 3.2.1 och 3.3.2 uppmärksammar Riksrevisionen felaktiga utbetalningar i samband med återkallade uppehållstillstånd och när tredjelandsmedborgare flyttar ut från Sverige. Det finns indikationer på att resultaten är symtom på en bredare problematik med myndigheternas kontroll över vem som ska omfattas av olika offentliga skyddsnet i Sverige. Till exempel uppskattar Försäkringskassan att myndigheten under 2021 betalade ut 206 miljoner kronor i barnbidrag och flerbarnstillägg felaktigt på grund av utlandsvistelse. Kontrollenheten på Pensionsmyndigheten uppger att bosättning utomlands är en av de största nettoriskerna för felaktiga utbetalningar från myndigheten. Dessa risker omfattar ytterligare betydligt fler personer än de som ingått i Riksrevisionens analys i denna granskning. Riksrevisionen har därför inlett en granskning av kontrollen inom socialförsäkringen vid gränsöverskridande rörlighet.

5.3.3 Pensionsmyndigheten gör inga efterkontroller av permanenta uppehållstillstånd eller skyddsstatus

Vissa pensionsförmåner som Pensionsmyndigheten betalar ut är bosättningsbaserade²⁵³, och därmed beroende av ett giltigt uppehållstillstånd i Sverige.²⁵⁴ Garantipensionen påverkas även av om en person har skyddsstatus eftersom en person kan tillgodoräkna sig hemlandstid vid beräkning av pensionens storlek.²⁵⁵ Även Pensionsmyndigheten har rätt att ta del av uppgifter om återkallelsebeslut genom en it-tjänst som hämtar uppgifter från Migrationsverket. Detta kräver dock en aktiv handläggningsåtgärd, eftersom it-tjänsten är en så kallad fråga-svars-tjänst.²⁵⁶

²⁵¹ Se §§ 2–3 lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

²⁵² Se 17 kap. 3 § utlänningslagen och 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen samt prop. 2007/08:160, s. 170.

²⁵³ Bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, garantipension, efterlevandestöd och garantipension till omställningspension.

²⁵⁴ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-11-07.

²⁵⁵ Skriftligt svar från Pensionsmyndigheten, 2022-11-14.

²⁵⁶ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-11-07.

Pensionsmyndigheten kontrollerar uppehållstillståndets giltighet när personen ansöker om pension. Om personen uppger att han eller hon har varit flykting kontrolleras även skyddsstatus. Ett pensionsbeslut gäller tills vidare, men om uppehållstillståndet är tidsbegränsat sätter handläggaren en påminnelse om att tillståndet ska kontrolleras igen när det har löpt ut. Om personen däremot har permanent uppehållstillstånd ska Pensionsmyndigheten fortsätta pensionsutbetalningarna utan ytterligare kontroller om de inte får in någon form av impuls utifrån om att något behöver utredas. Pensionsmyndigheten uppger att sådana impulser kan komma från Skatteverket, fastighetsägare eller allmänheten, men sällan från Migrationsverket. Detta innebär att en person med permanent uppehållstillstånd som har fått sin skyddsstatusförklaring återkallad kan få garantipension med felaktigt belopp.²⁵⁷ Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte kunnat bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

5.3.4 Arbetsförmedlingen har begränsade möjligheter att kontrollera uppehållstillstånd

För att vara inskriven på Arbetsförmedlingen krävs giltigt uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Inskrivningen är en förutsättning för att få delta i arbetsmarknadspolitiska program samt få tillgång till subventionerade anställningar och olika typer av ersättningar vid arbetslöshet, såsom a-kassa, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.²⁵⁸ Arbetsförmedlingen har vissa möjligheter att kontrollera uppehållstillstånd för dem som ingår i målgruppen för etableringsprogrammet.²⁵⁹ För övriga arbetssökande saknar Arbetsförmedlingen möjlighet att göra nödvändiga registerkontroller.²⁶⁰ I stället görs en kontroll av identitetshandlingar och uppehållstillståndskort vid inskrivning. Efter inskrivningstillfället görs inga ytterligare kontroller av uppehålls- och arbetstillstånd. Arbetsförmedlingen tar heller inte emot några uppgifter från Migrationsverket om att uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring har återkallats, vilket innebär att personer kan fortsätta få stöd och ersättningar utan att ha rätt till det.²⁶¹

²⁵⁷ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-11-07.

²⁵⁸ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-10-03.

²⁵⁹ Arbetsförmedlingen, *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.*, Dnr Af-2021/0008 5314. Etableringsprogrammet omfattar nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga under den första tiden i Sverige.

²⁶⁰ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-10-03, skriftligt svar från Arbetsförmedlingen i samband med faktagranskning, 2023-10-11.

²⁶¹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-10-03.

5.3.5 Polismyndigheten behöver uppgifter om rätt att resa in och vistas i landet

Polismyndigheten behöver i samband med inresekontroll och inre utlänningskontroll ha tillförlitlig och aktuell information om huruvida en person saknar rätt att resa in eller vistas i landet. Vissa medarbetare hos gränspoliserna har fördjupad kompetens om utlänningslagen och också möjlighet att göra slagningar direkt i Migrationsverkets handläggningssystem Wilma. Dessa medarbetare kan ge stöd till poliser i yttre tjänst. Polismyndigheten har också utvecklat en mobilapplikation som stöd för inre utlänningskontroller. Informationen från Migrationsverket om uppehållstillstånd uppfattas ändå ofta som svårtolkad. Även gränspolisens experter behöver ofta kontakta Migrationsverket för att tolka informationen korrekt.²⁶²

5.4 Regeringen utreder förutsättningarna för myndigheternas informationsutbyte

Som framgår i avsnitt 5.2 och 5.3 upplever flera myndigheter att de saknar rättsliga förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte. I varsin skrivelse har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen påtalat det till regeringen. Försäkringskassan skrev i en framställan 2021 att regelverket för hur myndigheter får dela uppgifter med varandra är svårtillämpat och att generalklausulen inte räcker i deras arbete att förhindra felaktiga utbetalningar.²⁶³ Arbetsförmedlingen lyfte i en hemställan 2021 att de saknar möjligheter till de registerkontroller som behövs för att kontrollera arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige.²⁶⁴

Regeringen har dock tagit vissa initiativ för att förbättra myndigheternas förutsättningar. I juni 2021 tillsatte regeringen en särskild utredare för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka arbetslivskriminalitet. I sitt slutbetänkande från juni 2022 föreslog utredaren en generell sekretessbrytande bestämmelse som innebär att en myndighet får lämna även sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade

²⁶² Gruppintervju lokalpolisområde A, 2023-01-12, gruppintervju lokalpolisområde B, 2023-01-16, gruppintervju lokalpolisområde C, 2023-02-23, gruppintervju gränspolisenhet D, 2023-02-17.

²⁶³ Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, Dnr FK 2021/004438.

²⁶⁴ Arbetsförmedlingen, *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.*, Dnr Af-2021/0008 5314.

verksamhet.²⁶⁵ Däremot skulle inte den myndighet som förfogar över uppgiften ha en *skyldighet* att lämna ut den på eget initiativ.²⁶⁶ Både Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverket var i sina remissvar positiva till förslaget. Skatteverket framförde att det är svårt att bedöma om det finns ett behov av uppgiften hos den mottagande myndigheten och att bedöma det slutliga resultatet av ett utlämnande.²⁶⁷ Migrationsverket hade svårt att se att en prövning inte skulle behöva ske i varje enskilt fall, vilket ledde till att man inte tillstyrkte förslaget.²⁶⁸ Både Försäkringskassan och Migrationsverket ansåg att det skulle vara önskvärt med en mer övergripande översyn över sekretessregleringarna.²⁶⁹

Utredaren föreslog också att en underrättelseskyldighet för Migrationsverket gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten införs i utlänningsförrordningen.²⁷⁰ Förslaget innebar att Migrationsverket ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut om av- eller utvisning, dels när beslutet fått laga kraft, dels när beslutet är verkställt. Migrationsverket ska även lämna uppgift om utlöpta uppehållstillstånd och om att en enskild inte ansökt om ett nytt tillstånd. Utredaren bedömde att dessa uppgifter är avgörande för att inte bosättningsbaserade förmåner felaktigt ska betalas ut till personer som lämnat Sverige eller saknar rätt att vistas här. Förslaget tillstyrktes av både Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.²⁷¹ Migrationsverket och Pensionsmyndigheten påtalade dock att paragrafen även bör omfatta beslut om återkallelse av uppehållstillstånd.²⁷²

Migrationsverket framförde även att de ville se en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna information när en person med uppehållstillstånd ändrar sina uppgifter hos Skatteverket, och att regeringen bör utreda om giltighetstiden för uppehållstillstånd skulle kunna framgå av folkbokföringen. En sådan uppgift skulle underlätta myndigheters bedömningar av rätten till bosättningsbaserade förmåner.²⁷³

²⁶⁵ Ds 2022:13 *Utökat informationsutbyte*.

²⁶⁶ Ds 2022:13 *Utökat informationsutbyte*.

²⁶⁷ Skatteverket, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), Dnr 8-1867810.

²⁶⁸ Migrationsverket, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), Dnr 1.3-2022-18143.

²⁶⁹ Försäkringskassan, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), FK 2022/015059-1.

²⁷⁰ Ds 2022:13 *Utökat informationsutbyte*.

²⁷¹ Försäkringskassan, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), FK 2022/015059-1.

²⁷² Migrationsverket, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), Dnr 1.3-2022-18143 och Pensionsmyndigheten, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), Dnr VER 2022-319.

²⁷³ Migrationsverket, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), Dnr 1.3-2022-18143.

I oktober 2023 meddelade regeringen att de såg behov av en mer heltäckande kartläggning och åtgärder som även kunde förhindra, upptäcka och ingripa mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet. Därför tillsatte man en ny utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Bland annat ska utredningen lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet såväl på begäran som på eget initiativ. Uppdraget ska delredovisas i augusti 2024 och slutredovisas i februari 2025.²⁷⁴

²⁷⁴ Dir. 2023:146 *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

6 Slutsatser och rekommendationer

6.1 Systemet för återkallelser är inte effektivt

Riksrevisionen bedömer att regelverket för återkallelser av uppehållstillstånd och skyddsstatusförklaring inte tillämpas som avsett. Granskningen har bland annat uppmärksammat drygt 13 000 fall där Migrationsverket inte har initierat ett återkallelseärende trots att registerdata från olika myndighetskällor visar på starka skäl att utreda om en person lever upp till villkoren för sitt uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring.

Granskningen visar på brister i flera led. Bland annat får Migrationsverket inte alltid informationen från andra myndigheter eftersom dessa sällan har något uppdrag eller rättslig grund för att dela den med Migrationsverket. Migrationsverket har inte heller något uppdrag att på eget initiativ eftersöka uppgifterna, annat än för att göra efterkontroller av beviljade arbetstillstånd.

Även när Migrationsverket får informationen kan den falla mellan stolarna och det kan dröja innan den uppmärksammas. De gånger som Migrationsverket öppnar ett återkallelseärende och påbörjar en utredning drar det ofta ut på tiden. När Migrationsverket har beslutat om en återkallelse lyckas man inte alltid delge beslutet. Dessutom meddelar Migrationsverket sällan andra myndigheter beslut om återkallade uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaringar. Det beror främst på att det är otydligt när Migrationsverket har en underrättelseskyldighet gentemot andra myndigheter för återkallelsebeslut. Det kan till exempel vara svårt för handläggare på Migrationsverket att veta när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten behöver uppgiften, och därför meddelas inte beslutet alltid. Eftersom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte heller alltid kontrollerar uppehållstillståndets giltighet inför beslut och utbetalningar, leder det till felaktiga beslut och utbetalningar.

Riksrevisionen konstaterar att följderna kan bli allvarliga. Om inte ärenden om återkallelser initieras, utreds, beslutas, får laga kraft och kommer berörda myndigheter till känna, kan personer felaktigt behålla sin rätt att resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet samt ta del av olika förmåner och service. Riksrevisionens beräkningar visar att myndigheter och kommuner under perioden 2013–2020 felaktigt har betalat ut upp till 430 miljoner kronor i olika bidrag. Utbetalningarna avser dels personer vars uppehållstillstånd har återkallats, dels personer vars permanenta uppehållstillstånd inte har återkallats trots att de registrerats som utflyttade från Sverige.

6.2 Migrationsverket har inte hanterat återkallelseärenden effektivt

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket inte har hanterat återkallelseärenden på ett effektivt sätt under den granskade perioden 2013–2020. Brister finns i hela kedjan från tipshantering samt organisering och styrning av handläggning, till delgivning av beslut. Sedan granskningen påbörjades har dock Migrationsverket påbörjat ett arbete för att åtgärda flera av bristerna.

Bland annat saknar Migrationsverket en effektiv och samlad funktion för att ta emot och hantera information som kan leda till att ett uppehållstillstånd eller en skyddsstatusförklaring återkallas. Granskningen visar att det finns enheter med goda rutiner för att snabbt gå igenom och bedöma inkomna tips, men det finns också enheter där tipsen kan ligga utan åtgärd under en lång period. Det splittrade ansvaret för att ta emot tips innebär också en risk för att rätt kompetens inte nyttjas i bedömningen. Riksrevisionen konstaterar bland annat att när en person med permanent uppehållstillstånd har dömts för ett grovt brott, uppmärksammar Migrationsverket det ofta först om personen själv lämnar in en ny ansökan om exempelvis medborgarskap.

När Migrationsverket öppnar ett återkallelseärende tar det i genomsnitt ett år att komma till beslut. Ett eventuellt överklagande till en migrationsdomstol tar i genomsnitt ytterligare åtta månader. Om en person har vistats lagligt i Sverige i fyra år höjs tröskeln för återkallelse betydligt. Tidsåtgången kan därför leda till att tillståndet inte längre går att återkalla. Långa handläggningstider efter att ett ärende har öppnats kan också medföra betydande oro och olägenheter för individen som väntar på besked om uppehållstillståndet eller skyddsstatusförklaringen kommer att återkallas. Det är därför viktigt att återkallelseärenden öppnas när det finns skäl och handläggs så skyndsamt som möjligt.

Även om granskningen inte har uppmärksammat några väsentliga brister i de faktiska utredningsåtgärderna, visar den på vissa svagheter i hur handläggning och beslut av återkallelser kvalitetssäkras och följs upp. Bland annat får beslut att *inte* återkalla ett tillstånd på grund av arbete, studier eller anknytning fattas av en person, så kallade enmansbeslut. Migrationsverket följer inte heller upp kvaliteten i återkallelsebeslut på ett rutinmässigt sätt. Riksrevisionen konstaterar att beslut om återkallelse ofta har stora följdverkningar både för individen och för samhället. Det är därför av stor vikt att Migrationsverket säkerställer en hög rättslig kvalitet i besluten.

När Migrationsverket har beslutat om att återkalla ett uppehållstillstånd, får beslutet inte alltid laga kraft. Det beror främst på att Migrationsverket inte har lyckats delge beslutet till den berörda. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket inte utnyttjar hela utrymmet som delgivningslagen medger, till exempel möjligheten att anlita Polismyndigheten för stämningsmannadelgivning. Migrationsverket utnyttjar inte heller alla möjligheter till förenklad delgivning som medges i delgivningslagen.

Även Migrationsverkets registrering av delgivningar och laga kraft brister. Nästan hälften av samtliga återkallelsebeslut av uppehållstillstånd under perioden 2013–2022 saknar registrerat datum för delgivning eller laga kraft. Giltighetstiden för många av dessa uppehållstillstånd har löpt ut, men registreringen saknas även för vart fjärde återkallat permanent uppehållstillstånd. Det innebär att myndigheten inte kan bevisa när beslutet delgavs och om det har fått laga kraft.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att återkallelser kan genereras av att grundprövningen av uppehållstillståndet har brustit. Dessa brister uppmärksammas först när personen ansöker om en förlängning, anhöriginvandring eller svenskt medborgarskap. Att ett redan beviljat uppehållstillstånd återkallas då kan vara uppslitande för individen och medföljande familjemedlemmar, särskilt om felen är oavsiktliga från den sökandes sida. För Migrationsverkets del innebär en återkallelse också ett betydande merarbete jämfört med en noggrannare grundprövning vid ansökan, eller en tidigare genomförd efterkontroll.

6.3 Bristerna förklaras av en svag styrning och behovet att prioritera andra uppdrag

Regeringen har mellan åren 2013 och 2022 inte gett Migrationsverket några mål, uppdrag eller återrapporteringskrav rörande återkallelser. Under samma period har regeringen fattat ett stort antal beslut som innebär att Migrationsverket ska prioritera andra ärendeslag och utvecklingsinsatser. Mot slutet av perioden har Migrationsverket också haft i uppdrag att genomföra omfattande effektiviseringar och besparingar. Riksrevisionen har tidigare visat att det ansträngda läget under 2015–2016 tillsammans med nya uppdrag och en mer komplicerad lagstiftning under neddragningarna 2017–2020 har försämrat Migrationsverkets möjligheter att nå målen för verksamheten. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket därför bara har haft ett begränsat utrymme att på eget initiativ prioritera återkallelser i sin verksamhet.

Detta återspeglas i att Migrationsverket inte har tagit fram några interna mål eller någon samlad process för att initiera, utreda och besluta om ärendena. Kostnader, resultat och kvalitet i verksamheten har inte heller följts upp, med undantag för ett internt analysarbete år 2019. Analysen uppmärksammade brister och föreslog åtgärder, men dessa genomfördes inte.

Granskningen visar dock att Migrationsverket har inlett ett utvecklingsarbete. Detta har skett efter att myndighetens internrevision våren 2022 redovisat en granskning av verksamheten med återkallelser, och efter att Riksrevisionen inlett denna granskning. I regleringsbrevet för 2023 har regeringen också gett Migrationsverket i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd och ett uppdrag att vidta åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier.

6.4 Sekretess hindrar myndigheterna att lämna nödvändig information

En myndighet får återkalla ett gynnande beslut endast om det finns lagstöd för det. Utan ett sådant stöd har myndigheten inte anledning att på eget initiativ kontrollera eller utreda besluten i efterhand. Utlänningslagen medger att beviljade uppehållstillstånd återkallas, men Migrationsverket har bara lagstöd för att på eget initiativ göra efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få upplysningar från andra myndigheter eller allmänheten för att initiera en utredning av möjlig återkallelse. Granskningen visar dock att upplysningarna inte alltid lämnas till Migrationsverket.

Exempelvis kommer Skatteverket löpande i kontakt med uppgifter som skulle kunna leda till återkallelser av uppehållstillstånd. Det förekommer framför allt i folkbokföringsverksamheten, när handläggare kan upptäcka uppgifter som strider mot villkoren för uppehållstillståndet. I sådana fall utreder folkbokföringshandläggarna uppgifterna, men informationen lämnas inte vidare till Migrationsverket. I stället har Migrationsverket digital tillgång till uppdaterade folkbokföringsuppgifter. Granskningen visar dock att Migrationsverket inte har utvecklat sina system i tillräckligt stor utsträckning för att omhänderta informationen i arbetet med återkallelser.

Ett annat exempel är att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan avregistrera en tredjelandsmedborgare från socialförsäkringssystemet därför att dennes bosättning i Sverige har upphört. Inte heller denna information meddelas Migrationsverket. Migrationsverket får informationen först när personen avregistreras från folkbokföringen, vilket kan ske långt senare.

En viktig orsak till att information inte delas mellan myndigheterna är att de ofta saknar underrättelseskyldighet gentemot varandra. Då är den så kallade generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen den enda bestämmelse som medger att myndigheterna på eget initiativ får lämna personuppgifter till varandra. Generalklausulen är dock avsedd för sällanärenden och inte för rutinmässigt informationsutbyte i återkommande frågor. Den förutsätter att varje enskilt utlämnande av information prövas för sig. Prövningen är arbetskrävande och görs därför sällan ens när en myndighet bedömer att en annan myndighet skulle behöva informationen. Ytterligare ett problem i sammanhanget är att medarbetare på andra myndigheter inte alltid vet vilka uppgifter som Migrationsverket skulle behöva i sin verksamhet. Utan en reglerad underrättelseskyldighet samt rutiner som preciserar vilka uppgifter som ska lämnas ut samt när och hur det ska göras för medarbetarna kommer uppgifterna sällan fram.

6.5 Myndigheter brister i kontroller av rätten att vistas i landet

Granskningen visar att medvetenheten ofta är låg hos medarbetare vid berörda myndigheter om vad ett uppehållstillstånd innebär, samt när och hur man ska kontrollera en persons rätt att vistas i landet. Det förekommer till exempel att myndighetspersoner felaktigt antar att en person som har ett personnummer därmed också har ett giltigt uppehållstillstånd.

De flesta granskade myndigheter saknar också effektiva metoder för att kontrollera om en person har rätt att vistas i landet. Det beror ibland på att de inte har rätt att ta del av uppgiften från Migrationsverket, men också på att informationen i Migrationsverkets system kan vara svår att tolka för en extern mottagare. I vissa fall nöjer sig myndigheterna med att granska fysiska handlingar såsom uppehållstillståndskort. Dessa kan dock innehålla föråldrad information. Försäkringskassan kontrollerar i många fall uppehållstillstånd bara vid den första ansökan om en förmån och sparar sedan denna uppgift i sina handläggningssystem. Vid senare ansökningar eller utbetalningar används denna sparade uppgift i stället för att uppehållstillståndets giltighet kontrolleras på nytt.

Migrationsverket har föreslagit att regeringen bör överväga om giltighetstiden för uppehållstillstånd bör ingå i folkbokföringen. Det kan vara ett sätt att säkerställa att myndigheters beslut grundas på aktuella uppgifter. Riksrevisionen konstaterar dock i sammanhanget att endast uppgift om giltighetstiden i det ursprungliga beslutet om uppehållstillstånd inte ger information om tillståndet därefter har återkallats eller förfallit.

Riksrevisionen bedömer att de felaktiga utbetalningar som granskningen visat på kan vara symtom på en bredare problematik med kontrollen av vilka som omfattas av offentliga förmånssystem. Problematiken kan beröra betydligt fler personer och större belopp än vad som framkommer i denna granskning. Riksrevisionen har därför inlett en granskning av socialförsäkringen vid gränsöverskridande rörlighet.

6.6 Problematik med studerandetillstånd hanteras bättre genom ändrade regelverk och bättre grundprovning än genom återkallelse

Granskningen tyder på ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier till andra ändamål än studier. Företrädare för Migrationsverket och gränspolisens har uppmärksammat att studerandetillstånd kan användas för att kringgå krav och kontroller som är obligatoriska för att få ett arbetstillstånd. Tillståndet ger en obegränsad rätt att arbeta i Sverige, utan att Migrationsverket får kontrollera om de krav på minimilön eller arbetsvillkor som gäller för övrig arbetskraftsinvandring uppfylls. Riksrevisionens egen analys visar att det år 2020 vistades 2 800 personer i Sverige med tillstånd för studier men som saknade registrering för studier vid något lärosäte.

Riksrevisionen bedömer dock att problematiken inte kan lösas på ett effektivt sätt endast genom att återkalla redan beviljade studerandetillstånd vid tecken på missbruk. Bland annat innebär den korta giltighetstiden i tillstånden att tillståndstiden ofta har hunnit löpa ut innan Migrationsverket har kunnat utreda ärendet och kan fatta beslut om eventuell återkallelse. Riksrevisionen har därför inlett en granskning av systemet med studieavgifter för utländska studenter vid högskolor och universitet.

6.7 Rekommendationer

Till regeringen

- Utred hur registeruppgifter om uppehållstillstånd kan göras mer tillgängliga för myndigheter som behöver dem.
- Utred möjligheten att införa underrättelseskyldighet för Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gentemot Migrationsverket när det rör uppgifter som kan antas strida mot villkoren för uppehållstillståndet.

- Utred möjligheten att utveckla Migrationsverkets underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vad gäller beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller skyddsstatus.

Till Migrationsverket

- Synliggör återkallelseärenden i myndighetens interna planering, uppföljning och resursfördelning.
- Utveckla automatiserade system för att förbättra arbetet med tipshantering och efterkontroller.
- Effektivisera arbetet med delgivning och vidta åtgärder för att fler beslut ska få laga kraft.
- Se över möjligheten att inom ramen för befintlig lagstiftning göra uppgifter om giltighetstid och eventuell återkallelse av uppehållstillstånd mer lättillgänglig för myndigheter och andra aktörer.

Till Försäkringskassan

- Utveckla rutinerna för när uppehållstillstånd ska kontrolleras i besluts- och utbetalningsprocessen.

Ordlista

Arbetsstillstånd	Arbetsstillstånd är ett tillstånd att arbeta i Sverige. En utlänning som inte är medborgare i ett EU- eller EES-land och som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha arbetsstillstånd. Vanligtvis ges tillståndet i två år med möjlighet att ansöka om förlängning.
Bosättningsbaserade förmåner	De förmåner och ersättningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som kräver att man är bosatt i Sverige. Den svenska socialförsäkringen är i huvudsak indelad i bosättningsbaserade förmåner och arbetsbaserade förmåner.
EKU	Migrationsverket följer upp den rättsliga kvaliteten på beslut i olika ärendeslag genom så kallade enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar, EKU.
Delgivning	Delgivning är ett sätt för myndigheter att säkerställa att den som berörs av ett ärende har fått del av ett beslut eller annan viktig information. Tidsfristen för överklagande av ett återkallelsebeslut börjar löpa först när beslutet delges, och beslutet får inte laga kraft förrän denna tidsfrist har löpt ut.
Laga kraft	Innebär att en dom eller beslut av myndighet inte längre kan överklagas.
PUT	Permanent uppehållstillstånd
Prövningsenhet	Enhet på Migrationsverket som prövar olika typer av ansökningar, till exempel om uppehållstillstånd eller medborgarskap.
Skyddsstatus	Status som flykting eller alternativt skyddsbehövande.
Säkerhetsärende	Ett ärende utgör ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen om säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet motsätter sig till exempel att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningens uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring återkallas.
Tillståndsenhet	Typ av prövningsenhet på Migrationsverket som prövar vissa typer av ansökningar om uppehållstillstånd, såsom arbetsstillstånd, studerandetillstånd och anknytningsärenden.

Tillståndsärende	Ärende om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till nära anhörig, arbete eller studier.
Tips	Medarbetare på Migrationsverket använder begreppet tips för alla typer av information som kan föranleda en återkallelse. Tips kan till exempel vara uppgifter från andra myndigheter, från interna funktioner eller från allmänheten.
TUT-AT	Tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete (arbetstillstånd).
TUT-STUD	Tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av studier (studerandetillstånd).
Tredjelandsmedborgare	Person som inte är medborgare i Sverige, annat Schengenland eller i EU-land som inte är med i Schengensamarbetet.
ÅTK	Återkallelse

Referenslista

Litteratur

Arbetsförmedlingen, *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.*, Dnr Af-2021/0008 5314.

Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, Dnr FK 2021/004438.

Inspektionen för socialförsäkringen 2022:9, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*, 2022.

Migrationsverket, *Analysrapport från enheten för operativ analys, Missbruk av uppehållstillstånd för studier*, dnr: 1.3.4-2022-14601, 2022.

Migrationsverket, *Beslut Gd/076/2022, Återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2022.

Migrationsverket, *Beslut NOA/047/2022, Uppdrag om att etablera en samordnad hantering av information som rör hot, brott och missbruk av verkets processer*, 2022.

Migrationsverket, *Beslut NOA/083/2022, Hantering av information rörande hot, brott och missbruk inom ramen för NOA:s uppdrag*, 2022.

Migrationsverket, *Beslut om verksamhetsförändringar och övertalighet vid digitaliserings- och utvecklingsavdelningen*, 2021.

Migrationsverket, *Delredovisning regleringsbrevsuppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier*, Dnr. 1.1.1.2-2023-15830.

Migrationsverket, *Internrevisionsrapport Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, 2021.

Migrationsverket, *Migrationsverkets svar på remiss Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)*, Dnr 1.4.1-2021-14016.

Migrationsverket, PM, *Ambitionshöjning av återkallelseärenden som kan kopplas till brott och missbruk av Migrationsverkets processer*, 2022-02-20.

Migrationsverket, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)*, Dnr 1.3-2022-18143.

Migrationsverket, *Remissyttrande promemorian Genomförandet av student- och forskardirektivet (Ds 2018:37)*, Dnr 1.4.3-2018-36216.

Migrationsverket, *Rutinhandboken för besök och bosättning, återkallelse av tillstånd, statusförklaring och visering*, 2008-05-29, uppdaterad 2022-04-08.

Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring*, RS/054/2021, 2021.

Migrationsverket, *Rättsutredning om förutsättningarna för att en gärning ska anses som ett grovt (icke-politiskt) brott enligt bestämmelserna om uteslutande i 4 kap. utlänningslagen (2005:716)*, dnr. 1.3.4-2017-98540, 2017.

Migrationsverket, *Samarbete mellan Migrationsverket, GPE, LNU om studerandeärenden*, bilaga till e-post, 2023-02-01.

Migrationsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.*, 2023.

Migrationsverket, *Uppdrag med anledning av internrevisionens granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, Delrapport GD/076/2022, 2022.

Migrationsverket, *Utredning och förslag gällande Migrationsverkets hantering av återkallelser (ÅTK) samt hantering av tips*, 2019.

Migrationsöverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr UM2974-13, "MIG 2014:6".

Migrationsöverdomstolens dom den 26 februari 2015 i mål nr UM2884-13, "MIG 2015:3".

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2011–2021 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2022/03634, *Uppdrag att stärka arbetet med ärenden om återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd*, 2022.

Riksrevisionen, *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*, RiR 2021:9, 2021.

Riksrevisionen 2021, *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*, RiR 2021:24, 2021.

Riksrevisionen, *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning*, RiR 2022:21, 2022.

Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, RiR 2020:7, 2020.

Riksdagstryck

Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, bet. 1979/80:KU37.

Prop. 1997/98:36 *Återkallelse av uppehållstillstånd*, bet. 1997/98:SfU7, rskr. 1997/98:114.

Se Prop. 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003* UO8, bet. 2002/03:SfU 2.

Prop. 2019/20:9, *Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning*, bet. 2019/20:SfU10, rskr. 2019/20:72.

Bet. 2021/22:SfU20, *Migration, asylpolitik och anhöriginvandring*.

Prop. 2021/22:134, *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring*, bet. 2021/22 SfU22, rskr. 2021/22:238.

Prop. 2021/22:131 *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*, bet. 2021/22:JuU30, rskr. 2021/22:323.

Prop. 2021/22:224 *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk*, bet. 2021/22:SfU28, rskr. 2021/22:387.

Webbsidor

Domstolsverket, "Delgivning", <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/for-dig-som-aktor-i-domstol/stod-for-aktorer-i-domstol/delgivning/>, hämtad 2023-07-04.

Försäkringskassan, "Försäkrad i Sverige", <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/dina-rattigheter-och-skyldigheter/forsakrad-i-sverige>, hämtad 2023-05-05.

Migrationsverket, "Skyddsstatus", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efter-beslut/Om-du-far-stanna/Skyddsstatus.html>, hämtad 2022-09-15.

Skatteverket, "Delgivningssätt", <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.9/326240.html#h-Nar-far-kungorelsedelgivning-ske-for-fysiska-personer>, hämtad 2023-07-25.

Författningar

Folkbokföringslag (1991:481).

Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Utlänningslag (2005:716).

Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Delgivningslagen (2009:32).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Budgetlag (2011:203).

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

EUT L 166, 30.4.2004, Celex 2004R0883, *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.*

L 132/21, 21.5.2016, Celex32016L0801, *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning).*

Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Utlänningsförordning (2006:97).

Myndighetsförordning (2007:515).

Bilaga 1. Metodbeskrivning för kapitel 3

Data

Analysen i kapitel 3 genomförs med hjälp av följande registeruppgifter på individ-nivå från SCB, Försäkringskassan, Migrationsverket och Brottsförebyggande rådet:

- Från SCB:s Register över totalbefolkning (RTB) hämtas uppgifter om personernas familjekopplingar, demografi, in- och utvandring under perioden 2011–2020.
- Från SCB:s Registret för Migrations- och asylstatistik (MoA) hämtas uppgifter om beslutstyp för beviljade uppehållstillstånd under perioden 2011–2020.
- Från SCB:s Universitet- och högskoleregister hämtas uppgifter om personernas studiedeltagande under perioden 2011–2020.
- Från SCB:s Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA) och Inkomst och Taxering (IoT) hämtas uppgifter om personers arbetsinkomster och utbetalningar av olika typer av förmåner under perioden 2011–2020.
- Från SCB:s Longitudinellt register för integrationsstudie (STATIV) hämtas uppgifter om personernas bosättningsgrund för uppehållstillstånd under perioden 2011–2020.
- Från Migrationsverket hämtas uppgifter om personernas återkallelseärenden av uppehållstillstånd samt skyddsstatus under perioden 2013–2020.
- Från Försäkringskassan hämtas uppgifter om avregistreringar från socialförsäkringsbalken under perioden 2013–2020.

Analyspopulation

Analysen utgår ifrån de personer som eventuellt kan vara aktuella för återkallelse av uppehållstillstånd varje år under perioden 2013–2020. Populationen består av de som hade giltiga permanenta uppehållstillstånd, tillfälliga arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för studier vid slutet av varje år under denna period. Eftersom det inte går att identifiera vilka personer som hade respektive tillståndstyp i Migrationsverkets register under de tidigare åren behöver vi återskapa populationen genom att koppla ihop SCB:s årliga uppgifter, såsom den senaste giltiga bosättningsgrunden för uppehållstillstånd, med Migrationsverkets uppgifter om gällande tillstånd vid tidpunkten för databeställningen (januari 2023).

Analyspopulationen återskapas på följande sätt

Permanent uppehållstillstånd (PUT)

I ett först steg identifierar vi vilka personer som hade permanent uppehållstillstånd årsvis med hjälp av uppgifter om beslutstyp från SCB:s register för Migrations- och asylstatistik (Moa). Det finns dock bortfall på grund av kvalitetsbrister i SCB:s register. För att närma oss den fullständiga populationen så mycket som möjligt kompletterar vi populationen i ett nästa steg med hjälp av uppgifter om giltighetsperioder för de personer som har giltiga permanenta uppehållstillstånd från Migrationsverket vid tidpunkten januari 2023. I ett sista steg exkluderas de personer som redan har erhållit svenskt medborgarskap, har avlidit eller redan har varit föremål för återkallelseärende av permanent uppehållstillstånd innan slutet av det aktuella året från respektive årspopulation. Detta eftersom dessa personer inte längre är aktuella för eventuell återkallelse.

Tillfälliga arbetstillstånd (TUT-AT)

I ett första steg identifierar vi de personer vars senaste bosättningsgrund för uppehållstillstånd är arbete (GFB_KLASSGRUPP = 21) enligt SCB:s register STATIV. I ett nästa steg exkluderas från respektive årspopulation personer som innan slutet av det aktuella året har fått permanent uppehållstillstånd, svenskt medborgarskap, avlidit eller tidigare har varit föremål för återkallelseärende av tillfälliga arbetstillstånd. Detta eftersom dessa personer inte längre är aktuella för eventuell återkallelse. I ett sista steg exkluderas även personer som har haft tillstånd i mer än 2 år från varje årspopulation. Denna avgränsning görs för att minska risken att inkludera personer som redan har lämnat landet efter deras tillfälliga arbetstillstånd har löpt ut. Det är relativt vanligt att personer med tillfälliga uppehållstillstånd missar att anmäla om utflytt till Skatteverket och därmed fortsättningsvis finns med i folkbokföringen.

Tillfälliga uppehållstillstånd för studier (TUT-STUD)

I ett första steg identifierar vi de personer vars senaste bosättningsgrund för uppehållstillstånd är studier (GFB_KLASSGRUPP = 11) enligt SCB:s register STATIV. I ett nästa steg exkluderas personer som redan har fått permanent uppehållstillstånd, svenskt medborgarskap, avlidit eller tidigare har varit föremål för återkallelseärende av tillfälliga uppehållstillstånd för studier innan slutet av det aktuella året från respektive årspopulation. Detta eftersom personerna inte längre är aktuella för eventuell återkallelse. I ett sista steg har vi även exkluderat personer som har haft tillstånd i mer än 2 år från varje årspopulation. Skälen till denna avgränsning är desamma som för tillfälliga arbetstillstånd enligt beskrivningen ovan.

För att säkerställa att analysen baseras på korrekta registeruppgifter har vi exkluderat personer vars uppgifter kan vara felaktiga. Det inkluderar situationer där nyckelkopplingen (lopnr) har återanvänts eller bytts, vilket kan leda till inkonsekventa eller felaktiga uppgifter. Vi har också exkluderat personer vars personnummer var felaktiga enligt SCB:s markeringar.

Metodbeskrivning för diagram

Diagram 3

Diagrammet visar det uppskattade antalet och andelen personer med permanenta uppehållstillstånd vars bosättning i Sverige har upphört utan att återkallelse har initierats. Skattningarna görs årligen för perioden 2013–2020 och utgår från analyspopulationen enligt beskrivningen i det tidigare avsnittet.

Vi börjar med att beräkna hur många personer, inom den totala analyspopulationen för PUT, som träffas av de följande två indikatorerna:

- personer som i folkbokföringen har registrerats som utvandrade från Sverige vid slutet av respektive år enligt uppgifter från folkbokföringen.
- personer som har avregistrerats från socialförsäkringsbalken på grund av att bosättning upphört.

För de personer som inte träffas av de två ovannämnda indikatorerna kan det finnas andra indikatorer som tyder på att bosättning har upphört. Detta är ett välkänt problem inom folkbokföringen och kallas för övertäckningsfelet. Därför genomför vi en riskanalys för följande population, som består av personer som

- varken har registrerats som utvandrade från Sverige eller avregistrerats från socialförsäkringsbalken före den 31:e december det aktuella året
- har fyllt 15 år före det aktuella året
- har varit i Sverige mer än 365 dagar vid slutet av det aktuella året.

Riskanalysen genomförs för att uppskatta antal personer som med stor sannolikhet har lämnat landet utan avregistreringar från folkbokföringen eller socialförsäkringsbalken. Den görs enligt följande steg.

I ett första steg identifierar vi vilka personer i varje årspopulation som uppfyller samtliga av följande indikatorer avseende de senaste 2 åren:

- har ingen inkomst från arbete
- är inte registrerade i någon utbildning
- har ingen ändring i folkbokföringsadress
- har ingen ändring i civilstånd
- har inga tillkommande barn.

I ett nästa steg identifierar vi vilka personer, bland de som identifierades enligt steget ovan, som träffas av någon av följande indikatorer avseende de senaste 2 åren:

- har barn i skolålder men som inte är inskrivna i grundskolan
- har ingen känd adress i Sverige
- har en utländsk adress
- är över 25 år och är sköntaxerade
- har ingen kapitalinkomst eller kapitalinkomst ≤ 2 prisbasbelopp
- har endast barnbidrag som inkomst
- familjen som individen tillhör har ingen inkomst från arbete.

I ett sista steg identifierar vi vilka personer under 15 år som tillhör samma familj som de personer som identifierades enligt steget ovan.

Diagram 5

Diagrammet visar uppskattat antal och andel personer som inte uppfyller något av de följande villkoren för arbetstillstånd utan att återkallelse har initierats.

Skattningarna görs årligen för perioden 2013–2020 utifrån analyspopulationen i det föregående avsnittet:

- personer som saknar inkomst helt under de första två åren av arbetstillståndet
- personer som har haft arbetstillståndet i 1 till 2 år och vars inkomst understiger 13 000 kr per månad under det aktuella året
- personer som har bytt arbetsgivare under de första två åren av arbetstillståndet.

Diagram 6

Diagrammet visar det uppskattade antalet och andelen personer som inte uppfyller något av de följande villkoren för tillfälligt uppehållstillstånd för studier.

Skattningarna görs årligen för perioden 2013–2020 utifrån analyspopulationen enligt beskrivningen i det tidigare avsnittet. Dock består denna population av både studenter och anhöriga till studenter. På grund av brister i registeruppgifter hos SCB och Migrationsverket är det inte möjligt att identifiera vilka personer som är studenter. Detta innebär att vissa personer i populationen inte är relevanta för analysen och det kan leda till överskattningar om analysen utgår från enskilda personer i populationen. För att undvika detta problem har vi valt att aggregera populationen till familjeenheter i ett första steg med hjälp av nyckelkopplingar från SCB. Sedan beräknar vi antalet familjeenheter som uppfyller något av de följande villkoren:

- Ingen i familjen deltar i någon form av icke-distansstudier under de första två åren efter beviljande av tillstånd.
- Ingen i familjen har avklarat mer än 5 högskolepoäng under det aktuella året.
- Det finns stora geografiska avstånd mellan familjens hemvist och lärosäten, det vill säga att familjen inte är folkbokförda i samma län som lärosätena ligger i. Uppsala län, Stockholms län och Södermanlands län betraktas som ett geografiskt område som sammanförs.

Diagram 4 och diagram 7

Namn i grafer	Variabelnamn	Register	Förmåner som omfattas
Ekonomiskt bistånd m.m.	Raks_ekbisink	LISA	Socialbidrag, äldreomsorgsstöd och introduktionsstöd till nyanlända
Studiemedel	Raks_studink	LISA	Studiemedel och studiehjälp, utbildningsbidrag, lärlingsersättning
Sjuk- och aktivitetsersättning	Raks_fortidink	LISA	Sjukersättning och aktivitetsersättning
Arbetsmarknadspolitiskt program	Raks_utbbidrink	LISA	Aktivitetsstöd/utbildningsbidrag (inkl. starta eget-bidrag), utvecklingsersättning, etableringsersättning
Föräldrapenning & vård av närstående	Raks_vadink	LISA	Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, vårdbidrag, omvårdnadsbidrag (merkostnadsersättning, kommunalt vårdnadsbidrag (upphörd 2016), graviditetspenning
Sjukdom/arbetsskada/rehab	Raks_sjukink	LISA	Sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, ersättning från AGS och TFA, rehabiliteringsersättning, boendetillägg
Ersättning vid arbetslöshet	Raks_arblosink	LISA	Arbetslöshetskassa, arbetslöshetsförsäkring
Garantipension och efterlevandeförmåner	Garpens + sumeftpens	LISA	Garantipension och efterlevandeförmåner
Bostadsrelaterade förmåner	Bostbidr + bosttill	LISA	Bostadsbidrag till barnfamilj eller ensamstående yngre än 29 år, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg till pensionär
Barnbidrag	barnbidr	IoT	Barnbidrag

Bilaga 2. Urval för intervjuer och intervjuschema

I granskningen har vi intervjuat medarbetare vid Migrationsverket, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Utbildningsdepartementet, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Ladokkonsortiet, Linnéuniversitetet, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges domstolar och Säkerhetspolisen.

Vid intervjuerna med Migrationsverket som vi i rapporten hänvisar till som ”studerandeenhet 1” och ”arbetstillståndsenhet 1” deltog medarbetare från tre olika enheter som handlägger studerandetillstånd respektive tre olika enheter som handlägger arbetstillstånd. Vi bad vår kontaktperson på Migrationsverket att välja ut dessa medarbetare. Detsamma gällde för medarbetare från en asylenhet och en tillståndsenhet som vi träffade vid besöket i september 2022. Vid övriga intervjuer med prövningsverksamheten deltog handläggare, beslutsfattare, teamledare och enhetschef från samma enhet på samma intervju. Dessa enheter lottade vi fram. Inom ramen för granskningen har vi därmed intervjuat medarbetare från 3 av 17 tillståndsenheter som handlägger anknytningsärenden, 4 av 4 enheter som hanterar studerandetillstånd, 3 av 22 asylenheter och 4 av 18 arbetstillståndsenheter.²⁷⁵ Numreringen av respektive prövningsenhet syftar till att hålla isär de olika intervjuerna. Gällande utlandsmyndigheterna valde vi två med migrationsverksamhet och en utan. Samtliga tre var sådana där vi i granskningen fått indikationer på att de i relativt stor utsträckning kommer i kontakt med uppgifter som kan leda till återkallelse.

Vid intervjuerna med Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bad vi myndighetens utsedda kontaktperson besvara några frågor skriftligen samt välja ut medarbetare till en gruppintervju utifrån övergripande frågeområden som vi skickade med i vår förfrågan. I regel resulterade det i intervjuer med verksamhetsexperter, enhetschefer, verksjurister eller personer med samordnande roll. För Ladokkonsortiets och Säkerhetspolisens del var förfarandet detsamma, men utan att skriftliga frågor skickades innan intervjun.

²⁷⁵ Det är dock inte säkert att samtliga dessa enheter hanterar återkallelseärenden.

För intervjuerna med Polismyndigheten valde vi ut tre lokalpolisområden från både storstadsområden och mellanstora städer för tre olika gruppintervjuer. Från två av lokalpolisområdena deltog en brottsutredare, en områdespolis, en lokal underrättelsesamordnare och en polis från ingripandeverksamheten. Från ett av lokalpolisområdena deltog en polis från ingripandeverksamheten, ett yttre gränsbefäl och en beslutsfattare. Vi genomförde även en intervju med en regionalgränspolisenhet, där en polisinspektör och en gruppchef deltog.

Intervjuerna har skett digitalt, med undantag för tre intervjuer med Migrationsverket och två intervjuer med Säkerhetspolisen. Om inget annat nämns har intervjuerna genomförts digitalt. De digitala intervjuerna har genomförts via Teams, Skype, Jabber eller Utrikesdepartementets videolänk till utlandsmyndigheterna. Vilka intervjuer som genomförts vid ett fysiskt besök framgår nedan.

Följande intervjuer har genomförts i granskningen (kronologisk ordning)

2022-02-24	Migrationsverket: En processledare för viseringar, en processledare för tillståndsärenden.
2022-09-09	Migrationsverket: En verksamhetsexpert vid planeringsavdelningen.
2022-09-14	Migrationsverket: En nationell samordnare och en expert vid enheten för operativ analys.
2022-09-23	Besök på Migrationsverket: Två beslutsfattare och en teamledare vid en asylprövningsenhet; en handläggare, en beslutsfattare, en teamledare och en enhetschef vid en tillståndsprövningsenhet.
2022-09-27	Utrikesdepartementet: Särskilt sändebud mot organiserad brottslighet.
2022-09-28	Migrationsverket: Två beslutsfattare vid Nationella prövningsenheten.
2022-09-30	Migrationsverket: En expert vid utlandsenhet 1.
2022-10-03	Arbetsförmedlingen: en verksjurist, en medarbetare på Rättsavdelningen, en kvalificerad handläggare på verksamhetsområde lokal arbetsmarknad samt en medarbetare på Ekonomiavdelningen.

2022-10-04	Försäkringskassan: En verksamhetsutvecklare på avdelningen Sjukförsäkring, en verksamhetsutvecklare på avdelningen Barn och familj, en försäkringshandläggare beräkning Sjuk- och aktivitetsersättning, en verksamhetsutvecklare Sjuk- och aktivitetsersättning, en verksamhetsutvecklare Assistansersättning, en verksamhetsutvecklare omvårdnadsbidrag/merkostnads-ersättning, bilstöd, handikappersättning och vårdbidrag samt en verksamhetsutvecklare inom Försäkringstillhörighet.
2022-10-04	Utrikesdepartementet: En företrädare för rättssekretariatet samt en chef och två medarbetare för konsulära gruppen vid enheten för konsulära och civilrättsliga frågor.
2022-11-07	Pensionsmyndigheten: En verksamhetsutvecklare med ansvar för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott och en specialist inom kontrollenheten.
2022-11-11	Ladokkonsortiet: En verksamhetsexpert med särskilt ansvar för kontakter och samordning med externa myndigheter och en verksamhetsexpert.
2022-11-17	Skatteverket: En verksamhetsutvecklare vid folkbokföringen, tre sektionschefer vid utlandsenheten, en samordnare vid folkbokföringen, en sektionschef på internationell beskattning, en rättslig specialist inom folkbokföringsområdet och en specialist på id-frågor.
2022-11-21	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid studerandeenhet 1.
2022-11-22	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 1.
2022-11-28	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid arbetstillståndsenhet 1.
2022-11-29	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid studerandeenhet 1.
2022-12-01	Polismyndigheten: En gruppchef och en samordnare på Gränspolissektionen på Nationella operativa avdelningen.
2022-12-02	Migrationsverket: En enhetschef vid ID-enheten.

2022-12-05	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid enheten för upphörd bosättning.
2022-12-07	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid enheten för upphörd bosättning.
2022-12-08	Migrationsverket: En tidigare utsänd/beslutsfattare vid utlandsenhet 1.
2022-12-12	Migrationsverket: En expert och en assistent vid Kontaktcenter.
2022-12-13	Säkerhetspolisen: En enhetschef på utredningsenheten, en processförare på utredningsenheten, en verksjurist och en strategisk rådgivare i säkerhetspolischefens stab.
2022-12-13	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid medborgarskapsenhet.
2022-12-15	Domstolsverket: En verkscontroller vid planeringsenheten och en verksamhetsutvecklare på avdelningen för domstolsutveckling.
2022-12-21	Säkerhetspolisen: En enhetschef på utredningsenheten, en processförare på utredningsenheten och en strategisk rådgivare i säkerhetspolischefens stab.
2023-01-10	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid anknytningsenhet 1.
2023-01-10	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid anknytningsenhet 1.
2023-01-11	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid anknytningsenhet 2.
2023-01-11	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid anknytningsenhet 2.
2023-01-12	Polismyndigheten: En brottsutredare, en områdespolis, en lokal underrättelsesamordnare och en polis från ingripande-verksamheten vid lokalpolisområde A.
2023-01-16	Polismyndigheten: En brottsutredare, en områdespolis, en lokal underrättelsesamordnare och en polis från ingripande-verksamheten vid lokalpolisområde B och ett yttre gränsbefäl vid regional gränspolisenhet B.

2023-01-17	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid asylprövningsenhet 1.
2023-01-17	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid asylprövningsenhet 1.
2023-01-19	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid asylprövningsenhet 2.
2023-01-19	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid asylprövningsenhet 2.
2023-01-23	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid studerandeenhet 2.
2023-01-24	Migrationsverket: En handläggare vid studerandeenhet 2.
2023-01-25	Migrationsverket: En enhetschef vid enheten för operativ analys.
2023-01-25	Migrationsverket: Två experter vid enheten för operativ analys.
2023-01-27	Migrationsverket: En handläggare och en beslutsfattare vid arbetstillståndsenhet 2.
2023-01-27	Migrationsverket: En teamledare och en enhetschef vid arbetstillståndsenhet 2.
2023-01-30	Migrationsverket: Rättschefen.
2023-01-31	Migrationsverket: Två utsända vid utlandsmyndighet 1.
2023-01-31	Migrationsverket: En lokalanställd vid utlandsmyndighet 1.
2023-02-01	Migrationsdomstolen i Malmö: En rådman och två rättsliga experter.
2023-02-09	Utrikesdepartementet: En utsänd vid utlandsmyndighet 3.
2023-02-10	Migrationsverket: En utsänd vid utlandsmyndighet 2.
2023-02-10	Migrationsverket: Två lokalanställda vid utlandsmyndighet 2.
2023-02-15	Skatteverket: en verksamhetsutvecklare på folkbokföringen, en samordnare på folkbokföringen, en folkbokföringshandläggare och en specialist på id-frågor.
2023-02-16	Domstolsverket: En jurist på rättsenheten på rättsavdelningen och en verksamhetsutvecklare på avdelningen för domstolsutveckling.

2023-02-17	Polismyndigheten: En polisinspektör och en gruppchef vid regional gränspolis enhet D.
2023-02-21	Linnéuniversitetet: Sektionschefen för International Office.
2023-02-23	Polismyndigheten: En utredare och en polis från ingripande- verksamheten vid lokalpolisområde C samt en beslutsfattare vid regional gränspolis enhet C.
2023-02-27	Sveriges kommuner och regioner: En förbundsjurist, en hand- läggare på hälso- och sjukvårdssektionen, en internationell samordnare på avdelningen för vård och omsorg, tre utredare på arbetsmarknadssektionen, en utredare på avdelningen för utbildning och arbetsmarknad och en handläggare på socialtjänstsektionen.
2023-03-07	Skatteverket: tre folkbokföringshandläggare.
2023-03-06	Migrationsverket: En verksamhetsexpert och en processledare för asylprövningen.
2023-05-04	Besök på Sveriges ambassad i Nairobi, migrationssektionen: två utsända från Migrationsverket.
2023-06-21	Regeringskansliet: Ämnesråd och två rättssakkunniga vid Justitiedepartementet, ämnesråd och departementssekreterare vid Utbildningsdepartementet, kansliråd vid Finansdepartementet.
2023-10-12	Migrationsverket: En verksamhetsexpert och en processledare för återkallelseärenden.