

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU15

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår en motion om krav på ytterligare åtgärder för att stärka skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

I betänkandet finns en reservation (M) och två särskilda yttranden (SD, C).

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2018/19:15 Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

En följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.....	5
Reservation	14
Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (M)	14
Särskilda yttranden	15
1. Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (SD)	15
2. Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (C)	16
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Skrivelsen	18
Följdmotionen	18
<i>Bilaga 2</i>	
Utrikesutskottets yttrande 2018/19:UU1y	19
<i>Bilaga 3</i>	
Socialförsäkringsutskottets yttrande 2018/19:SfU2y	28

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Riksdagen avslår motion

2018/19:3000 av Marta Obminska m.fl. (M) och

lägger skrivelse 2018/19:15 till handlingarna.

Reservation (M)

Stockholm den 7 mars 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Jonas Eriksson (MP), Erik Ottoson (M), Erik Ezelius (S), Per Söderlund (SD), Jessica Wetterling (V), Allan Widman (L), Nermina Mizimovic (S) och Fredrik Schulte (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2018/19:15 Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i sin rapport (RiR 2018:13). En följdmotion har väckts med anledning av skrivelsen.

Vid utskottets sammanträde den 29 november 2018 presenterade riksrevisorn Helena Lindberg med medarbetare Riksrevisionens granskningsrapport Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13).

Konstitutionsutskottet har inhämtat yttranden från utrikesutskottet och socialförsäkringsutskottet, *bilaga 2 och 3*.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som har vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens förbättringsförslag. I och med skrivelsen anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår en motion om krav på ytterligare åtgärder för att stärka skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Jämför reservationen (M) och särskilt yttrande 1 (SD) och 2 (C).

Riksrevisionens granskning

Syftet med Riksrevisionens granskning

Drygt hälften av Sveriges omkring 100 utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) har migrationsverksamhet där de handlägger ansökningar om visering och uppehållstillstånd i Sverige. Riksrevisionen konstaterar att viseringar och uppehållstillstånd i Sverige har ett stort värde, och att det därför finns en risk att de utlandsmyndigheter som handlägger sådana ärenden exempelvis utsätts för påtryckningar från sökande som vill få gynnsamt beslut eller snabbare handläggning.

Oegentligheter riskerar enligt Riksrevisionen att skada förtroendet för såväl utlandsmyndigheterna som den statliga förvaltningen i stort. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas.

Granskningen har avsett om riskerna för oegentligheter hanteras på rätt sätt, om oegentligheter förebyggs på ett ändamålsenligt sätt, om arbetet med att upptäcka oegentligheter är ändamålsenligt och om anmälda oegentligheter hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Allmänt

Granskningen visar enligt Riksrevisionen att anmälningar om påstådda oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ökade kontinuerligt mellan 2014 och 2017. Totalt anmäldes runt 60 påstådda oegentligheter under perioden. Det har handlat bl.a. om försäljning av intervju-tider, stulna viseringsmärken, utfärdande av visering på oriktiga grunder och otillåtna sökningar i ärendehanteringssystem. Riksrevisionen har inte kunnat

granska hur många av anmälningarna som visat sig vara faktiska oegentligheter men kan konstatera att flera fall av oegentligheter har inträffat vid utlandsmyndigheterna.

Både utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet (UD) och Migrationsverket har ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Ansvarsfördelningen mellan dessa är enligt Riksrevisionen ibland otydlig och svår att överblicka, och det leder till särskilda utmaningar i att säkra ett betryggande och gemensamt skydd mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna. Att säkra skyddet försvåras enligt Riksrevisionen ytterligare av att utlandsmyndigheterna har olika förutsättningar när det gäller storlek, ärendemängd, ärendesammansättning och riskutsatthet. För utlandsmyndigheterna finns det heller inte tillräckligt uttalade krav på intern styrning och kontroll. Riksrevisionen betonar vikten av att regeringen verkar för att ytterligare tydliggöra kravet på intern styrning och kontroll för utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionen konstaterar att UD har vidtagit flera åtgärder för att stärka skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna men bedömer att skyddet i flera delar behöver stärkas ytterligare.

Hanteringen av risker för oegentligheter

Riksrevisionen konstaterar att utlandsmyndigheterna nyligen har fått i uppdrag av UD att genomföra riskanalyser inom migrationsverksamheten. På sikt kan detta enligt Riksrevisionen stärka utlandsmyndigheterna i deras arbete med att hantera risker inom denna verksamhet, men eftersom riskanalyserna nyligen införts har det ännu inte gått att bedöma hur arbetet fungerar. Riksrevisionen konstaterar också att UD har gett stöd till utlandsmyndigheterna i arbetet med att genomföra riskanalyserna inom migrationsverksamheten men bedömer att ytterligare stöd krävs och att UD mer systematiskt bör följa upp riskanalyserna för att kunna ge detta stöd. En sådan uppföljning skulle också enligt Riksrevisionen ge UD översikt över vilka gemensamma risker som finns vid utlandsmyndigheterna och därmed ett underlag för departementets styrning av migrationsverksamheten.

Förebyggandet av oegentligheter

Riksrevisionen anför att det för att förebygga oegentligheter är viktigt att ledningen har förmedlat riktlinjer där deras syn på oegentligheter framgår och att personalen får utbildning om oegentligheter. Därutöver är det viktigt att det finns kontrollrutiner i handläggningen, exempelvis genom att mer än en person har insyn i handläggningen av ett ärende.

Riksrevisionens samlade bedömning är att det förebyggande arbetet i flera delar är tillfredsställande men att det på några väsentliga områden behöver förbättras. Det behövs bl.a. tydliga riktlinjer om oegentligheter som är lätta att ta del av även för en personalstyrka som ofta byts ut och som är van vid en

annan förvaltningskultur än den svenska. Den lokalanställda personalen bör enligt Riksrevisionen också i ökad omfattning omfattas av utbildning om oegentligheter.

Upptäckten av oegentligheter

För att upptäcka oegentligheter är det enligt Riksrevisionen viktigt att det genomförs löpande kontroller och efterhandskontroller av verksamheten. Efterhandskontroller kan ske genom t.ex. inspektioner eller tillsyn men också genom uppföljning av handläggningsstatistik. För att upptäcka oegentligheter är det också viktigt att det finns tydliga rapporteringsvägar för uppgiftslämnare. Riksrevisionens samlade bedömning är att arbetet med att upptäcka oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas väsentligt och att det är viktigt att det finns resurser för detta.

UD bör, menar Riksrevisionen, stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller. Dessutom bör UD-inspektörerna i ökad utsträckning inspektera utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet. Härutöver rekommenderar Riksrevisionen UD att säkerställa att internrevisionen vid Regeringskansliet och UD-inspektörerna inte samordnar sina granskningar.

Hanteringen av anmälda oegentligheter

Det är enligt Riksrevisionen viktigt att det finns en rutin för hur anmälningar om påstådda oegentligheter ska hanteras och att den som utreder är oberoende och har kompetens och mandat. Om flera ansvarar för utredningen ska ansvarsfördelningen mellan dessa framgå av rutinen. Riksrevisionens samlade bedömning är att rutinen för utredning av anmälda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna brister i flera väsentliga delar och därför behöver förbättras. Vidare bedömer Riksrevisionen att lärdomar bör dras av inträffade fall men att öppenheten kring fallen med fördel kan öka.

Riksrevisionen menar att den gällande ordningen att en utlandsmyndighet utreder en anmälan om oegentligheter vid den egna myndigheten inte är lämplig, eftersom det finns en risk för att utredningarna inte genomförs på ett oberoende och rättssäkert sätt. Riksrevisionen anser vidare att UD:s rutin för utredning av oegentligheter saknar vissa centrala delar. Det gäller hur dokumentation och sekretess ska hanteras liksom hur skyddet för uppgiftslämnare och personal som utreds ska säkerställas.

Granskningen visar vidare enligt Riksrevisionen att Migrationsverket genom sin tillsynsfunktion ofta bistått i utredningar som rör utlandsmyndigheterna. Ansvarsfördelningen mellan UD och Migrationsverkets tillsynsfunktion i utredningar är dock inte formaliserad, varken på en övergripande nivå eller i de enskilda utredningar som Migrationsverket bistår i. Enligt Riksrevisionen skapar detta en otydlighet i vem som ansvarar för vad i utredningarna.

Slutligen rekommenderar Riksrevisionen att UD överväger att systematiskt informera både internt och externt om vilka oegentligheter som har inträffat

inom utrikesförvaltningen, för att öka förutsättningarna för både utlandsmyndigheterna och UD att dra lärdomar av inträffade oegentligheter.

Regeringens skrivelse

Inledande bedömning

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Bland de åtgärder som redan har vidtagits nämner regeringen att det har införts interna regelverk i form av riktlinjer och vägledningar i syfte att förhindra oegentligheter. De etiska riktlinjerna vid utlandstjänstgöring har också uppdaterats. Dessutom har utbildningspassen haft ökat fokus på oegentligheter. Det har också införts krav på att det ska göras riskanalyser på utlandsmyndigheterna. Vidare finns det ett fungerande system för rapportering av oegentligheter via regeringens webbplattdorinar.

Skyddet mot oegentligheter fungerar enligt regeringen överlag väl, men ett ökat antal migrationsärenden och fler variationer av oegentligheter gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner. Regeringen delar Riksrevisionens slutsats att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i viss utsträckning saknar tydliga gränser mellan utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket. Det bidrar till utmaningarna i att säkra ett betryggande och gemensamt skydd mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna.

Hanteringen av risker för oegentligheter

Regeringen instämmer i att utlandsmyndigheternas riskanalyser bör följas upp och anför att det arbetet redan hade inletts före Riksrevisionens granskning. I syfte att utveckla metodstödet har UD följt upp ett urval av de riskanalyser som utlandsmyndigheterna genomförde våren 2018. Metodstödet har resulterat i en förtydligad planering och utformning av riskanalyser kopplade till migration, vilket har inkluderats i en reviderad vägledning för utlandsmyndigheternas migrationshantering.

UD har vidare påbörjat ett arbete med att systematiskt följa upp samtliga utlandsmyndigheters riskanalyser, inom såväl migrationsverksamheten som ekonomiadministration. Syftet med uppföljningen är enligt regeringen att analysera de risker och kvalitetssäkra de åtgärder som utlandsmyndigheterna har identifierat. UD ges därigenom möjlighet att strategiskt stötta utlandsmyndigheterna i det förbyggande arbetet mot oegentligheter på ett ändamålsenligt sätt.

Förebyggandet av oegentligheter

Regeringen instämmer i rekommendationen att den lokalanställda personalen systematiskt ska ges utbildning om oegentligheter. UD har sedan några år tillbaka stärkt utbildningsinsatserna inom området oegentligheter, för både

utsänd och lokalanställd personal. Antikorruption och beivrande av oegentligheter ingår även i utbildningarna för lokalanställd personal inom utrikesförvaltningen. Regeringen gör bedömningen att det är chefen på respektive utlandsmyndighet som bör ha det primära ansvaret för att den lokalanställda personalen ges adekvat utbildning och kompetensutveckling. Regeringen anser att stödet till myndighetschefen bör utvecklas i detta hänseende. Som ett led i arbetet med att stärka utbildningsinsatserna har redan ett antal utbildningstillfällen riktats till den lokalanställda personalen på utlandsmyndigheter som arbetar med migrationsfrågor. Utbildningen har behandlat tjänstemannarollen, inklusive värdegrund, god förvaltningskultur, etiska riktlinjer och hantering av oegentligheter. Ytterligare utbildningsinsatser kommer att genomföras, så att alla utlandsmyndigheter ska ha fått del av utbildningen senast vid halvårsskiftet 2019.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att kontrollrutiner behöver utvecklas. UD kommer därför att utifrån utlandsmyndigheternas riskanalyser utarbeta kontrollrutiner som utlandsmyndigheterna sedan kan tillämpa i syfte att förbygga oegentligheter.

Upptäckten av oegentligheter

Regeringen delar Riksrevisionens rekommendation att stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller inom migrationsverksamheten. Rutiner för löpande kontroll och uppföljning har enligt regeringen vidareutvecklats och förtydligats i skriftlig vägledning samt i den löpande dialog UD och utlandsmyndigheterna har med Migrationsverket.

När det gäller lämpligheten i att Regeringskansliets internrevision och UD:s inspektörer genomför samordnade inspektioner vid utlandsmyndigheterna anför regeringen att detta bör avgöras av Regeringskansliets internrevision inför respektive revisionsbesök. Det är viktigt att säkerställa en oberoende granskning i varje enskilt fall. Internrevisionen avser att inför varje revisionsbesök även fortsättningsvis säkerställa att den medarbetare som samordnar sina revisionsbesök med UD:s inspektörer inte har deltagit i eller kommer att vara delaktig i en eventuell granskning av UD:s inspektörsverksamhet.

Hanteringen av anmälda oegentligheter

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om vikten av en tydlig rutin för hanteringen av anmälda oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheterna. UD:s bedömning har varit att den normala ordningen för svenska myndigheter även kan tillämpas på utlandsmyndigheterna, dvs. att det är chefen för utlandsmyndigheten som har det primära ansvaret för att säkerställa att misstänkta oegentligheter utreds. Utrikesdepartementet har gett utlandsmyndigheterna stöd i detta avseende. Efter granskningsrapporten har regel-tillsynsfunktionen enligt regeringen stärkts och dess interna rutiner reviderats.

UD har vidare, som en följd av Riksrevisionens rekommendation, beslutat om en uppdragsbeskrivning för ett uppdrag om hur rutinen för hantering av anmälda oegentlighetsfall inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning.

Regeringen instämmer också i Riksrevisionens bedömning att Migrationsverkets roll i utredningar vid utlandsmyndigheterna behöver tydliggöras. Därför har UD och Migrationsverket beslutat om ett samrådsdokument om hur misstänkta oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ska hanteras.

Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att dra lärdomar av inträffade oegentligheter samt att sprida denna kunskap för att på så sätt även bidra till en ökad transparens. UD ser löpande över hur utlandsmyndigheterna, från ett lärandeperspektiv, på ett systematiskt sätt kan sprida information och erfarenheter om oegentlighetsärenden.

Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna hade i uppdrag att kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Mot bakgrund av kartläggningen skulle utredningen bl.a. bedöma i vilken utsträckning nuvarande ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet, belysa alternativ till dagens ordning samt för- och nackdelar med dessa samt föreslå hur ansvarsfördelning, organisation och finansiering om möjligt kan göras mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Utredningen redovisade i februari 2017 sitt uppdrag i betänkandet Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14).

Utredningens bedömning är att samspelet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna uppvisar funktionsbrister och därför behöver förbättras. Ansvarsfördelningen är i vissa delar oklar och behöver förtydligas. Utredningen har övervägt huruvida ett tydligare huvudansvar för handläggningen av migrationsfrågorna vid utlandsmyndigheterna bör läggas på Utrikesdepartementet eller på Migrationsverket och har stannat för att ledningsuppdraget bör anförtros Migrationsverket.

Genom att Migrationsverket får ett resursansvar för handläggningen också vid utlandsmyndigheterna skapas enligt utredningen en tydlig koppling mellan ansvar, resurser, styrning av processer samt mätning, analys och förbättring för verksamheten. Det bör ge bättre förutsättningar och incitament i ansträngningarna att nå högre effektivitet och kvalitet i hela migrationsverksamheten, oavsett om den bedrivs utomlands eller i Sverige.

Utredningen konstaterar vidare att utlandsmyndigheterna behöver stöd i det löpande arbetet, liksom för att utveckla och förbättra verksamheten. UD, som

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

Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Följdmotionen

Marta Obminska m.fl. (M) begär i motion 2018/19:3000 ett tillkännagivande om väsentligt stärkta kontrollrutiner för handläggningen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna samt utvecklade och förbättrade efterhandskontroller och utredningar om oegentligheter.

Motionärerna anför att regeringen till viss del har tagit till sig av Riksrevisionens slutsatser men att det behövs ytterligare åtgärder. Oegentligheter i form av exempelvis mutor i uppehållstillståndsärenden och beviljande av visering på oriktiga grunder riskerar enligt motionärerna att påverka statsförvaltningens legitimitet. De riskerar också att leda till att den reglerade och rättssäkra migrationspolitik som Sverige har som ambition att bedriva kan komma att ifrågasättas.

Riksdagen bör därför enligt motionärerna tillkänna för regeringen att kontrollrutinerna för handläggningen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna ska förstärkas väsentligt och att även efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter ska utvecklas och förbättras.

Yttrande från utrikesutskottet

Utrikesutskottet konstaterar att en rättssäker, effektiv hantering och god service är mycket viktigt för alla utländska medborgare som vill komma till Sverige för att leva med sin familj, arbeta, studera, besöka affärskontakter, besöka landet som turist eller hälsa på släkt och vänner. Utrikesutskottet vill betona att oegentligheter och korruption i offentlig förvaltning får stora konsekvenser. Det handlar inte bara om konsekvenserna för de direkt inblandade utan också om förtroendet för staten. Oegentligheter kan drabba enskilda individer och företag m.fl. genom t.ex. felaktiga myndighetsbeslut. Det kan vidare innebära risk för att personer har fått uppehållstillstånd i Sverige på felaktig grund.

När oegentligheter inträffar vid utlandsmyndigheter kan det enligt utrikesutskottet minska förtroendet för dessa myndigheter och i förlängningen påverka förtroendet för Sveriges förvaltning i stort. Utrikesutskottet vill mot denna bakgrund understryka vikten av att utlandsmyndigheterna i sin

migrationsverksamhet har ett betryggande och ändamålsenligt skydd mot oegentligheter.

Utrikesutskottet konstaterar vidare att det framgår av regeringens skrivelse att ett ökat antal migrationsärenden och fler varianter av oegentligheter gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner. Arbetet för att göra detta hade intensifierats redan före Riksrevisionens rapport, och flera förändringar är redan genomförda. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utrikesutskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionen.

I en avvikande mening (M, KD) anförts att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motionen. Regeringens åtgärder är enligt den avvikande meningen inte tillräckliga; kontrollrutinerna och efterhandskontrollerna bör utvecklas och förbättras. Motionen bör därför tillstyrkas.

Yttrande från socialförsäkringsutskottet

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

Socialförsäkringsutskottet vill dock understryka allvaret i Riksrevisionens granskning och vikten av att tillräckliga åtgärder vidtas så att kontrollrutinerna förstärks och efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter utvecklas och förbättras. Socialförsäkringsutskottet kan därmed dela bedömningen i följdmotionen att arbetet med att upptäcka oegentligheter vid utlandsmyndigheterna måste stärkas och att återkommande brister riskerar att påverka statsförvaltningens legitimitet. Mot bakgrund av det arbete som pågår ser utskottet emellertid inget skäl för riksdagen att nu göra ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionen. Socialförsäkringsutskottet föreslår att konstitutionsutskottet lägger skrivelsen till handlingarna och avstyrker motionen.

I en avvikande mening (M, KD) anförts att regeringens åtgärder inte är tillräckliga och att konstitutionsutskottet därför bör bifalla motionärernas yrkande om ett tillkännagivande om kontrollrutiner och utredningar om påstådda oegentligheter.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Oegentligheter inom statlig förvaltning riskerar att skada allmänhetens förtroende inte bara för den aktuella verksamheten utan även för statsförvaltningen i stort. Som Riksrevisionen anför medför viseringars och

uppehållstillstånds stora värde risker för oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Riksrevisionens granskning är därför mycket angelägen. Den har visat att det är nödvändigt att tillräckliga åtgärder vidtas både för att förebygga och upptäcka oegentligheter och för att hantera anmälningar och bekräftade fall av oegentligheter. Konstitutionsutskottet konstaterar att regeringen redan före Riksrevisionens granskning hade vidtagit ett antal åtgärder i syfte att stärka skyddet mot risker för oegentligheter. Sådana åtgärder har bl.a. gällt uppföljningar av riskanalyser, förstärkningar av utbildningsinsatser för utlandsmyndigheternas personal och förtydligande av vägledning när det gäller behovet av löpande kontroller. Av skrivelsen framgår vidare att regeringen med anledning av Riksrevisionens granskning och rekommendationer har initierat ett skyndsamt arbete för att ytterligare stärka skyddet mot oegentligheter. Mot denna bakgrund saknas det enligt utskottet anledning för riksdagen att genom ett tillkännagivande till regeringen kräva ytterligare åtgärder. Motionen avstyrks därför.

Reservation

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

av Karin Enström (M), Marta Obminska (M), Erik Ottoson (M) och Fredrik Schulte (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:3000 av Marta Obminska m.fl. (M) och

lägger skrivelse 2018/19:15 till handlingarna.

Ställningstagande

Brister i skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna riskerar att påverka förtroendet inte bara för den svenska migrationspolitikens rättssäkerhet utan också för hela statsförvaltningens legitimitet. Åtgärder för att stärka detta skydd är därför mycket angeläget, vilket inte minst det ökade antalet anmälningar om oegentligheter under senare år tydliggör. Regeringen har till viss del tagit till sig av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer, men de vidtagna och aviserade åtgärderna från regeringens sida är inte tillräckliga. Ytterligare väsentliga förstärkningar av skyddet behöver göras, särskilt när det gäller kontrollrutinerna vid handläggningen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Även efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter behöver utvecklas och förbättras. Detta bör riksdagen med bifall av motionen tillkänna för regeringen.

Särskilda yttranden

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

Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Per Söderlund (SD) anför:

Av Riksrevisionens rapport Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13) framgår flera allvarliga brister vid utlandsmyndigheterna. En genomgång av utlandsmyndigheternas riskanalyser visar att många riskanalyser inte håller tillräcklig kvalitet. Obehörig personal har tillgång till känsliga it-system (ärendehanteringssystemet). Inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna finns oegentlighetsrisker både i handläggningen och i hanteringen av verksamhetens tillgångar. Bestämmelser och stöd till utlandsmyndigheterna saknas också när det gäller vilka kontrollrutiner som bör finnas i handläggningen av migrationsärenden, vilket skapar risk för instabila rutiner och därmed risk för oegentligheter i handläggningen av migrationsärenden. Oegentlighetsrisker finns också för tidsbokningen av intervjuer vid utlandsmyndigheterna. Lokalanställd personal saknar dessutom kunskap om, eller är dåligt utbildad i, hur de ska hantera oegentligheter.

Det finns förvisso sedan en tid tillbaka en rapporteringsväg för att anmäla oegentligheter inom utrikesförvaltningen både för anställda och för externa uppgiftslämnare. Det saknas dock enligt Riksrevisionen information om rapporteringsvägen på utlandsmyndigheternas egna webbplatser. Det framstår som sannolikt att betydligt fler oegentligheter hade kunnat upptäckas och anmälas om rutinerna och förutsättningarna varit bättre. Enligt Riksrevisionen säkerställer nuvarande rutin emellertid inte ens att utredningarna genomförs på ett oberoende och kompetent sätt eftersom ansvaret för utredningarna ligger på de berörda utlandsmyndigheterna. Detta kan i sin tur leda till att anmälningar avvisas eller inte utreds i grunden, menar Riksrevisionen. Riksrevisionen konstaterar slutligen att kontrollen av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet är så undermålig och att den sker i så liten utsträckning att den inte bidrar till att upptäcka oegentligheter.

Även om mängden anmälningar om oegentligheter kan framstå som låg, är det utifrån nuvarande förutsättningar omöjligt att avgöra om det beror på de allvarliga brister som nu framkommit. I värsta tänkbara scenario kan det under lång tid ha förekommit ett flertal oegentligheter och en omfattande korruption vid utlandsmyndigheterna då felaktigheter i deras handläggning av migrationsärenden de facto saknat reell möjlighet att upptäckas.

Regeringen hänvisar till pågående arbete med utbildning som samtliga utlandsmyndigheter ska ha genomgått senast vid halvårsskiftet 2019. Det är av vikt att man utvärderar resultaten av dessa utbildningar för att veta om önskat resultat uppnås eller om ytterligare insatser behövs.

Sverigedemokraterna ser mycket allvarligt på de uppgifter som framkommit och har också lämnat in en begäran till konstitutionsutskottet om granskning av regeringens hantering av oegentligheterna inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Som utskottet anför kan det dock konstateras att regeringen i stora delar följer Riksrevisionens rekommendationer. Även om vi uppfattar några av dessa åtgärder som något otydliga – exempelvis svaret på rekommendationen om att UD systematiskt bör informera både internt och extern om vilka oegentligheter som har inträffat vid utlandsmyndigheterna, där regeringen endast svarar undflyende om att UD löpande ser över detta – menar vi att åtgärderna som nu vidtas behöver utvärderas innan riksdagen tar initiativ till ytterligare åtgärder. Sverigedemokraterna är inte främmande för att i kommande höstgranskning granska hur regeringens styrning av utlandsmyndigheterna fungerar, särskilt med fokus på frågor som rör oegentligheter, rutiner och styrning.

2. Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (C)

Linda Ylivainio (C) anför:

Såsom utskottet anför är det nödvändigt att regeringen vidtar tillräckliga åtgärder både för att förebygga och upptäcka oegentligheter och för att hantera anmälningar och bekräftade fall av oegentligheter. Regeringen har redan före Riksrevisionens granskning vidtagit ett antal sådana åtgärder och redovisar i skrivelsen att arbetet med att ytterligare stärka skyddet mot oegentligheter med anledning av Riksrevisionens granskning har initierats. Konstitutionsutskottet kommer också att granska regeringens hantering av oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Min uppfattning är dock att regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer inte är tillfredsställande, avseende dels genomförandet av Regeringskansliets internrevision, dels det sätt på vilket UD bör informera om vilka oegentligheter som inträffat inom utrikesförvaltningen. Jag delar Riksrevisionens slutsats att det inte är lämpligt att samordna Regeringskansliets internrevision med UD:s inspektioner. En ordning där internrevisionen genomför fristående revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna vore att föredra, för att säkerställa internrevisionens oberoende.

Vidare menar jag att regeringens bedömning är för begränsad när det gäller Riksrevisionens rekommendation att på ett mer systematiskt sätt informera både internt och externt om vilka oegentligheter som inträffat inom

utrikesförvaltningen. Regeringen nöjer sig med endast interna informationsåtgärder medan jag menar att förtroendet för och kvaliteten i statsförvaltningens arbete med att motverka risken för oegentligheter ytterligare skulle stärkas med även extern transparens och information.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:15 Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Följdmotionen

2018/19:3000 av Marta Obminska m.fl. (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kontrollrutiner och utredningar av påstådda oegentligheter och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Utrikesutskottets yttrande 2018/19:UU1y

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 18 december 2018 att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2018/19:15 Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och motion 2018/19:3000.

Utrikesutskottet begränsar sitt yttrande över skrivelsen och motionen till det som berör utrikesutskottets beredningsområde.

Riksrevisor Helena Lindberg m.fl. presenterade Riksrevisionens granskning för utskottet den 17 januari 2019. Utskottet fick vid samma sammanträde även information från kabinetssekreterare Annika Söder m.fl. från Utrikesdepartementet.

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

Utskottets överväganden

Riksrevisionen har granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsområdet vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenligt utformat.

Regeringens skrivelse har tagits fram för att redogöra för regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

Riksrevisionens rapport

60 av Sveriges runt 100 utlandsmyndigheter handlägger ansökningar om visering och uppehållstillstånd för anknytning till Sverige. Under 2017 beslutade utlandsmyndigheterna i 247 000 viseringsärenden och deltog i handläggningen av 36 000 ansökningar om uppehållstillstånd. På senare år har det upptäckts flera fall av oegentligheter inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet. Det har bl.a. handlat om att mutor tagits emot i handläggningen av uppehållstillståndsärenden och att visering har beviljats på oriktiga grunder. Mellan 2014 och 2017 ökade anmälningarna kontinuerligt. Totalt anmäldes runt 60 oegentligheter under denna period.

Både utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet (UD) och Migrationsverket har ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen bedömer att ansvarsfördelningen mellan dessa ibland är otydlig och svår att överblicka, vilket gör det särskilt utmanande att säkra ett betryggande och gemensamt skydd mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna. Uppgiften försvåras även av att utlandsmyndigheterna har olika förutsättningar när det gäller personalresurser, ärendemängd, ärendenas sammansättning och riskutsatthet. Därtill finns det inte tillräckligt uttalade krav på utlandsmyndigheterna när det gäller intern styrning och kontroll. Riksrevisionen betonar vikten av att regeringen verkar för att kravet på intern styrning och kontroll ytterligare tydliggörs för utlandsmyndigheterna. I sammanhanget ska nämnas att Ansvarsutredningen (SOU 2017:14) och Statskontoret har föreslagit att huvudansvaret för utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet ska ligga på Migrationsverket och att detta förslag är under beredning. Förslaget skulle innebära att Migrationsverket får ansvar för verksamhetens resurser och fördelningen av dessa.

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

Utlandsmyndigheterna har fått i uppdrag av UD att genomföra riskanalyser av sin migrationsverksamhet för att stärka arbetet med att hantera risker inom

denna verksamhet. Riksrevisionen rekommenderar UD att följa upp utlandsmyndigheternas riskanalyser.

Utrikesdepartementet har tagit fram både riktlinjer och vägledningar om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna. Utsänd personal får utbildning om oegentligheter, men det är inte tydligt vem som ansvarar för att utbilda lokalanställd personal. Riksrevisionen rekommenderar därför att UD och utlandsmyndigheterna säkerställer att den lokalanställda personalen systematiskt ges utbildning om oegentligheter.

Det är upp till varje utlandsmyndighet att utforma sina kontrollrutiner i handläggningen av migrationsärenden. Många utlandsmyndigheters begränsade storlek och rotationen av utsänd personal kan dock göra det svårt att skapa stabila kontrollrutiner. Migrationsverket har tagit fram ett onlinebokningssystem för sökandes bokningar av intervjutider, men detta är inte anpassat till utlandsmyndigheternas olika lokala förutsättningar. Riksrevisionen rekommenderar därför UD att stödja utlandsmyndigheterna i att införa kontrollrutiner. Migrationsverket bör intensifiera arbetet med att ta fram ett gemensamt tidsbokningssystem för utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionen anser att arbetet med att upptäcka oegentligheter inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet bör stärkas väsentligt och att det är viktigt att det finns resurser för detta. Riksrevisionen rekommenderar UD att stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att migrationsverksamheten sällan är föremål för kontroller. UD-inspektörerna inspekterar relativt sällan utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet, och vid inspektioner granskas och bedöms inte alltid myndigheternas kontrollrutiner och löpande kontroller. Migrationsverket använder inte samma kriterier som UD vid granskningen, och därmed genomförs inte inspektionerna på ett enhetligt sätt. Riksrevisionen rekommenderar därför UD att se över urvalsprincipen för vilka utlandsmyndigheter som ska inspekteras och säkerställa att inspektionerna genomförs på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

Regeringskansliets internrevision granskar årligen ett antal utlandsmyndigheter och samordnar sina revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna med UD-inspektörernas besök. Riksrevisionen anser att denna samordning mellan UD-inspektörerna och Regeringskansliets internrevision riskerar att påverka internrevisionens oberoende och rekommenderar Regeringskansliet att säkerställa att internrevisionen gör fristående revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna.

Många utlandsmyndigheter använder sig av tjänsteleverantören VFS Global som Regeringskansliet tecknat ett ramavtal med. VFS Global bistår utlandsmyndigheterna i handläggningen av viseringsärenden och tog 2016 emot 75 procent av alla viseringsansökningar. Dessa viseringsansökningar skickas sedan vidare till utlandsmyndigheterna för beslut. Riksrevisionen rekommenderar UD att se över tillsynen av VFS Global för att säkerställa att den genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

UD har en rapporteringsväg för uppgiftslämnare, och information om rapporteringsvägen finns på regeringens interna och externa webbplats. Däremot saknas information om rapporteringsvägen på utlandsmyndigheternas egna webbplatser.

Riksrevisionens samlade bedömning är att rutinen för utredning av anmälda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna brister i flera väsentliga delar och därför behöver förbättras. När en anmälan om en påstådd oegentlighet kommer in till UD är rutinen att den berörda utlandsmyndigheten utreder anmälan, medan UD koordinerar utredningen. Riksrevisionen rekommenderar UD att utreda hur rutinen för hantering av anmälda oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheterna kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning. Vidare rekommenderar Riksrevisionen UD att överväga att på ett mer systematiskt sätt informera både internt och externt om vilka oegentligheter som inträffat inom utrikesförvaltningen.

Skrivelsen

Överlag delar regeringen Riksrevisionens iakttagelser, och UD har med anledning av granskningsrapporten initierat ett skyndsamt arbete för att säkerställa att skyddet mot oegentligheter omedelbart stärks.

UD har under de senaste åren vidtagit flera förebyggande och kontrollerande åtgärder som syftar till att stärka skyddet mot oegentligheter. Det har införts interna regelverk i form av riktlinjer och vägledningar för att förhindra oegentligheter. De etiska riktlinjerna vid utlandstjänstgöring har uppdaterats. Utbildningspass har fått ökat fokus på oegentligheter. Det har införts krav på att det ska finnas riskanalyser på utlandsmyndigheterna. Vidare finns ett system för rapportering av oegentligheter via regeringens webbplattformar. Ett ökat antal migrationsärenden och fler variationer av oegentligheter gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner.

Regeringen delar Riksrevisionens slutsats att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i viss utsträckning saknar tydliga gränssnitt mellan utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket, och hänvisar i denna del till den beredning som nu görs vad gäller ansvaret för migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14).

Utrikesdepartementet har påbörjat ett arbete med att systematiskt följa upp samtliga utlandsmyndigheters riskanalyser så att UD strategiskt kan stötta utlandsmyndigheterna i det förebyggande arbetet med oegentligheter på ett ändamålsenligt sätt. UD avser att utifrån utlandsmyndigheternas riskanalyser utarbeta kontrollrutiner som utlandsmyndigheterna sedan kan tillämpa för att förebygga oegentligheter.

Regeringen gör bedömningen att det är chefen för utlandsmyndigheten som bör ha det primära ansvaret för att den lokalanställda personalen ges adekvat utbildning och kompetensutveckling. Regeringen anser att stödet till myndighetschefen bör utvecklas i detta hänseende.

Enligt information som Regeringskansliet har tagit emot avser Migrationsverket att utveckla sitt webbaserade bokningssystem och anpassa det till utlandsmyndigheternas verksamhet.

Rutiner för löpande kontroll och uppföljning har vidareutvecklats och förtydligats i en skriftlig vägledning. UD har reviderat den föreskrift som styr inspektörernas arbete så att prioritet även ska ges till inspektioner av utlandsmyndigheter som verkar i en riskmiljö.

När det gäller lämpligheten i att Regeringskansliets internrevision och UD:s inspektörer genomför samordnade inspektioner vid utlandsmyndigheterna anser regeringen att det bör avgöras av Regeringskansliets internrevision inför respektive revisionsbesök. Regeringskansliets internrevision avser att även fortsättningsvis inför varje revisionsbesök säkerställa att den medarbetare som samordnar sina revisionsbesök med UD:s inspektörer inte har deltagit i eller kommer att vara delaktig i en eventuell granskning av UD:s inspektörsverksamhet.

Regeringen konstaterar att grunden i tillsynen av tjänsteleverantören VFS Global är utlandsmyndigheternas löpande uppföljning och återkoppling. UD har reviderat vägledningen för tillsyn av verksamhet hos externa tjänsteleverantörer. Vägledningen innehåller konkreta checklistor för utlandsmyndighetens åtgärder i tillsynsarbetet och för inspektionerna på plats i VFS Globals lokaler. Inriktningen är att varje ansökningscenter ska inspekteras minst en gång per år. Utöver det ska ytterligare tillsyn av enskilda ansökningscenter prioriteras utifrån en riskbedömning.

Efter Riksrevisionens granskningsrapport har UD:s regeltillsynsfunktion stärkts och interna rutiner reviderats. Av rutinerna framgår nu tydligt att regeltillsynen såväl leder som koordinerar en eventuell utredning som kan följa på en anmälan. Detta innefattar även utredningsarbete som, på begäran av regeltillsynen, görs av utlandsmyndigheterna.

UD anser att det är chefen för utlandsmyndigheten som har det primära ansvaret för att säkerställa att misstänkta oegentligheter utreds eftersom det är den normala ordningen för en svensk myndighet. Som en följd av Riksrevisionens rekommendationer har UD beslutat om en uppdragsbeskrivning om hur rutinen för hantering av anmälda oegentlighetsfall inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att Migrationsverkets roll i utredningar om oegentligheter vid utlandsmyndigheterna behöver tydliggöras. Därför har UD:s regeltillsyn och Migrationsverkets enhet för interna utredningar beslutat om ett samrådsdokument om hur misstänkta oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ska hanteras.

UD ser löpande över hur utlandsmyndigheterna, från ett lärandeperspektiv, på ett systematiskt sätt kan sprida information och erfarenheter om oegentlighetsärenden. Det finns anledning att utveckla regeltillsynens

årsrapport inom detta område och att se över till vilka aktörer den ska spridas. Detsamma gäller hur erfarenheterna mer systematiskt kan integreras i regelutvecklingens verksamhet.

Motionen

I motion 2018/19:3000 av Marta Obminska m.fl. (M) anför motionärerna att kontrollrutinerna för handläggningen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna ska förstärkas väsentligt och att även efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter ska utvecklas och förbättras. Detta bör ske för att säkerställa att migrationspolitiken är likvärdig och opartisk i hela statsförvaltningen.

Utskottets ställningstagande

Sverige har ett hundratal utlandsmyndigheter, varav ca 60 handlägger migrationsärenden. Utlandsmyndigheterna är administrativt underställda Regeringskansliet (UD) samtidigt som de är fristående myndigheter. Utlandsmyndigheterna har ett brett uppdrag. Samtidigt som myndigheternas övergripande uppgift är att representera Sverige, bevaka och främja svenska intressen samt hjälpa nödställda svenskar, är migrationsverksamheten en väsentlig och resurskrävande del av många ambassaders verksamhet. Migrationsverksamheten har en nära koppling till andra delar av UD:s verksamhet såsom t.ex. Sverigefrämjandet. Svenska utlandsmyndigheter beslutade under 2018 i 250 000 viseringsärenden och fick 69 000 uppdrag av Migrationsverket att vidta åtgärder i handläggningen av uppehållstillståndsärenden. Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheter inbegriper drygt 200 årsarbetskrafter, varav en femtedel är utsända av UD.

Utskottet konstaterar att en rättssäker, effektiv hantering och god service är mycket viktigt för alla utländska medborgare som vill komma till Sverige för att leva med sin familj, arbeta, studera, besöka affärskontakter, besöka landet som turist eller hälsa på släkt och vänner. Utskottet vill betona att oegentligheter och korruption i offentlig förvaltning får stora konsekvenser. Det handlar inte bara om konsekvenserna för de direkt inblandade utan också om förtroendet för staten. Oegentligheter kan drabba enskilda individer och företag m.fl. genom t.ex. felaktiga myndighetsbeslut. Det kan vidare innebära risk för att personer har fått uppehållstillstånd i Sverige på felaktig grund. När det sker oegentligheter vid utlandsmyndigheter, kan det minska förtroendet för dessa myndigheter och i förlängningen påverka förtroendet för Sveriges förvaltning i stort. Utrikesutskottet vill mot denna bakgrund understryka vikten av att utlandsmyndigheterna i sin migrationsverksamhet har ett betryggande och ändamålsenligt skydd mot oegentligheter.

Utrikesutskottet konstaterar att det framgår av regeringens skrivelse att ett ökat antal migrationsärenden och fler varianter av oegentligheter gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner.

Arbetet för att göra detta hade intensifierats redan före Riksrevisionens rapport, och flera förändringar är redan genomförda.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motion 2018/19:3000.

Stockholm den 14 februari 2019

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Olle Thorell (S), Markus Wiechel (SD), Pyry Niemi (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Björn Söder (SD), Roza Güclü Hedin (S), Lars Adaktusson (KD), Aylín Fazelian (S), Fredrik Malm (L), Ludvig Aspling (SD), Janine Alm Ericson (MP), Johanna Jönsson (C), Magdalena Schröder (M), Pål Jonson (M) och Ann-Sofie Alm (M).

Avvikande mening

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

Lars Adaktusson (KD), Magdalena Schröder (M), Pål Jonson (M) och Ann-Sofie Alm (M) anför:

Moderaterna och Kristdemokraterna konstaterar att regeringen till viss del har tagit till sig av Riksrevisionens slutsatser i rapporten om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Våra partier ser dock ett behov av att ytterligare understryka allvaret i Riksrevisionens granskning och säkerställa att relevanta åtgärder genomförs i tillräcklig skala för att undanröja risken för grava oegentligheter som tagande av mutor i uppehållstillståndsärenden och beviljande av visering på oriktiga grunder. Återkommande oegentligheter riskerar att påverka statsförvaltningens legitimitet och kan leda till att rättssäkerheten i Sveriges migrationspolitik ifrågasätts.

Regeringens åtgärder är inte tillräckliga. Kontrollrutinerna för handläggning av migrationsärenden bör förstärkas väsentligt, och även efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter bör utvecklas och förbättras. Sökande av viseringar eller uppehållstillstånd har samma rätt till en välfungerande och rättssäker handläggning och prövning oavsett om ansökan görs i Sverige eller utomlands via svenska utlandsmyndigheter. Sökande ska kunna lita på att migrationspolitiken, som ytterst styrs av regeringen, är likvärdig och opartisk i hela statsförvaltningen.

Med det anförda anser Moderaterna och Kristdemokraterna att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2018/19:3000 .

Särskilt yttrande

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

Markus Wiechel (SD), Björn Söder (SD) och Ludvig Aspling (SD) anför:

Av Riksrevisionens rapport Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13) framgår flera allvarliga brister vid utlandsmyndigheterna. En genomgång av utlandsmyndigheternas riskanalyser visar att många riskanalyser inte håller tillräcklig kvalitet. Obehörig personal har tillgång till känsliga it-system (ärendehanteringssystemet). Inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna finns oegentlighetsrisker både i handläggningen och i hanteringen av verksamhetens tillgångar. Bestämmelser och stöd till utlandsmyndigheterna saknas också när det gäller vilka kontrollrutiner som bör finnas i handläggningen av migrationsärenden, vilket skapar risk för instabila rutiner och därmed risk för oegentligheter i handläggningen av migrationsärenden. Oegentlighetsrisker finns för tidsbokningen av intervjutider vid utlandsmyndigheterna. Lokalanställd personal saknar dessutom kunskap om, eller är dåligt utbildad i, hur de ska hantera oegentligheter.

Det finns förvisso, sedan en tid tillbaka, en rapporteringsväg för att anmäla oegentligheter inom utrikesförvaltningen både för anställda och för externa uppgiftslämnare. Det saknas dock enligt Riksrevisionen information om rapporteringsvägen på utlandsmyndigheternas egna webbplatser.

Det framstår som sannolikt att betydligt fler oegentligheter hade kunnat upptäckas och anmälas om rutinerna och förutsättningarna varit bättre. Men enligt Riksrevisionen säkerställer nuvarande rutin inte ens att utredningarna genomförs på ett oberoende och kompetent sätt eftersom ansvaret för utredningarna ligger på de berörda utlandsmyndigheterna. Detta kan i sin tur leda till att anmälningar avvisas eller inte utreds i grunden, menar Riksrevisionen. Riksrevisionen konstaterar slutligen att kontrollen av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet är så undermålig och att den sker i så liten utsträckning att den inte bidrar till att upptäcka oegentligheter.

Även om mängden anmälningar om oegentligheter kan framstå som låg är det utifrån nuvarande förutsättningar omöjligt att avgöra om det beror på de allvarliga brister som nu framkommit, och i värsta tänkbara scenario kan detta innebära att det under lång tid pågått ett flertal oegentligheter och en omfattande korruption vid utlandsmyndigheterna och deras handläggning av migrationsärenden som de facto saknat reell möjlighet att upptäckas.

Sverigedemokraterna ser mycket allvarligt på de uppgifter som framkommit och har också lämnat in en begäran till konstitutionsutskottet om granskning av ärendet.

BILAGA 3

Socialförsäkringsutskottets yttrande
2018/19:SfU2y

Riksrevisionens rapport om skyddet mot
oegentligheter inom
migrationsverksamheten vid
utlandsmyndigheterna

Till konstitutionsutskottet

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

Utskottet anser att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionen.

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

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport

Bakgrund till granskningen

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

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

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

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

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

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

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

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

Riksrevisionens rekommendationer

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

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

Skrivelsen

Regeringens bedömning och åtgärder

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

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

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

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

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

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

Motionen

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

Utskottets ställningstagande

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

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

Stockholm den 14 februari 2019

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Rikard Larsson

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

Avvikande mening

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

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

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

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

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

Särskilt yttrande

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

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

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