

Kommittédirektiv



Medverkan av tjänsteleverantörer vid hantering av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd

Dir.
2015:50

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka förutsättningarna för att överlämna vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en tjänsteleverantör. Uppgifterna gäller i huvudsak att ta emot ansökningar och förmedla dem till den handläggande myndigheten. Syftet är att öka servicen till de sökande och bidra till en kostnadseffektiv hantering.

Utredaren ska bl.a. ta ställning till om ett överlämnande är lämpligt och utreda de rättsliga förutsättningarna och vid behov föreslå författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

Bakgrund

Förvaltningsärenden om tillstånd som krävs för att få resa in i och vistas i Sverige

Utlänningar som vill resa in i och vistas i Sverige ska som huvudregel ha antingen visering eller uppehållstillstånd, såvitt de inte är medborgare i ett EES-land. För arbete i Sverige krävs arbetstillstånd.

Ärenden om visering (Schengenvisering) handläggs vid Sveriges utlandsmyndigheter (ambassader och karriärkonsulat), som också beslutar i ärendena. Regleringen finns i

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) och i utlänningslagen (2005:716).

I ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd beslutar i huvudsak Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna medverkar i handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd genom att ansökningarna enligt huvudregeln ges in till och utreds hos en utlandsmyndighet innan Migrationsverket fattar beslut. Regleringen finns i utlänningsförordningen (2006:97).

Svårigheten att möta behov av service i en föränderlig omvärld

För utrikesförvaltningen innebär det betydande administrativa, resursmässiga och även säkerhetsmässiga utmaningar att utlandsmyndigheterna handlägger och beslutar i viseringsärenden och att de tar emot ansökningar och ansvarar för delar av utredningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Utlandsmyndigheterna är inte i första hand avsedda eller dimensionerade för att ta emot stora strömmar av enskilda sökande. I takt med de senaste årens utveckling av informations- och kommunikationsteknik lämnas visserligen en allt större andel av ansökningarna i uppehålls- och arbetstillståndsärenden in elektroniskt till Migrationsverket, men de sökande måste i många fall ändå besöka en utlandsmyndighet t.ex. för att styrka sin identitet, visa handlingar i original, lämna biometriska uppgifter eller genomföra en intervju. För de sökande kan besöken vara förenade med långa resor och tillhörande kostnader.

Omvärldsfaktorer gör dessutom att behoven förändras t.ex. i fråga om var i världen de sökande finns och när det gäller antalet ansökningar. Det är kostsamt för utrikesförvaltningen att möta dessa behov och ibland är det inte ens möjligt. Inte minst kan lokalerna utgöra en begränsning. Följden kan bl.a. bli långa väntetider för de sökande.

Under 2014 hanterades ca 190 000 ansökningar om visering och ca 70 000 ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd vid utlandsmyndigheterna.

Möjligheter att överlämna förvaltningsuppgifter utanför myndigheterna

Ärendena om visering och om uppehålls- och arbetstillstånd är förvaltningsärenden hos statliga myndigheter, och utgångspunkten är därmed att handläggningen ska äga rum hos myndigheterna. Regeringsformen öppnar dock för att förvaltningsuppgifter kan få överlämnas till andra organ.

Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt bl.a. juridiska personer och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen kan riksdagen besluta om, eller i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om, överlämnande av förvaltningsuppgifter till annan stat, mellanfolklig organisation eller utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs det att riksdagens beslut stöds av minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter eller att ordningen för stiftande av grundlag följs.

I verksamheten som gäller viseringsärenden förekommer i dag samarbete med (överlämnande av förvaltningsuppgifter till) både andra stater och privata företag (tjänsteleverantörer).

Samarbetet i viseringsärenden har lagstöd i EU-förordning (viseringskodexen). Som komplettering regleras i 3 kap. 6 § tredje och fjärde styckena utlänningslagen att det är regeringen, eller efter regeringens bestämmande Regeringskansliet, som dels får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får besluta om Schengenvisering, dels får besluta om samarbetet med tjänsteleverantörer.

För ett motsvarande samarbete i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd saknas i dag något stöd i lag.

*Pågående samarbete med en tjänsteleverantör
i viseringsärenden*

När det gäller ärenden om visering (Schengenvisering) finns det sedan 2009 i den EU-förordning som reglerar handläggningen av dessa ärenden, viseringskodexen, en möjlighet för beslutsmyndigheterna att ta hjälp av privata företag som håller mottagningsställen för viseringssökande. Sverige, liksom de allra flesta Schengenländer, utnyttjar denna möjlighet. Samarbetet har för Sveriges del successivt utökats till ca 20 länder och över 60 orter. Under 2014 lämnades ca 129 000 av ca 190 000 viseringsansökningar in hos en tjänsteleverantör.

Genom samarbetet erbjuds den sökande större möjlighet att lämna in en ansökan om visering närmare hemorten och utökad service t.ex. i form av generösare öppettider, dock mot en extra kostnad. Utlandsmyndigheten får färre besök och en förbättrad säkerhetssituation. Vidare svarar tjänsteleverantören för information och en betydande del av de administrativa uppgifter som utlandsmyndigheten annars skulle ha utfört, medan myndigheten precis som tidigare svarar för bedömning och beslut. Samtidigt har det skapats former för tillsyn av tjänsteleverantörens verksamhet för att säkerställa hög kvalitet och t.ex. att personuppgifter skyddas.

En del länder har också samarbete med företagen i andra ärenden än viseringar. Exempelvis samarbetar Danmark och Norge med tjänsteleverantörer även i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, och i Finland bereds ett lagförslag för att möjliggöra sådant samarbete. Vidare har flera länder utnyttjat samarbetet med tjänsteleverantörer till att skapa nya effektiva arbetsformer. Finland låter t.ex. tjänsteleverantören skanna det stora antalet viseringsansökningar från Ryssland för att uppnå en elektronisk och geografiskt oberoende handläggning.

Uppdraget

Vilka är förutsättningarna för att överlåta förvaltningsuppgifter till tjänsteleverantörer?

Förutsättningarna för ett samarbete med tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning, studier, besök och arbete samt i ärenden som rör främlingspass behöver utredas. I detta ligger även att bedöma om det är lämpligt att överlämna sådana uppgifter till privata tjänsteleverantörer i utlandet.

Handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är en verksamhet som omfattar ett förhållandevis stort antal sökande. Höga krav måste ställas på verksamheten med hänsyn till att den är omfattande och att den innebär fullgörande av förvaltningsuppgifter som vanligtvis ska utföras av myndigheter och hantering av personuppgifter som kan vara av integritets-känslig karaktär.

En förutsättning för att förvaltningsuppgifter ska kunna fullgöras av tjänsteleverantörer är att den enskildes rättssäkerhet kan säkerställas. Dessutom är god service och kostnads-effektivitet grundläggande utgångspunkter. Även säkerhetskrav behöver beaktas.

Regelverket för och erfarenheterna av det existerande samarbetet på viseringsområdet ska användas som utgångspunkt. Skillnader i ärendeslagen ska dock beaktas, liksom att ärenden om visering i huvudsak prövas och beslutas av utlands-myndigheterna medan ärenden om uppehålls- och arbets-tillstånd i huvudsak prövas och beslutas av Migrationsverket. Dessutom bör erfarenheter från andra länders samarbete med tjänsteleverantörer på området tas tillvara.

Utöver frågan om de rättsliga förutsättningarna för ett överlämnande av förvaltningsuppgifter finns det anledning att också belysa andra rättsliga aspekter som kan aktualiseras i sammanhanget, såsom regelverken för myndigheter om handläggning, service, sekretess och personuppgiftsskydd.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med och ta ställning till om det är lämpligt att överlämna förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till privata tjänsteleverantörer i utlandet,
- utreda förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till tjänsteleverantörer samt övriga rättsliga aspekter i sammanhanget,
- vid behov lämna författningsförslag.

Vilka uppgifter ska kunna överlåtas till tjänsteleverantörer?

Viseringskodexen specificerar vilka uppgifter i ett viseringsärende som får överlåtas till tjänsteleverantörer. I korthet får en tjänsteleverantör ta emot ansökningar, lämna information t.ex. om bilagor som krävs för att ansökan ska bli komplett, ta emot ansökningsavgiften och ta upp biometri (såsom foto och fingeravtryck), svara för tidsbokningar samt lämna ut pass och beslut. Däremot får en tjänsteleverantör inte göra intervjuer med den sökande.

Om utredaren bedömer att ett överlämnande av uppgifter bör ske, behöver omfattningen av vad som är lämpligt att överlåta på tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd klarläggas.

Utredaren ska därför

- vid behov föreslå vilka uppgifter som bör överlåtas till tjänsteleverantörer.

Hur kan nya arbetssätt och tekniska lösningar bidra till ökad service och effektivitet?

De större tjänsteleverantörerna har både kunnande och kapacitet att bidra till nya arbetssätt och tekniska lösningar. I samarbetet om mottagande av viseringsansökningar har Sverige t.ex. valt att tjänsteleverantören ska överföra ansökningsuppgifterna digitalt för att minska arbetet med registreringar hos myndigheterna och på sikt uppnå en effektiv elektronisk handläggning. Dessutom ska tjänsteleverantören tillhandahålla den utrustning

och utveckla de it-system som behövs, i enlighet med väldefinierade krav från Sveriges sida, t.ex. om hur personuppgifter ska skyddas. Ett annat exempel är att videoteknik kan erbjudas för intervjuer med eller information till de sökande.

Migrationsverket har utvecklat system som möjliggör elektroniska ansökningar i de flesta ärenden som rör uppehålls- och arbetstillstånd. Syftet är att förbättra servicen till sökande och andra intressenter. Det är därför viktigt att nya arbetssätt och tekniska lösningar kan integreras i det fortsatta arbetet med att digitalisera myndigheternas verksamhet.

Utredaren ska därför

- belysa hur effektivitet och service i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kan öka vid samarbete med tjänsteleverantörer, t.ex. genom nya arbetssätt och tekniska lösningar,
- belysa hur överlåtelse av uppgifter till tjänsteleverantörer kan bidra till en fortsatt digitalisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet.

Hur ska en tjänsteleverantör få ekonomisk ersättning för sina tjänster?

Vid en ansökan om visering som ges in hos en tjänsteleverantör får leverantören ersättning genom en serviceavgift från den sökande. Avgiften får vara högst 30 euro, vilket motsvarar halva viseringsavgiften. Trots denna extra avgift utöver ansökningsavgiften kan det ändå vara ekonomiskt fördelaktigt att ansöka hos en tjänsteleverantör på grund av den högre graden av service och tillgänglighet, minskad tidsåtgång och minskade kostnader för resor.

Hur finansieringen ska ske måste bedömas ur flera perspektiv. Statens kostnader får inte öka, den sökandes kostnad ska vara rimlig och tjänsteleverantören ska finna det intressant att samarbeta och dessutom utveckla verksamheten och t.ex. erbjuda service på flera orter i samma land. Till detta kommer att EU-rättsliga regler måste beaktas i fråga om avgiftsuttaget.

Vidare kan valet få konsekvenser för upphandlingen och kontraktet med leverantören. Nuvarande kontrakt är en s.k. tjänstekoncession, dvs. en överenskommelse med en leverantör om att den får utföra tjänsterna och ta betalt av kunderna samt därmed också ta verksamhetsrisken. Tjänstekoncessioner omfattas inte av procedurreglerna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, även om de grundläggande principerna om t.ex. icke-diskriminering och öppenhet ska tillämpas. Med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner ska förfarandet regleras i svensk rätt senast våren 2016. Direktivet ställer dock inte upp några detaljerade förfaranderegler.

Utredaren ska därför

- föreslå hur leverantörens tjänster ska finansieras.

Hur kan verksamheten organiseras?

På viseringsområdet baseras det existerande samarbetet sedan februari 2014 på ett ramavtal mellan Regeringskansliet och en tjänsteleverantör, vilket samtliga svenska utlandsmyndigheter kan avropa tjänster från. I detta tydliggörs tre svenska parter i samarbetet: Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som är avtalspart och ansvarar för gemensamma krav, den utlandsmyndighet som avropar tjänster och ansvarar för lokalt anpassade krav, operativt samarbete och tillsyn samt Migrationsverket som ansvarar för krav på it-stöd, gemensamma rutiner samt informationssäkerhet och är personuppgiftsansvarig.

Om det bedöms lämpligt att överlämna vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till tjänsteleverantörer behöver verksamheten organiseras på ett kostnadseffektivt och rättssäkert sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur verksamheten kan organiseras utifrån nuvarande ansvarsfördelning i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de verksamhets- och resursmässiga konsekvenserna av förslagen för berörda myndigheter samt konsekvenser för sökande, tjänsteleverantörer och övriga berörda.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kontakt ska särskilt tas med Migrationsverket i frågor om hur nya arbetssätt och nya tekniska lösningar kan bidra till ökad service och effektivitet, i frågor om ansvarsfördelning och i frågor om skydd av personuppgifter.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

(Utrikesdepartementet)