

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-11-09

DNR: 3.1.1-2017-0189

RIR 2017:25

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

Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut

Riksrevisionen har granskat konsekvensanalyser som regeringen låtit kommittéväsendet och Regeringskansliet ta fram inför migrationspolitiska propositioner. Granskningen omfattar frågor om huruvida analyserna inför beslut uppfyller kraven enligt gällande styrdokument och om de i övrigt är ändamålsenligt utformade för sitt syfte. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Regeringskansliet.

Företrädare för Justitiedepartementet och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Riksrevisionen vill tacka referenspersonen Pieter Bevelander, professor vid Malmö högskola för synpunkter.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tommi Teljosuo har varit föredragande. Revisionsledare Christian Jonsson och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tommi Teljosuo

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet och Finansdepartementet
Migrationsverket

KONSEKVENSANALYSER INFÖR MIGRATIONSPOLITISKA BESLUT

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och motiv till granskningen	10
1.2 Syfte, revisionsfrågor och bedömningsgrunder	14
1.3 Metod och genomförande	16
1.4 Avgränsningar	17
2 Konsekvensanalyser inför beslut	18
2.1 Behovet av konsekvensanalyser	18
2.2 Vilka krav kan ställas på beredning och redovisning av konsekvensanalyser i propositionsarbetet?	19
2.3Handledningar och rekommendationer	23
3 Bedömning och redovisning av konsekvenser i propositionsarbetet	28
3.1 Beskrivning av det granskade materialet	28
3.2 Bedömningar av antalet personer som söker eller får uppehållstillstånd saknas ofta	29
3.3 Få propositioner bedöms ha konsekvenser för statens budget	37
3.4 Kommunala konsekvenser redovisas sällan	43
3.5 Analyser av andra konsekvenser är ofta kortfattade eller saknas	44
3.6 Kvalitetskriterier och best practices i övrigt följs undantagsvis	48
4 Förutsättningar för bättre konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut	51
4.1 Tillgång till data om befintliga volymer och kostnader	51
4.2 Faktorer och mekanismer som kan förväntas påverka migrationen	53
4.3 Hantering av osäkerheter	57
4.4 Kompetens och stöd för framtagande av konsekvensanalyser	59
Referenslista	64
Bilaga 1. Migrationspolitiska propositioner och publicerat beredningsunderlag 2004–2015, som omfattas av granskningen	70
Bilaga 2. Migrationspolitiska propositioner 2004–2015, som inte omfattas i granskningen	77

KONSEKVENSANALYSER INFÖR MIGRATIONSPOLITISKA BESLUT

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Väl underbyggda och tydligt redovisade konsekvensanalyser inför beslut ökar möjligheterna att välja effektiva handlingsalternativ. De bidrar dessutom till kontroll över kostnader, effekter och bieffekter. De ger också remissinstanser bättre möjlighet att lämna kvalificerade synpunkter och gör att de som berörs av förslagen kan förbereda sig. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig om behovet av konsekvensanalyser, bland annat när regeringen lämnar förslag avseende ny lagstiftning. Regeringen och Regeringskansliet har i ett flertal styrande och stödjande dokument förtydligat kraven på konsekvensanalyser i beredningsarbetet inför propositioner. Kraven omfattar bland annat analyser av statsfinansiella och kommunalekonomiska effekter, liksom effekter inom ett antal sakområden såsom integration och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Migrationspolitiken och dess utfall har stor betydelse för många myndigheter, kommuner och enskilda. Statens utgifter på området har ökat under flera år och allt mer överskridit de långsiktiga prognoserna. Riksrevisionen har därför granskat de konsekvensanalyser som regeringen låtit kommittéväsendet och Regeringskansliet ta fram inför 26 migrationspolitiska propositioner mellan åren 2004 och 2015. Granskningen har i huvudsak genomförts i form av en dokumentstudie av propositionerna samt utredningsunderlag i form av utredningsbetänkanden (SOU) eller promemorior i departementsserien (Ds). Förslagen i propositionerna behandlar ett flertal materiella, procedurmässiga och organisatoriska förändringar som rör asylsökande, skyddsbehövande och deras anhöriga fram till beslutet om uppehållstillstånd. Granskningen omfattar frågor om huruvida analyserna inför beslut uppfyller kraven enligt gällande styrdokument och om de i övrigt är ändamålsenligt utformade för sitt syfte. Det har inte ingått i granskningen att utvärdera de faktiska effekterna av besluten.

Styrdokumentens krav på konsekvensanalyser uppfylls sällan helt

Ett av granskningens huvudresultat är att endast ett fåtal av granskade utredningsbetänkanden och departementspromemorior redovisar konsekvenser på ett sätt som fullt ut motsvarar kraven i styrdokumentet. Svagheter i dessa underlag återspeglas sedan också i propositionerna. Bland annat uppfylls endast undantagsvis kraven på heltäckande, långsiktig och dynamisk analys av ekonomiska effekter. I fler än hälften av underlagen saknas beskrivning av möjliga kommunala konsekvenser helt. I de fall ekonomiska effekter på statlig och kommunal verksamhet redovisas, saknas ofta förklaring till hur dessa har räknats

fram och vilka antaganden som ligger bakom resultaten. Detta gör det svårare för remissinstanser att bedöma analysen och lämna kvalificerade synpunkter på förslagen.

Beskrivningar av andra konsekvenser än ekonomiska, vilka ska göras enligt kommittéförordningen, är generellt sett mycket kortfattade eller saknas helt. När övriga konsekvenser nämns, handlar det oftast om någon enstaka mening som anger att konsekvenser saknas. Endast tre av de granskade migrationspolitiska propositionerna innehåller resonemang om förslagens möjliga betydelse för integrationen, och inga förslag anges påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Ändamålsenligheten i analyserna brister, men det finns undantag

De krav på konsekvensanalyser som ställs främst i kommittéförordningen och Regeringskansliets riktlinjer för konsekvensutredning bedöms inte vara tillräckliga för att säkerställa att analyserna är ändamålsenliga för remissinstanser, beslutsfattare eller myndigheter, kommuner och andra som berörs av beslutet. Ekonomistyrningsverkets handledning för konsekvensutredning vid regelgivning, liksom flera andra stödmaterial på området, framhåller ytterligare faktorer som kännetecknar en ändamålsenlig analys. Det handlar om att analysen inleds tidigt i processen och genomförs parallellt med att förslagen utformas. Analysen bör också utgå från en vedertagen metodik samt redovisas transparent och i sin helhet inklusive metod, antaganden, data och annat underlag, så att den kan kontrolleras eller upprepas. Dessutom bör analysen bedöma risker och osäkerheter med förslagen. Riksrevisionen har granskat om konsekvensanalyserna uppfyller dessa villkor men lämnar inga synpunkter på vilka specifika metoder eller kunskapsunderlag som använts.

Genomarbetade analyser som i huvudsak uppfyller ovanstående normer förekommer i enskilda beredningsunderlag som granskats, men de utgör undantag. I den mån någon särskild metodik, data eller annat underlag nyttjats i analyserna redovisas det sällan på ett sätt som möjliggör en extern kvalitetsbedömning eller att analysen kan upprepas. Observationer i granskningen tyder på att konsekvensanalyserna ibland genomförs sent i utredningsarbetet och att analysarbetet inte alltid är integrerat med utformningen av förslagen. Mot bakgrund av att antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd kan variera av många svårförutsägbara skäl framstår det som särskilt viktigt att risker och osäkerheter med förslagen redovisas. Detta sker dock endast i enstaka fall.

Förslagets påverkan på migrationen analyseras inte alltid

De tidigare nämnda bristerna vad gäller konsekvensanalyser kan delvis förstås mot bakgrund av att många beredningsunderlag inte redovisar bedömningar av förslagets effekter avseende antalet personer som ansöker om eller beviljas uppehållstillstånd. I de fall förslagets effekter bedöms anges det oftast att påverkan på migrationen saknas eller endast är marginell. I granskningen har endast ett fall hittats där effekterna av ett förslag på antalet beviljade uppehållstillstånd har beräknats. Att förslagets effekter på migrationen inte bedöms, eller att bedömningen inte kvantifieras, är sannolikt en förklaring till att inte heller övriga konsekvenser kan bedömas på ett adekvat sätt.

En ofullständig redovisning av antaganden, beräkningar och annat kunskapsunderlag leder även i det här avseendet till att remissinstanser och andra berörda har svårt att bedöma hur tillförlitliga resonemangen och slutsatserna är. Referenser till migrationsforskning och beprövad erfarenhet är sällsynta i materialet. I det enda fall där erfarenheter från liknande reformer i andra länder redovisas gör regeringen en annan bedömning av effekterna än den redovisade erfarenheten tyder på. Riksrevisionen har inte utvärderat de faktiska effekterna av enskilda förslag, men forskning och policyerfarenhet från Sverige och andra länder tyder på att flera av förslagen i det granskade materialet i större eller mindre omfattning kan förväntas påverka antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige i endera riktningen.

Avsaknaden av fördjupade konsekvensanalyser kan bero på att förslagen inte alltid förväntas innebära någon större materiell påverkan. I remissvar och genomförda intervjuer uppmärksammas dock att även beslut som vart och ett för sig har begränsade effekter tillsammans kan ge en större samlad effekt. I de granskade beredningsunderlagen och propositionerna förekommer emellertid inga resonemang om möjligheten att de samlade effekterna skiljer sig från summan av delarna.

Effekterna av migrationspolitisk reglering i Sverige är också beroende av migrationspolitikens utformning i omvärlden. Ändå nämns det endast i ett beredningsunderlag att utfallet i Sverige kan påverkas av hur reglerna utformas i andra länder. Vare sig beredningsunderlag eller propositioner som avser genomförande av EU-regleringar innehåller någon analys av hur tillämpningen i Sverige förhåller sig till andra länder eller hur det kan påverka utfallet här.

Slutligen tyder forskning och erfarenhet som uttryckts i intervjuer på att effekterna av migrationspolitiska regleringar delvis kan påverkas av hur dessa kommuniceras och om informationen når de personer som berörs. Dessa effekter kan vara svåra att bedöma i förväg och resonemang om dem saknas i det granskade materialet.

Analyserna kan utvecklas

Riksrevisionen har inte jämfört konsekvensanalyserna inför migrationspolitiska beslut med motsvarande analyser på andra områden. Inte heller har någon fördjupning gjorts i granskningen om möjliga orsaker till de observerade bristerna. I granskningsarbetet har ändå ett antal observationer gjorts angående möjligheterna att utveckla analyserna vid beredning av migrationspolitiska propositioner.

Kraven på konsekvensanalyser som ställs i styrdokumenterna är omfattande. Samtidigt ska utredningsarbetet genomföras med begränsad bemanning och på begränsad tid. Det är sannolikt en delförklaring till att analyser blir korta och kan framstå som hastigt framtagna. Styr- och stöddokumenterna till utredare är också i vissa avseenden otydliga och inte uppdaterade. Till exempel är den gällande versionen av Kommittéhandboken daterad till oktober 1999, trots att kommittéförordningen har ändrats sedan dess och en ny förordning om konsekvensutredning vid regelgivning tillkommit. Handboken hänvisar också till föråldrade propositioner och skrivelser, och sedan den skrevs har omfattande nyare litteratur om ekonomiska och andra konsekvensanalyser tillkommit.

Riktlinjerna för och stödmaterialet till framtagande och redovisning av konsekvensanalyser när beredningsunderlag tas fram inom Regeringskansliet är också i vissa avseenden otydliga. Riktlinjerna ställer delvis lägre krav på analyser än kommittéförordningen. Stödmaterialet som ska vägleda vid tillämpningen av riktlinjerna förordar däremot fler analyser än de som anges i både riktlinjerna och kommittéförordningen. Det kan i sig finnas skäl till att regeringen ibland vill ställa andra krav på beredningsarbete i Regeringskansliet än på externt utredningsarbete. Ur remissinstansers och andra berördas synvinkel är dock behovet detsamma oavsett om underlaget tagits fram av Regeringskansliet eller en utredare, och motiven till skillnaderna i de olika styr- och stöddokumenterna framstår i vissa avseenden som oklara. Under den tidigare delen av den granskade perioden baserades de flesta propositionerna på ett eller flera betänkanden i SOU-serien, men efter hand har en allt större andel av propositionerna kommit att baseras på underlag som tagits fram inom Regeringskansliet, oftast i form av en promemoria i departementsserien (Ds). Över lag är konsekvensanalyserna i Ds-serien mer kortfattade än i SOU, vilket bara delvis kan förklaras av att vissa av promemoriorna i Ds-serien avser mindre justeringar av teknisk karaktär.

Avslutningsvis bedömer Riksrevisionen att tillgången till data om faktiska volymer och kostnader i de berörda verksamheterna inte utgör någon betydande begränsning för möjligheterna att ta fram väl utvecklade konsekvensanalyser. Tillgången till forskning och erfarenhet som bidrar till estimat om effekterna av migrationspolitiska styrmedel har successivt förbättrats under den granskade

perioden, flera metodvägledningar för konsekvensanalyser har tillkommit och det finns också vedertagna metoder för redovisning av risker och osäkerheter.

Riksrevisionens rekommendationer

De iakttagelser och analyser som Riksrevisionen gjort i granskningen visar på brister men också på att det finns goda förutsättningar att utveckla konsekvensanalyserna i beredningsarbetet inför migrationspolitiska beslut. Utifrån granskningens resultat rekommenderar Riksrevisionen Regeringskansliet följande.

- *Säkerställ att konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut tas fram i enlighet med kraven i kommittéförordningen, Riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och Propositionshandboken.* Riksrevisionen vill också fästa uppmärksamhet vid Propositionshandbokens formulering ”Problem- och konsekvensanalyser som har gjorts under beredningsarbetet bör givetvis redovisas i den proposition eller lagrådsremiss där förslagen läggs fram.”
- *Utveckla kvaliteten i analyserna.* För att förbättra ändamålsenligheten i analyserna för remissinstanser, beslutsfattare och andra berörda är det särskilt väsentligt att analyserna redovisas så transparent att de kan upprepas och granskas av externa aktörer. Granskningen visar att det finns både behov av och förutsättningar för att förbättra bedömningen av förslagets effekter på antalet personer som ansöker om eller beviljas uppehållstillstånd. Mot bakgrund av att migrationen varierar, delvis beroende på svårförutsedda omvärldsfaktorer, är det också väsentligt att förbättra beredningsunderlagen avseende risker och osäkerheter.
- *Överväg behovet av att utveckla stödet till utredningsarbete avseende konsekvensanalyser.* Särskilt angeläget framstår det att uppdatera Kommittéhandboken från 1999. Översyn av riktlinjer och stödmaterial för framtagande och redovisning av konsekvensanalyser vid internt utredningsarbete i Regeringskansliet bör också övervägas.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Väl underbyggda och träffsäkra konsekvensanalyser inför beslut bidrar på flera sätt till effektivare verksamhet. En tydlig redovisning av konsekvenser möjliggör för de aktörer som berörs av besluten att förbereda sig bättre. Genom att potentiella risker, fördyringar och bieffekter belyses, kan dessa också förebyggas bättre.

Regeringen har under perioden 2004–2015 överlämnat ett sextiototal propositioner till riksdagen med förslag som i vid bemärkelse har migrationspolitiskt innehåll. Av dessa innehåller 26 förslag som avser asylsökande och anhöriga till skyddsbehövande fram till beslut om uppehållstillstånd. Propositionerna som redovisas i bilaga 1 och 2 innefattar förslag till beslut som rör möjligheterna att resa in eller få uppehållstillstånd i landet, utformningen av kontroller för inresa, vistelse och beslut om uppehållstillstånd, tillträde till service eller förmåner i väntan på beslutet samt procedurregler för dessa frågor.¹

Under perioden ökade utgifterna inom statsbudgetens utgiftsområde (UO) 8 *Migration* kraftigt, samtidigt som samtliga långtidsprognoser över utgifter på området underskattade det verkliga budgetutfallet. Underskattningen har ökat med tiden och har under de senaste åren uppgått till åtskilliga miljarder kronor om året. En huvudförklaring är att antalet asylsökande och personer som söker uppehållstillstånd som anhöriga till skyddsbehövande ökade till och med 2015. Den asylrelaterade migrationen, som påverkas av både av migrationspolitiska beslut, andra förhållanden i Sverige och förhållanden i omvärlden, kan också få betydande följdverkningar inom statliga och kommunala verksamheter. Riksrevisionen har i en tidigare granskning uppmärksammat att få migrationspolitiska propositioner uppmärksammat att antalet asylsökande varierar och att ingen heller tagit upp behovet av beredskap för större

¹ Propositionerna avser ändringar i främst utlänningslagen (2005:716), lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn samt utlänningsdatalagen (2016:27). Lagstiftningsprocessen inleds vanligen med att en kommitté, en utredare eller Regeringskansliet får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för det regeringen vill genomföra. Utredarens eller kommitténs betänkande skickas till myndigheter, organisationer, kommuner och andra berörda för synpunkter, så kallade remissvar. Efter att Regeringskansliet har tagit del av synpunkterna skrivs ett utkast till lag, en så kallad lagrådsremiss, som regeringen beslutar och lämnar till Lagrådet. Lagrådet granskar bland annat att förslaget inte strider mot någon annan lag. Därefter bearbetas förslaget ytterligare, varefter regeringen beslutar att lämna det som en proposition till riksdagen.

flyktingströmmar.² Mot denna bakgrund har Riksrevisionen genomfört en granskning av konsekvensanalyser som regeringen låtit kommittéväsendet och Regeringskansliet ta fram inför migrationspolitiska beslut.

1.1.1 Förändringar i asylrelaterad migration 2004–2015

Antalet asylsökande till Sverige ökade från 23 000 personer 2004 till 163 000 personer 2015. I stort sett hela ökningen skedde efter 2009, med en fördubbling 2015 från året innan. Under perioden (2004–2015) ökade också antalet ensamkommande asylsökande barn, från 388 år 2004 till 3850 år 2013, för att därefter snabbt stiga till över 35 000 år 2015.³ Under perioden beviljades sammanlagt 373 000 personer uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller anhöriga till skyddsbehövande.⁴ Efter förändringar i politiken minskade antalet asylsökande 2016 till 28 900 personer, alltså mindre än en femtedel av antalet året innan.⁵

Vid en internationell jämförelse framgår stora skillnader mellan olika länder. I de 24 OECD-medlemmarna i Europa ökade antalet asylsökande denna period med sammanlagt 250 procent. Ökningen kan nästan helt förklaras av ett sammanlagt tiofaldigt antal asylsökande i fem länder (Tyskland, Ungern, Sverige, Italien och Österrike). Det sammanlagda antalet asylsökande till de övriga 19 länderna låg i stort sett oförändrat fram till flyktingkrisen 2015. I fem av dessa länder minskade antalet under perioden.⁶

² Riksrevisionen (2017).

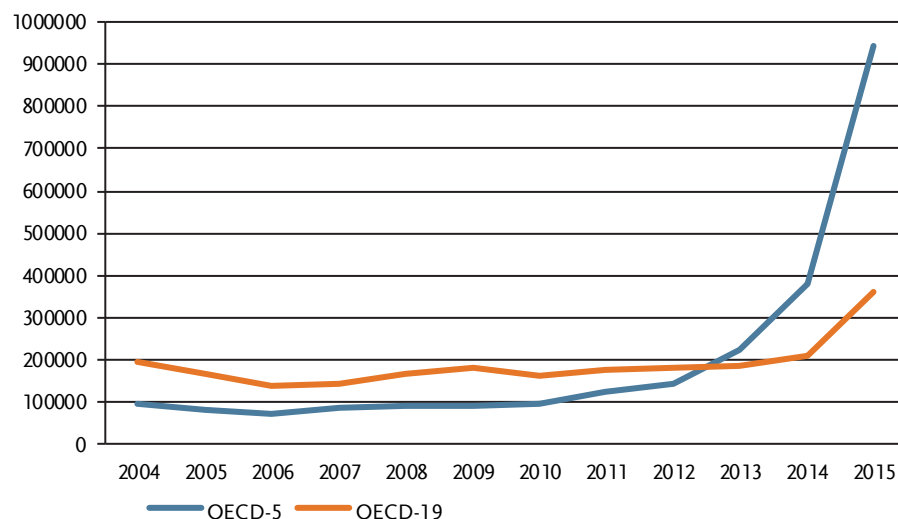
³ Migrationsverket (2016a); OECD (2015), tabell A 3.

⁴ Migrationsverket (2016b).

⁵ Migrationsverket (2016c).

⁶ OECD (2015), tabell A 3, Riksrevisionens egen bearbetning.

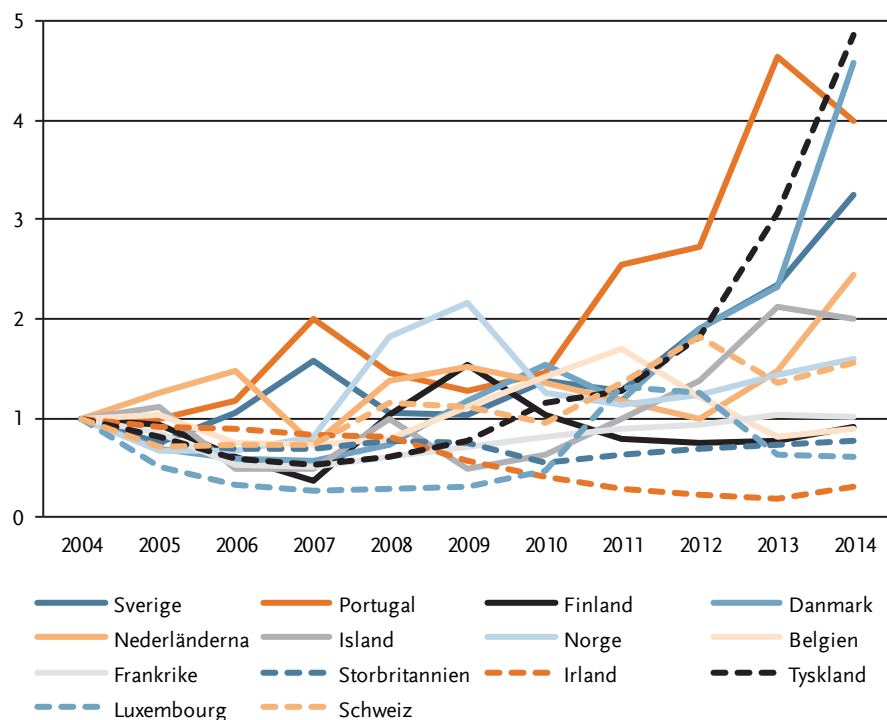
Diagram 1 Antal asylsökande i "the Big Five" (Italien, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike) respektive övriga 19 OECD-medlemmar i Europa 2004–2015



Källa: OECD (2015).

Ökningen i några av länderna kan möjligen förklaras av att de ligger längs stora migrationsrutter, s.k. en route-länder. Som framgår av diagram 2 finns dock betydande skillnader mellan länderna, även om dessa exkluderas. Sedan 2004 har därtill antalet asylsökande utvecklats åt olika håll i olika mottagarländer.⁷ Skillnaderna tyder på att nationella förhållanden, inklusive regleringar, har stor betydelse för fördelningen av asylsökande mellan länderna.

⁷ Tjeckien, Grekland, Polen, Slovakien, Slovenien, Spanien, Italien, Ungern och Österrike har exkluderats i diagrammet, eftersom de är *en route*-länder efter de så kallade Medelhavsrutterna. Estland har exkluderats med anledning av ett mycket lågt antal asylsökande som i relativa termer varierar kraftigt från år till år. År 2015 har uteslutits av åskådlighetsskäl, eftersom den stora ökningen av antal asylsökande i Tyskland hade överskuggat övrig variation åren innan.

Diagram 2 Relativ förändring av antal asylsökande i OECD-länder i Europa, en route-länder uteslutna (2004=1)

Källa: OECD (2015).

1.1.2 Effekter av asylrelaterad migration på offentlig verksamhet och ekonomi

Antalet och sammansättningen av personer som söker eller får uppehållstillstånd av skyddsskäl får betydande konsekvenser för statens och kommunernas verksamhet och ekonomi. Effekterna härrör sig till stora delar från ändrade volymer i författningsreglerade verksamheter och förmåner. När antalet personer som söker uppehållstillstånd förändras uppstår volymeffekter i stort sett omgående inom statsbudgetens UO 8 *Migration*. Utgifterna avser främst Migrationsverkets och domstolarnas handläggning av beslut om uppehållstillstånd, ersättningar till kommunerna för mottagande av asylsökande samt boende och dagersättningar till de asylsökande. Eftersom vissa ersättningar till kommunerna samt utgifterna för bland annat boende och dagersättningar löper under den tid ansökan för uppehållstillstånd prövas, påverkas kostnaden även av tidsåtgången för prövningen.

Om personerna får uppehållstillstånd uppstår utgifter inom UO 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrars etablering* och UO 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv*. Kostnaderna här avser främst ersättningar till kommunerna för

flyktingmottagande samt etableringsersättning och insatser till de nyanlända. Regeringens budgetförslag inom UO 8 och UO 13 femfaldigades från 6 997 miljoner kronor 2004 till 33 896 miljoner kronor 2015.⁸

Därutöver uppstår budgeteffekter inom:

- UO 7 *Internationellt bistånd* (på grund av avräkning från biståndsramen av vissa kostnader för asylsökande)
- UO 10 *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning*, UO 11 *Ekonomisk trygghet vid ålderdom* och UO 12 *Ekonomisk trygghet för familjer och barn* (på grund av volympåverkan i generella trygghetssystem vid ökande befolkning)
- UO 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv* (på grund av volympåverkan vid ökat antal arbetsökande).

Migrationen kan också medföra ökad efterfrågan på statliga insatser inom andra samhällsområden, vilket kan leda till ökade kostnader inom bland annat UO 4 *Rättsväsendet*, UO 9 *Hälsovård och sjukvård*, UO 15 *Studiestöd*, UO 16 *Utbildning*, UO 18 *Bostadsförsörjning* och UO 25 *Allmänna bidrag till kommuner*.

På inkomstsidan påverkas främst statens skatteintäkter. Utanför den statliga sektorn kan betydande effekter uppstå främst genom volympåverkan i kommunala och landstingskommunala verksamheter inom vård, skola, social omsorg och ekonomiskt bistånd. Mottagande av barn och unga innebär ett särskilt stort åtagande för kommunerna. Slutligen kan också varierande dynamiska effekter uppstå genom bland annat ökad befolkning, ökad arbetskraft och förändrad ålderssammansättning.

1.2 Syfte, revisionsfrågor och bedömningsgrunder

I granskningen undersöks om konsekvensanalyser i propositioner och beredningsunderlag till dessa inom migrationsområdet utformats i enlighet med gällande styrdokument och med i svenska och internationella handledningar vedertagna kriterier för ändamålsenlighet i konsekvensanalyser vid regelgivning. Även utformningen i styrdokumentens bestämmelser granskas med avseende på deras förenlighet med dessa kriterier. Metoder och exempel för utvecklade konsekvensanalyser kommer att presenteras. Syftet är att bidra till mer utvecklade konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut.

⁸ Prop. 2003/04:1 samt prop. 2014/15:1. Beloppen bör ses som indikativa, eftersom utgifterna inom UO 8 även omfattar Migrationsverkets kostnader för annan verksamhet än flyktingrelaterad invandring. Organisatoriska förändringar och ändrade ambitionsnivåer under perioden påverkar också utfallen. Den övervägande delen av ökningen förklaras dock av volymeffekter med anledning av ökat flykting och anhöriginvandring. Eftersom budgetpropositionen för 2015 lades i september 2014 omfattar den inte de kostnader som uppstod i samband med det ökande antalet asylsökande hösten 2015.

Revisionsfrågorna tar sin utgångspunkt i regeringsformens och budgetlagens krav samt i uttalanden från riksdagens utskott, så som de kommer i uttryck främst i kommittéförordningen, Kommittéhandboken, Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och Propositionshandboken. De två förstnämnda anger vilka konsekvensanalyser en utredning ska redovisa i sitt betänkande, den tredje vilka analyser som bör göras när Regeringskansliet bereder nya eller ändrade regler och den sistnämnda innehåller riktlinjer för hur konsekvenser ska redovisas i en proposition. Innehållet i dessa styrdokument redovisas närmare i avsnitt 2.2. Från bestämmelserna i styrdokumentet har två granskningsfrågor härletts:

Granskningsfråga 1: Har regeringen inför migrationspolitiska propositioner låtit kommittéväsendet och Regeringskansliet inhämta och redovisa beredningsunderlag som allsidigt belyser konsekvenserna av förslagen?

Granskningsfråga 2: Har regeringen i migrationspolitiska propositioner redovisat allsidiga bedömningar av väsentliga konsekvenser av förslagen?

Granskningsfrågorna har operationaliserats i följande undersökningsfrågor:

- Innefattar konsekvensbedömningarna en uppskattning av vilken effekt förslagen har på antalet asylsökande eller antalet personer som får uppehållstillstånd?
- Omfattar konsekvensbedömningarna en allsidig och långsiktig bedömning av statsfinansiella effekter?
- Omfattar konsekvensbedömningarna väsentliga konsekvenser för kommunal ekonomi eller verksamhet?
- Omfattar konsekvensbedömningarna analyser som motsvarar kraven i 15 § i kommittéförordningen?

De granskade konsekvensanalyserna prövas också i förhållande till vissa ytterligare kriterier på ändamålsenlighet enligt svenska och internationella vägledning för konsekvensanalys vid regelgivning. Ur dessa vägledningar, som beskrivs närmare i avsnitt 2.3, har ytterligare en undersökningsfråga med fyra underfrågor operationaliserats:

- Har konsekvensanalyserna genomförts och redovisats på ett sätt som är förenligt med vedertagen litteratur och vedertagna vägledningar på området avseende om de
 - inleds tidigt och genomförs parallellt med att förslagen utformas
 - utgår från en vedertagen metodik, checklistor eller kontrollfrågor
 - redovisar underlag på ett sätt som möjliggör kvalitetskontroll eller replikering
 - omfattar risker, osäkerheter och hantering av dem?

Utöver att besvara dessa frågor belyser granskningen även förutsättningarna för tillförlitliga konsekvensbedömningar inför migrationspolitiska beslut, särskilt avseende volymkonsekvenser.

1.3 Metod och genomförande

Granskningen har i huvudsak genomförts i form av en dokumentstudie av migrationspolitiska propositioner och beredningsunderlag i utredningsbetänkanden (SOU) eller promemorior i departementsserien (Ds). I enskilda fall har underlag publicerats i annan promemoria eller ett utkast till lagrådsremiss. I dokumenten har särskilt sökts efter texter som beskriver möjliga konsekvenser eller osäkerheter i enlighet med bedömningsgrunderna.

Remissammanställningarna till samtliga dessa underlag har begärts ut från Regeringskansliet och gått igenom efter samma principer som de publicerade dokumenten. Enskilda remissyttranden har vid behov granskats i fördjupningssyfte. Vid behov har information om ytterligare underlag i form av beräkningar med mera inhämtats genom kompletterande intervjuer med Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Finansdepartementet).

För att bedöma i vilken utsträckning det går att förutse effekter av ändrade nationella regelverk på migrationen, har en översikt gjorts av forskning och annat kunskapsunderlag över nationella regelverks betydelse för antalet asylsökande. Ytterligare information om förutsättningarna att göra konsekvensanalyser inför beslut (s.k. ex ante-analyser), samt faktiska konsekvenser av de granskade propositionerna, har inhämtats genom intervjuer med sakkunniga på Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Belysningen av metoder och tillvägagångssätt för utvecklade konsekvensanalyser baseras på forskning, icke-bindande vägledningar samt utvärderingar som tagits fram av Ekonomistyrningsverket (ESV), och internationella organisationer (OECD, EU och IOM -International Organisation of Migration), samt i Storbritannien, Finland och USA. Länderna har valts på basis av tillgänglighet till material på svenska eller engelska.

Svaren på de tre första undersökningsfrågorna redovisas i fyra kategorier: bedömning saknas, förslaget bedöms sakna väsentliga konsekvenser, förslaget bedöms öka volymen eller kostnaderna samt förslaget bedöms minska volymen eller kostnaderna.

Svar på den fjärde frågan om sakanalyser enligt 15 § kommittéförordningen redovisas i fem kategorier: bedömning saknas, förslaget bedöms sakna väsentliga konsekvenser eller förslaget bedöms ha negativ, positiv eller annan effekt för den analyserade sakfrågan. Svaren på de tre sistnämnda kategorierna kan besvaras med ja eller nej.

1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar konsekvensanalyser inför regeringens förslag till riksdagen om beslut som berör asylsökande, skyddsbehövande och deras anhöriga. Det offentliga åtagandet för mottagande av dessa kategorier av migranter är reglerat i lag och mer omfattande än för övriga migranter. Beredningen av förordningsreglerade tillämpningsbestämmelser omfattas inte av granskningen. Tidsperioden har avgränsats till 2004–2015.

Som utgångspunkt omfattar granskningen samtliga propositioner som lagts under perioden och som direkt berör

- möjligheterna för målgruppen att resa in i landet
- rättigheter, skyldigheter och service i väntan på beslut om uppehållstillstånd
- villkor för att beviljas uppehållstillstånd
- organisation, kontroller och procedurer under processen.

Förslag som rör förhållanden efter beslut om uppehållstillstånd omfattas inte av urvalet.

Från detta totalurval har undantagits sju propositioner som rör godkännande av vissa internationella avtal och fördrag som beretts av Europeiska kommissionen (anslutning av enskilda länder till EU eller Schengenregelverket, associationsavtal mellan EU och tredje land samt EU-fördrag). Dessa kan direkt påverka förutsättningarna för inresa och asyl i Sverige. Huvudansvaret för beredning av sakinnehållet ligger inte hos regeringen utan hos Europeiska kommissionen. Den svenska staten lämnar dock synpunkter till kommissionen redan under pågående förhandlingsprocess, och propositionen utgör endast ett förslag till slutligt godkännande av ett färdigt förhandlingsresultat. På grund av de stora skillnaderna i beredningsunderlaget och beslutsprocessen jämfört med övriga propositioner kan de inte granskas med samma material och metoder. Efter att dessa uteslutits uppgår urvalet till 26 propositioner som redovisas i bilaga 1.

Regeringen har under perioden lagt ytterligare 23 propositioner som i vid bemärkelse har migrationspolitiskt innehåll. Dessa har granskats men bedöms inte ha direkt påverkan på asylsökande och anhöriga till skyddsbehövande i enlighet med urvalskriterierna. Dessa propositioner redovisas i bilaga 2.

Samråd om urvalet har skett med Justitiedepartementet.

2 Konsekvensanalyser inför beslut

Kapitlet redovisar varför konsekvensanalyser behövs inför beslut och vilken nytta de kan innebära för statliga verksamheter. Därtill redovisas det regelverk och de styrdokument som reglerar Regeringskansliets och utredningsväsendets framtagande av konsekvensanalyser inför regelgivning. Slutligen redovisas kvalitetsnormer för konsekvensanalyser så som de är formulerade i svenska och internationella vägledningar.

2.1 Behovet av konsekvensanalyser

I litteraturen och i policysammanhang framförs flera skäl till att analysera konsekvenser inför regelgivning. Ett syfte som ofta anges är att analyserna bidrar till valet av effektiva handlingsalternativ för att uppnå ett angivet mål. Det åstadkoms genom att för- och nackdelar med en eller flera möjliga lösningar belyses. För- och nackdelarna kan bland annat omfatta kostnader, genomförbarhet, önskade och oönskade effekter samt osäkerheter. Ett annat skäl som ofta anförs är ökad transparens i beslutsfattandet. Transparensen antas i sin tur bidra till bättre remissunderlag från sakkunniga som ska yttra sig inför beslutet, bättre planeringsförutsättningar för dem som ska genomföra beslutet eller som berörs av det samt ökade demokrativärden.⁹

Ekonomistyrningsverkets vägledning för konsekvensutredning vid regelgivning understryker att konsekvensutredningarna syftar till att dels få en uppfattning om vad förslag kommer att kosta, dels se till att resultat kan åstadkommas med så små negativa bieffekter som möjligt. Av vägledningen framgår att konsekvensutredningen också kan vara ett stöd för att identifiera vilka som kan komma att beröras av förslaget. En konsekvensutredning kan dessutom vara en utgångspunkt för senare utvärdering av resultatet av förslaget.¹⁰

Riksrevisionen har också i tidigare granskningar belyst behovet av konsekvensanalyser och annat underlag inför regeringens beslutsfattande och förslag till riksdagen. Bland annat har Riksrevisionen noterat att avsaknaden av kunskapsunderlag medfört risker för att projekt efter hand blir dyrare än planerat och för att genomförandet av politiken inom andra politikområden blir lidande.¹¹ I andra granskningar har Riksrevisionen noterat att en bristande rapportering från regeringens sida kan medföra att riksdagen inte får tillräckligt bra

⁹ Se bland annat Adelle och Weiland (2012) samt Europeiska kommissionen (2017a).

¹⁰ Ekonomistyrningsverket (2015).

¹¹ Riksrevisionen (2012).

beslutsunderlag¹² samt rekommenderat att regeringens beslutsunderlag inför nya eller förändrade aktiviteter bör innehålla en bedömning av förväntade effekter.¹³ Riksrevisionen har också riktat kritik mot den sakliga grunden för kommittéernas resonemang och slutsatser i form av data, analys och dokumentation. Bland annat noterade Riksrevisionen att beräkningar och andra grunder för bedömningar avseende kostnader och andra konsekvenser ofta saknades i betänkandena.¹⁴

2.2 Vilka krav kan ställas på beredning och redovisning av konsekvensanalyser i propositionsarbetet?

De krav som kan ställas på regeringen vid beredning av beslut tar sin utgångspunkt i regeringsformen och budgetlagen. Enligt regeringsformens så kallade beredningskrav ska regeringen vid beredning av regeringsärenden inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden från kommuner ska inhämtas i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.¹⁵ Budgetlagen anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.¹⁶

Riksdagens utskott har vid flera tillfällen uttalat sig om tolkningen av dessa bestämmelser avseende regeringens beredning och redovisning av konsekvensanalyser. Bland annat har konstitutionsutskottet betonat vikten av att lagförslag är väl övervägda, att konsekvenserna är överblickbara och att beredningsunderlaget är omsorgsfullt dokumenterat,¹⁷ och justitieutskottet har uttalat att förslag till ny lagstiftning bör innehålla genomarbetade konsekvensanalyser. I ett yttrande betonade även finansutskottet vikten av konsekvensanalyser men menade att kraven på dessa inte kan anges generellt.¹⁸

2.2.1 Kommittéförordningen

Regeringen har i *kommittéförordningen* (1998:1474) angett bestämmelser om vilka konsekvensanalyser som ska ingå i de beredningsunderlag som tas fram av särskilda utredare och kommittéer. Bestämmelserna i förordningen är inte bindande för regeringens och Regeringskansliets interna framtagande av beredningsunderlag, till exempel i promemorior i departementsserien. De kan

¹² Riksrevisionen (2014).

¹³ Riksrevisionen (2007).

¹⁴ Riksrevisionen (2004).

¹⁵ 7 kap. 2 § regeringsformen.

¹⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁷ Bland annat bet. 1990/91:KU7, bet. 2009/10:KU10 och bet. 2013/14:KU10.

¹⁸ Bet. 1996/97:juU14.

dock enligt Riksrevisionen ses som en kvalitetsnorm som även kan tillämpas på beredningsunderlag framtagna i Regeringskansliet.

Enligt förordningen ska konsekvenser av presenterade förslag för kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda beräknas och redovisas. Även samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska det anges i betänkandet. Eventuella konsekvenser för vissa sakfrågor ska också redovisas. Dessa är

- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags
- jämställdheten mellan kvinnor och män
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Därtill kan regeringen i utredningsuppdraget ange närmare vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsrämsiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.¹⁹ Kraven i dessa bestämmelser innebär att konsekvensutredningen bland annat ska beskriva problemet och vad man vill uppnå, vilka alternativa lösningar det finns för det man vill uppnå, vilka som berörs av regleringen, vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen. Därtill ska redovisas om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Ytterligare krav ställs på konsekvensredovisning i fall när regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

2.2.2 Kommittéhandboken

Bestämmelserna i kommittéförordningen förklaras och operationaliseras i *Kommittéhandboken*, som innehåller information till och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet. I handboken betonas vikten av att konsekvenser identifieras, beräknas och ställs samman fortlöpande under utredningsarbetets gång. Ett stort

¹⁹ 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

utrymme ges åt bedömning av ekonomiska konsekvenser, där kommittéförordningens bestämmelser förtydligas bland annat genom följande:

- Ekonomiska kalkyler måste göras så att de täcker en längre tidsperiod. Det är inte tillräckligt att studera konsekvenserna enbart på kort sikt.
- Förändringar inom ett område påverkar ofta förutsättningarna inom andra områden. I kalkylerna måste därför även sådana dynamiska effekter identifieras och beräknas.
- Beräkningarna ska vara fullständiga, det vill säga omfatta både staten, kommuner, landsting, företag och enskilda. Nya eller ändrade regler får inte leda till att samhällets resurser tas i anspråk i ökad utsträckning på ett sätt som inte varit förutsatt. I en fullständig redovisning ingår som regel även kostnader för information, utbildning och andra åtgärder för genomförande liksom administration.

Vidare redovisas riktlinjer rörande hanteringen av bland annat investeringar, ränteeffekter och jämförbara prislägen i långsiktiga kalkyler. På flera ställen återkommer skriften till hur osäkerheter hanteras. Känslighetsanalyser samt tydligaste möjliga redovisning av resonemang och källmaterial förordas som metoder för att hantera osäkerheter. För analys och redovisning hänvisar handboken särskilt till Riksrevisionsverkets publikationer *Samhällsekonomisk metod för bättre beslutsunderlag* (1988), *Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn. En presentationsmodell* (1996) samt *Konsekvensutredningar. En skrift om vad en statlig myndighet bör göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd* (1996).

Slutligen återger handboken riktlinjer för analyser av konsekvenser inom de områden som anges i 15 § kommittéförordningen. Analyser rörande offentliga åtagandet och personlig integritet tas också upp.²⁰

2.2.3 Riktlinjer och stödmaterial för beredning av regelförslag i Regeringskansliet

År 2008 fastställde statssekreterarna för nio departement, inklusive Justitiedepartementet, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredning i Regeringskansliet*. Riktlinjerna, som ska tillämpas när förslag tas fram till nya eller ändrade regler, anger att det så tidigt som möjligt ska göras en konsekvensutredning som ska omfatta kostnadsmässiga och andra konsekvenser ”i den omfattning som behövs i det enskilda fallet”. Vid utredningarna bör 6 och 7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning tjäna

²⁰ Ds 2000:1.

som vägledning. En konsekvensutredning får dock underlåtas om det inte finns skäl att göra en. Motiven ska i så fall anges.²¹

I samband med riktlinjerna gav Regeringskansliet ut skriften *Konsekvensutredning vid regelgivning – en vägledning*. Skriften är avsedd som stöd i arbetet för dem som arbetar med nya eller ändrade regler i Regeringskansliet. Stöd materialet är uppbyggt som råd för tillämpningen av 6 och 7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Skriften föreslår att analyser genomförs inom något fler områden än vad kommittéförordningen och Kommittéhandboken tar upp. Kommunala konsekvenser tas inte upp särskilt; däremot nämns att de som berörs av en reglering kan vara ”medborgare eller en grupp av medborgare, regioner, ekonomiska sektorer, offentlig eller privat verksamhet, branscher osv.” Såväl direkta som indirekta kostnadskonsekvenser för berörda bör beskrivas.

I likhet med kommittéförordningen anges att konsekvenser för exempelvis integration, jämställdhet, kriminalitet och sysselsättning bör beaktas. Därtill anges ytterligare ett antal exempel på områden inom vilka konsekvenser kan uppstå, exempelvis folkhälsa, sociala trygghetssystem, samhällsplanering, utbildning och miljö.²² Såväl riktlinjerna som vägledningen hänvisar också till Statsrådsberedningens promemoria *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*. Checklistan tar bland annat upp att den samhällsekonomiska och finansiella konsekvensanalysen ska vara långsiktig, dynamisk och fullständig. I det sistnämnda ingår bland annat att risker och bieffekter ska vägas in. Resurserna som behövs och effekterna som uppstår vid genomförande av ett förslag bör också sättas i samband med ett nollalternativ som innebär att man inte gör någonting. Checklistan förordar att analysen bör omfatta enskilda, kommuner, landsting och staten, samt att även för- och nackdelar avseende ”utomekonomiska mjuka sidoeffekter” bör vägas in.²³

2.2.4 Propositionshandboken

Det huvudsakliga styrdokumentet för Regeringskansliets inhämtning och redovisning av konsekvensanalyser i propositionsarbetet är *Propositionshandboken*. Av handboken framgår att beslut om bland annat lagar ska föregås av en grundlig analys av konsekvenserna för dem som berörs av förslagen. I den betonas särskilt vikten av att ekonomiska konsekvenser belyses, bland annat mot bakgrund av att varje departement ansvarar för att också de effekter som förslagen kan få inom andra än de egna utgiftsområdena finansieras. Enligt handboken bör de konsekvensanalyser som har gjorts under beredningsarbetet givetvis redovisas i

²¹ Näringsdepartementet (2008-06-13).

²² Regeringskansliet (2009).

²³ Statsrådsberedningen (1995).

den proposition eller lagrådsremiss där förslagen läggs fram. Avsnitten där regeringen redovisar skälen till sina förslag ska bland annat bygga på tanken att regeringen ska redogöra vilka för- och nackdelar förslaget har och vilka konsekvenser det får.²⁴

2.2.5 Budgetcirkuläret

Finansdepartementets budgetcirkulär ger ytterligare vägledning för Regeringskansliets beredning av förslag som medför budgetkonsekvenser. Cirkuläret anger bland annat att förslag till anslagsökningar eller inkomstminskningar ska åtföljas av förslag till finansiering. Olika möjliga finansieringslösningar ska normalt prövas i en särskilt angiven ordning. Denna så kallade finansieringstrappa innebär bland annat att ökade utgifter i första hand ska finansieras till exempel genom anslagskredit, omfördelning eller besparingar inom samma anslag. Samma principer gäller för finansiering av utgiftsökningar orsakade av EU-beslut som för andra typer av utgiftsökningar.

Budgetcirkuläret hänvisar också till den kommunala finansieringsprincipen, som bland annat innebär att kommuner och landsting ska kompenseras när staten fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Finansieringsprincipen tillämpas inte om kommuner får förändrade kostnader till följd av bland annat demografiska förändringar eller indirekta effekter av statliga insatser. Däremot ska sådana effekter beräknas för samtliga förslag, eftersom hänsyn till dem tas vid bedömning av nivån på statens bidrag till kommunerna.²⁵

2.3 Handledningar och rekommendationer

Utöver de nämnda styr- och stöddokument som riktar sig till Regeringskansliet och kommittéväsendet finns ett stort antal handledningar för och utvärderingar av konsekvensanalyser inför offentligt beslutsfattande. De flesta är avsedda för generellt bruk oavsett vilket fält besluten avser, men det finns även exempel på material som särskilt behandlar migrationspolitiska beslut. Exemplen som redovisas här utgör inte tvingande regler för konsekvensanalyser i utrednings- och propositionsarbete. Däremot kan de sägas uttrycka forsknings- och erfarenhetsbaserade normer för vad som kan anses vara ändamålsenliga konsekvensanalyser inför regelgivning.

Sammanfattningsvis återkommer vissa element både i de svenska styrdokument och i flertalet av de handledningar som studerats. Dessa är att

- ekonomiska effekter som granskas ska granskas allsidigt och långsiktigt
- analyserna bör omfatta även andra samhälleliga effekter än ekonomiska

²⁴ Ds 1997:1.

²⁵ Finansdepartementet (2015).

- analyserna bör redovisas offentligt
- analyserna bör utsättas för extern granskning, till exempel i en remissbehandling.

Merparten av materialet tar dock upp ytterligare kvalitetsfrämjande faktorer som inte entydigt framgår av de svenska styrdokumenterna. De som återkommer i samtliga de material som studerats, och som i skilda ordalag också tas upp i de stödmaterial som beskrivs ovan, är att konsekvensanalyserna bör

- inledas tidigt i processen och genomföras parallellt med att förslagen utformas
- utgå från vedertagen metodik, checklistor, kontrollfrågor eller dylikt
- redovisas transparent med inkluderande av metodik, data och annat underlag för att möjliggöra kvalitetskontroll eller replikering
- omfatta risker och osäkerheter samt hur dessa kan hanteras.

2.3.1 Ekonomistyrningsverkets vägledning i konsekvensutredning vid regelgivning

Ekonomistyrningsverket (ESV) gav 2015 ut en vägledning i konsekvensutredning. Skriften riktar sig till myndigheter, kommittéer, Regeringskansliet och andra som har till uppgift att göra konsekvensutredningar. Vägledningen används som material i utbildningar för kommittépersonal om konsekvensanalyser.²⁶

Där Kommittéhandbokens perspektiv är regelefterlevnad är ESV:s vägledning inriktad på handfasta metoder och råd för genomförandet. I likhet med handboken ger dock vägledningen ett stort utrymme för ekonomisk konsekvensanalys. Vägledningen utgår från att både omfattningen, metoderna och arbetssättet för konsekvensutredningar kan variera. Gemensamt är dock att de bör inledas tidigt i arbetet och pågå parallellt med att förslagen utformas, eftersom en del av nyttan med konsekvensutredningen förloras om den genomförs sent och utifrån ett redan fastlagt förslag. Därför är det också lämpligt att redan i ett tidigt skede fundera över om man behöver hämta in ytterligare kompetenser för att bedöma konsekvenserna.

Under arbetet bör man hämta in synpunkter från till exempel expertis och från dem som berörs av förslaget. Om konsekvenserna inte kan beskrivas exakt eller kvantifierat förordas kvalificerade uppskattningar framför inga alls. Ett sätt är att redovisa spannen från lägsta till högsta förväntade utfall. När utredningen presenteras bör man redovisa källorna och resonemangen som ligger till grund för bedömningarna. Den som tar del av utredningen ska helst själv kunna göra om samma analyser och beräkningar.

²⁶ E-post från Regeringskansliet, 2017-10-11.

Vad gäller andra konsekvenser än ekonomiska är vägledningen generell. Till skillnad från Kommittéhandboken går den inte in i enskilda sakfrågor som till exempel jämställdhet eller integration, utan föreslår metoder i form av exempelvis verksamhetslogik och effektkedjor som ett stöd för att strukturera utredningsarbetet.²⁷

2.3.2 Andra vägledningar från myndigheter

Ytterligare myndigheter tillhandahåller olika stödmaterial för konsekvensutredningar i skilda sakfrågor. Till exempel är Tillväxtverkets *Regelräknare* ett webbaserat stöd för beräkning av ett förslags effekter för företag.²⁸ Tillväxtverket har också nyligen publicerat en handledning för konsekvensutredning vid regelgivning, vilken tar sin utgångspunkt i förordning om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Handledningen har viss betoning på ekonomiska effekter och effekter för företag, men den tar också upp bedömning av bland annat sociala och miljömässiga konsekvenser.²⁹

Även Naturvårdsverket har gett ut en handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys. Handledningen riktar sig i första hand till myndighetens egen personal men anges i inledningen också kunna vara av intresse för andra.³⁰

2.3.3 Exempel på vägledningar från andra länder

I Storbritannien har finansministeriet publicerat *The Green Book* med syfte att "säkerställa att ingen policy, program eller projekt antas utan att man först har besvarat dessa frågor: Finns det bättre sätt att uppnå målet? Finns det bättre användning för resurserna?" Handboken sätter upp ett ramverk med motivering, frågeställningar, process och metoder för konsekvensanalyser. Ramverket sträcker sig från tidig värdering av alternativ innan beslut fattats om handlingsinriktning till utvärdering och revision efter genomförandet. Ett stort utrymme ägnas åt hantering av risker och osäkerheter inför beslut, vilket motiveras med att "det finns en påvisad, systematisk tendens hos de som värderar projekt att vara överdrivet optimistiska. Detta är en världsomfattande företeelse som påverkar både den privata och offentliga sektorn."³¹

Justitiedepartementet i Finland har gett ut en instruktion för konsekvensanalys vid regelgivning. Enligt den ska analysen omfatta ekonomiska effekter, effekter på myndigheternas verksamhet, miljökonsekvenser samt samhällsliga konsekvenser inom sju angivna områden. Även här betonas att de ekonomiska effekterna ska

²⁷ Ekonomistyrningsverket (2015).

²⁸ Tillväxtverket (2017a).

²⁹ Tillväxtverket (2017b).

³⁰ Naturvårdsverket (2003).

³¹ HM Treasury (2003), se även Departement of Business, Innovation and Skills (2010).

redovisas i sin helhet och omfatta hushållen, det offentliga, företagen och samhällsekonomin. Samtidigt påpekas att endast väsentliga konsekvenser behöver redovisas. Instruktionen betonar att konsekvenserna kan vara såväl positiva som negativa, liksom direkta respektive indirekta. Frågor kan också ställas om sannolikheten att olika konsekvenserna inträffar samt möjligheterna att bedöma och hantera risker. Olika analysaktiviteter placeras i olika faser av beredningsprocessen genom en tidslinje.³²

I USA har kongressens budgetkontor vid ett stort antal tillfällen bedömt kostnadseffekter av migrationspolitiska förslag. I en samlingsrapport från 2015 redogör kontoret för vissa av resultaten och för faktorer som beaktas vid beräkningarna. Bland dessa nämns bland annat hur förslagen påverkar storleken och sammansättningen av den utrikes födda befolkningen, dess deltagande på arbetsmarknaden och i federala program samt skatteinbetalningar från gruppen. Rapporten noterar särskilt att förslag påverkar varandra på ett komplext sätt och att deras samlade effekt därför inte är detsamma som en enkel summa av effekterna hos enskilda förslag.³³ Rapporten kan till delar ge vägledning för val av metod och variabler vid bedömningen av både kort- och långsiktiga ekonomiska effekter av migrationspolitiska beslut.

2.3.4 Exempel på vägledningar från internationella organisationer

Europeiska kommissionen har tagit fram riktlinjer för konsekvensanalys inför unionens regelgivning. Riktlinjerna utgår från att analysen ska presentera ett logiskt resonemang som kopplar det problem som ska lösas och dess orsaker till möjliga lösningar och deras konsekvenser. De som berörs ska ges möjlighet att ta del av konsekvensanalysen och ge återkoppling på förslagen. Till skillnad från den svenska kommittéförordningens lista med angivna frågor som ska analyseras anger kommissionen mer öppet att "miljömässiga, samhälleliga och ekonomiska effekter" ska redovisas. Däremot är kraven tydligare på redovisning av vilka som påverkas och hur samt om en procedur för hur analysen ska genomföras. Utöver detta ramverk fastställer riktlinjerna också en mall för redovisning och föreslår frågeställningar som analysen bör besvara. Analysprocessen ska påbörjas innan några avsevärda resurser har avsatts för regleringsarbetet och risker för implementeringen bör belysas. Som ett riktmärke på omfånget anges att det oftast är tillräckligt med 30–40 sidor, vid behov med ytterligare bilagor.³⁴

Europaparlamentet har låtit ta fram en komparativ analys av konsekvensanalyser vid regelgivning i åtta medlemsländer. I rapporten noteras att såväl bakgrunden till som syftet med systemen för konsekvensanalyser varierar. Även om det inte

³² Oikeusministeriö (2007).

³³ Congressional Budget Office (2015).

³⁴ Europeiska kommissionen (2017b).

går att peka ut en enhetlig *best practice* för arbetet, redovisas ett antal *good practices* som anses bidra till ändamålsenlig bedömning av konsekvenser. Dessa omfattar bland annat att arbetet med konsekvensanalyser påbörjas tidigt i processen för policyutformning och att analyserna systematiskt beaktar olika handlingsalternativ, inklusive alternativet att inte agera. Analyserna bör också granskas och kvalitetskontrolleras i förvaltningen och granskarna ges tillräckliga resurser för att göra detta kunskapsbaserat och systematiskt. Såväl preliminära som slutliga resultat av analysen bör göras kända i hela policyprocessen.³⁵

I mars 1995 antog OECD rekommendationer till medlemsländerna för att förbättra kvaliteten i regelgivning. En av rekommendationerna var systematisk tillämpning av konsekvensanalyser. Som ett stöd i arbetet har OECD publicerat en rapport som beskriver och jämför system för konsekvensanalyser i ett antal medlemsländer samt identifierar *best practices*. I likhet med de andra handledningarna, betonar även denna betydelsen av tidiga och metodiska analyser vars resultat kommuniceras tydligt. I rapporten redovisas också erfarenheter av samt för- och nackdelar med olika metoder för konsekvensanalyser, inklusive kostnadsbedömningar, *cost benefit*-analyser och riskanalyser.³⁶

³⁵ Europaparlamentet (2011).

³⁶ OECD (1997).

3 Bedömning och redovisning av konsekvenser i propositionsarbetet

I kapitlet behandlas regeringens redovisning av konsekvenser i 26 migrationspolitiska propositioner 2004–2015, konsekvensanalyser som gjorts i beredningsunderlagen till dessa samt väsentliga synpunkter avseende analyserna som remissinstanser framfört. I *tabell 1* nedan sammanfattas resultaten avseende redovisning av volym- och kostnadskonsekvenser i propositionerna.

Tabell 1 Bedömning av volymkonsekvenser i propositionerna

	Bedömning saknas	Ingen eller marginell påverkan	Volymen eller kostnaden minskar	Volymen eller kostnaden ökar	Annan effekt
Påverkan på migrationen	11	11	3	1	0
Påverkan på statsbudgeten	0	16	3	3	4 ³⁷
Påverkan på kommunala kostnader	16	6	1	2	1

3.1 Beskrivning av det granskade materialet

Propositionerna som granskats behandlar flera materiella, procedurmässiga och organisatoriska förändringar inom migrationsområdet. Deras huvudsakliga innehåll till de delar som berör asylsökande eller anhöriga till skyddsbehövande redovisas i *bilaga 1*. Elva av propositionerna innehåller huvudsakligen förslag som rör villkor och procedurer för att få uppehållstillstånd i landet. Tio består i huvudsak av förslag som syftar till ökade eller effektivare kontroller av personer som reser in eller vistas i landet. Fem berör främst rättigheter, skyldigheter och service för asylsökande under tiden när ansökan behandlas.

I flera av propositionerna finns också förslag och bedömningar som rör uppdrag och ansvarsfördelning mellan myndigheterna i samband med genomförandet av övriga förslag. Förslag i elva propositioner motiveras helt eller delvis med genomförande i svensk lag av EU-rättslig reglering.

Samtliga granskade propositioner hänvisar till publicerade beredningsunderlag. I tio fall består beredningsunderlaget av en eller flera promemorior i

³⁷ Avser anslagseffekter som inte påverkar statsbudgetens netto.

departementsserien (Ds) medan det i lika många fall består av ett eller flera betänkanden publicerade i statens offentliga utredningar (SOU). Formellt består skillnaden i att Ds tas fram inom Regeringskansliet och publiceras av ett departement medan SOU tas fram av en utredare eller en kommitté som arbetar självständigt från Regeringskansliet med utgångspunkten i direktiv som regeringen beslutat. Fyra av propositionerna hänvisar till både SOU och Ds eller annan promemoria från Regeringskansliet som underlag. Detta förfarande tillämpas vanligen om regeringen i en proposition vill lägga till ytterligare lagförslag som inte beretts i betänkandet, om synpunkter från remissinstanser föranleder betydande förändringar i förslagen eller om regeringen av andra anledningar vill lämna förslag som väsentligt avviker från vad som föreslagits i ett betänkande. I två av propositionerna består beredningsunderlaget av ett utkast till en lagrådsremiss.

Förfarandet där en av de ordinarie beredningsfaserna hoppas över kan bland annat motiveras med att ärendet är synnerligen brådskande. Sammanlagt hänvisar de 26 propositionerna till 34 huvudsakliga underlagsdokument. Regeringen har inför samtliga propositioner inhämtat remissyttranden om underlaget. Väsentliga remissynpunkter rörande konsekvensanalyserna nämns i texten.

3.2 Bedömningar av antalet personer som söker eller får uppehållstillstånd saknas ofta

Det finns inget direkt krav i kommittéförordningen eller Propositionshandboken om att konsekvenser för antalet personer som söker eller beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska redovisas. Som framgår i avsnitt 1.1.3 är dock dessa faktorer, tillsammans med tiden som asylsökande vistas i mottagningssystemet i väntan på beslut om uppehållstillstånd, starkt styrande för vilka konsekvenser migrationspolitiken får för offentlig verksamhet och dess kostnader. Förståelse av migrationspolitiska förslags effekter i dessa avseenden är därför en nödvändig förutsättning för att man ska kunna genomföra korrekta konsekvensanalyser enligt kraven i kommittéförordningen, Kommittéhandboken och Propositionshandboken.³⁸

Granskningen visar att bedömningar sällan görs av förslagens effekter för migrationen. Endast en av propositionerna hänvisar till en beräkning av effekterna av förslagen.

³⁸ Se avsnitt 4.2 för exempel på forskning och erfarenhet av hur olika typer av migrationspolitiska beslut kan påverka främst antalet personer som kan förväntas ansöka om uppehållstillstånd i landet.

3.2.1 Elva propositioner redovisar inte om förslagen kan påverka migrationen

Elva av de undersökta 26 propositionerna saknar en redovisning av huruvida förslagen kan påverka antalet personer som söker eller får uppehållstillstånd i Sverige. Bland dessa återfinns fyra propositioner där regeringen föreslår ändrade kontroller för inresa eller villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Till exempel anger regeringen i propositionen *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden* (prop. 2004/05:170) att vissa förslag syftar till ett starkare skydd för personer som flyr väpnad konflikt eller känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet. Trots det saknas resonemang om förslagets eventuella effekter på antalet asylsökande eller beviljade uppehållstillstånd.

Regeringen anger att utredningen inte särskilt berört dessa frågor, men motiverar förslaget med att det föranletts av synpunkter från remissinstanser. Något externt beredningsunderlag för det slutliga förslaget hade således inte tagits fram eller remissbehandlats. Lagrådet menade i sitt yttrande att en bredare diskussion kring en utformad lagtext hade varit önskvärd men att det inte förelåg några avgörande hinder mot att förslaget behandlas. Lagrådet pekade även på viss vidare problematik med att domstolarna i den nya ordningen gavs en relativt stor praxisbildande roll som tidigare legat på regeringen.

I prop. 2010/11:121 *EU:s viseringskodex* föreslås ändringar i utlänningslagen med anledning av kodexen. Konsekvenser av detta för möjligheterna för människor att resa in i landet beskrivs inte, vilket troligen beror på att villkoren för beviljande av Schengenvisering regleras i själva kodexen som är en direkt tillämplig EU-förordning. Konsekvenser för myndigheter av föreslagna utökade möjligheter att överklaga visumbeslut redovisas utförligt. Detta är även fallet för beredningsunderlaget, SOU 2009:77 med samma titel som propositionen. Migrationsverket noterade i sitt remissvar att praxis för beviljande av visum vid tillämpning av kodexen i vissa avseenden var mer strikt än svensk praxis för beviljande av uppehållstillstånd.³⁹

Även prop. 2010/11:123 *Biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort* och prop. 2005/06:129 *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier* föranlets av EU-reglering som enligt regeringen syftar till att bland annat förbättra kontroller och förebygga olaglig invandring och bosättning. Ingen analys redovisas av förslagets förväntade effekter i dessa avseenden.

Förslag som inte direkt rör villkor för inresa och uppehållstillstånd kan också påverka migrationen till landet. Genomgången av forskning och erfarenhet i

³⁹ Ju2009/07818/EMA.

avsnitt 4.2 tyder på att utformningen av olika former av stöd och service till asylsökande kan påverka attraktionskraften hos Sverige i förhållande till andra länder, särskilt avseende ensamkommande barn. Fyra propositioner – *Stärkt skydd för ensamkommande barn* (prop. 2004/05:136), *Mottagande av ensamkommande barn* (prop. 2005/06:46), *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.* (prop. 2007/08:105) och *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn* (prop. 2012/13:162) – omfattar sådana förslag men saknar resonemang om möjliga effekter på antalet asylsökande.

Av tre av propositionerna där redovisning saknas framgår att förslagen inte förväntas innebära någon större förändring i sak. I prop. 2004/05:138 *Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling* anger regeringen att de gärningar som staterna åläggs att kriminalisera vid ett tillträde till protokollet redan är straffbelagda enligt svensk rätt. Tillträdet till protokollet medför därför inte några väsentliga lagändringar i Sverige. Även av prop. 2009/10:86 *SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem* och prop. 2013/14:197 *Ändringar i utlänningslagen med anledning av den omarbetade Dublinförordningens ikraftträdande* framgår att förslagen inte bedöms få någon större materiell betydelse.

Inte heller betänkandena och departementspromemoriorna som ligger till grund för ovanstående elva propositioner innehåller några analyser avseende påverkan på antalet asylsökande eller uppehållstillstånd.

3.2.2 Elva propositioner bedöms sakna nämnvärd påverkan på antal ansökta eller beviljade uppehållstillstånd

I ytterligare elva propositioner bedömer regeringen att förslagen antingen inte påverkar antalet som söker eller får uppehållstillstånd av skyddsskäl eller som anhöriga till skyddsbehövande, eller att denna påverkan endast är marginell. Av fyra av propositionerna framgår att förslagen inte anses innebära någon väsentlig förändring av befintlig praxis eller befintligt rättsläge, två anges beröra bara ett litet antal individer och tre anger båda dessa skäl. I tre fall saknas motivering till bedömningen. Dessa elva propositioner kommenteras nedan.

Propositioner som anges förtydliga redan gällande rätt

I *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet* (prop. 2009/10:31) noterar regeringen att personer i behov av skydd vanligen beviljas permanenta uppehållstillstånd i Sverige, vilket redan överskrider direktivets minimikrav. Regeringen bedömer inte heller att förslagen i övrig antas medföra att fler personer ansöker om skydd i Sverige. Några ytterligare resonemang förs inte om huruvida Sveriges tillämpning av bestämmelserna skiljer sig från andra länders eller om det kan påverka utfallet här.

I prop. 2009/10:137 *Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet* bedömer regeringen att antalet ansökningsärenden inte förväntas öka nämnvärt

med anledning av förslagen och att effekten på beviljade ansökningar om uppehållstillstånd är begränsad. Det motiveras med att personerna som omfattas av förslagen även tidigare har kunnat ansöka om uppehållstillstånd, men varit tvungna att göra det från ett annat land. Även i propositionen *Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige* (prop. 2013/14:217) bedömer regeringen att förslagen inte bör leda till några fler beviljade uppehållstillstånd, eftersom personerna som omfattas har sedan tidigare kunnat ansöka om uppehållstillstånd. I visst motsatsförhållande till detta menar regeringen på annat ställe i texten att det inte går att ange antalet beviljade uppehållstillstånd enligt vare sig befintliga bestämmelser eller den föreslagna nya bestämmelsen. I stället ska rättstillämpningen och utvecklingen i praxis utvisa konsekvenserna av de föreslagna författningsändringarna.

Propositionen *EU:s gränskodex* (prop. 2014/15:32) anges i huvudsak avse förtydliganden av gällande rätt. Regeringen noterar särskilt att en ny bestämmelse om nekad inresa inte ska påverka tillämpningen av bestämmelserna om rätt till asyl och internationellt skydd.

I samtliga fall ovan stämmer regeringens förslag och konsekvensbedömning i huvudsak med vad som framkommer i beredningsunderlagen *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt* (SOU 2006:6), *Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt* (SOU 2006:61), *Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet* (Ds 2009:39), *Upphållstillstånd för vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige* (Ds 2013:73), *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet* (Ds 2013:7) samt *EU:s gränskodex* (Ds 2011:28). Inga av underlagen innehåller resonemang om eventuella signaleffekter av en kodifiering av praxis till lag. Inte heller innehåller propositionerna eller underlagen som rör genomförande av EU-rättsliga bestämmelser någon analys av hur den svenska tillämpningen förhåller sig till andra medlemsländer eller eventuella effekter av det för fördelningen av migranter mellan länderna.

Propositioner som bedöms beröra ett litet antal individer

Propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (prop. 2007/08:147) berör asylsökande till den del som rör införande av möjligheter till så kallat spårbyte. Regeringen bedömer att endast ett fåtal personer per år kommer att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av de föreslagna reglerna.⁴⁰ Bedömningen motiveras inte närmare men av beredningsunderlaget Ds 2007:27 *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring* framgår att det i genomsnitt varit ett par hundra personer som arbetat under asyلتiden. Eftersom endast en del av dessa kunde komma i fråga för spårbyte bedömdes effekten vara liten.

⁴⁰ I propositionen bedömer regeringen att förslag i övrigt har en mer substantiell effekt på antalet beviljade arbetstillstånd. Till dessa delar omfattas dock inte förslagen av denna granskning.

Migrationsöverdomstolen, Migrationsverket och flera fackliga organisationer menade i sina remissvar att förslaget kunde öka antalet asylsökande vars verkliga motiv är att arbeta.⁴¹ Regeringen kommenterade inte dessa synpunkter i propositionen.

Några år senare menar regeringen att förändringarna i *Cirkulär migration och utveckling* (prop. 2013/14:213) kan medföra att marginellt fler kommer att uppfylla anställningskravet för spårbyte. De andra förslagen i propositionen bedöms däremot inte ha några större effekter för migrationen. Förslagen utgår från SOU 2011:28 *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*. Betänkandet innehöll allmänna resonemang om att generösa regler kan bidra till att fler väljer att söka sig till Sverige. Förslagen om spårbyte antogs leda till att fler ansökningar om uppehållstillstånd bifalls, men de kunde enligt utredningen också försena eller försvåra återvändandearbetet för personer som fått avslag. Betänkandet redovisade dock inte några siffror eller någon annan bedömning av hur starka dessa förväntade effekter kunde tänkas bli.

Propositioner som anges delvis förtydliga gällande rätt, delvis omfatta få individer

Den första av de propositioner som anges i huvudsak förtydliga gällande rätt är prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*. Regeringen anger där att de nya bestämmelserna främst innebär att redan gällande praxis förs in i lagen. I ett särskilt resonemang om barn utan vårdnadshavare anger regeringen att den föreslagna rätten till familjeåterförening i Sverige inte omfattar personer med uppehållstillstånd av humanitära skäl. Eftersom flertalet av barnen beviljats uppehållstillstånd av just humanitära skäl förväntas effekten vara liten.

Något resonemang förs inte om hur bedömningen förhåller sig till att regeringen tidigare i propositionen *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden* (prop. 2004/05:170) hade föreslagit att fler personer som tidigare fick beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl framöver skulle beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Migrationsverket påpekade i sitt remissvar att dessa båda propositioner tillsammans kunde få till följd att fler barn skickas till Sverige i avsikt att bereda väg för resten av familjen.

Förslagen i propositionen hade beretts i betänkandena *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13), *Effektivare handläggning av anknytningsärenden* (SOU 2005:14) och *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare* (SOU 2005:15). Förslagen från den sistnämnda bereddes vidare i Regeringskansliet i *Promemorian om förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529) i anslutning till delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15)*.

⁴¹ Ju 2007/06628/EMA.

Propositionens konsekvensbedömningar stämmer i huvudsak överens med dessa underlag. I SOU 2002:13 hade dock framförts att antalet ogrundade ansökningar och felaktigt beviljade uppehållstillstånd skulle minska med anledning av möjligheterna till DNA-analys, något som även Socialstyrelsen tar upp i sitt remissvar.⁴² Regeringen redovisar också i propositionen erfarenheter från Norge och Finland som tyder på detsamma men menar ändå att det inte finns anledning att lägga in sådana överväganden i bedömningen. Denna avvikelse från utredningens bedömning och internationell erfarenhet motiveras inte närmare.

I SOU 2005:14 fördes ett kort resonemang om att vissa av förslagen avser bestämmelser i EU:s familjeåterföreningsdirektiv som är fakultativa (frivilliga) för medlemsländerna att tillämpa. Hur Sveriges tillämpning av dessa frivilliga bestämmelser förhöll sig till andra länders, eller hur det kunde påverka migrationen till landet, framgick inte av vare sig betänkandet eller propositionen.

Även förslagen i propositionen *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet* (prop. 2013/14:248) innebär enligt regeringen i huvudsak kodifiering och förtydligande av redan gällande rätt. Regeringen anger att direktivets bestämmelser i vissa fall är mindre generösa än befintliga svenska bestämmelser och i andra fall endast omfattar ett fåtal individer. Förslagen förväntas därför inte medföra någon större ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd. Bedömningen stämmer överens med beredningsunderlaget.

Propositioner där resonemang om volymeffekter saknas

Propositionen *Bostadsersättning för asylsökande* (prop. 2004/09:28) innehåller inga direkta resonemang om möjlig påverkan på antalet asylsökande men återger en beräkning av möjliga besparingar som baseras på ett antagande om ett oförändrat antal. Av det kan man sluta sig till att regeringen inte förväntar sig att förslagen ska medföra några volymändringar. Regeringens förslag i propositionen stämmer överens med betänkandet *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75). Även betänkandet saknade resonemang om förslagets möjliga påverkan på antalet asylsökande men föreföll i beräkningen av ekonomiska effekter utgå från att det inte förändras.

Förslagen i prop. 2005/06:6 *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning* innebär enligt regeringen att personer som redan har rätt till uppehållstillstånd framöver ska beviljas det av ett annat skäl, vilket kan tolkas som att antalet uppehållstillstånd inte förväntas öka. Inga resonemang anges om förändringen till skyddsskäl genom signalverkan kan påverka antalet asylsökande. Regeringen menar att förslaget i sak stämmer överens med förslaget i SOU 2004:31 *Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse*, även om den getts en annan lagteknisk utformning. Till skillnad från propositionen angav dock betänkandet att

⁴² Ju 2007/00224/EMA.

det med förslaget ”finns förutsättningar att bifalla fler asylansökningar som grundar sig på könsrelaterad förföljelse än vad som sker enligt nuvarande praxis”. Flera remissinstanser och Lagrådet pekade på att den materiella innebörden av utredningens förslag till delar var oklart, vilket gör att dess verkan inte kan förutses helt.

Den enda av de granskade propositionerna som innehåller komparativa resonemang om betydelsen av andra länders regelverk för migrationen till Sverige är propositionen *Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* (prop. 2013/14:83). I den bedömer regeringen att förslagen kan antas få till följd en viss ökning av antalet personer med ställning som varaktigt bosatta i andra EU-länder som vill utöva sin rätt till bosättning i Sverige. Detta anges följa av de andra ländernas genomförande av ändringsdirektivet. Något närmare resonemang förs inte om hur andra länder förväntas genomföra direktivet eller om skillnaderna gentemot Sverige. I helhet bedöms dock effekterna av förslagen vara marginella.

3.2.3 Tre propositioner bedöms medföra färre ansökningar om uppehållstillstånd

I tre propositioner anger regeringen att *antalet ansökningar om uppehållstillstånd* i Sverige kan minska med anledning av förslagen. Ingen av dessa kvantifierar emellertid effekten eller innehåller några bedömningar av huruvida detta även kan leda till att *antalet beviljade uppehållstillstånd* minskar.

I prop. 2003/04:50 *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet m.m.* bedömer regeringen att antalet utlänningar som försöker resa in i Sverige utan erforderliga handlingar minskar med anledning av förslagen. Propositionen innehåller dock inte någon bedömning eller beräkning av hur stor effekten är. Förslagen stämmer i huvudsak överens med beredningsunderlagen i SOU 2003:25 *Verkställighet med oklar identitet m.m.* och Ds 2001:74 *Transportörsansvaret i utlänningslagen*. Skillnaderna består i huvudsak av att regeringen endast gick vidare med vissa av förslagen i SOU:n och valde i några frågor andra lagtekniska lösningar än vad som föreslogs i Ds. Även konsekvensbedömningarna i propositionen stämde i huvudsak överens med utredningsunderlaget. De båda beredningsunderlagen angav att antalet asylsökande kan minska med anledning av förslagen. Därtill bedömdes att utvisningar skulle komma att verkställas effektivare. Någon kvantifierad bedömning av effekten angavs dock inte. Migrationsverket menade i sitt remissvar att det var svårt att kommentera konsekvenserna och pekade på minst en felkälla i bedömningen.⁴³

⁴³ Ju2007/00314/EMA.

Regeringen bedömer att antalet dubbelregistrerade ansökningar ska minska med anledning av förslagen i prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag*. Någon annan påverkan på antalet asylsökande nämns inte. Förslagen baseras på betänkandet från 2014 års utlänningsdatautredning, *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet* (SOU 2015:73), även om regeringens förslag i vissa avseenden kom att skilja sig från utredningens. Utredningen avgav ingen egen bedömning avseende konsekvenser för antalet asylsökande. Dock nämnde man att förslagen delvis utgick från förslag som Migrationsverket, vilka syftade till att minska antalet alias- och dubbeldossier samt öka antalet personer som konstaterats vara utresta.

Tillämpningen av förslagen i prop. 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet* kan enligt regeringen leda till att möjligheten för personer att ta sig till Sverige för att söka asyl begränsas, även om de sammantagna effekterna på migrationsströmmarna av förslagen och pågående EU-arbete anges vara mycket svåra att uppskatta. Bedömningen stämmer i huvudsak överens med beredningsunderlaget i lagrådsremissen med samma titel. I lagrådsremissen menade dock regeringen att minskningen av antalet asylsökande kunde bli "betydande".

Flera remissinstanser lämnade synpunkter på hur konsekvenserna av förslagen för migrationen till landet beskrevs. Bland annat Migrationsverket och Justitiekanslern menade att förslagen riskerar styra om migrationen till andra transporter än de som omfattas av förslaget och därmed öka flyktingsmugglingen. Röda Korset och UNHCR bedömde att möjligheterna att söka asyl i landet minskar. Flera instanser påpekade att konsekvensanalys i egentlig mening saknades, och Lagrådet avstyrkte förslaget med hänvisning till bristande beredning.⁴⁴ Regeringen bemötte inte remissynpunkterna närmare i propositionen men angav att den rådande situationen med ökande migrationsströmmar gjort ett skyndsamt förfarande nödvändigt.

3.2.4 En proposition bedöms leda till ökat antal uppehållstillstånd

Regeringen har inte i någon av de granskade 26 propositionerna bedömt att *antalet ansökningar om uppehållstillstånd* kan komma att öka med anledning av förslagen. I en av propositionerna anger regeringen dock att *antalet beviljade uppehållstillstånd* kan öka med anledning av förslagen. Propositionen som avses är *Särskilt ömmande omständigheter* (prop. 2013/14:216). Förslagen och regeringens bedömningar stämmer överens med beredningsunderlaget i Ds 2014:5 *Särskilt ömmande omständigheter*. Något direkt antal anges inte i propositionen eller beredningsunderlaget. Däremot framgår det att kostnadsberäkningen baseras på ett antagande om fler beviljade uppehållstillstånd. I ett underlag från

⁴⁴ N2015/08450/RS.

Regeringskansliet presenteras en beräkning som utgår från antagandet att beviljandegraden för vissa uppehållstillstånd skulle öka med cirka 10 procent. Av underlaget framgår inte vad antagandet baseras på. Däremot framgår att effekter inte har beräknats på till exempel antalet asylsökande, beteende hos målgruppen, benägenhet att återvända eller synen på Sverige som destinationsland.⁴⁵

Remissinstansernas bedömning av förslagets konsekvenser gick isär. En del menade att effekterna troligen skulle bli begränsade, medan andra menade att de var svårbedömda eftersom förslaget inte gav tillräcklig vägledning för praxisbildning. En förvaltningsrätt menade att förslagen troligen skulle leda till större effekter för migrationen än vad beredningsunderlaget angav.⁴⁶

3.3 Få propositioner bedöms ha konsekvenser för statens budget

Samtliga granskade propositioner innehåller ett avsnitt som i olika omfattning beskriver statsfinansiella konsekvenser av förslagen. I sexton av propositionerna bedömer regeringen, i allmänhet kortfattat, att förslagen inte bör föranleda några förändringar i statens budget. Budgetkonsekvenser har således angetts även i vissa propositioner där bedömningar av konsekvenserna för migrationen saknas.

I sex propositioner anger regeringen att förslagen påverkar statens nettokostnader.⁴⁷ I tre av dessa bedömer regeringen att kostnaderna ökar medan tre bedöms medföra besparingar. I en av propositionerna anges kostnadsökningen bero på ett ökat antal beviljade uppehållstillstånd, medan två anger att kostnaderna ökar med anledning av ändrade ambitionsnivåer och myndighetsuppdrag. I ytterligare fyra propositioner lämnas förslag som bedöms vara neutrala för statsbudgeten i dess helhet men innebära ökade kostnader för enskilda anslag. Förslagen i dessa föreslås finansieras med avgifter eller överföring från andra anslag.

Sammantaget bedöms budgeteffekterna vara relativt små. Ett undantag utgörs av kostnaderna för inrättande och drift av migrationsdomstolar, vilka står för en övervägande del av samtliga kostnadssatta effekter av förslagen. Budgeteffekterna avser nästan uteslutande UO 8 *Migration* samt insatser för nyanländas etablering inom UO 13 och UO 14. De sammanlagda kostnaderna för all annan statlig verksamhet bedöms av regeringen uppgå till 1,95 miljoner kronor per år.

⁴⁵ Minnesanteckningar från läsning 2017-10-17 av material förvarat på Finansdepartementet.

⁴⁶ Ju2014/00441/L7.

⁴⁷ Kostnaderna som anges i avsnittet avser verksamhetseffekter efter eventuell implementeringsfas, så som de beräknades vid tidpunkten för respektive proposition. Förslag i ytterligare en proposition som ingår i granskningen, prop. 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring* anges medföra ökade kostnader för Migrationsverket. Dessa avser dock inte de delar av propositionen som berör skyddsbehövande.

Effekterna av de kostnadssatta förslagen i propositionerna redovisas i tabell 2 nedan. Två av de tre propositioner som bedöms leda till besparingar anger inget belopp och är därför inte med i tabellen. Beloppen bör endast ses som indikativa, eftersom de avser belopp beräknade vid tidpunkten för respektive proposition. Effekterna av pris- och löneomräkning eller volymändringar under perioden ingår inte heller.

Tabell 2 Siffrersatta budgeteffekter i de granskade propositionerna

Förändring	Förändring miljoner kronor per år
Ökade kostnader i UO 8 <i>Migration</i>	+956,5
– varav finansierat genom avgifter eller omfördelning inom UO 8 <i>Migration</i>	-50,5
Minskade kostnader i UO 8 <i>Migration</i>	-50,0
Ökade kostnader i UO 13 <i>Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering</i> och 14 <i>arbetsmarknad och arbetsliv</i>	+211,0
Ökade kostnader i UO 1 <i>Rikets styrelse</i> och 6 <i>Försvar och samhällets krisberedskap</i>	+1,95
– varav finansierat genom överföring från UO 8	-1,95
Förändrad nettokostnad	+1 067

Bedömda budgeteffekter av de enskilda propositionerna redovisas närmare i avsnitten nedan.

3.3.1 De flesta propositionerna bedöms sakna budgetkonsekvenser

I 16 av propositionerna anger regeringen att förslagen inte medför några budgetkonsekvenser för staten. Det motiveras genomgående med att påverkan på statlig verksamhet bedöms vara så pass begränsad att den bör rymmas inom myndigheternas befintliga anslagsramar. I ungefär hälften av fallen avviker regeringens bedömning därvidlag från beredningsunderlaget. Ibland kan skillnaden förklaras av att regeringens slutgiltiga förslag skiljer sig i sak från de i beredningsunderlaget. I några fall har dock regeringen en avvikande uppfattning av konsekvenserna än vad som framgår ur beredningsunderlaget, även om förslagen i sak anges ha samma innebörd. Det förekommer också att remissinstanser framfört avvikande uppfattningar om kostnaderna.

Av särskilt intresse i sammanhanget är tre propositioner som enligt regeringen kan påverka antalet asylsökande eller uppehållstillstånd utan att det bedöms medföra några budgetkonsekvenser. Som framgick av avsnitt 3.1 bedömer regeringen att förslagen i propositionerna *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes*

identitet, m.m. (prop. 2003/04:50) och *Utlänningsdatalag* (prop. 2015/16:65) leder till att färre försöker resa in i Sverige utan erforderliga handlingar respektive till ett minskat antal dubbelregistrerade ansökningar om uppehållstillstånd. Ingendera propositionen eller deras beredningsunderlag innehåller någon bedömning eller beräkning av budgeteffekterna till dessa delar. Inför propositionen *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning* (prop. 2005/06:6) bedömde den särskilda utredaren i betänkandet *Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse* (SOU 2004:31) att förslagen även skulle medföra ökade kostnader som följer av ett ökat antal uppehållstillstånd. Utredaren bedömde att kostnaderna skulle bli ”relativt blygsamma” utan att redovisa någon analys eller beräkning till stöd för bedömningen. I propositionen bedömer regeringen att kostnaden kunde rymmas inom befintliga anslag utan att heller ange närmare grund för slutsatsen.

I propositionen *Cirkulär migration och utveckling* (prop. 2013/14:213) bedömer regeringen att förslagen endast får marginella ekonomiska konsekvenser. Det underliggande betänkandet *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick* (SOU 2011:28) angav emellertid att de *samlade* effekterna av förslagen inte torde bli större än vad som ryms inom befintliga anslag men att enskilda förslag innebar såväl ökade som minskade kostnader för myndigheter. Bland annat menade utredningen att förslaget rörande spårbyte kunde medföra ökade kostnader för Migrationsverket genom ökat prövningsarbete och eventuell försening eller försvårande av återvändandearbetet. Någon beräkning av kostnaden framförs inte, utöver uppgiften att dygnskostnaden för en person i mottagandesystemet uppgår till i genomsnitt 374 kronor. Varken utredningen eller regeringen resonerar om behovet av överföringar mellan anslag eller andra justeringar med anledning av de besparingar och utgiftsökningar som kunde uppstå.

Inför flera av propositionerna – *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet m.m.* (prop. 2003/04:50), *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier* (prop. 2005/06:129), *SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem* (prop. 2009/10:86), *Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet* (prop. 2009/10:137) och *Cirkulär migration och utveckling* (prop. 2013/14:213) – har remissinstanser inom främst rättsväsendet påpekat att förslagen i beredningsunderlagen kan innebära merkostnader som underskattats eller glömts bort. I samtliga dessa fall har regeringen bedömt att kostnaderna bör rymmas inom befintliga anslag. I sammanhanget har Domstolsverket särskilt påpekat att flera små beslut tillsammans kan medföra att resurstillskott behövs.

3.3.2 Tre propositioner anges leda till ökade kostnader för staten

Den enda av propositionerna där volympåverkan på migrationen anges påverka statliga kostnader är prop. 2013/14:216 *Särskilt ömmande omständigheter*. Enligt

regeringen medför fler beviljade uppehållstillstånd ökade kostnader inom UO 13 *Integration* och UO 14 *Arbetsmarknad*. Kostnaderna trappas upp under flera år, för att som högst uppgå till 211 miljoner kronor per år från och med 2019. Kostnaderna avser statliga ersättningar till kommuner för mottagandet av ensamkommande barn med uppehållstillstånd samt etableringsinsatser och etableringsersättning för nyanlända. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för Migrationsverket, domstolarna eller samhället i övrigt.

Bedömningen är identisk med vad som anges i Ds 2014:5 *Särskilt ömmande omständigheter*. I ett beräkningsunderlag från Regeringskansliet anges att den fulla kostnaden uppnås redan 2017.⁴⁸ Det framgår inte av propositionen eller underlaget vilken beräkning eller vilka antaganden som ligger till grund för den slutliga bedömningen.

Förvaltningsrätterna i Göteborg respektive Malmö menade i sina remissvar att förslagen kommer att medföra ett större antal asylsökande, sannolikt fler överklaganden och därmed ökade kostnader för migrationsdomstolarna. Därtill menade de att bedömning saknades av vilka merkostnader förslagen kommer att innebära för bland annat sjukvården samt för vård och omsorg i övrigt. I propositionen anger regeringen att eventuella merkostnader för Migrationsverket och domstolarna blir marginella. Någon grund för bedömningen framförs inte.

Den överlägset största budgeteffekten återfinns prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*. Upprättande av och verksamhet i tre migrationsdomstolar och en migrationsöverdomstol beräknas medföra en ökad nettokostnad för staten på 901 miljoner kronor per år inom UO 8 *Migration*. Regeringen motiverar förslagen och kostnaden med en höjd ambitionsnivå avseende bland annat rättssäkerhet i migrationsprocessen.

Regeringens bedömning av kostnader avviker betydligt från utredningsunderlaget. I SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*, SOU 2004:74

Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv och Ds 2000:45 *En specialdomstol för utlänningsärenden* bedömdes ett domstolsförfarande medföra ökade kostnader i spannet 45–60 miljoner kronor per år, antaget att antalet asylsökande var detsamma som 1999, det vill säga cirka 12 000 om året. Många remissinstanser, i synnerhet inom rättsväsendet, menade dock att kostnaderna skulle bli väsentligt högre än utredningsunderlaget visade. Regeringens förslag kom också att i flera avseenden avvika från utredningarnas.⁴⁹ I dessa delar hänvisar propositionen till beräkningar i ett underlag från en särskild arbetsgrupp samt den ekonomiska vårpropositionen 2005. Även underlag som tagits fram i Regeringskansliet redovisar antaganden och beräkningar, samt uppvisar att underlag för dessa

⁴⁸ Minnesanteckningar från läsning 2017-10-17 av material förvarat på Finansdepartementet.

⁴⁹ UD 1999/00310/MAP.

inhämtats från Domstolsverket.⁵⁰ Något motsvarande underlag redovisas inte för de i propositionen föreslagna materiella förändringarna i bestämmelserna för uppehållstillstånd.

Förslagen i prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn* anges medföra ökade kostnader på 5 miljoner kronor per år inom UO 8 *Migration* i utökade ersättningar till kommuner. Höjningen motiveras av en förbättrad kvalitet i boendet för de ensamkommande barnen. Någon beräkningsgrund redovisas inte. Propositionen innehåller ett stort antal ytterligare förslag men redovisar inga bedömning av kostnadseffekter om dessa. Beloppet stämmer överens med beredningsunderlaget i Ds 2004:54 *Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)*. Promemorian redovisade inte hur beloppet har räknats fram.

3.3.3 Tre propositioner anges innebära besparingar

Förslaget i prop. 2004/05:28 *Bostadsersättning för asylsökande* bedöms leda till en minskning av kostnaderna inom UO 8 *Migration* med 50 miljoner kronor per år. Förslaget presenterades i SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle*, där det bedömdes leda till en besparing på 40–50 miljoner kronor per år. Varken betänkandet eller propositionen redovisar hur beloppet har räknats fram. Företrädare för Regeringskansliet betonar att propositionen är mer än tio år gammal och att eventuellt arbetsmaterial med antaganden och beräkningar har gallrats eller kommit bort.⁵¹

I prop. 2012/13:162 *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn* anger regeringen dels att förslagen ”inte medför några kostnadsökningar för staten”, dels att förslagen kommer att ”innebära en minskning av statens utgifter”. Någon beräkning för det sistnämnda återges dock inte. Beredningsunderlaget SOU 2011:64 *Asylsökande ensamkommande barn – En översyn av mottagandet* angav att besparingen för staten uppgår till omkring 73 miljoner kronor per år. Beräkningsantaganden redovisas i betänkandet.

I prop. 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet* menar regeringen att ”vissa effekter kommer att uppstå på statens finanser”. Regeringen anger dock inget belopp eller ens om effekten avser en ökning eller en minskning av statens utgifter. Eftersom propositionen motiveras med att olika samhällsfunktioner behöver avlastas kan man anta att effekten främst avser besparingar. Bedömningen är identisk med vad som framförs i lagrådsremissen med samma titel. I remissbehandlingen av

⁵⁰ Minnesanteckningar från läsning, 2017-10-17 av material förvarat på Finansdepartementet.

⁵¹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2017-10-10; minnesanteckningar från läsning, 2017-10-17 av material förvarat på Finansdepartementet.

förslaget menade flera instanser att konsekvenserna inte var tillräckligt utredda och att den korta tidsrymden för remissvar inte heller gav möjlighet till kvalificerade synpunkter.⁵²

3.3.4 Fyra propositioner med finansierade förslag

Två av propositionerna anges medföra ökade kostnader som kan finansieras genom omfördelning inom UO 8 eller genom avgiftsintäkter. Dessa medför således ingen nettoeffekt på statens budgetsaldo. Propositionen *EU:s viseringskodex* (prop. 2010/11:121) beräknas av regeringen medföra kostnader om 25 miljoner kronor per år inom UO 8. Bedömningen grundas på en beräkning av antalet ärenden som omfattas. Resultatet är något lägre än de 27,5 miljoner kronor som SOU 2009:77 *EU:s Viseringskodex* räknade fram. Betänkandet redovisar beräkningen och bakomliggande antaganden relativt utförligt. I budgetpropositionen för 2011 föreslår regeringen att kostnaden kan finansieras delvis genom avgifter från enskilda, delvis genom överföringar mellan anslag inom utgiftsområdet.

Propositionen *Biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort* (prop. 2010/11:123) beräknas av regeringen medföra ökade men helt avgiftsfinansierade kostnader om på 25,5 miljoner kronor per år för Migrationsverket från och med 2012. Betänkandet SOU 2009:91 *Fingeravtryck i uppehållstillstånd* beräknade att kostnaderna skulle uppgå till 32 miljoner kronor för 2011 och till 25,5 miljoner kronor för respektive år under perioden 2012–2015. Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen och flera utlandsmyndigheter angav i sina remissvar att förslagen innebar ytterligare ökade kostnader.⁵³ Regeringen bedömer dock i propositionen att kostnadsökningarna till dessa delar ryms inom befintliga anslagsramar.

I två av propositionerna anger regeringen att förslagen medför vissa kostnader som kan finansieras genom överföring av medel från UO 8 *Migration*. I prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening* bedömer regeringen att 1 miljon kronor bör överföras från UO 8 *Migration* till UO 1 *Rikets styrelse* för att bekosta utlandsmyndigheternas medverkan i DNA-analyserna. Som framgått av avsnitt 3.1 redovisar regeringen erfarenheter som tyder på att förslaget kunde leda till besparingar men anger att det inte finns anledning att lägga in sådana överväganden i den uppskattade kostnaden. Förslaget om rätt för ensamkommande barn som är flyktingar eller skyddsbehövande att återförenas med sina föräldrar i Sverige bedöms inte få några större konsekvenser.

⁵² N2015/08450/RS.

⁵³ Ju2009/09591/EMA.

I prop. 2014/15:32 *EU:s gränskodex* föreslår regeringen en omfördelning av 0,95 miljoner kronor per år 2014, 2015 och 2016 från UO 8 *Migration* (Migrationsverkets förvaltningsanslag) till UO 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* för ökade kostnader för Kustbevakningen. Departementspromemorian med samma titel (Ds 2011:28) innehöll en beräkning av kostnaderna och angav att dessa torde rymmas inom befintliga ramar.

3.4 Kommunala konsekvenser redovisas sällan

Sexton granskade propositioner saknar resonemang och bedömningar om möjliga kommunala eller landstingskommunala effekter. I ytterligare sex propositioner anger regeringen att förslagen inte får några konsekvenser för kommunsektorn. I några av fallen avser bedömningen det offentliga generellt, utan att kommunerna nämns specifikt. I de allra flesta fallen återspeglar det bedömningar som gjorts i utredningsunderlagen. Endast tre av propositionerna anges påverka kommunal ekonomi medan ytterligare en anges kunna påverka verksamheten i övrigt. Den sammanlagda kostnadssatta effekten uppgår till 149 miljoner kronor per år.

Som framgår av föregående avsnitt föreslår regeringen i prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn* att statens ersättningar till kommunerna bör öka med 5 miljoner kronor per år med anledning av förslagen. Förslagen anges också innebära en lagreglering av utvidgad kommunal kompetens för barnen. I remissbehandlingen framförde flera kommuner synpunkter om behov av förstärkningar av statens ersättningar till kommunerna för mottagandet.

Ur Budgetpropositionen för 2014 framgår att de statliga ersättningarna till kommuner för mottagande av nyanlända beräknas öka med 144 miljoner kronor fram till 2017 med anledning av förslag som lagts i propositionen 2013/14:216 *Särskilt ömmande omständigheter*. Utöver det bedöms förslagen inte innebära några ytterligare kostnadsökningar för samhället, inberäknat sjukvården. Bedömningen är överensstämmande med beredningsunderlaget. Inga företrädare för kommunsektorn ombads lämna yttrande vid remissutskicket.

Justitiedepartementet har på Riksrevisionens förfrågan inte funnit någon dokumentation över gjorda avvägningar beträffande valet av remissinstanser.⁵⁴ I prop. 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet* anger regeringen att ”vissa effekter kommer att uppstå på den kommunala sektorns finanser”. Regeringen anger inte vilka dessa effekter är, men motiverar förslagen bland annat med den höga belastningen på verksamheter inom hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten.

I prop. 2004/05:136 *Stärkt skydd för ensamkommande barn* menar regeringen att förslagen medför kostnadsökningar för det allmänna men att dessa är marginella

⁵⁴ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2017-10-10.

och därmed ska finansieras inom befintliga ramar. Beredningsunderlaget i betänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51) angav dock att förslagen kunde innebära en större tidsåtgång och ökade kostnader för gode män till ensamkommande barn, men också att vissa besparingar skulle kunna göras vad gäller socialtjänstens arbete. Någon beräkning eller grund för bedömning eller beräkning angavs inte. Ett tiotal remissinstanser menade att förslagen skapar betydande merarbete och ställer krav på nya kompetenser hos gode män och överförmyndare.⁵⁵

Enligt företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) påpekade organisationen vid beredningen att förslagen skulle få ansevärd konsekvenser för kommunal verksamhet och ekonomi och att bedömningen om möjliga besparingar inom socialtjänsten var felaktig. SKL uttrycker även kritik mot att utredningen inte presenterade någon beräkningsgrund för förslagen och att analys saknades för möjliga effekter av att förändringar i antalet ensamkommande barn eller handläggningstider hos Migrationsverket.⁵⁶

Slutligen anger regeringen i proposition *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.* (prop. 2007/08:105) att den förslagna lagen i allt väsentligt innebär en kodifiering av befintlig ordning, medan nivån på den statliga ersättningen för vård till asylsökande regleras i en särskild överenskommelse mellan staten och SKL. Förslagen medför därför inte några ökade kostnader för staten. Även beredningsunderlaget, SOU 2003:89 *EG-rätten och mottagande av asylsökande*, bedömde att inga sådana ekonomiska konsekvenser skulle uppstå som avses i 14 och 15 §§ i kommittéförordningen. Betänkandet angav att förslagen förvisso kunde medföra vissa administrativa kostnader och att asylsökande bereds vård i något fler fall än för närvarande. Detta innebar dock inte ett nytt åtagande utan en bättre implementering av ett befintligt åtagande. SKL framförde i sitt remissvar ingen avvikande uppfattning rörande lagregleringen men menade att kostnaderna över lag är underfinansierade.⁵⁷

3.5 Analyser av andra konsekvenser är ofta kortfattade eller saknas

Föregående avsnitt har behandlat volymeffekter, statsfinansiella effekter och påverkan på kommunal verksamhet av förslagen i propositionerna. Av 15 § kommittéförordningen framgår att eventuella effekter av förslagen ska anges avseende brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags,

⁵⁵ Ju2003/4987/L2.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Sveriges kommuner och landsting, 2017-09-06.

⁵⁷ Ibid.

jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Propositionshandboken anger att konsekvensanalyser som har gjorts under beredningsarbetet bör redovisas i den proposition eller lagrådsremiss där förslagen läggs fram.

Tabell 3 Redovisning av konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen i propositionerna

	Bedömning saknas	Ingen eller marginell effekt	Negativ effekt	Positiv effekt	Annan effekt
Små företags förutsättningar	17	5	3	1	0
Sysselsättning och service i olika delar av landet	14	4	1	0	7 ⁵⁸
Jämställdhet	21	5	0	0	0
Integration	19	4	0	2	1 ⁵⁹
Brottslighet och brottsförebyggande	22	4	0	2	0

I den mån effekter enligt kommittéförordningens 15 § anges i propositioner eller deras beredningsunderlag är det i allmänhet kortfattat och utan närmare redovisning av analysunderlag. Totalt nio av de 26 propositionerna och åtta av de 34 beredningsunderlagen saknar helt redovisning av eventuella andra konsekvensanalyser än ekonomiska. En genomgång av dessa tyder på att förslagen inte alltid bedömts ha några väsentliga materiella konsekvenser, vilket kan förklara att ytterligare efterföljande analys inte bedömts som nödvändig.

3.5.1 Små företags förutsättningar

Kostnadseffekter för företag omnämns i *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet m.m.* (prop. 2003/04:50), *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraravgifter och uppehållstillstånd för studier* (prop. 2005/06:129) samt *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet* (prop. 2015/16:67). I samtliga dessa kommer regeringen fram till att förslagen kan innebära vissa kostnader för transportörsföretag, men att dessa bör bli begränsade. Några beräkningar redovisas inte. Remissinstanser från näringslivet har för samtliga tre riktat kritik mot vad man menar varit bristande utredningsunderlag och menat att konsekvenserna kan vara mer betydande.

⁵⁸ Förslagen anges ha effekter på sysselsättning eller service för personer som söker uppehållstillstånd, men inga resonemang förs om hur det faller ut i olika delar av landet.

⁵⁹ Avser ökad kostnad inom UO 13 och UO 14.

Den enda propositionen som bedöms ge positiva effekter för företag är *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (prop. 2007/08:147). Bedömningen avser förslagen i helhet, och någon särskild bedömning rörande möjligheterna till spårbyte anges inte. I *Cirkulär migration och utveckling* (prop. 2013/14:213) menar regeringen att förslagen kan beröra företag, men inte innebär ökade kostnader eller påverkan på konkurrensförhållandena. Därtill anger regeringen i *EU:s viseringskodex* (prop. 2010/11:121) och *Biometriskt kännetecken i uppehållstillståndskort* (prop. 2010/11:123) att förslagen helt saknar andra konsekvenser enligt kommittéförordningen. I *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening* (prop. 2005/06:72) samt *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn* (prop. 2012/13:162) anger regeringen att förslagen inte påverkar enskildas kostnader.

3.5.2 Sysselsättning och service i olika delar av landet

Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (prop. 2015/16:67) är den enda av propositionerna som anger att effekterna kan falla ut olika i olika delar i landet. Detta kan uppstå genom att trafikflöden över gräns påverkas. I ytterligare sju propositioner anger regeringen att förslagen kan påverka sysselsättningen i landet eller servicen för personer som ansöker om uppehållstillstånd, men utan att redovisa om påverkan kan skilja sig i olika delar av landet.

3.5.3 Jämställdhet

De flesta propositionerna saknar analys av jämställdhetskonskvenser.⁶⁰ I *Cirkulär migration och utveckling* (prop. 2013/14:213) anges att förslagen "inte står i konflikt med regeringens arbete för att uppnå jämställdhetspolitikens mål". I *Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige*, (prop. 2013/14:217) och *EU:s gränskodex* (prop. 2014/15:32) att förslagen saknar konsekvenser för jämställdheten. Bedömningen i båda dessa består av en mening utan närmare förklaring. Som framgått ovan anges ytterligare två propositioner helt sakna konsekvenser enligt kommittéförordningen. De övriga 21 propositionerna berör inte frågan. Beredningsunderlagen till nio propositioner anger att förslagen saknar konsekvenser för jämställdheten medan 15 inte berör frågan. Endast betänkandet *Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse* (SOU 2004:31) anger att "det finns förutsättningar att bifalla fler asylansökningar som grundar sig på könsrelaterad förföljelse, bl.a. då flyktningbegreppet historiskt sett har tolkats

⁶⁰ I materialet om konsekvensanalyser i kommittéutbildningen anges bland annat att en konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv innebär att olika förhållanden och villkor för båda könen ska synliggöras, att varje fråga som berör individer prövas ur ett jämställdhetsperspektiv samt att konsekvenserna av hur förändringarna kan tänkas utfalla för respektive kön ska analyseras. Socialdepartementet (2017).

utifrån ett traditionellt manligt perspektiv och med utgångspunkt från mäns erfarenheter av förföljelse”.

3.5.4 Integration

Det är likaså ovanligt att konsekvenser för integration nämns i det granskade materialet.⁶¹ Som konstaterats tidigare föreslår regeringen i prop. 2013/14:216 *Särskilt ömmande omständigheter* ett visst tillskott av medel inom UO 13 och UO 14 för mottagande av fler ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

Propositionen *Cirkulär migration och utveckling* (prop. 2013/14:213) nämner att förslagen inte strider mot integrationspolitikens mål, och prop. 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, med tillhörande beredningsunderlag, nämner i allmänna ordalag en positiv betydelse av arbete för nyanländas etablering. Någon analys av de egna förslagens effekter tas dock inte upp.

Även underlagen till prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening* anger att förslagen samlat kan ha positiva effekter för integrationen. Inga andra konsekvenser för integration eller nyanlända invandrades etablering framkommer i någon av de granskade migrationspolitiska propositionerna eller något av underlagen.

3.5.5 Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Två propositioner – *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet*, m.m. (prop. 2003/04:50) samt *SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem* (prop. 2009/10:86) – anger att förslagen kan bidra till effektivare brottsbekämpning. I övrigt saknas bedömningar, med undantag för ovan nämnda notering i vissa propositioner och underlag, om att förslagen inte medför några av de konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningens bestämmelser.

3.5.6 Andra konsekvenser

Flera av propositionerna och beredningsunderlagen tar upp konsekvenser av slag som inte omfattas av kommittéförordningen. Det kanske vanligaste är att förslagen anges bidra till förstärkt asylrätt, rättssäkerhet eller integritet för individen. Detta tas upp i prop. 2004/05:136 *Stärkt skydd för ensamkommande barn*, prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, prop. 2005/06:6 *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*, prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till*

⁶¹ I materialet om konsekvensanalyser i kommittéutbildningen exemplifieras konsekvenser för integration med påverkan på flyktningmottagandet i kommunerna, etableringsinsatser för nyanlända, utbud och efterfrågan på arbete (matchning), nyanlända barn och unga i skolan, vuxenutbildning och högre utbildning, språkinlärning (sfi) och samhällsorientering, utvecklingen i socialt utsatta kommun-/stadsdelar, diskriminering samt gemensam värdegrund. Arbetsmarknadsdepartementet (2017).

familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening, prop. 2013/14:213 *Cirkulär migration och utveckling*, prop. 2013/14:216 *Särskilt ömmande omständigheter* samt prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag*. Som framgått tidigare är det endast propositionen *Särskilt ömmande omständigheter* som redovisar kvantifierade effekter av förslaget, även indirekt genom att ange en beräknad kostnadsökning. I de övriga propositionerna anger texterna snarare vad förslagen syftar till än vilka faktiska effekter de förväntas få.

Nästan lika vanligt är det att propositionerna och underlagen tar upp förväntade effekter i form av ökad eller effektiviserad kontroll av personer som reser in eller vistas i landet. Det gäller prop. 2003/04:50 *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m.*, prop. 2009/10:86 *SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem*, prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag* samt prop. 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*.

I ytterligare sex propositioner anger regeringen att förslagen syftar till ökade eller effektivare kontroller, dock utan att ange vilka faktiska effekter förslagen bedöms få i förhållande till syftet. Så är fallet i prop. 2004/05:138 *Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling*, prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*, prop. 2005/06:129 *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier*, prop. 2010/11:121 *EU:s viseringskodex*, prop. 2010/11:123 *Biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort* samt prop. 2014/15:32 *EU:s gränskodex*. I två av dessa anger regeringen dock att förslagen endast innebär en kodifiering av tidigare praxis eller mindre omarbetning av befintliga bestämmelser.

Övriga konsekvenser som tas upp omfattar asylsökandes ekonomi (prop. 2004/05:28 *Bostadsersättning för asylsökande*), samhällsekonomiska effekter (prop. 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring* och prop. 2013/14:213 *Cirkulär migration och utveckling*) samt förbättrad kvalitet i offentlig verksamhet (prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*).

3.6 Kvalitetskriterier och *best practices* i övrigt följs undantagsvis

Granskningen av propositionerna och beredningsunderlagen i föregående avsnitt har gjorts i förhållande till de krav som ställs i styrdokumentet på området. Dessa krav är dock inte tillräckliga för att säkerställa att analyserna i alla avseenden är ändamålsenliga för sina syften. Ur Ekonomistyrningsverkets vägledning för konsekvensutredning vid regelgivning och internationella vägledningar framgår ytterligare kännetecken på en användbar analys. För att analysen ska kunna bidra

till val av effektiva handlingsalternativ bör den inledas tidigt och genomföras parallellt med att förslagen utformas. För att remissinstanser ska kunna bedöma resultaten bör analysen tillämpa en identifierbar metodik och underlaget redovisas på ett sätt som möjliggör kvalitetskontroll eller replikering. För beslutsfattare är det väsentligt att analysen också redovisar risker och osäkerheter.

Dessa kriterier utgör inte bindande krav för utredning- och propositionsarbetet. Icke desto mindre uttrycker de en väl förankrad syn på egenskaper hos konsekvensanalyser som bidrar till bättre beslut. Därför beskrivs i det följande i vilken grad det granskade materialet lever upp till dessa icke-bindande men vedertagna kvalitetskriterier.

3.6.1 Har analyserna inletts tidigt och genomförts parallellt med att förslagen utformas?

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna granskning fullt ut undersöka när i utredningsprocessen arbetet med konsekvensanalyserna har påbörjats. Den bild som framgår vid genomläsning av materialet är dock att de allra flesta beredningsunderlagen och propositionerna utgår från antingen ett huvudsakligt förslag som ska genomföras eller en effekt som ska uppnås. Förslagets utformning i förhållande till detta angivna syfte behandlas ofta utförligt i texten, och ingår som i resonemang om för- och nackdelar med olika handlingsalternativ. Till denna del framstår det att arbetet med förslagen redan inledningsvis tar sin utgångspunkt i de önskade konsekvenserna.

Vad gäller andra samhällskonsekvenser som ska analyseras enligt kommittéförordningen, samt positiva och negativa bieffekter i övrigt, framstår en delvis annan bild. Även om det finns undantag behandlas dessa oftast kortfattat och bara i de särskilda textavsnitten för konsekvensanalyser. De tas endast sällan upp i samband med resonemang om för- och nackdelar mellan olika handlingsalternativ. Inget i beredningsunderlagen eller propositionerna tyder på att analyser som ska göras enligt kommittéförordningens 15 § har inletts tidigt i beredningen eller väsentligt påverkat utformningen av förslag. Särskilt anmärkningsvärt är att substantiell analys saknas av möjliga jämställdhets- eller integrationspolitiska konsekvenser inför ett stort antal beslut som berör individers rättigheter eller möjligheterna att migrera till landet. Om sådana resonemang har förts i beredningsarbetet, har de alltså inte dokumenterats propositionerna och utredningsunderlagen.

3.6.2 Tillämpar analyserna en vedertagen metodik och redovisas de transparent?

Det granskade materialet innehåller exempel på utredningar som tillämpat vedertagna metoder för främst ekonomisk konsekvensanalys. I avsnitt 4.1 och 4.3 redovisas exempel på beredningsunderlag med bland annat baslinjeberäkningar

och samhällsekonomiska analyser. I allmänhet redovisar dessa också bakomliggande antaganden och beräkningar på ett transparent sätt. Som framgått tidigare presenteras dock de flesta konsekvensanalyserna så sparsamt att det inte går att avläsa vilka kunskapsunderlag, metoder, data eller beräkningar som resultaten baseras på. Analysen ges ofta i form av ett påstående utan närmare förklaring. Därför går det i de flesta fall inte att replikera eller kvalitetsbedöma analysarbetet som gjorts inför beslutet. Hänvisningar till forskning, utvärderingar eller beprövad erfarenhet förekommer endast undantagsvis. Företrädare för SKL har särskilt framfört att avsaknaden av redovisade beräkningar betydligt försvårar möjligheterna till kvalificerade remissvar.⁶²

3.6.3 Analyseras risker och osäkerheter?

Tjugo av propositionerna saknar resonemang eller bedömningar om eventuella osäkerheter rörande förslagets effekter, kostnader eller andra konsekvenser. I fyra propositioner anger regeringen att det av olika skäl är svårt att bedöma vilka ekonomiska eller andra konsekvenser förslagen får (prop. 2003/04:50 *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet m.m.*, prop. 2009/10:86 *SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem*, prop. 2013/14:217 *Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige* samt prop. 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*). I ytterligare två propositioner med tillhörande beredningsunderlag anger regeringen att antalet asylsökande varierar av anledningar som är oberoende av förslagen i propositionen (prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, samt prop. 2013/14:213 *Cirkulär migration och utveckling*).

Flera beredningsunderlag nämner bakomliggande osäkerheter – *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16), *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13), *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv* (SOU 2004:74), *En specialdomstol för utlänningsärenden* (Ds 2000:45), *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser* (SOU 2006:87), *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick* (SOU 2011:28) samt lagrådsremissen *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*. Samtliga dessa tar upp att migrationen varierar av skäl som inte har med de presenterade förslagen att göra. Endast ett av de granskade underlagen redovisar möjliga utfall vid olika nivåer på invandring. Ingen av de granskade propositionerna, och inget av underlagen för resonemang om huruvida de egna förslagen kan påverka den generella variationen av migration. Inte heller i övrigt har någon särskild metodik för att bedöma, kvantifiera eller hantera osäkerheter hittats i materialet.

⁶² Intervju med företrädare för SKL, 2017-09-06.

4 Förutsättningar för bättre konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut

Av kapitel 3 framgår att förslagets effekter på antalet personer som söker eller får uppehållstillstånd inte alltid har bedömts inför propositionerna. Som en följd av det antas förslagen sakna konsekvenser även i andra avseenden. En avsaknad effektbedömning fungerar därför i praktiken som en bedömd nolleffekt. I andra fall redovisas bedömningarna så kortfattat att den bakomliggande analysen inte kan förstås eller bedömas i efterhand. Men i vilken grad går det att i förhand bedöma konsekvenserna av migrationspolitiska beslut? Detta avsnitt fokuserar på förutsättningar för bättre volymbedömningar inför migrationspolitiska beslut.

Ekonomistyrningsverket betonar att en kvalificerad uppskattning är bättre än ingen alls.⁶³ Ett avsnitt ägnas därför åt analyser i fall där effekterna inte är kvantifierbara eller där stor osäkerhet råder.

Den exakta formen på och omfattningen av en konsekvensanalys är i hög utsträckning situationsberoende. Generellt sett förbättras dock möjligheterna till goda konsekvensanalyser av tre faktorer:

- data om den berörda verksamheten som definierar ett alternativ där förslaget inte genomförs; uppgifterna kan till exempel avse volymen eller kostnaden av verksamheten i utgångsläget
- kunskap om vilka faktorer och mekanismer som gör att beslutet kan förväntas påverka volymerna och kostnaderna samt estimat om hur starka effekter dessa kan antas vara
- kompetens eller stöd för att inhämta och bearbeta ovanstående.

4.1 Tillgång till data om befintliga volymer och kostnader

Vid bedömning av effekter hos förslag eftersträvas i allmänhet att bedömningen utgår från ett väl definierat basscenario som antas motsvara ett alternativ där förslaget inte hade genomförts. I det granskade materialet antyds ibland svårigheter att ange en sådan baslinje för antalet personer som söker eller får uppehållstillstånd, eftersom migrationen varierar av svårförutsedda skäl. Inte ens stora bakomliggande osäkerheter bör dock utgöra något hinder för att bedöma effekter av olika förslag.

I stort sett all effektbedömning utgår från att man i största möjliga utsträckning försöker bortse från bakomliggande variation i utfallen. Just antagandet av allt annat lika möjliggör för en bedömning av vilka effekter en viss åtgärd får, medan

⁶³ Ekonomistyrningsverket (2015).

osäkerheter som betingas av bakomliggande faktorer kan analyseras och redovisas separat.

Principiellt finns det två möjligheter att skapa en baslinje, allt annat lika, för en effektbedömning inför migrationspolitiska beslut. Den ena är att utgå från historiska data över antal ansökta eller beviljade uppehållstillstånd. På övergripande nivå finns uppgifter om det faktiska antalet ansökta och beviljade uppehållstillstånd uppdelat på olika tillståndsgrunder lättillgängliga på Migrationsverkets webbplats. På en mer finfördelad nivå avgör Migrationsverkets datainsamling hur detaljerade uppgifter om migrationen som finns tillgängliga. I det granskade materialet är det endast en proposition, *Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige* (prop. 2013/14:217), som anger att antalet fall enligt befintliga regler inte har kunnat beräknas eller uppskattas.

Om migrationen tros vara i snabb förändring kan en prognos över förväntad migration vara att föredra som baslinje framför historiska data. Migrationsverket redovisar kostnad- och volymprognoser fem gånger om året. Prognoserna tar inte hänsyn till möjliga effekter av förslag som inte beslutats ännu.⁶⁴ Därmed uppfyller de villkoret på att belysa ett alternativ där förslaget inte hade genomförts. Kvaliteten och innehållet i Migrationsverkets prognoser har inte studerats närmare inom ramen för denna granskning. Brittiska Centre for Population Change har emellertid utvärderat metoder och modeller som används vid prognostisering av kommande migration i Storbritannien och i andra länder, inklusive Sverige. Utvärderingen visar att samtliga undersökta modeller är behäftade med osäkerheter som härstammar från svårförutsedda händelser, brister i tillgänglig data och utformningen av själva modellerna. Rapporten betonar vikten av att osäkerheterna görs synliga för beslutsfattare, till exempel genom redovisning av sannolikheter eller intervaller för variationen.⁶⁵ Detta är väsentligt även när prognoserna används som underlag för vidare analyser, till exempel som baslinje vid bedömning av konsekvenser inför migrationspolitiska beslut.

Ibland kan också avsaknaden av relevant verksamhetsdata om till exempel antalet berörda ärenden eller styckkostnader göra det svårare att hitta ett basalternativ. Generellt sett är problemet mindre i länder som Sverige, med välutvecklad statistik och redovisning av myndigheters verksamheter. Ingen av de granskade utredningarna anger heller att bristen på tillförlitliga data eller rimliga uppskattningar i det här avseendet skulle ha varit ett hinder för konsekvensanalys.

⁶⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2017-09-20.

⁶⁵ Disney m.fl. (2015).

I granskningen har migrationspolitiska propositioner från Storbritannien, USA och Finland studerats. Särskilt i Finland är det frekvent förekommande att konsekvenser beskrivs med utgångspunkt i en transparent redovisad baslinjeberäkning. Som exempel kan anges en proposition där det finska Migrationsverket föreslås ta över vissa arbetsuppgifter avseende visering och registrering från Polisen. Konsekvensanalysen inleds med en redovisning av antalet ärenden, avgiftsintäkter och arbetade timmar hos Polisen i den nuvarande verksamheten. Med detta som grund beräknas förändring av hyres- och lönekostnaden för båda myndigheterna. Beräkningsantaganden och formel för båda beräkningarna anges i propositionen. Därefter beräknas en omfördelning mellan myndigheterna av ett resurstillskott som Polisen fått med anledning av tidigare förväntad ökad arbetsbelastning med ärendena. Avslutningsvis redovisas engångskostnader för nödvändiga investeringar hos Migrationsverket.⁶⁶

Även i de granskade svenska beredningsunderlagen finns exempel på effektbedömningar för migrationen som tagit sin utgångspunkt i en baslinje. Inget av förslagen som omfattades av beräkningarna blev dock genomförda.⁶⁷ Som framgått tidigare har ytterligare några underlag tillämpat baslinjemetoden för att bedöma kostnader av förslag som avser ärendehantering.⁶⁸ I enskilda fall kan dock förslag beröra områden där det helt saknas och statistik eller annat underlag för att bedöma antalet berörda personer eller ärenden. I det granskade materialet har det rört sig om förhållanden och verksamheter utanför landets gränser i samband med propositioner rörande transportörsansvar och viseringar. I dessa fall är man hänvisad till kvalificerade antaganden.

4.2 Faktorer och mekanismer som kan förväntas påverka migrationen

En andra förutsättning för bättre konsekvensanalyser är att det går att uppskatta effekterna av förslaget. Återigen är det effekterna på antalet personer som söker eller beviljas uppehållstillstånd som antagligen utgör den större utmaningen. Frågan anknyter till en bredare diskussion inom forskning och samhällsdebatt om i vilken grad migrationen styrs av nationella politiska styrmedel respektive i vilken grad den påverkas av andra faktorer. Sammanfattningsvis tyder forskningen och erfarenheten från migrationsmyndigheter på att nationella migrationspolitiska beslut har en stor påverkan på migrationen till landet, även om betydande externt betingad variation också kvarstår. Det finns också viss tillgång till forsknings- och erfarenhetsbaserade estimat om effekterna av olika typer av policyändringar,

⁶⁶ RP 64/2016 rd.

⁶⁷ *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13) och *Verkställighet vid oklar identitet* (SOU 2003:25).

⁶⁸ *Verkställighet vid oklar identitet* (SOU 2003:25), *EU:s Viseringskodex* (SOU 2009:77), *Fingeravtryck i uppehållstillstånd* (SOU 2009:91) samt *Asylsökande ensamkommande barn – En översyn av mottagandet* (SOU 2011:64).

främst för antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd i ett land. Vidare tyder kunskapsunderlaget på att individuella migrationsbeslut delvis styrs av komparativa för- och nackdelar mellan olika länder. Effekterna av en policy i ett land kan därför inte bedömas helt utan att hänsyn tas till policybeslut i andra alternativa migrationsländer.

Den efterföljande redovisningen av forsknings- och erfarenhetsbaserade estimat om effekter av olika typer av migrationspolitiska beslut har inte ambitionen att vara uttömmande. I stället ska den ses som en exemplifiering av tillgängligt kunskapsunderlag. Studierna som presenteras avser effekter av policyreformer som genomförts i många olika länder under en avsevärd tidsperiod. Försiktighet är därför befogat vid tolkning av resultaten i en nutida svensk kontext. Icke desto mindre ger de vägledning för bedömningar av hur starka effekterna olika typer av migrationspolitiska beslut kan förväntas ha.

4.2.1 Vad vet vi om policyutformningens påverkan på migrationen?

En stor del av den kvantitativa, effektorienterade forskningen på området strävar efter att belysa effekter för migrationen av olika statliga regleringar. Därför redovisas resultaten ofta i form av minskad migration vid en given typ av reglering. Studierna som redovisas här har på olika sätt strävat efter att kontrollera andra möjliga förklaringar till resultaten. Det bör noteras att huvuddelen av de studier som redovisas endast belyser på vilket sätt policyval påverkar migrationen, utan att beröra möjliga bieffekter, kostnader eller genomförandeproblem.

Övergripande effekter av migrationspolicyer för migrationen

På en övergripande policynivå visar Hatton (2004) att utformningen av asylpolitiken i destinationsländer i EU har en stark och signifikant betydelse för antalet asylansökningar. Ortega och Peri (2009) finner också evidens för att lagstiftningen i mottagarlandet har en stark effekt på antalet migranter; en genomgång av 240 lagändringar i 14 OECD-länder visar att reformer som öppnar upp inträdet i landet också i allmänhet medför att migrationen till landet ökar. Som öppnande reformer räknades i studien lättnader avseende villkor, avgifter eller dokument som krävs för inträde och uppehållstillstånd, introduktion av nya möjligheter till tidsbegränsade uppehållstillstånd, sänkta krav på vistelsetid för att erhålla permanent uppehållstillstånd samt insatser för social integration. I genomsnitt innebar varje sådan förändring att migrationen till landet ökade med 10 procent. Åtstramande reformer följdes av minskad migration men effekten var inte lika stark. Effekterna av åtstramningar bedömdes vara särskilt starka vid reformer som minskade möjligheterna för inresa i landet.

Hatton och Lim (2005) estimerar policyeffekter på antalet asylsökande i olika länder och menar att åtstramande effekter är starkast när en försvarad inresa till landet kombineras med stränga policyer för förvar och avvisning av dem som inte får stanna i landet. Författarna menar dock att effekten endast uppstår om policyn

implementeras effektivt och kommuniceras tydligt till potentiella asylsökande. I en intervju med flera företrädare för Migrationsverket menar dessa också att signaleffekterna kan ha blivit starkare med tiden. Information om regelverk och förhållanden för asylsökande i Sverige översätts och sprids snabbt i ursprungsländerna.⁶⁹

Möjligheterna till uppehållstillstånd

Holzer m.fl. (2000) drar slutsatsen att en förändrad sannolikhet att få uppehållstillstånd i ett land tenderar att påverka antalet framtida asylsökande. Även Neumayer (2004) och Valenta (2014) finner starka samband mellan andelen tidigare positiva asylbeslut och antalet framtida ansökningar. Hatton (2009) estimerar att när andelen beviljade uppehållstillstånd sjunker med 10 procent sjunker antalet ansökningar om asyl med 16 procent.

Migrationspolicyer kan också ha dynamiska effekter genom att tidigare migration till ett land ger upphov till framtida migration. Detta sker på flera olika sätt: genom invandring av anhöriga till tidigare migranter, genom att kommande migranter söker sig till länder där de har landsmän, och genom att rutten för både laglig och illegal migration upprätthålls. Hatton och Williamson (2005) beräknar att 1 000 asylsökande som tidigare kommit till ett land genererar ytterligare 80 nya ansökningar om året.

Reglering av möjligheter till inresa

Hatton (2009) bedömer att åtgärder som påverkar tillträdet till ett lands territorium är effektiva för att påverka antalet asylsökande. Även praktisk erfarenhet från Migrationsverket tyder på att reglering av möjligheter för inresa har stor betydelse för antalet asylsökande och uppehållstillstånd. Till exempel ökade antalet asylsökande från Balkan betydligt efter slopade krav på visering. Åt andra hållet har möjligheterna att kontrollera inresevägar i det gemensamma informationssystemet för Schengenvisum medfört att 3 500 asylsökande bara under det senaste året bedömts som så kallade Dublinärenden vars ansökan ska behandlas i ett annat land. Transportörsansvaret bedöms minska antalet asylsökande kraftigt men effekten är svår att mäta.⁷⁰ Cornelius (2001) visar att gränskontroller också kan ha bieffekter i form av ökade priser för människosmuggling, val av mer riskabla migrationsrutten och minskad benägenhet för illegala migranter att återvända till hemlandet.

Möjligheter att arbeta

Neumayer (2004) finner att förbud att arbeta under asyltiden har en signifikant negativ effekt på antalet asylsökande i ett land. Marbach m.fl. visar dock att begränsningarna kan ha en kostnad i form av sämre etablering på

⁶⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2017-09-18.

⁷⁰ Ibid.

arbetsmarknaden. Asylsökande i Tyskland som hade fått vänta i sju månader innan de tilläts arbeta, hade fortfarande fem år senare en sysselsättningsnivå som låg 20 procentenheter lägre än de som fått arbeta under tiden. På grundval av resultaten bedömdes att arbetsförbudet för 40 500 asylsökande från före detta Jugoslavien hade medfört ett årligt skattebortfall på 40,8 miljoner euro. Cornelius och Salehyan (2007) bedömer att kontroller som lett till minskad efterfrågan på illegal arbetskraft har minskat den illegala invandringen från Mexiko till USA.

Förhållanden under asyltiden

Hainmueller m.fl. (2016) visar i en studie av asylsökande i Schweiz att längre väntetider för uppehållstillstånd har en negativ verkan på framtida sysselsättning. När väntetiden förlängdes med ett år sjönk sysselsättningsgraden med 4–5 procentenheter. Neumayer (2004) finner att begränsningar av rörelsefriheten i mottagarlandet, att bidrag i form av vouchers i stället för pengar samt listor av säkra tredje länder är åtgärder som saknar signifikant effekt på antalet asylsökande. Hatton (2009) finner inte att åtgärder som påverkar asylsökandes socioekonomiska förhållanden skulle ha någon större effekt på antalet.

Valenta (2014) finner att begränsningar i migranternas rättigheter inte följs av minskat antal asylsökande. Migrationsverket erfar att vissa socioekonomiska faktorer kan påverka beslutet hos migranter att söka sig till Sverige. Ett gott mottagande av ensamkommande barn, goda möjligheter till studier och förhållandevis enkla villkor för att erhålla medborgarskap kan vara sådana faktorer.⁷¹

Komparativa förhållanden och dynamiska effekter

Flera av forskarna som nämnts uppmärksammar att effekterna av migrationspolitiken inte fullt ut kan förstås genom analys av ett enskilt land. Effekterna påverkas åtminstone delvis av hur policyn i ett land är utformad i förhållande till andra länder. Böcker och Havinga (1998) noterar att nya åtgärder för att minska migrationen i ett land kan medföra ökande antal migranter i grannländerna. Barthel och Neumayer (2015) menar likaså att förändringar mot restriktiv politik i ett land kan leda till externaliteter för andra länder som asylsökande i stället söker sig till.

I ett näraliggande exempel undersökte Schmidt (2009) migrationsmönster bland ungdomar med bakgrund i icke-västliga länder i Danmark i samband med att landet under det tidiga 2000-talet införde av skärpta krav för uppehållstillstånd av familjeskäl. Före 2002 hade 0,4 procent av de 25-åriga männen och 0,9 procent av kvinnorna flyttat till Sverige. År 2007 var motsvarande andel cirka 5 procent för båda könen. Lagstiftningen om anhöriginvandring och de svenska integrationsinsatserna beskrevs av respondenterna som orsaker till flytten. Även

⁷¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2017-09-18.

erfarenheter från Migrationsverket tyder på sådana effekter. Inte minst kan ett sämre mottagande av ensamkommande barn i andra länder ha bidragit till att många sökt sig till Sverige. Handläggningstider för ansökningar av uppehållstillstånd kan också öka respektive minska dragningskraften hos ett land.⁷²

Faktorer bortom migrationspolitiken

Därtill påverkas antalet asylsökande i ett land av ytterligare ett antal faktorer bortom migrationspolitiken. Krig, förtryck och fattigdom kan starkt påverka antalet människor som söker sig ut från ett enskilt land, men det förklarar i sig inte valet av destinationsländer. Holzer m.fl. (2000) visar att större humanitära kriser i närområdet kan medföra betydande tillfälliga ökningar av antalet asylsökande, oavsett restriktiva policyer. Ändrade migrationsrutten kan också förklara vissa förändringar av volymer till enskilda destinationsländer.

Inkomstnivåer och möjligheter till arbete i olika länder anses ha stor betydelse för migranternas val av destination. Bland andra Neumayer (2004) menar att variationen i dessa avseenden har större betydelse för antalet asylsökande än policyutformningen.⁷³ Dessa faktorer skapar osäkerheter i effekterna av migrationspolitiska styrmedel, vilket understryker betydelsen av att analysera osäkerheter inför beslut.

4.3 Hantering av osäkerheter

Även i fall där en baslinje inte kan bestämmas med större säkerhet, eller där effekterna inte kan estimeras på ett tillförlitligt sätt, finns det sätt att ge en uppfattning av storleksordningen på dem. *Beräkningsexempel* är ett sätt att skapa en uppfattning om möjliga utfall, vilket kan användas även vid stora osäkerheter. Någon skarp gräns finns dock inte mellan en effektbedömning och ett beräkningsexempel som visar på möjliga utfall oavsett vilken faktisk effekt som förslaget förväntas få. De kan i princip vara identiska till utformningen och i båda fallen är det väsentligt att bakomliggande antaganden och beräkningar redovisas transparent, så att remissinstanser och beslutsfattare kan ta ställning till trovärdigheten i beräkningen. I det granskade materialet finns två exempel på detta. I en bilaga till betänkandet *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13) redovisas offentliga ekonomiska konsekvenser av en högre anhöriginvandring. I *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser* (SOU 2006:87) presenteras en modellbaserad beräkning av samhällsekonomiska effekter vid en

⁷² Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2017-09-18.

⁷³ Se även t.ex. Hatton (2004), Thielemann (2003) och Massey m.fl. (1993) för icke-policyrelaterade faktorer som kan påverka migrationen.

årlig inflyttning av 5 000 arbetskraftsinvandrare och 2 500 anhöriga till dessa som invandrar till Sverige.⁷⁴

Ibland är osäkerheterna snarare beroende av omvärldsfaktorer än av det egna förslaget. *Känslighetsanalyser* är ett sätt att redovisa vilka följder externt betingade förändringar får för utfallen. Dessa redovisar vad som händer om allt annat *inte* är lika. I migrationssammanhang kan de till exempel svara på frågor om vad som händer med utfallen av en reform om antalet asylsökande minskar, om handläggningstiderna förlängs eller om andelen beviljade uppehållstillstånd förändras. Känslighetsanalyser kan också användas för att pröva hur robusta resultaten av de egna beräkningarna är om bakomliggande antaganden ändras.

Ett exempel på känslighetsanalys av den förstnämnda typen går att finna i *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv* (SOU 2004:74). Betänkandet redovisar hur kostnaderna för Migrationsverket skulle påverkas vid en ökning av antalet asylsökande med 300, 3 000 respektive 10 000 om året.⁷⁵ Andra sätt att redovisa osäkerheter inför beslut omfattar *bedömning av ett intervall inom vilken utfallen kan förväntas variera* eller *bedömning av hur sannolika olika utfall är*.

Där regelrätt forskning eller utvärderingar saknas kan estimat om effekter skaffas genom att man jämför *erfarenheter från liknande reformer som gjorts tidigare eller i andra länder*. I faktaunderlaget till *Vår anhöriginvandring* (SOU 2003:12) redovisas hur bedömningar i ett ärende har utfallit eller sannolikt hade utfallit före respektive efter lagändringar 1997. Som framgått tidigare redovisades även erfarenheter av DNA-analys från Norge och Finland. Sådana jämförelser kan ofta vara mer policynära än rena forskningsresultat.

Ett mer utvecklat exempel på internationell jämförelse återfinns i brittiska Home Offices bedömning av effekter för migrationen till Storbritannien av EU:s utvidgning 2004, då Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien Slovenien, Tjeckien och Ungern anslöt sig till unionen. En utgångspunkt i analysen är hur migrationen påverkades av utvidgningen 1980, då Grekland, Portugal och Spanien anslöt sig till unionen. Därefter undersöks i vilka avseenden förhållanden som kan påverka migrationen skiljer sig åt vid den senare utvidgningen i förhållande till den tidigare. En slutsats är att migrationen till Storbritannien efter 2004 kunde antas bli större än den vid utvidgningen 1980.⁷⁶

Även i fall där kvantifiering av baslinje eller estimat inte alls bedöms vara möjlig går det ofta att göra *uppskattningar eller kvalitativa beskrivningar på basis av teori, empirisk forskning eller annan erfarenhet som anknyter till förslaget*. I den ovan

⁷⁴ Endast en mindre del av förslagen i *Vår anhöriginvandring* (SOU 2003:12) kom dock att genomföras, varmed beräkningen fick mindre relevans som beslutsunderlag. Beräkningen om arbetskraftinvandring avsåg inte målgrupperna för denna granskning.

⁷⁵ Förslagen i betänkandet genomfördes dock inte av regeringen.

⁷⁶ Home Office (2003).

nämnda brittiska rapporten redogörs också för förekomsten av förhållanden som enligt forskning påverkar migrationsbeslut. Redogörelsen omfattar såväl faktorer som kan påverka viljan att lämna de nya medlemsländerna, som faktorer som kan påverka beslutet bland migranterna att välja Storbritannien som destinationsland. Ett annat kapitel redogör för existerande litteratur om potentiella migrationsflöden efter utvidgningen. Ytterligare ett exempel på hur en förhållandevis transparent kvalitativ bedömning kan se ut kan hittas i en finländsk proposition med förslag som rör försörjningskrav vid familjeåterförening:

”Fastän propositionen syftar till att trygga försörjningen för familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd, innebär den antagligen också att antalet familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd minskar, vilket får omedelbara positiva ekonomiska konsekvenser. Propositionen inverkar delvis också på hur attraktivt Finland upplevs vara för asylsökande.

På lång sikt kan man anta att de striktare kriterierna för familjeåterförening relativt sett lockar något färre asylsökande, vilket får positiva ekonomiska konsekvenser. Å andra sidan kan de striktare förutsättningarna för familjeåterförening leda till att familjemedlemmar ansöker om asyl i stället för att ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Man kan förutspå att den ökande andelen negativa beslut om uppehållstillstånd för familjemedlemmar med tiden leder till en viss ökning av antalet egna asylansökningar från familjemedlemmar.

Till den del tryggad försörjning krävs för familjeåterförening av minderåriga barn som kommer ensamma kan barn som saknar vårdnadshavare vid hinder för familjeåterförening falla på barnskyddets ansvar, vilket får negativa ekonomiska konsekvenser. Man kan förutspå att antalet ansökningar ökar också i gruppen övriga anhöriga om ingen försörjningsförutsättning tillämpas då sökanden är ett minderårigt syskon till en minderårig anknytningsperson som kommit ensam till landet. Enligt utlänningslagen är syskon inte familjemedlemmar utan andra anhöriga.”⁷⁷

Om en utredning redovisar antaganden och resonemangöppet, blir det möjligt för remissinstanser och andra berörda att väga samman de olika effekterna och bedöma trovärdigheten i slutsatserna. Även styrkan i de redovisade effekterna kan bedömas bättre.

4.4 Kompetens och stöd för framtagande av konsekvensanalyser

Analyser av konsekvenser av migrationspolicyer förutsätter även tillräcklig kompetens hos och stöd till genomförarna. Bland andra OECD betonar i

⁷⁷ RP 43/2016 rd.

sammanhanget vikten av att regelgivarna utbildas och har relevant kompetens i konsekvensanalyser, medan Europeiska kommissionen markerar betydelsen av att extern expertis medverkar i bedömningen av konsekvenserna.⁷⁸

4.4.1 Bemanning och resurser i beredningsarbetet

Riksrevisionen har inte närmare granskat hur utrednings- och propositionsarbetet bemannas och resurssätts eller i vilken mån det kan påverka utformningen av konsekvensanalyserna. Vissa observationer har emellertid gjorts under granskningen.

Ett beredningsunderlag i form av en SOU tas vanligen fram av en utredare eller en kommitté⁷⁹ som har ett sekretariat till sitt förfogande. Sekretariatet består oftast av ett fåtal personer, även om en större personalstyrka förekommer vid synnerligen omfattande utredningar. Tidsramar sätts i samband med regeringsbeslut om direktiv, medan resurssättning i övrigt beslutas av det ansvariga departementet.⁸⁰ Även ett Ds-projekt resurssätts och bemannas av det ansvariga departementet. I lagstiftningsärenden medverkar alltid juridisk kompetens. Ytterligare kompetenser och stöd kan vid behov inhämtas och samråd ske med övriga Regeringskansliet. Detta kan göras på skilda sätt och i olika omfattning. När propositioner tas fram sker också en gemensam beredning där synpunkter inhämtas från andra berörda departement.

Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat att den begränsade tiden för utredningsarbete i vissa fall kan stå i konflikt med kvalitetskraven. Utredare ansåg dock överlag att man har haft erforderlig kompetens till sitt förfogande för utredningsarbetet.⁸¹ Konsultföretaget Ramböll bedömer i en studie att uppgifter om utbildning, bakgrund eller annan kompetens hos enskilda utredare är svårtillgänglig, men att andelen särskilda utredare och huvudsekreterare med statistisk eller ekonomisk bakgrund förefaller ha minskat från 2002 till 2011.⁸² I en internationell översikt noteras också att offentliga analyser på migrationsområdet över lag oftare genomförs av expertis på utvärdering än av experter på migration.⁸³

4.4.2 Styrande och stödjande dokument för beredningsarbetet

De styrande och stödjande dokument för beredningsarbetet som redovisas i avsnitt 2.2 och 2.3 ska ange inriktning och skapa ramar för arbetet med konsekvensanalyserna. Som framkommit uppfyller kraven som ställs i de direkt

⁷⁸ OECD (1997).

⁷⁹ Fortsättningsvis används begreppet kommitté även avseende enskilda utredare med direktiv från regeringen.

⁸⁰ Ds 2000:1, Statsrådsberedningen (2002) och Statsrådsberedningen (2013-04-25).

⁸¹ Riksrevisionen (2004).

⁸² Ramböll (2014).

⁸³ IOM (2008).

styrande dokumenten delvis de kriterier för ändamålsenliga konsekvensanalyser som anges i litteraturen på området. Behovet av att analyserna inleds tidigt, redovisas transparent samt omfattar risker och osäkerheter tas, i olika omfattning och med skilda termer, upp i stödjande och vägledande dokument.

Det förefaller emellertid finnas utrymme att förtydliga stödet i dessa avseenden. En viss dubbelreglering verkar exempelvis förekomma mellan bestämmelserna i 14 och 15 §§ kommittéförordningen samt 6 och 7 §§ i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Kommittéarbetet och dess stödjande dokument styrs av den förra, medan Regeringskansliets riktlinjer för konsekvensutredning med tillhörande vägledning utgår från den senare. Vid läsning av stöddokumenterna framstår dock att innebörden i huvudsak avses vara densamma. Formuleringarna skiljer sig dock åt och materialen tar även upp delvis skilda analyser och metoder. Därtill hänvisar Regeringskansliet till ytterligare en äldre checklista som stöd för arbetet medan det i kommittéutbildningarna används andra nyare vägledningar.⁸⁴

Även om det kan finnas skäl till att kraven på framtagande av utredningsunderlag i Regeringskansliet ibland kan skilja sig från motsvarande för kommittéer, menar Riksrevisionen att behovet av ändamålsenliga konsekvensanalyser hos bland annat remissinstanserna är densamma. Även själva mängden av olika krav samt styr- och stöddokument kan i sig göra det svårare att korrekt uppfylla kraven i beredningsarbetet.

Riksrevisionen noterar också att Kommittéhandboken inte har uppdaterats sedan oktober 1999 och att den därmed inte ger vägledning till hur senare tillkomna bestämmelser kan tillämpas. Sådana nyare bestämmelser omfattar bland annat kravet i kommittéförordningen om att vissa analyser ska motsvara dem som görs enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning från 2007. Handbokens redovisning av mål och styrdokument för olika politikområden är också inaktuell. Behovet av uppdatering har uppmärksammats redan i den översyn av stödet till kommittéer och särskilda utredare som Regeringskansliet genomförde 2012–2013.⁸⁵

4.4.3 Externt stöd i beredningsarbetet

Kommittéformen ger ett förhållandevis stort utrymme för inhämtning av råd och stöd utifrån inom de ramar som direktiven och resurserna medger.

Regeringskansliet kan också utse experter eller sakkunniga som medverkar i arbetet. En kommitté har en stor frihet att välja hur den tar till vara synpunkter från dessa. Sakkunniga har dock möjlighet att lämna ett särskilt yttrande i

⁸⁴ Statsrådsberedningen (1995) respektive Ekonomistyrningsverket (2015).

⁸⁵ Statsrådsberedningen (2013-04-25).

betänkandet.⁸⁶ Även Regeringskansliet kan vid behov inhämta stöd och yttranden från expertis. Det finns således inte några betydande formella hinder för att inhämta stöd utifrån vid beredningen av förslag. Riksrevisionen har dock inte närmare studerat i vilken mån möjligheterna har nyttjats i beredningsarbetet inför de granskade propositionerna.

En särskild kommittéservice har också till uppdrag att stödja kommittéerna. Stödet som tillhandahålls är främst administrativt. Kommittéservice erbjuder stöd även i form av utbildningar. Utbildningen om konsekvensanalyser omfattar råd och metoder för de analyser som ska göras enligt bestämmelserna i kommittéförordningen. Ekonomistyrningsverket, Tillväxtverket och olika departement medverkar i utbildningarna. Förutom de sakfrågor som omfattas av 15 § kommittéförordningen ingår i utbildningsmaterialet även underlag om analyser inom klimat- och miljöområdet samt regional tillväxtpolitik.⁸⁷ Några riktade utbildningar om migrationsfrågor för utredare erbjuds inte. För eventuell kompetensutveckling på området är man således hänvisad till kurser, seminarieverksamhet med mera hos till exempel universitet och företag som erbjuder utbildningar i migrationsrätt.

International Organization for Migration (IOM) har noterat att det även internationellt saknas utbildningar för beslutsfattare och utvärderare om policyer och program på migrationsområdet. I det avseendet skiljer sig förutsättningarna för kunskapsbaserad policyutveckling från till exempel biståndsverksamhet, där policyinriktade utbildningar är vanligt förekommande.⁸⁸

Även remissförfarandet syftar till att hämta in synpunkter från externa sakkunniga och från dem som berörs av förslagen. Betydelsen av konsekvensanalysernas utformning för remissinstansernas möjligheter att ge kvalificerade svar behandlas närmare i avsnitt 3.6. Vad gäller urvalet av remissinstanser framgår av granskade remissammanställningar att synpunkter regelmässigt begärs in från juridiska fakulteter på universitet men inte från till exempel fakulteter som bedriver migrationsforskning. I det avseendet är observationen i linje med en internationell erfarenhet av att oberoende migrationsexpertis endast i liten omfattning medverkar i ex ante-analyser av migrationspolicyer.⁸⁹ I vissa fall har remissinstanser också påpekat att de på grund av allt för kort tidsutrymme inte har kunnat ge kvalificerade synpunkter på förslagen.⁹⁰

⁸⁶ Ds 2000:1 och Statsrådsberedningen (2013-04-25).

⁸⁷ Ds 2000:1, Statsrådsberedningen (2013-03-25) och intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2017-10-10.

⁸⁸ IOM (2008).

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Bland annat intervju med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, 2017-09-06.

Migrationsverket kan också bistå kommittéväsendet eller Regeringskansliet i beredningen av förslag, även avseende konsekvensanalyser inför beslut. Enligt företrädare för verket efterfrågar Regeringskansliet också sådant stöd, om än med viss inkonsekvens avseende när eller hur myndighetens synpunkter efterfrågas. I vissa fall involveras verket redan i utredningsstadiet, andra gånger först i remissförfarandet, och ibland senare under beredning i Regeringskansliet. Även informella kontakter förekommer. I allmänhet anges regeringen vara lyhörd för synpunkterna, men kan av olika skäl bortse från myndighetens återkoppling.⁹¹

Delegationen för migrationsstudier har inrättats med ett relativt brett uppdrag att skapa kunskap inför framtida migrationspolitiska beslut. Delegationen ska bland annat analysera och utvärdera svenska och internationella forskningsresultat och annan verksamhet inom området samt sprida kunskaper på området. Den har dock inte något uppdrag att genomföra konsekvensanalyser inför enskilda beslut eller på annat sätt bistå i pågående beredningsarbete.⁹² Därtill kan effektstudier som omfattar migration göras av flera analysmyndigheter och universitet. Tillväxtverket erbjuder också mallar och verktyg för beräkning av regelförslags konsekvenser för företag.⁹³

Exempel på motsvarande funktioner för migrationsfrågor finns i Nederländerna, där migrationsmyndigheten *Immigratie- en Naturalisatiedienst* kan ge uppdrag om konsekvensanalyser inför beslut. Därtill finns på det nederländska Justitiedepartementet ett vetenskapligt centrum, *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* (WODC). Centrumet genomför bland annat jämförelser av migration och integration i Nederländerna med andra EU-länder, i syfte att bidra till bedömning av kvaliteten och effektiviteten av nationella policyer i förhållande till andra medlemsländer.⁹⁴ Ett annat exempel är Europeiska kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll. Nämnden som består av tre tjänstemän från kommissionen och tre externa experter ska granska den konsekvensanalys som görs inför lagförslag. Utskottet kan återförvisa en analysrapport till fortsatt beredning och dess ställningstagande bifogas till den fortsatta beredningen.⁹⁵

⁹¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2017-09-18.

⁹² Dir. 2013:102.

⁹³ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2017-10-10.

⁹⁴ Van Selm (2008).

⁹⁵ Europeiska kommissionen (2016).

Referenslista

Adelle, Camilla och Weiland, Sabine (2012). "Policy assessment: the state of the art", i *Impact assessment and project appraisal Volume 30, 2012 – Issue 1: The state of the art of impact assessment in 2012*.

Arbetsmarknadsdepartementet (2017). *Integrationsperspektivet i utredningens konsekvensanalys*. Presentation vid kommittéutbildningen.

Barthel, Fabian och Neumayer, Eric (2015). "Spatial Dependence in Asylum Migration", i *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:7, 2015.

Broder, Ivy och Morrall, John (1997). "Collecting and Using Data for Regulatory Decision-making", i *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries for Regulatory Decision-making*. OECD 1997.

Böcker, Anita och Havinga, Tetty (1998). "Asylum Applications in the European Union: Patterns and Trends and the Effects of Policy Measures", i *Journal of Refugee Studies* 11 (3), 1998.

Congressional Budget Office (2015). *How Changes in Immigration Policy Might Affect the Federal Budget*. Congress of the United States.

Cornelius, Wayne A (2001). "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy", i *Population and Development Review*, Vol. 27, Issue 4, 2001.

Cornelius, Wayne A och Salehyan, Idean (2007). "Does border enforcement deter unauthorized immigration? The case of Mexican migration to the United States of America", i *Regulation and Governance* Vol. 1, Issue 2, 2007.

Departement for Business, Innovation and Skills (2010). *Impact Assessment Guidance*.

Dir. 2013:102. *Kommittédirektiv för Delegationen för migrationsstudier*.

Disney, George; Wiśniowski, Arkadiusz; Forster, Jonathan; Smith, Peter och Bijak, Jakub (2015). *Evaluation of existing migration forecasting methods and models – Report for the Migration Advisory Committee*, Centre for Population Change 2015.

Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.

Ds 1997:1. *Propositionshandboken*.

Ekonomistyrningsverket (2015). *Vägledning Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*. Ekonomistyrningsverket (2015:19).

Europeiska kommissionen (2016). *Rules of Procedure of the Regulatory Scrutiny Board* (Ref. Ares (2016)5764766-05/10/2016).

Europeiska kommissionen (2017a). *Guidelines on Impact Assessment*, Hämtat 27 april 2017 från <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>.

Europeiska kommissionen (2017b). *Better Regulation Guidelines*. (SWD (2017) 350).

Europaparlamentet (2011). *Comparative study on the purpose, Scope and procedures of impact assessments carried out in the member states of the EU*. Directorate-General for internal policies, Policy Department C.

Finansdepartementet (2015). *Budgetarbetet under 2015* (Finansdepartementets cirkulär nr Fi 2015:1).

Hainmueller, Jens; Hangartner, Dominik och Lawrence, Duncan (2016). "When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugee", i *Science Advances* Vol. 2, no. 8, 2016.

Hatton, Timothy J (2004). "Seeking Asylum in Europe", i *Economic Policy* 38:5–62.

Hatton, Timothy J och Lim, Audrey (2005). "Australian Asylum Policy: The Tampa Effect", i *Agenda*, Volume 12, Nr 2, 2005.

Hatton, Timothy J och Williamson Jeffrey G (2005). *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*. National Bureau of Economic Research Working Paper 10680 2005.

Hatton, Timothy J (2009). "The Rise and Fall of Asylum: What happened and why?", i *The Economic Journal* 119, 2009.

H M Treasury (2011). *The Green Book* (H M Treasury Guidance, London TSO 2003, redigerad 2011).

Holzer, Tomas; Schneider, Gerald och Widmer, Thomas (2000). "The Impact of Legislative Deterrence Measures on the Number of Asylum Applications in Switzerland (1986–1995)", i *The International Migration Review*, Vol. 34, No. 4, 2000.

Home Office (2003). *The impact of EU enlargement on migration flows* (Home Office Online Report 25/03).

International Organization for Migration (2008). *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison*.

Marbach, Moritz; Hainmueller, Jens och Hangartner, Dominik. *The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees*.

Massey, Douglas; Arango, Joaquin; Hugo, Graeme; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela och Taylor, Edward J (1993). "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", i *Population and Development Review* Vol. 19, No. 3 (Sep. 1993).

Migrationsverket (2016a). *Asylsökande till Sverige 2000–2015*.

Migrationsverket (2016b). *Beviljade uppehållstillstånd 1980–2015*.

Migrationsverket (2016c). *Månadsstatistik över antalet asylsökande 2015 och 2016*.

Naturvårdsverket (2003). *Konsekvensanalys steg för steg.Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*.

Neumayer, Eric (2004). "Asylum Destination Choice. What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?", i *European Union Politics Volume 5 (2)*.

Näringsdepartementet 2008-06-13. *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*.

OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*.

OECD (2015). *International Migration Outlook 2015*.

Oikeusministeriö (2007). *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet* (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6).

Ortega, Francesc och Peri, Giovanni (2009). *The causes and effects of international migrations: Evidence from OECD countries 1980–2005*. NBER Working Paper No. 14833.

Ramböll (2014). *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar* (rapport till Arena Idé 2014-05-06).

Regeringskansliet (2009). *Konsekvensutredning vid regelgivning – en vägledning*.

Regeringskansliet (2017). *Lagstiftningsprocessen*. Hämtad på www.regeringen.se 2017-07-18.

Riksrevisionen (2004). *Förändringar inom kommittéväsendet* (Riksrevisionen 2004:2).

Riksrevisionen (2007). *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag* (Riksrevisionen 2007:12).

Riksrevisionen (2012). *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* (Riksrevisionen 2012:21).

Riksrevisionen (2014). *Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014* (Riksrevisionen 2014:8).

Riksrevisionen (2017). *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering* (Riksrevisionen 2017:4).

Riksrevisionsverket (1988). *Samhällsekonomisk metod för bättre beslutsunderlag*.

Riksrevisionsverket (1996). *Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn. En presentationsmodell*.

Riksrevisionsverket (1996). *Konsekvensutredningar. En skrift om vad en statlig myndighet bör göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd.*

RP 43/2016 rd. *Finlands regerings proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen.*

RP 64/2016 rd. *Finlands regerings proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen.*

Schmidt, Garbi (2009). *Aendrede Familiesammenføringsregler, Hvad har de nye regler betydet for pardannelsmønstret blandt etniske minoriteter?* (SFI Rapport 09:289).

Socialdepartementet (2017). *Jämställdhet*. Presentation vid kommittéutbildningen.

Statsrådsberedningen (1995). *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare* (Statsrådsberedningens promemoria 1995:2).

Statsrådsberedningen (2002). *Hur kommittédirektiv utformas* (Statsrådsberedningens promemoria 1994:3, reviderad 2002-03-20).

Statsrådsberedningen (2013-04-25). *Översyn av stödet till kommittéer och särskilda utredare* (slutrapport).

Thielemann, Eiko (2003). "Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", i *The Center for Comparative Immigration Studies, University of California San Diego Working Paper 112 December 2003*.

Tillväxtverket (2017a). *Regelräknaren*, Hämtad 2017-10-25 från <https://regelraken.tillvaxtverket.se/regelraken>.

Tillväxtverket (2017b). *Handledning för konsekvensutredning*. Hämtad 2017-10-25 från <https://tillvaxtverket.se/aktuella-amnen/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning.html>.

Valenta, Marko (2014). "The Nexus of Asylum Seeker Migrations and Asylum Policy: Longitudinal Analysis of Migration Trends in Norway", i *International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 21, Issue 3, 2014*.

Van Selm, Joanne (2008). "How is Migration Policy Evaluated?", i *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison*. International Organization of Migration 2008.

Offentligt tryck

Justitiekontrollen bet. 1996/97:juU14.

Konstitutionsutskottet bet. 1990/91:KU7.

Konstitutionsutskottet bet. 2008/09:KU10.

Konstitutionsutskottet bet.2009/10:KU10.

Konstitutionsutskottet bet. 2013/14:KU10.

Prop. 2003/04:01, bet. 2003/04:SfU2, rskr. 2003/04:85 och 86. *Budgetpropositionen för 2004.*

Prop. 2014/15:01, bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29. *Budgetpropositionen för 2015.*

Se även bilaga 1 för lista över granskade propositioner, beredningsunderlag och remissammanställningar.

Författningar

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kommittéförordning (1998:1474).

Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lag (2000:344) om Schengens informationssystem.

Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Regeringsformen (1974:152).

Utlänningslag (2005:716).

Utlänningsdatalag (2016:27).

Intervjuer och annat material

E-post från Regeringskansliet 2017-10-11.

Intervju med företrädare för Migrationsverket 2017-09-18.

Intervju med företrädare för Regeringskansliet 2017-04-03.

Intervju med företrädare för Regeringskansliet 2017-10-10.

Intervju med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting 2017-09-06.

Minnesanteckningar (2017-10-17) från läsning av följande material förvarat på Finansdepartementet:

- Promemoria: *Kostnader för en ny instans och processordning i utlänningslagen*, Regeringskansliet 2003-10-03. Arbetsmaterial, ej diariefört.

- Promemoria: *Komplettering till stor delning UO8 Invandrare och Flyktingar, NIPU, Regeringskansliet 2004-08-20. Arbetsmaterial, ej diariefört.*
- Promemoria: *Konsekvenser av olika tidpunkter för ikraftträdande, Domstolsverket 2005-05-17.*
- Promemoria: *Beräkning av ekonomiska konsekvenser vid en senareläggning av genomförandet av NIPU till den 31 mars. Utrikes-, Justitie-, och Finansdepartementet 2005-05-20. Arbetsmaterial, ej diariefört.*
- *Budgetunderlag m.m. för migrationsdomstolarna 2006–2008, Domstolsverket 2005. Arbetsmaterial, ej diariefört.*
- Promemoria: *Ekonomiska bedömningar av särskilt ömmande barn, Justitiedepartementet 2013-04-02. Arbetsmaterial, ej diariefört.*

Bilaga 1. Migrationspolitiska propositioner och publicerat beredningsunderlag 2004–2015, som omfattas av granskningen

Följande 26 propositioner bedöms ha direkt påverkan på möjligheterna för asylsökande och anhöriga till skyddsbehövande att resa in, vistas eller få uppehållstillstånd i Sverige, få tillträde till service eller förmåner i väntan på uppehållstillstånd samt kontroller och procedurreglar för dessa frågor.

Proposition, beredningsunderlag och remissammanställning		Propositionens huvudsakliga innehåll ⁹⁶
Prop.	Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m., Prop. 2003/04:50	Transportörers skyldighet att kontrollera att utläningar innehar pass och andra tillstånd för inresa regleras i lag. En avgift införs för en transportör som inte uppfyller sin kontrollskyldighet. Dag- och bostadsersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som fyllt 18 år som inte medverkat till att klarlägga sin identitet, medan möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående barn mellan 16 och 18 år tas bort.
SOU/Ds	SOU 2003:25 + Ds 2001:74	
Remiss	UD2003/16392/MAP	
Prop.	Bostadsersättning för asylsökande, Prop. 2004/05:28	Rätten till bostadsersättning för eget boende för asylsökande avskaffas.
SOU/Ds	SOU 2003:75	
Remiss	UD2004/23593/MAP	
Prop.	Stärkt skydd för ensamkommande barn, Prop. 2004/05:136	Ensamkommande barn ska skyndsamt kunna föras med en god man. Om barnet beviljas uppehållstillstånd ska den gode mannen ersättas av en särskilt förordnad vårdnadshavare.
SOU/Ds	SOU 2003:51	
Remiss	Ju2003/4987/L2	

⁹⁶ Redovisningen avser de förslag som berör asylsökande och anhöriga till skyddsbehövande.

Proposition, beredningsunderlag och remissammanställning		Propositionens huvudsakliga innehåll ⁹⁶
Prop.	Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling, Prop. 2004/05:138	Sverige godkänner FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling. Godkännandet föranleder endast mindre lagändringar.
SOU/Ds	Ds 2004:38	
Remiss	UD2004/36496/MAP	
Prop.	Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, Prop. 2004/05:170	Utlänningsnämnden avvecklas och migrationsdomstolar inrättas för överprövning av utlänningsärenden. Uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt ska beviljas personer som flyr väpnad konflikt eller känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar. Dessa har enligt tidigare praxis beviljats uppehållstillstånd av politiskt humanitära skäl. Begreppet "humanitära skäl" utmönstras och ersätts med "synnerligen ömmande omständigheter". Vissa förändringar görs rörande uppehållstillstånd till anhöriga.
SOU/Ds	SOU 1999:16	
Remiss	UD1999/310/MAP	
Prop.	Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, Prop. 2005/06:6	Personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning och som enligt tidigare bestämmelser kunnat ges skydd som skyddsbehövande i övrigt, ska i stället få skydd som flyktingar.
SOU/Ds	SOU 2004:31	
Remiss	UD2004/21398/MAP	
Prop.	Mottagande av ensamkommande barn, Prop. 2005/06:46	Mottagandet av ensamkommande barn ska handhas av kommuner som träffat överenskommelse med Migrationsverket. Verket ska anvisa en kommun som ska anordna boende för barnet. Kommunen ansvarar för utredning och åtgärder enligt socialtjänstlagen. Kommunerna ges behörighet att anordna boenden för asylsökande ensamkommande barn. Kommuner med överenskommelser med Migrationsverket ska ha rätt till ersättning. Särskild ersättning lämnas för boenden som drivs med stöd av lagen om mottagande av asylsökande.
SOU/Ds	Ds 2004:54	
Remiss	UD2005/18787/MAP	

Proposition, beredningsunderlag och remissammanställning		Propositionens huvudsakliga innehåll ⁹⁶
Prop.	Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening, Prop. 2005/06:72	Medlemmar ur kärnfamiljen ges, med vissa begränsningar, rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening. Möjlighet införs att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid så kallad uppskjuten invandringssprövning om anknypningen upphört. Migrationsverket ska under vissa förutsättningar kunna erbjuda en DNA-analys för att visa släktskap som åberopas vid ansökan om uppehållstillstånd.
SOU/Ds	SOU 2002:13	
Remiss	UD 2002/526/MAP	
Prop.	Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier, Prop. 2005/06:129	Flygtransportörer ska på begäran av polismyndigheten föra över information om passagerarna så snart incheckningen har avslutats. Transportörer som underlåter att föra över uppgifter ska betala en särskild avgift.
SOU/Ds	SOU 2005:49	
Remiss	UD2005/ 25786/MAP	
Prop.	Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., Prop. 2007/08:105	Landstingens skyldighet att erbjuda asylsökande med flera hälso- och sjukvård samt tandvård regleras i lag.
SOU/Ds	SOU 2003:89 + PM Ju2007/324/EMA	
Remiss	Ju2007/324/EMA + Ju2007/324/EMA	
Prop.	Nya regler för arbetskraftsinvandring, Prop. 2007/08:147	Möjligheter införs till så kallat spårbyte, vilket innebär att personer som fått avslag på en asylansökan men som har en varaktig anställning i stället kan ansöka om arbetstillstånd.
SOU/Ds	SOU 2005:50 + SOU 2006:87 + Ds 2007:27	
Remiss	Ju2007/6628/EMA	

Proposition, beredningsunderlag och remissammanställning		Propositionens huvudsakliga innehåll ⁹⁶
Prop.	Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, Prop. 2009/10:31	Två kategorier av skyddsbehövande införs i utlänningslagen: "alternativt skyddsbehövande" för personer som omfattas av bestämmelserna i skyddsgrundsdirektivet och "övriga skyddsbehövande" för personer som inte omfattas av direktivet men som enligt tidigare bestämmelser kan få uppehållstillstånd i Sverige. Grupperna sammantaget motsvarar den tidigare gruppen "skyddsbehövande i övrigt". Flyktingar och andra skyddsbehövande kan erhålla en särskild förklaring av skyddsstatus. Upphållstillstånd och statusförklaring kan dock vägras om personen begått ett synnerligen grovt brott eller bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör vara i minst tre år för både flyktingar och andra skyddsbehövande.
SOU/Ds	SOU 2006:6 + SOU 2006:61	
Remiss	Ju 2007/407/L7 + Ju 2007/413/L7 + Ju 2008/10100/L7	
Prop.	SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem, Prop. 2009/10:86	Lagändringar med anledning av inrättandet av en andra generation av Schengens informationssystem (SIS II). Ändringarna avser bland annat regler om vilka personer och uppgifter som får registreras i SIS II, vilka som har tillgång till uppgifterna samt hur uppgifterna får behandlas.
SOU/Ds	Ds 2008:81	
Remiss	Ju2008/4872/PO	
Prop.	Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet, Prop. 2009/10:137	Utlänningar som bedöms uppfylla kriterierna för uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ska i vissa fall inte behöva åka till ett annat land för att ansöka om uppehållstillståndet.
SOU/Ds	Ds 2009:39	
Remiss	Ju2009/7036/L7	
Prop.	EU:s viseringskodex, Prop. 2010/11:121	Villkor för viseringar anges i en EU-gemensam kodex. Bestämmelser som inte är förenliga med kodexen tas bort i utlänningslagen. Möjligheterna att överklaga viseringsbeslut regleras.
SOU/Ds	SOU 2009:77	
Remiss	Ju2009/7818/EMA	

Proposition, beredningsunderlag och remissammansättning		Propositionens huvudsakliga innehåll ⁹⁶
Prop.	Biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort, Prop. 2010/11:123	Kompletterande bestämmelser till EU-förordning om utformning av uppehållstillstånd, rörande bland annat en utlännings skyldighet att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck.
SOU/Ds	SOU 2009:91	
Remiss	Ju2009/9591/EMA	
Prop.	Kommunalt mottagande av ensamkommande barn, Prop. 2012/13:162	Migrationsverket får anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har en överenskommelse om mottagande. Ett beslut om anvisning ska inte kunna överklagas.
SOU/Ds	SOU 2011:64	
Remiss	Ju/2011/7303/SIM	
Prop.	Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, Prop. 2013/14:83	Flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. En person som är varaktigt bosatt i Sverige och som åtnjuter internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten. Sverige ska återta personer som har flyktingstatusförklaring eller alternativt skyddsstatusförklaring i Sverige och som utvisas från en annan EU-stat där de har ställning som varaktigt bosatt. Skyldigheten ska även gälla deras familjemedlemmar.
SOU/Ds	Ds 2013:32. Se även Ds 2011:28	
Remiss	Ju2013/3906/L7. Se även Ju2011/5696/L7	
Prop.	Ändringar i utlänningslagen med anledning av den omarbetade Dublinförordningens ikraftträdande, Prop. 2013/14:197	En asylansökan får nekas prövning om sökanden har status som alternativt skyddsbehövande i en annan EU-stat.
SOU/Ds	Utkast till lagrådsremiss: Ändringar i utlänningslagen med anledning av den omarbetade Dublinförordningens ikraftträdande	
Remiss	Ju2014/140/L7	

Proposition, beredningsunderlag och remissammanställning		Propositionens huvudsakliga innehåll ⁹⁶
Prop.	Cirkulär migration och utveckling, Prop. 2013/14:213	Visst underlättande av så kallat spårbyte. Ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när två år förflutit efter att bosättningen i landet har upphört, och tidigare särreglering för flyktingar och andra skyddsbehövande tas bort.
SOU/Ds	SOU 2010:40+SOU 2011:28	
Remiss	Ju2010/4578/EMA	
Prop.	Särskilt ömmande omständigheter, Prop. 2013/14:216	Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i utlänningslagen ändras så att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Barn får också beviljas uppehållstillstånd efter ett beslut om avvisning eller utvisning när det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas, även om omständigheterna inte har samma allvar som krävs för vuxna.
SOU/Ds	Ds 2014:5	
Remiss	Ju2014/441/L7	
Prop.	Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige, Prop. 2013/14:217	Upphållstillstånd får normalt beviljas en utlänningslag som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige.
SOU/Ds	Ds 2013:73. Se även Ds 2013:72	
Remiss	Ju2013/8027/L7, se även Ju2013/7886/L7	
Prop.	Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, Prop. 2013/14:248	Lagreglering av vilka aktörer som kan erbjuda skydd mot förföljelse samt av att sådant skydd måste vara effektivt och inte av tillfällig natur. Det ska anges i lag att skyddsbehövande i vissa fall inte ska upphöra att vara skyddsbehövande, trots att förutsättningarna för ett upphörande är uppfyllda. En förälder eller en annan vuxen som har trätt i föräldrarnas ställe ska, under vissa villkor, ha rätt till uppehållstillstånd. Förnyade tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande eller deras familjemedlemmar ska som huvudregel gälla minst två år.
SOU/Ds	Ds 2013:72	
Remiss	Ju2013/7886/L7	

Proposition, beredningsunderlag och remissammansättning		Propositionens huvudsakliga innehåll ⁹⁶
Prop.	EU:s gränskodex, Prop. 2014/15:32	Vissa bestämmelser om gränspassage i utlänningslagen upphävs och andra kompletteras med hänvisningar till kodexen. Skyldighet att lämna fingeravtryck i vissa situationer lagregleras. Ändringar görs i bestämmelserna om så kallad uppskjuten invandringsprövning.
SOU/Ds	Ds 2011:28	
Remiss	Ju2011/5696/L7	
Prop.	Utlänningsdatalag, Prop. 2015/16:65	En ny lag införs om behandling av personuppgifter för Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna.
SOU/Ds	SOU 2015:73	
Remiss	Ju2015/05766/L7	
Prop.	Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, Prop. 2015/16:67	En rätt införs för regeringen att utfärda föreskrifter om identitetskontroller vid inresa.
SOU/Ds	Lagradsremiss: Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet	
Remiss	Synpunkter från myndigheter finns tillgängliga i lagradsremissen	

Bilaga 2. Migrationspolitiska propositioner 2004–2015, som *inte* omfattas i granskningen

Godkännande av mellanstatliga avtal

Sju propositioner under den granskade perioden avser godkännande av avtal som förhandlats av Europeiska kommissionen och som i viss mån kan påverka förutsättningarna för inresa till Sverige och få asyl här. Beredningsgången och underlaget skiljer sig dock väsentligt från övriga propositioner och kan därför inte granskas med samma material och metodik som övriga.

Proposition	
Prop. 2005/06:71	Partnerskaps- och samarbetsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Tadzjikistan
Prop. 2005/06:106	Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen
Prop. 2005/06:194	Schweiz associering till Schengenregelverket, m.m.
Prop. 2007/08:164	Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Montenegro, å den andra
Prop. 2007/08:168	Lissabonfördraget
Prop. 2010/11:50	Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan
Prop. 2010/11:159	Liechtensteins associering till Schengenregelverket

Andra migrationspolitiska propositioner under perioden

23 propositioner som lagts under perioden är i vid bemärkelse migrationspolitiska till sitt innehåll, men saknar direkt påverkan på asylsökande och anhöriga till skyddsbehövande före uppehållstillstånd. Dessa propositioner rör andra kategorier av migranter än asylsökande eller skyddsbehövande och deras anhöriga, reglerar påföljder vid brott, avser förhållanden efter beslut om uppehållstillstånd eller berör lagtekniska frågor utan betydelse för urvalskriterierna.

Proposition och motivering	
Prop. 2003/04:111	Ett utvidgat straffansvar för människohandel Motivering: Avser brottsbalksreglering av människohandel, ingen särskild relevans för målgruppen
Prop. 2003/04:113	Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott Motivering: Avser utvisning på grund av brott, ingen särskild relevans för målgruppen
Prop. 2004/05:41	Förbättrad kontroll av rättsliga biträdens ersättningsanspråk, m.m. Motivering: Avser ersättning till rättsliga biträden, marginell och indirekt betydelse för asylsökande
Prop. 2004/05:172	Upphållstillstånd för tribunalvittnen Motivering: Avser endast tribunalvittnen
Prop. 2005/06:77	Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning Motivering: Avser inte målgruppen
Prop. 2007/08:74	Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte Motivering: Avser endast forskare
Prop. 2009/10:60	Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd Motivering: Avser förhållanden efter beslut om uppehållstillstånd
Prop. 2009/10:65	Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter Motivering: Avser endast studenter
Prop. 2009/10:77	Försörjningskrav vid anhöriginvandring Motivering: Skyddsbehövande är undantagna från försörjningskravet
Prop. 2009/10:152	Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel Motivering: Avser brottsbalksreglering av människohandel
Prop. 2009/10:190	Upphållstillstånd för skyddspersoner Motivering: Avser vittnen till brottsmål med flera

Proposition och motivering	
Prop. 2011/12:60	Genomförande av återvändandedirektivet Motivering: Avser förhållanden efter beslut om uppehållstillstånd
Prop. 2012/13:26	Utvidgad målgrupp för etableringslagen Motivering: Avser förhållanden efter beslut om uppehållstillstånd
Prop. 2012/13:58	Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd Motivering: Avser endast papperslösa, ej asylsökande eller anhöriga
Prop. 2012/13:109	Hälsa- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd Motivering: Avser endast papperslösa, ej asylsökande eller anhöriga
Prop. 2012/13:125	Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare Motivering: Avser endast papperslösa, ej asylsökande eller anhöriga
Prop. 2012/13:151	Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen m.m. Motivering: Avser procedurer vid utvisning på grund av brott
Prop. 2012/13:188	Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen Motivering: Avser förhållanden efter beslut om uppehållstillstånd
Prop. 2013/14:81	Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande Motivering: Avser unionsmedborgare
Prop. 2013/14:82	Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare Motivering: Avser EES-medborgare
Prop. 2013/14:104	Insatser för vissa nyanlända invandrares etablering m.m. Motivering: Avser förhållanden efter beslut om uppehållstillstånd
Prop. 2013/14:153	Genomförande av direktivet om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd Motivering: Avser främst arbetstillstånd
Prop. 2013/14:227	Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring Motivering: Avser arbetskraftsinvandrare, endast marginell och indirekt betydelse för asylsökande