

Kommittédirektiv

Ansvar för migrationsverksamheten
vid utlandsmyndigheterna



Dir.
2016:5

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Mot bakgrund av kartläggningen ska utredaren bl.a.

- bedöma i vilken utsträckning nuvarande ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet,
- belysa alternativ till dagens ordning samt för- och nackdelar med dessa,
- föreslå hur ansvarsfördelning, organisation och finansiering om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv, och
- utreda bl.a. rättsliga och övriga förutsättningar för ett eventuellt genomförande av de förslag som lämnas samt beräkna kostnaderna för dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och nuvarande ansvarsfördelning

Utrikesrepresentationen består av ett 100-tal utlandsmyndigheter som är administrativt underställda Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Myndigheterna har ett brett uppdrag, däribland diplomatiska och konsulära uppgifter. De grundläggande ramarna för utlandsmyndigheternas organisation, personal och arbete framgår bl.a. av Wienkonventionerna. Utlandsmyndigheternas organisation och uppgifter regleras närmare av förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

En del av utlandsmyndigheternas uppdrag är att medverka i handläggningen av migrationsärenden, som anknypningsärenden, studerandeärenden och arbetstillståndsärenden, t.ex. genom att genomföra intervjuer med personer som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges enligt utlänningsförordningen in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. I dessa ärenden beslutar i huvudsak Migrationsverket.

Ärenden om visering (Schengenvisering) handläggs och beslutas i huvudsak av utlandsmyndigheterna. Lagregleringen finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) och utlänningslagen (2005:716).

Därutöver bistår utlandsmyndigheterna svenska myndigheter t.ex. vid återvändande av personer med avvisnings- och utvisningsbeslut.

Migrationsärenden handläggs vid ett 60-tal av utlandsmyndigheterna och omfattar drygt 200 årsarbetskrafter. Av dessa är uppskattningsvis en femtedel utsända av Utrikesdepartementet och övriga är lokalt anställda. Därutöver har Migrationsverket ett 10-tal migrationssambandsmän (tidigare migrationsexperter) utsända i syfte att effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet.

Migrationsverket ska bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet. Detta framkommer i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, som också anger att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet bl.a. för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering. Migrationsverket har dessutom ansvar för obligatoriskt it-stöd för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.

Migrationsverksamheten i Sverige och i utlandet finansieras inom olika utgiftsområden och anslag. Utrikesförvaltningens verksamhetsplanering och budgetering ingår som en del av Regeringskansliets interna planeringsprocess. Utlandsmyndigheterna, inklusive migrationsverksamheten, finansieras från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. (Regeringskansliets förvaltningsanslag) under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Under åren 2007–2013 har Regeringskansliets anslag tillförts medel för att hantera ökande ärendevolymer. Därefter har volymförändringar inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet finansierats genom omfördelningar inom Regeringskansliets anslag.

Migrationsverkets verksamhet finansieras från anslaget 1:1 Migrationsverket (Migrationsverkets förvaltningsanslag) under utgiftsområde 8 Migration. Merparten av övriga kostnader för migrationsverksamheten belastar också utgiftsområde 8.

Förutsättningarna för utlandsmyndigheternas arbete inom migrationsområdet har i väsentliga avseenden förändrats under senare år. Ikraftträdandet av EU:s viseringskodex i oktober 2009 har t.ex. inneburit att externa leverantörer i dag kan ta emot bl.a. ansökningshandlingar, biometriska uppgifter och ansökningsavgifter, uppgifter som tidigare utfördes av utlandsmyndigheterna själva. Därutöver har senare års framsteg när det gäller möjligheter att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd elektroniskt medfört att en större andel av ansökningarna lämnas elektroniskt direkt till Migrationsverket medan en allt mindre andel lämnas till utlandsmyndigheterna.

Uppdraget

En grundläggande utgångspunkt är att det ska vara enkelt för människor att ansöka om visering och uppehållstillstånd och ansvariga myndigheters prövning ska vara kostnadseffektiv och rättssäker. Grundläggande är också att statliga skattemedel används på ett effektivt sätt.

Vilken är den mest ändamålsenliga ansvarsfördelningen och finansieringen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna?

Trots den pågående digitaliseringen och en ökad medverkan av externa tjänsteleverantörer i utlandet kommer det även i fortsättningen att finnas ett behov av närvaro av personal i utlandet för hantering av migrationsärenden.

De senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande till Sverige, varav en hög andel beviljas permanent uppehållstillstånd, har lett och fortsätter att leda till att många människor ansöker om att få återförenas med sina anhöriga i Sverige. Utvecklingen har inneburit ökad arbetsbelastning för flera utlandmyndigheter, framförallt ambassader och konsulat i Mellanöstern och Nordafrika.

De stora skiftningarna när det gäller antalet sökande ställer höga krav på flexibilitet i migrationsverksamheten. Detta ställer i sin tur krav på att migrationsverksamheten i Sverige och utlandet är väl samordnad och effektiv samt att ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter är tydlig och ändamålsenlig. Det behöver också finnas goda möjligheter att styra och utveckla handlägningsprocesserna i ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, vilket kan vara särskilt utmanande när processerna inleds utomlands och avslutas i Sverige. Mot dessa behov kan kravet på en effektiv statlig verksamhet totalt sett ställas. Inte minst behöver utlandsmyndigheterna kunna styras och samordnas på ett ändamålsenligt sätt för att regeringens politik ska kunna genomföras så effektivt som möjligt.

Sett ur dessa skilda perspektiv medför nuvarande ordning såväl fördelar som nackdelar som behöver belysas närmare.

Syftet med utredningen är att bedöma vilken ansvarsfördelning, organisation och finansiering av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna som är mest ändamålsenlig. Erfarenheter från andra länder, särskilt inom Schengenområdet, kan vara av intresse i en sådan bedömning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, och
- bedöma i vilken utsträckning denna ordning ger förutsättningar för en kostnadseffektiv, flexibel och i övrigt ändamålsenlig verksamhet.

I bedömningen ska utredaren beakta verksamheten i ett bredare perspektiv vilket bl.a. inkluderar förhållandet till utlandsmyndigheternas övriga arbete, Migrationsverkets verksamhet samt relevanta behov i dessa verksamheter. Utredaren ska även beakta pågående förhandlingar inom EU, t.ex. om en reviderad viseringskodex och förslaget om införande av en ny tillståndstyp, s.k. rundresevisering.

Utredaren ska då också

- belysa hur andra länder t.ex. inom Schengenområdet har valt att organisera migrationsverksamheten i utlandet,
- utreda rättsliga och övriga förutsättningar att genomföra eventuella förändringar i nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering,
- kartlägga hur migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och dess kostnader utvecklats över tid samt särredovisa kostnaderna för viseringsverksamheten,
- belysa för- och nackdelar med olika alternativ till nuvarande ordning,
- lämna konkreta förslag på hur nuvarande ordning om möjligt kan göras mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv, och
- föreslå hur förändringarna kan genomföras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de verksamhets- och resursmässiga konsekvenserna av förslagen för berörda myndigheter och övriga berörda.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda departement, myndigheter och organisationer och löpande informera Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

(Justitiedepartementet)