



STATSKONTORET

Promemoria

2002-06-10

Dnr 2001/490-5

Tydligare styrning av migrationssamarbetet



Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Utredning om samarbetsformerna för migrationsfrågor

Utrikesdepartementet (UD) har i skrivelse (2001-12-20) uppdragit åt Statskontoret att biträda en arbetsgrupp inom UD. Arbetsgruppen har i uppdrag att följa upp de år 1999 genomförda förändringarna av samarbetsformerna för migrationsfrågor. Statskontoret har haft i uppdrag att kartlägga erfarenheter av förändringarna, analysera dessa och föreslå eventuella förändringar.

Statskontorets arbete redovisas i bifogad promemoria (2002-06-10) *Tydligare styrning av migrationssamarbetet*. Statskontorets kartläggning har omfattat berörda myndigheters erfarenheter av förändringarna. Detta har gjorts genom intervjuer, ambassadbesök, enkätutskick, dokumentstudier samt viss datainsamling.

Syftet med genomförda förändringar var att tydliggöra Migrationsverkets samordningsansvar och stärka samverkan mellan Migrationsverket, utlandsmyndigheterna, Utlänningsnämnden och polismyndigheterna. Statskontoret konstaterar att detta delvis uppnått. För att ytterligare öka samverkan samt förstärka riksdagens och regeringens möjligheter att styra migrationsarbetet föreslås vidare åtgärder. Hit hör:

- Tydligare och formaliserade krav på samtliga inblandade aktörer i instruktioner, regleringsbrev, arbetsordningar och samarbetsavtal.
- Ökad specialistbemanning och kompetens på utlandsmyndigheterna.
- Bättre IT-stöd för samtliga myndigheter där alla ingår i en gemensam internetbaserad databas (WILMA). WILMA-systemet är särskilt viktigt ur utvecklings- och utvärderingshänseende.

Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Jan Möller, föredragande, organisationsdirektör Lars Hammar, avdelningsdirektör Rickard Broddvall och byrådirektör Anita Bashar Aréen var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Jan Möller

<u>SAMMANFATTNING</u>	5
<u>1 UPPDRAGET</u>	9
<u>1.1 BAKGRUND</u>	9
<u>1.2 GENOMFÖRANDE</u>	9
<u>2 HJALMARREFORMEN</u>	13
<u>3 MYNDIGHETSSTYRNING</u>	17
<u>3.1 RIKSDAGENS OCH REGERINGENS STYRNING</u>	17
<u>3.1.1 Administrativa styrmedel</u>	17
<u>3.1.2 Ekonomiska styrmedel</u>	17
<u>3.2 HJALMARREFORMENS PÅVERKAN PÅ MYNDIGHETSSTYRNINGEN</u> ..	20
<u>3.2.1 Allmänt om Migrationsverkets processansvar</u>	20
<u>3.2.2 Utnyttjandet av administrativa styrmedel</u>	22
<u>3.2.3 Den integrerade verksamhetsplaneringen</u>	23
<u>3.3 ORGANISATORISKA SAMVERKANSMÖNSTER</u>	25
<u>4 PERSONALFÖRSÖRJNING</u>	29
<u>4.1 BESKRIVNING AV PERSONALKATEGORIER</u>	29
<u>4.2 KOMPETENSUTVECKLING</u>	33
<u>4.2.1 Allmänt om kompetensutveckling</u>	33
<u>4.2.2 Genomförda och planerade kurser</u>	34
<u>4.2.3 Uppfattning om kompetensutveckling</u>	35
<u>5 INFORMATIONSFÖRSÖRJNING</u>	39
<u>5.1 INFORMATIONANSVAR, RAPPORTERING OCH FÖRFRÅGNINGAR</u> ... 39	
<u>5.1.1 Informationsansvar</u>	39
<u>5.1.2 Rapportering och förfrågningar</u>	39
<u>5.2 UPPFATTNING OM INFORMATIONSFÖRSÖRJNING</u>	41
<u>5.3 RESPONS</u>	41
<u>5.4 FORUM</u>	42
<u>5.5 IT-STÖD</u>	43
<u>6 BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG</u>	47
<u>6.1 INLEDNING</u>	47
<u>6.2 MYNDIGHETSSTYRNINGEN</u>	49
<u>6.2.1 Bedömning</u>	49
<u>6.2.2 Förslag</u>	50
<u>6.3 PERSONALFÖRSÖRJNINGEN</u>	54
<u>6.3.1 Bedömning</u>	54
<u>6.3.2 Förslag</u>	56
<u>6.4 INFORMATIONSFÖRSÖRJNINGEN</u>	59
<u>6.4.1 Bedömning</u>	59
<u>6.4.2 Förslag</u>	61
<u>6.5 YTTERLIGARE UTREDNINGSBEHÖV</u>	63

Sammanfattning

År 1999 genomfördes ett antal administrativa åtgärder – den så kallade ”Hjalmarreformen” – med syfte att effektivisera samarbetet mellan Migrationsverket, utlandsmyndigheterna, UD och de övriga myndigheter som handlägger migrationsärenden. Den centrala förvaltningsmyndigheten på området, Migrationsverket, fick en samlade roll som ”processansvarig”.

På regeringens uppdrag har Statskontoret under våren 2002 biträtt en arbetsgrupp inom UD med att utvärdera om syftena med förändringsarbetet nåtts, om styrformerna varit ändamålsenliga och om samarbetsformerna behöver ändras. Statskontoret konstaterar följande:

Helhetssynen har ökat – i viss mån beroende på Hjalmarreformen

Helhetssynen på hanteringen av ärenden om visering samt uppehålls- och arbetstillstånd har ökat under Hjalmarreformens treåriga period, inte minst hos utlandsmyndigheterna. Vissa delar i Hjalmarreformen har påverkat den utvecklingen men det är däremot oklart i vilken omfattning. Andra faktorer såsom Schengenavtalets genomslag, ökande ärendemängder samt ett bättre informationsflöde har sannolikt också medverkat.

På grund av kraftiga brister i statistik och redovisning har det heller inte gått att mäta om administrationen i någon mening blivit effektivare till följd av Hjalmarreformen.

Styrningen försvåras av oklar ansvarsfördelning och finansiering

Migrationsverkets processansvar är otydligt för de berörda aktörerna. Statskontoret menar att processansvaret vilar på ganska svaga formella grunder och att begreppet är förvaltningsrättsligt obekant. Det har inte heller kopplats till tillräckliga styrmedel. Av detta följer bland annat att Migrationsverket inte kunnat leva upp till någon starkare roll i UD:s verksamhetsplanering. En oklar ansvarsfördelning inom UD medverkar till detta.

Såväl riksdag och regering som den processansvariga myndigheten saknar fortfarande ett helhetsgrepp om både kostnader för och resultat av migrationsarbetet. Inför det fortsatta arbetet behöver Migrationsverkets processansvar förtydligas vilket i sin tur innebär att styrningen av migrationsarbetet kan förtydligas. Det är nödvändigt att klara ut ansvarsfördelningen, samla finansieringen och förbättra den samlade redovisningen av migrationsarbetet.

Formalisera och förtydliga nuvarande samarbete

Statskontorets bedömning är att Hjalmarreformen är inledningen på en samordning av migrationsarbetet som på sikt kan leda till ökad effektivitet i form av kortare handläggningstider, lägre styckkostnader, mer enhetliga beslut etc.

Statskontoret förordar således att den inslagna vägen fullföljs genom att Migrationsverket ges ett tydligare samordningsansvar i förhållande till andra aktörer via instruktioner, arbetsordningar, regleringsbrev, det vill säga enligt ungefär samma modell som gäller för exempelvis Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Migrationsverkets samordningsansvar bör manifesteras även i andra berörda myndigheters instruktioner och regleringsbrev.

Nedan följer Statskontorets förslag i det fortsatta arbetet. Statskontorets bedömning är att huvuddelen av förslagen kan genomföras inom befintliga ekonomiska ramar. Eventuella kostnader, i synnerhet för WILMA, bör givetvis vägas mot nyttan av att nå de migrationspolitiska målen. En sådan analys bör även inkludera kostnaden av inte genomföra förslagen.

Förslag till tydligare myndighetsstyrning

- Ett tillägg i instruktionen för Migrationsverket om ett övergripande samordningsansvar gentemot andra berörda myndigheter föreslås. Det bör även framgå i andra myndigheters instruktioner och regleringsbrev i vad och hur de ska samråda med Migrationsverket.
- Rollfördelningen i verksamhetsplaneringen mellan berörda enheter inom UD samt mellan UD och Migrationsverket klaras ut genom tillägg och ändringar i UD:s arbetsordning.
- Krav på måluppfyllelse, länderspecifik rapportering etc. delges respektive utlandsmyndighet i en separat bilaga i anslutning till att direktiv inför verksamhetsplaneringen går ut.
- Regeringen lägger fast de närmare riktlinjerna för samverkan mellan UD och berörda myndigheter. Nuvarande ledningsgrupp och beredningsgrupper ersätts av en beslutskapabel Samrådsgrupp. Denna kan vid behov tillsätta arbets- eller projektgrupper i olika frågor.
- Öronmärkta ekonomiska medel avsätts för utveckling av ärendeprocessen. Intäkter från verksamheten bör kanaliseras till detta ändamål.
- Differentierade ansökningsavgifter kan övervägas som ett styrmedel för att med bibehållen servicenivå motverka sent inkomna ansökningar.
- Migrationsverket ges i uppdrag att årligen till riksdag och regering redovisa de samlade kostnaderna för processen. Övriga inblandade aktörer förutsätts få i uppdrag att rapportera till Migrationsverket.

Förslag som rör personalförsörjningen

- Specialister med migrationspolitisk kompetens tillsätts vid alla utlandsmyndigheter där behov finns. Behovet analyseras separat för respektive utlandsmyndighet. UD kvarstår som personalansvarig, vilket gäller även eventuell tillfällig personal.
- En systematisk ordning för att lösa tillfälliga förstärkningsbehov etableras. Det kan exempelvis ske genom att knyta personal med migrationspolitisk kompetens till UD:s beredskapsstyrka.
- Ett utökat bemyndigande för vissa utlandsmyndigheter att besluta i migrationsärenden förordas. Även möjligheterna att i ökad utsträckning delegera uppgifter och ansvar till lokalanställda, bland annat att fatta beslut enligt 4 § i föreskrifter för utrikesförvaltningen (UF 1998:1), bör undersökas närmare. Sådana förändringar kan medföra såväl vissa besparingar som en arbetsutvidgning och ett vidgat processmedvetande hos de berörda. Avgörande för båda dessa steg är kompetensen på respektive utlandsmyndighet, både gällande utsänd och lokalanställd personal.
- Ett samlat ansvar för Migrationsverket att utbilda all personal som arbetar med migrationsfrågor föreslås framgå dels genom ett tillägg i instruktionen, dels genom uppdrag i regleringsbrev att genomföra vissa punktinsatser.
- Migrationsverkets uppdrag bör innefatta utveckling och genomförande av bland annat fler riktade utbildningar. Ett introduktionsutbildningspaket för nya lokalanställda bör prioriteras. En systematisk satsning på kompetensutveckling är också en förutsättning för önskvärd delegering.

Förslag som rör informationsförsörjningen

- Ett samlat ansvar för Migrationsverket för att utveckla informationsförsörjningen på området ges genom ett tillägg i instruktionen.
- Särskilda insatser såsom utvidgad tillgång till berörda myndigheters intranät, rutiner för statistikrapportering, elektronisk tillgång till rätts-handböcker, cirkulär etc. bör ges som uppdrag i regleringsbrev. Sådant utvecklingsarbete förutsätts ske i nära samverkan och samråd med UD, Regeringskansliets förvaltningsavdelning och andra användare.
- Det är helt nödvändigt att skapa en samlad registrering av migrationsärenden hos samtliga utlandsmyndigheter och övriga myndigheter som ingår i processen. WILMA är ett instrument som verkar i denna riktning. Detta skulle ge betydande möjligheter att skapa en verklig helhetssyn och fortlöpande följa och utveckla processen. Dessutom skulle en samlad, kontinuerlig statistik vara ett värdefullt underlag vid utvärderingar liknande den som Statskontoret nu genomfört.

Se över regeringens möjligheter att effektivare styra migrationspolitiken

- Statskontorets arbete har främst berört samarbetet mellan olika aktörer. Vilken betydelse Migrationsverkets processansvar har haft på den egna organisationen har inte behandlats. Migrationsverkets interna organisation, styrning och ärendehantering har betydelse för verkets möjligheter att uppfylla sitt processansvar och för regeringens möjligheter att styra och utveckla migrationspolitiken. En kompletterande och oberoende utvärdering av detta bör göras.
- Enligt Statskontorets bedömning råder oklarheter i ansvarsfrågan när det gäller tillsyn, kontroll och utvärdering av migrationsarbetet. Tillsyn, kontroll och utvärdering är centrala delar i styrningen av hela migrationsverksamheten. De berörda myndigheternas arbete och roller i detta sammanhang bör undersökas närmare.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Regeringen har bemyndigat statsrådet för bistånds- och migrationsfrågor att bilda en arbetsgrupp för att följa upp de år 1999 genomförda förändringarna av samarbetsformerna mellan myndigheter inom migrationsområdet. Förändringarna har kallats Hjalmarreformen. I arbetsgruppen ingår representanter för UD, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden. Regeringen uppdrog samtidigt åt Statskontoret att biträda arbetsgruppen (se regeringsbeslut, bilaga 1).

Ansvaret för hantering av vissa utlänningsärenden, främst viseringar och uppehålls- och arbetstillstånd, är fördelat mellan migrationsmyndigheten och utlandsmyndigheterna. Bland övriga berörda finns Utlänningsnämnden samt polis- och arbetsmarknadsmyndigheter.

Migrationsmyndigheten, tidigare Statens Invandrarverk numera Migrationsverket, är den centrala förvaltningsmyndigheten på migrationsområdet. För att tydliggöra dess roll samt stärka samverkan med övriga berörda myndigheter och underlätta en mer enhetlig bedömning och effektivare hantering av utlänningsärendena påbörjades den 1 januari 1999 vissa administrativa åtgärder. Detta behandlas närmare i nästa kapitel.

1.2 Genomförande

Statskontorets utvärderingsarbete har omfattat en kartläggning av erfarenheterna från Hjalmarreformen, en bedömning av dessa och framtagandet av förslag till framtida förändringar. För arbetet bildades inom Statskontoret en projektgrupp bestående av Jan Möller, projektledare, Lars Hammar, Charlotte Eklund (till och med den 31 mars), Rickard Broddvall (från och med den 4 april) och Anita Bashar-Aréen.

Projektgruppen har kontinuerligt fört en dialog med arbetsgruppen. I dialogen har ingått såväl det konkreta upplägget av arbetet, till exempel vilka frågor som skulle ingå i enkäter och intervjuer, som redovisning av och diskussion om successiva erfarenheter från de delstudier som genomförts. Detta har varit ett led i tidig förankring av Statskontorets slutgiltiga analys och förslag till förändringar. Dialogen har förts dels vid arbetsgruppens sex möten under första halvåret 2002, dels i direkta underhandskontakter med berörda myndigheters representanter.

Arbetet har inte omfattat uppföljning och utvärdering av eventuella effekter utanför förvaltningarna, exempelvis för personer som söker visum eller uppehålls- och arbetstillstånd.

Statskontorets insamling av information grundas på fem delar.

1. Besök vid Sveriges ambassader i Bangkok, Moskva, Nairobi och Sarajevo med intervjuer av personal och chefer inom migrationsområdet. Vid de tre sistnämnda ambassaderna har särskilda migrationstjänstemän utplacerats som en del av Hjalmarreformen. Bangkok har fungerat som ett referensbesök eftersom ambassaden inte har någon migrationstjänsteman samtidigt som ambassaden har ett stort antal utlänningsärenden att hantera. Vidare skiljer sig de fyra ambassaderna åt genom att de verkar under olika förutsättningar när det gäller mängd och typ av ansökningar om viseringar, arbets- och uppehållstillstånd. Det är i första hand typen av ansökningar som är avgörande. Ambassaden i Moskva har framförallt mycket stora mängder av turistbesök att hantera. Bangkok har snabba anknytningar mellan svenska män och thailändska kvinnor. Sarajevo har ansökningar från anhöriga med stor avhoppsrisk, flyktingsituation med en del återvändanden. Nairobi har ärenden som är komplicerade att utreda – bland annat förfalskade dokument och släktskapsförhållanden.

Urvalet av ambassader grundar sig således på att kartlägga erfarenheter från ambassader med olika förutsättningar inom migrationsområdet. Totalt har 30 personer intervjuats på de fyra ambassaderna.

Vid ambassadbesöken har Statskontoret även haft möjlighet att intervjua ambassadanställda på andra länders ambassader i syfte att få intryck från hur andra länder organiserar sin verksamhet inom migrationsområdet. I Sarajevo intervjuades en person på norska ambassaden och i Nairobi intervjuades en person på Nederländernas ambassad samt en person på Kanadas High Commission (kan närmast anges som Migrationsverkets motsvarighet).

2. En enkät i två delar har skickats till 22 utlandsmyndigheter med omfattande verksamhet inom migrationsområdet. Det finns omkring 100 utlandsmyndigheter. Många av dessa är dock små och har ingen större mängd ansökningar att hantera. De utvalda 22 utlandsmyndigheterna täcker 76 procent av visumansökningarna år 2001. De 11 utlandsmyndigheter som har migrationstjänstemän samt ytterligare 11 utlandsmyndigheter ingår i enkätutskicket.

Den ena delen av enkäten skulle besvaras av utlandsmyndighetens chef (se bilaga 2a) och den andra delen av personalen inom migrationsområdet (se bilaga 2b). Enkäten och ett följebrev utarbetades av Statskontoret med inhämtande av synpunkter från arbetsgruppen. Utskicket till utlandsmyndigheterna skickades elektroniskt inom UD. Svar skickades direkt till Stats-

kontoret. Endast Statskontoret har bearbetat svaren. Respondenterna har således garanterats anonymitet. Totalt har 21 utlandsmyndigheter (varav 19 myndighetschefer) och 66 personer inom migrationsområdet besvarat enkäten.

3. Intervjuer med 62 representanter för UD (inklusive utlandsmyndigheterna), Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsen, Regeringskansliets förvaltningsavdelning och Finansdepartementet. Många av dessa har ingått i någon av de så kallade beredningsgrupperna vilka organiserades i samband med starten av Hjalmarreformen. Bilaga 3 visar vilka som har intervjuats.

4. Dokumentstudier där Statskontoret har granskat författningar, protokoll från beredningsgruppernas sammanträden, dokument för verksamhetsplanering, informationsblad, instruktioner, regleringsbrev och andra centrala dokument.

5. Viss statistikinhämtning från Migrationsverket har gjorts. Det ursprungliga syftet var att använda statistiken för att åskådliggöra vad som hänt över tiden och spåra om Hjalmarreformen påverkat handläggningstider, avhopp, överlämningar av ärenden till Migrationsverket med mera. Bristerna i utlandsmyndigheternas inrapportering har dock medfört stora osäkerheter i statistiken. Några jämförelser över tiden är inte möjliga att göra. Statistiken har nyligen också bytt huvudman från UD till Migrationsverket.

Den redovisade statistiken utgörs enbart av viseringar och uppehålls- och arbetstillstånd för år 2001 (bilaga 5).

2 Hjalmarreformen

I detta kapitel redovisas Hjalmarreformens innehåll och upplägg. Det saknas en samlad dokumentation som beskriver målen och på vilket sätt reformen skulle genomföras. De två dokument som finns är dels ett samarbetsavtal¹ mellan Migrationsverket och UD, dels en konsultrapport² som utarbetades inför reformen, vilken innehåller en rad olika förslag till åtgärder. Detta kapitel inleds därför med en redogörelse för de olika förslag som framkom ur konsultrapporten. Därefter redogörs för vad som i praktiken kom att utgöra Hjalmarreformen.

Som grund för Hjalmarreformen låg således **Hjalmarförslaget**³ som utarbetades på uppdrag av en arbetsgrupp inom UD. Förslaget innebar att en samlad syn skulle anläggas på hela handlägningsprocessen och att den centrala utlänningsmyndigheten som ”processägare” skulle ges ett helhetsansvar i förhållande till de övriga aktörerna, främst utlandsmyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden. Processägarskapet skulle för samtliga aktörers verksamhet innebära att;

- svara för att uppställda totalmål nås,
- styra och följa upp verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv,
- svara för att helhetsperspektivet kommer till uttryck i en integrerad verksamhetsplanering,
- hålla samman stödprocesser för bland annat bemanning och kompetensförsörjning samt informationsstöd.

En grundförutsättning för att den nya ordningen skulle fungera var att verksamhetsplanering och uppföljning fungerade på ett bra sätt och att Statens invandrarverks nya roll accepterades av övriga aktörer. På nyckelaktörerna, UD och Statens invandrarverk, ställdes det därför höga krav.

Kraven på UD var att;

- tydliggöra Statens invandrarverks processägaransvar gentemot de andra aktörerna,
- vid behov gå in och döma av mellan berörda aktörer under löpande verksamhetsår,

¹ Administrativt samarbetsavtal mellan Regeringskansliet (UD) och Statens invandrarverk (SIV), daterat 23 november 1998.

² Rapport som utarbetades för UD:s räkning av Inter Pares Konsult AB, daterad 29 januari 1998.

³ ”Hjalmarförslaget” avser innehåll i konsultrapporten. ”Hjalmarreformen” avser den förvaltningsmässiga reform som därefter realiserades.

- utveckla förmågan att stödja regeringen i att styra, sätta och följa upp mål,
- uppträda samlat i olika lägen.

Kraven på Statens invandrarverk var att;

- föra en dialog med berörda myndigheter om mål och resursfördelning samt formalisera denna i samband med budgetarbetet och verksamhetsplanering,
- under året fortlöpande göra avstämningar av måluppfyllelsen.

Hjalmarförslaget förutsatte vidare att det ekonomiska ansvaret samlades hos processägaren. De resurser som utlandsmyndigheterna disponerade för den berörda verksamheten skulle föras över till Statens invandrarverk i den takt som genomförandet skedde. Ett belopp i storleksordningen 57 miljoner kronor nämndes som vägledning.

Hjalmarreformen följde inte i alla delar arbetsgruppens förslag. De viktigaste yttre ändringarna till dags dato är att:

- Frågor om migration och asylpolitik har samlats i en enhet inom UD – enheten för migration och asylpolitik (MAP).
- Ett administrativt samarbetsavtal har slutits mellan Regeringskansliet (UD) och Statens invandrarverk. Det slår bland annat fast att en gemensam verksamhetsplanering är basen för samarbetet mellan UD och Statens invandrarverk. Inom ramen för denna verksamhetsplaneringsprocess ska uppdrag och resurser till utlandsmyndigheterna i relation till uppdraget m.m. fastställas.
- Som organisatoriska verktyg för planeringen har enligt samarbetsavtalet inrättats dels en ledningsgrupp med statssekreteraren för migration och invandring samt generaldirektören för Statens invandrarverk, dels en beredningsgrupp för verksamhetsplanering, budget, resurser och organisationsutveckling (beredningsgrupp 1). Vidare har inrättats beredningsgrupper för personal- och kompetensutvecklingsfrågor (beredningsgrupp 2) respektive för informationsteknik- och informationssäkerhets- (IT-/IS) frågor (beredningsgrupp 3). Samarbetsavtalet reglerar vidare arbetsformer, krav på dokumentation, delegeringsrätt etc.
- Inom Migrationsverket har processchefer utsetts för verksamhetsområdena ”Besök och bosättning” respektive ”Asyl”.
- Särskilda experter, ”migrationstjänstemän”, har placerats ut vid 11 utlandsmyndigheter.

- Hjalmarreformen innefattade främst utveckling och införande av ett on-line-baserat datorstöd för samlad registrering och bearbetning av ärendedata, WILMA. Införandet av sistnämnda system är kraftigt försenat. Informationsstödet har även förstärkts med hjälp av en elektronisk frågelåda, Respons, samt ett månatligt informationsblad, ForUM.
- Migrationsverket har startat ett projekt, UM-SAM (UtlandsMyndighets-SAMordning), i syfte att samordna och utveckla processansvaret.

En väsentlig avvikelse från Hjalmarförslaget var att Statens invandrarverk inte kom att förfoga över de ekonomiska styrmedlen i den utsträckning som förutsatts.

I ett senare skede har även strävan med Hjalmarreformen varit att migrationsfrågorna, såväl rapporteringen som handläggningen av enskilda ärenden, skulle ingå som en naturlig del av utlandsmyndigheternas verksamhet. En annan fråga som omnämns var ökade möjligheter skulle ges till att uppfylla de krav som ställdes på Sverige i samband med implementeringen av Schengenavtalet.

3 Myndighetsstyrning

Det här kapitlet behandlar de styrmedel och processer som används för att styra migrationspolitiken. Statskontorets granskning avgränsas till *myndighetsstyrningen*, det vill säga hur riksdag och regering styr de berörda myndigheternas verksamhet på det migrationspolitiska området samt hur styrningen mellan dessa myndigheter fungerar. Även den interna styrningen av migrationsarbetet inom UD berörs. Statskontoret fokuserar särskilt hur Hjalmarreformen har påverkat detta styrsystem. Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att granska Migrationsverkets interna styrning.

3.1 Riksdagens och regeringens styrning

Den övergripande styrningen från riksdag och regering utövas främst med hjälp av *administrativa* (rättsliga och organisatoriska) samt *ekonomiska styrmedel*.

3.1.1 Administrativa styrmedel

Till de administrativa styrmedlen hör i första hand utlänningslagen (1989:529), utlänningsförordningen (1989:547), myndighetsföreskrifter utfärdade med stöd av dessa författningar samt de berörda myndigheternas instruktioner. Här kan även nämnas det administrativa samarbetsavtal som slutits mellan Regeringskansliet (UD) och dåvarande Statens invandrarverk.

3.1.2 Ekonomiska styrmedel

De ekonomiska styrmedlen utgörs i första hand av den mål- och resultat-inriktade **budgetprocessen** och de olika styrdokument som den avkastar. Här regleras bland annat mål, prioriteringar, resurser och redovisning av uppnådda resultat.

För politikområdet ”*Migrationspolitik*” gäller för budgetåret 2002 gemensamt för berörda myndigheter som överordnade mål att;

- migration till och från vårt land kan ske i ordnade former,
- asylrätten i ett internationellt perspektiv värnas,
- den reglerade invandringen upprätthålls,
- harmoniseringen av flykting- och invandringspolitiken i EU ökar.

På verksamhetsområdesnivå uppställs i regleringsbrev till berörda myndigheter operativa tidsmål för när beslut ska vara fattat i olika typer av ären-

den. För Migrationsverkets verksamhetsområde ”Besök och bosättning” gäller således att den totala väntetiden bör vara högst tolv månader. Beslut om visering ska normalt avgöras inom en månad och beslut om uppehållstillstånd ska normalt vara fattat inom fem månader. Liknande tidsmål har uppställts för verksamhetsområde ”Asyl”. Ett överklagande om uppehållstillstånd till Utlänningsnämnden ska vara avgjort inom sex månader.

Återrapporteringskraven omfattar bland annat antalet inkomna, avgjorda och öppna ärenden, genomsnittlig handläggningstid samt antalet avhopp från visering. Migrationsverket har i uppdrag att från alla berörda myndigheter inhämta och sammanställa information och resultat om hela ärendeprocessen.

Över tiden kan konstateras att mål- och återrapporteringskraven successivt har ändrats och förtydligats såväl före som efter Hjalmarreformen. Detta torde främst vara ett uttryck för den pågående utvecklingen av mål/resultatstyrningen av statsförvaltningen. Noteras kan att i regleringsbrevet till Migrationsverket för budgetåret 2002 har begreppet ”processansvarig myndighet” införts.

Även **budgetstrukturen** är en viktig del av den ekonomiska styrningen. Hanteringen av migrationsärenden för budgetåret 2002 finansieras enligt följande tabell:

Finansiering av hanteringen av migrationsärenden

Utgifts- område	Politik- område	Anslag/post/ disponeras av	Finansierar
1, Rikets styrelse	-	90:5, post 3 RK-UD	Utlandsmyndigheternas förvaltningskostnader (exklusive migrationstjänstemännen m.m.)
1, Rikets styrelse	-	90:5, post 12	Driftskostnader IT (exklusive kostnader för applikationen WILMA)
1, Rikets styrelse	-	90:5, post 13	Kapitalkostnader IT (exklusive kostnader för applikationen WILMA)
8, Invandrare och flyktingar	Migration	12:1, post 1 Migrationsverket	Migrationsverkets förvaltningskostnader + vissa kostnader vid utlandsmyndigheterna
8, Invandrare och flyktingar	Migration	12:1, post 2 RK-UD	Migrationstjänstemännens löner och förmåner
8, Invandrare och flyktingar	Migration	12:4 UN	Utlänningsnämndens förvaltningskostnader

Totalt har 565 miljoner kronor anvisats för Migrationsverkets respektive Utlänningsnämndens förvaltningskostnader under utgiftsområde 8 för budgetåret 2002. Under utgiftsområde 1 kan utlandsmyndigheternas kostnader för hanteringen av migrationsärenden uppskattas till omkring 78 miljoner kronor. Denna beräkning utgår från UD:s sammanställning av utlandsmyndigheternas personalstyrka inom migrationsarbetet och ett räkneexempel som redovisas nedan.

Medel för hanteringen av migrationsärenden anvisas dels via skilda anslag under utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, politikområdet Migration, dels under utgiftsområde 1, Rikets styrelse, anslag till Regeringskansliets förvaltningskostnader (se tabell tidigare i detta kapitel). I den senare delen är det inte möjligt att urskilja vilka kostnader som åtgår just för migrationsärendena.

För att här få en ungefärlig uppfattning om storleksordningen av dessa ”dolda kostnader” har följande räkneexempel gjorts:

- Årlig lönekostnad för 25 utsända (exklusive migrationstjänstemän), 30 miljoner kronor (25 x 1,2 mkr).
- Årlig lönekostnad för 108 lokalanställda 22 miljoner kronor (108 x 0,2 mkr⁴).
- Pålägg för gemensamma kostnader (lokaler, administration, IT m.m.) 26 miljoner kronor (50 procent av lönekostnaden).

Summan blir 78 miljoner kronor, det vill säga cirka 14 procent av Migrationsverkets och Utlänningsnämndens samlade förvaltningskostnader eller nära sex gånger den så kallade Hjalmarpotten enligt budgeten för år 2002.

Mot bakgrund av Hjalmarreformens strävan att skapa ett samlat ansvar för hanteringen av migrationsärenden anser Statskontoret att flera brister följer av den nuvarande budgetstrukturen.

- Den processansvariga myndigheten förfogar inte över ekonomiska styrmedel för en stor del av processen.

Enligt Hjalmarförslaget var det en förutsättning för processägaransvaret att dessa resurser överfördes till migrationsmyndigheten.

- Huvuddelen av den så kallade Hjalmarpotten åtgår till att finansiera de utsända migrationstjänstemännen.

⁴ Enligt schablon - kostnaden varierar beroende på land.

Statskontoret kan inte se några klara motiv för att separera just denna kostnadspost. Den faktiska konsekvensen är att utsänd personal som arbetar med migrationsärenden finansieras på olika sätt. Det hade enligt Statskontorets mening varit mera naturligt om "Hjalmarpotten" använts för att finansiera vissa särkostnader för processen på ett mer flexibelt sätt. Det sker till nu bara till en liten del (bland annat vissa kostnader för kompetensutveckling).

- Riksdag och regering saknar grepp om den totala kostnaden för utgiftsområdet "Invandrare och flyktingar".

Den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen är under utveckling. Det så kallade VESTA-projektet (Verktyg för Ekonomisk styrning i STaten) har nyligen lagt en rad förslag med syfte att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av den statliga verksamheten (Ds 2000:63).

Till anslagsfinansieringen enligt ovan kommer vissa intäkter genom offentligrättsliga avgifter för exempelvis pass och viseringar. Sådana intäkter redovisas normalt under inkomsttitel 2511. Under budgetåret 2002 har dessa intäkter budgeterats till 40 miljoner kronor varav får UD disponera 25 miljoner kronor.

3.2 Hjalmarreformens påverkan på myndighetsstyrningen

En central fråga för arbetsgruppen, och därmed för Statskontoret, har varit att bedöma hur styrningen efter Hjalmarreformen faktiskt kommit att fungera och om den aktuella styrningsprocessen är den mest ändamålsenliga. I det följande redovisas Statskontorets iakttagelser på ett antal strategiska punkter. Med utgångspunkt från dessa erfarenheter diskuteras i kapitel 6 vilka konkreta åtgärder som skulle kunna vidtas för att stärka den förvaltningsmässiga samordningen i enlighet med Hjalmarreformens syften.

3.2.1 Allmänt om Migrationsverkets processansvar

Enligt Hjalmarförslaget skulle migrationsmyndigheten i egenskap av central förvaltningsmyndighet ges ansvaret att hålla samman ärendeprocesserna för viseringar och uppehålls- och arbetstillstånd mot tydligt formulerade mål. I detta ingick också att hålla samman erforderliga stödprocesser utifrån ärendeprocessernas krav samt verka för att stödprocesserna blev ändamålsenliga och effektiva. Detta ansvar benämndes "*processägaransvar*" och var kopplat till förfoganderätt över de medel som bekostade verksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Hjälmarreformen ledde emellertid inte till att verksamhetsansvar och ekonomiska resurser kopplades samman. Motiven för detta strategiska avsteg från förslaget har inte dokumenterats. Flera personer som intervjuats påtalar att Migrationsverket inte har drivit frågan om att verket även skulle ha det ekonomiska ansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. I genomförandet av Hjälmarreformen betonades istället myndighetschefens samlade ansvar för verksamhet, personal och resurser. Istället för ett processägarskap har Migrationsverkets roll formulerats till ett ”*processansvar*”.

Statskontorets undersökning visar främst två problem vad gäller Migrationsverkets processansvar:

- Den reella innebörden av begreppet processansvar är otydlig.
- Det saknas en tydlig koppling mellan verksamhetsansvar och styrmedel.

Ett klagörande av ansvarsbegreppet har Statskontoret, med få undantag, inte kunnat finna i styrdokument som utfärdats efter Hjälmarreformen. I samarbetsavtalet omnämns att ”Statens invandrarverk som processansvarig genom utnyttjande av sin direktivrätt (enligt utlänningslagstiftningen) skall styra, följa upp och ge stöd oberoende av organisatoriska gränser”. Vissa styr signaler kan också utläsas ur regleringsbrev till berörda myndigheter. Exempelvis ska Migrationsverket enligt regleringsbrevet för budgetåret 2002 ”som processansvarig myndighet inhämta och sammanställa information från alla berörda myndigheter”. Åtminstone i det förstnämnda citatet handlar det således om en befogenhet som migrationsmyndigheten hade redan före Hjälmarreformen.

Vad gäller hur de berörda myndigheterna utanför Migrationsverket uppfattar processansvarsrollen antyder Statskontorets undersökning att rent allmänt har helhetssynen på ärendeprocessen ökat.

Flertalet chefer för utlandsmyndigheter och personal som arbetar med migrationsfrågor uppger att de känner till att Migrationsverket har ett övergripande processansvar. Den närmare innebörden av detta ansvar är emellertid okänt för de allra flesta. Processansvaret uppges inte heller i någon större utsträckning ha påverkat utlandsmyndigheternas migrationsarbete, varken generellt eller beträffande handläggningstiden för viseringar, uppehålls- och arbetstillstånd eller den migrationspolitiska rapporteringen.

Avsaknaden av en tydlig koppling mellan den nya ansvarsrollen och erforderliga styrmedel upplevs av många befattningshavare, främst på Migrationsverket, som frustrerande.

Statskontorets slutsats är att problemets kärna på den här punkten ligger i att oklarhet råder inte bara om Migrationsverkets roll utan även om vilket an-

svar de olika berörda UD-enheterna sinsemellan har i den verksamhetsplanering som gäller migrationsärendena.

Det framgår av intervjuer och enkätsvar att utlandsmyndigheterna saknar en tydlig organisation för att hålla ihop migrationsfrågorna mellan UD och Migrationsverket och att ansvarsfördelningen mellan dessa två aktörer inte alltid är tydlig. Flera svarande efterlyser att Migrationsverkets roll blir tydligare och att samordningen på "hemmaplan" överlag måste bli bättre. Förslag som framförs är bland annat att IT-stödet måste förbättras, att Migrationsverket "tar sitt processansvar fullt ut" och att myndigheten ger handfastare och tydligare vägledning till utlandsmyndigheterna.

3.2.2 Utnyttjandet av administrativa styrmedel

En genomgång av de berörda myndigheternas instruktioner visar att bestämmelser med bäring på Migrationsverkets roll som samordnare i viss utsträckning finns i *förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket* samt i *förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (1992:247) – IFUR*.

Migrationsverkets instruktion pekar i 1 § ut verket som central förvaltningsmyndighet för migrations- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte skall prövas av annan myndighet. I 2§ 5 sägs att Migrationsverket särskilt skall fortlöpande bevaka att myndigheternas handläggning av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är effektiv.

Av 7a § IFUR framgår att beskickningar och konsulat skall handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

En blick bakåt ger vid handen att lydelseerna inte påverkats av Hjalmarreformen. Inte heller interna styrdokument såsom arbetsordningar eller interna föreskrifter verkar ha anpassats.

Det enda administrativa styrmedel som uttrycker Hjalmarreformens intentioner är det samarbetsavtal som tecknades mellan UD och Migrationsverket. Statskontoret återkommer nedan till hur detta har fungerat.

Statskontoret har också undersökt om Migrationsverket utnyttjat sin direktiv rätt på ett mera kraftfullt sätt efter Hjalmarreformen. Nya föreskrifter bland annat rörande handläggningen av viseringsärenden (MIGRFS 2001:3) samt bemyndigande för utlandsmyndigheter att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd (MIGRFS 2001:6) har utfärdats som bland annat innebär ökad delegering till utlandsmyndigheterna. Statskontoret menar dock att detta kan

ses som en följd av en successivt ökad kompetens hos dessa och alltså inte som en direkt följd av Hjalmarreformen. Ett indirekt samband kan givetvis inte uteslutas.

3.2.3 Den integrerade verksamhetsplaneringen

Utgångspunkter

Basen för samarbetet mellan UD och Migrationsverket skulle utgöras av den integrerade verksamhetsplaneringen (inte att förväxla med den integrerade verksamhetsplanering som från och med budgetåret 2002 omfattar hela regeringskansliet). I bilaga 4 redovisas huvuddragen i samspelet mellan olika moment och aktörer i verksamhetsplaneringen på migrationsområdet enligt den nya ordningen.

Det kan noteras att verksamhetsplaneringsarbetet efter Hjalmarreformen genomgått vissa årliga ändringar. Det gäller såväl tidshorisonten som uppbygget.

Verksamhetsplaneringsprocessens funktion i dagsläget

Inför genomförandet av Hjalmarreformen genomfördes en omstrukturering av de hemmaenheter i UD som ansvarade för handläggning av utlänningsärenden i vid bemärkelse. Genom sammanläggning tillskapades en enhet, nuvarande enheten för migration och asylpolitik (MAP), för migration, asyl och visering. Omstruktureringen motiverades med att den var nödvändig för att mera rationellt och samordnat kunna styra underlydande myndigheters hantering av dessa frågor.

Statskontoret har försökt få en bild av hur den integrerade verksamhetsplaneringen i dagsläget fungerar i praktiken. Främst har då processen inför budgetåret 2002 studerats.

Verksamhetsplaneringen på migrationsområdet engagerar, förutom utlandsmyndigheterna, flera av UD:s hemmaenheter. Av regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för UD (UF 2002:1) framgår att;

- geografisk enhet medverkar i verksamhetsplaneringen för beskickningar och konsulat i respektive region,
- enheten för migration och asylpolitik (MAP), har samordningsansvar för budgeten avseende migrationspolitiken,
- sektionen för budget i planeringsstaben (PLAN-BUD), har inom planeringsstaben ett övergripande samordningsansvar för departementets budgetarbete,

- sektionen för organisationsplanering i planeringsstaben (PLAN-ORG) svarar för ledning och samordning av utrikesförvaltningens verksamhetsplanering.

Företrädare för enheten för migration och asylpolitik, planeringsstaben och Migrationsverket bildar under höstens planeringsarbete en informell arbetsgrupp tillsammans med Migrationsverket som bland annat behandlar utlandsmyndigheternas förslag till verksamhetsplanering. Tidigt i processen sammanställer UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP) och Migrationsverket i ett ”arbetspapper” sina reaktioner och behov och önskemål på återrapportering från respektive utlandsmyndighet. Det kan exempelvis gälla i vilken utsträckning myndigheten klarar de operativa tidsmålen, vilka åtgärder som planeras för att korrigera eventuella avvikelser från dessa samt olika krav på allmänrapportering av förhållanden som kan påverka migrationen till Sverige. Vissa av kraven är ett direkt utflöde av de återrapporteringskrav som framställs i regleringsbrev.

Statskontoret har vid en genomgång av planeringsdokumenten funnit att dessa krav på rapportering i huvudsak fungerar. På vissa håll förekommer dock att kraven inte slår igenom i de slutliga verksamhetsplaneringssvar som går ut till utlandsmyndigheterna via den geografiska enhetens kommentarer. Inte heller tycks de nå utlandsmyndigheternas kännedom på någon annan väg. Den iakttagelsen bekräftas också av Migrationsverket.

Det kan finnas flera förklaringar till det här förhållandet. Exempelvis gäller allmänt inom UD kravet att planeringsdokumenten ska hållas korta, att kraven i slutskedet bedömts som onödiga eller orealistiska etc. Icke desto mindre anser Statskontoret detta ”läckage” allvarligt såväl mot bakgrund av riksdagens och regeringens informationsbehov som Migrationsverkets roll som processansvarig.

Statskontoret har vidare undersökt om det tas några formella kontakter inför verksamhetsplaneringen mellan Migrationsverket och de övriga myndigheter som deltar i processen, Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen. Så uppges emellertid inte vara fallet. Några önskemål från dessa myndigheters sida att aktivt delta i den integrerade verksamhetsplaneringen har, såvitt Statskontoret kunnat utröna, inte heller framställts.

En jämförelse mellan SIDA:s och Migrationsverkets inflytande på planeringen visar på att den förstnämnda myndighetens är väsentligt starkare genom separata in- respektive ut signaler.

3.3 Organisatoriska samverkansformer

Organisation enligt samarbetsavtalet

Samarbetsavtalet drar upp riktlinjerna för en organisation för samråd, beredning och beslut vad gäller följande frågor av utlandsmyndigheternas verksamhet; allmän rapportering om migrationsfrågor, stödet till arbetet med asyl- och medborgarskapsfrågor, handläggning av ärenden om visering, uppehålls- och arbetstillstånd samt återvandring.

Organisationen ska vara byggd i tre nivåer: Ledningsgrupp på statssekreterar-/generaldirektörsnivå, beredningsgrupper på enhetsnivå eller med motsvarande beslutsmandat samt informella samrådskontakter på alla nivåer.

Ledningsgruppen leds av statssekreteraren för migration och invandring (UD) och migrationsmyndighetens generaldirektör. Gruppen sammanträder en gång i kvartalet eller oftare om det finns särskild anledning. Samråd kring utlandsmyndigheternas verksamhet på migrationsmyndighetens ansvarsområde är en stående dagordningspunkt vid kvartalsmötena vid vilken UD:s expeditionschef också ska delta.

Beredningsgrupp 1 (B 1) är sammansatt av företrädare för UD (sektionen för organisationsplanering i planeringsstaben, PLAN-ORG, sektionen för budget i planeringsstaben, PLAN-BUD, enheten för migration och asylpolitik, MAP, personalenheten, P) och migrationsmyndigheten. Den leddes ursprungligen av chefen för UD-PLAN-ORG men numera av chefen för UD-MAP. B 1 har att behandla frågor om verksamhetsplanering, budget, resurser och organisationsutveckling. Gruppen ska därvid leda och samordna verksamhetsplaneringsprocessen. Om särskilda, tidigare oförutsedda omständigheter av större omfattning inträffar under verksamhetsperioden skall beslut om att ändra uppdraget tas i beredningsgrupp 1 och formellt delges berörd utlandsmyndighet.

Beredningsgrupp 2 (B 2) är sammansatt av företrädare för UD (sektionen för personalplanering i personalenheten, P-P, sektionen för kompetensutvecklingsfrågor i personalenheten, P-U, sektionen för organisationsplanering i planeringsstaben, PLAN-ORG, enheten för migration och asylpolitik, MAP) samt migrationsmyndigheten. Den senare leder gruppen. B 2 behandlar personal- och kompetensutvecklingsfrågor.

Beredningsgrupp 3 (B 3) är sammansatt av företrädare för UD (sektionen för organisationsplanering i planeringsstaben, PLAN-ORG, enheten för migration och asylpolitik, MAP), UD:s IT-enhet (numer Regeringskansliets förvaltningsavdelning, FA), Justitiedepartementet, Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsen samt migrationsmyndigheten. Den sistnämnda leder gruppen. Den behandlar IT/IS frågor och utgör styrgrupp för samtliga in-

formationssystem som används för hanteringen av utlänningsärenden vid UM och de för de berörda myndigheterna gemensamma systemen.

För samtliga grupperns arbete gäller att alla beslut, inklusive delegeringsbeslut från ledningsgruppen till någon av beredningsgrupperna skall dokumenteras och kopior tillställas UD, sektionen för organisationsplanering i planeringsstaben och enheten för migration och asylpolitik samt Migrationsverket.

När det gäller myndighetsstyrning har Statskontoret studerat främst arbetet inom ledningsgruppen och B 1. Förutom genom intervjuer med ett antal berörda befattningshavare har Statskontoret tagit del av sammanträdesprotokollen.

Statskontoret har här inte kunna finna att organisationen fungerat som den beslutsapparat den var tänkt enligt samarbetsavtalet. Den har istället utgjort forum för löpande behandling av olika problem som dykt upp i arbetet inte minst beträffande resurser och resursfördelning. De egentliga besluten är få. Vissa intervjuade har påtalat att UD:s representanter i beredningsgrupperna dels har bytts ut ofta, dels har haft oklara mandat.

Statskontoret har inte heller kunnat finna någon dokumenterad beslutsordning av det slag som förutsattes i samarbetsavtalet. Det kan i sin tur ha medverkat till att gränsdragningen vad gäller de olika gruppernas mandat har blivit oklar.

B 1-gruppens roll som ledare, samordnare och vid behov "krisgrupp" för verksamhetsplaneringen har således knappast infriats. Som framgått av föregående avsnitt har den uppgiften till stor del skötts av en informell arbetsgrupp som verkat under höstens verksamhetsplaneringsdialog inom UD. Ett samband kan dock ha funnits genom personalunion.

Processansvariga inom migrationsmyndigheten

I samband med omorganisation av huvudkontoret vid Statens invandrarverk 1998-06-01, alltså ett halvår före Hjalmarreformen, inrättades en befattning som processansvarig för att biträda med att hålla ihop verkets huvudprocesser. Vid Migrationsverket finns för närvarande två *processchefer*; en för processen besök och bosättning och en för asyl- och medborgarskapsprocesserna. I uppgiften ingår att;

- svara för strategisk samverkan med berörda myndigheter,
- svara för övergripande utveckling av processen,
- vara systemägare för vissa angivna delar av IT-stödet till processen.

Gruppen SAMSYN

Migrationsmyndigheten ska enligt regleringsbrev från och med år 1999, tre gånger per år, redovisa den totala situationen i asylprocessen och dess olika delar samt analysera och kommentera läget. Informationen ska inhämtas och sammanställas från berörda myndigheter. Besök- och bosättningsprocessen ska redovisas en gång per år i årsredovisningen.

För bland annat den uppgiften har på migrationsmyndighetens initiativ bildats en samordnande grupp – SAMSYN. I gruppen ingår företrädare för, förutom Migrationsverket som är sammankallande, UD (enheten för migration och asylpolitik), Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsen, Integrationsverket, Kriminalvårdsstyrelsens transporttjänst samt Kustbevakningen.

Gruppen sammanträder kvartalsvis och behandlar frågor om prognoser, måluppfyllelse, utvecklingsplaner och prioriteringar främst kring asylprocessen. Årligen träffas även verksledningarna.

4 Personalförsörjning

Som central förvaltningsmyndighet för migrations- och medborgarskapsfrågor ska Migrationsverket pröva ansökningar om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, flyktingförklaring och resedokument samt svenskt medborgarskap. Eftersom verket inte har någon egen utlandsorganisation är den beroende av utrikesrepresentationen.

Migrationsverket har bemyndigat utlandsmyndigheterna att hantera delar i ärendeprocessen. Likaså är Migrationsverket beroende av utlandsmyndigheterna när det gäller migrationspolitisk rapportering och datainsamling. I detta kapitel beskrivs inledningsvis utlandsmyndigheternas personalbemannning inom det samlade migrationsarbetet. Därefter följer ett avsnitt om kompetensutvecklingen.

4.1 Beskrivning av personalkategorier

År 2001 fanns det 1 418 anställda inom utrikesförvaltningen. Av dessa tjänstgör 870 personer i departementet och 548 vid utlandsmyndigheterna. Antalet utsända i utlandsorganisationen minskade under 2001 med 43 personer på grund av nedläggningar av myndigheter och indragningar av befattningar.⁵

Antalet lokalanställda under år 2001 uppgår till 790 personer. Under år 1996 var antalet lokalanställda 900. Mellan år 1996 och år 2000 har de lokalanställdas andel av det totala antalet anställda minskat med 5 procentenheter – från cirka 40 till 35 procent.⁶

Det totala antalet anställda som direkt arbetar med migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna uppgår till 144 årsarbetskrafter, varav 36 årsarbetskrafter utgörs av utsänd personal och 108 årsarbetskrafter utgörs av lokalanställda.

Det finns fem befattningskategorier som berörs av arbetet med migrationsfrågor på ambassaderna:

- myndighetschef
- handläggare för politisk rapportering
- migrationstjänstemän
- konsulär handläggare
- lokalanställda

⁵ Utrikesförvaltningens personalekonomiska redovisning för år 2001.

⁶ Ibid och Utrikesförvaltningen – uppföljning av revisorernas tidigare granskning. Riksdagens revisorer. Förstudie 2001/02:15.

Myndighetschef

Chefen ska genomföra uppdraget inom migrationsområdet och ansvara för att arbetet med migrationsfrågor är en integrerad del av myndighetens verksamhet. Chefen ska också ge personalen stöd när det gäller att utveckla förhållningssätt gentemot sökande och förmågan att hantera konfliktfyllda situationer.

Uppgiften kräver en helhetssyn på migrationsfrågorna, kunskap om de värderingar som styr migrationspolitiken samt kunskap om hur regelverket är uppbyggt.

Handläggare för politisk rapportering

Handläggarna ska vara medvetna om den nya roll i rapporteringsarbetet som följer av att nya kravställare tillkommit.

Uppgiften förutsätter helhetssyn och kunskap om svensk migrationspolitik. För att förstå kraven på rapportering krävs också kunskap om ärendets gång (på utlandsmyndigheten och i Sverige) samt om regelverkets uppbyggnad.

Migrationstjänstemän

I samband med att Hjalmarsamarbetet inleddes den första januari 1999 påbörjades rekryteringsarbetet av särskilda migrationstjänstemän som skulle tjänstgöra vid vissa utlandsmyndigheter. Migrationstjänstemännen skulle ha djup och bred erfarenhet när det gäller att tillämpa utlänningslagen och annan relevant lagstiftning. Kompletterande utbildning kunde behövas beroende på vilken erfarenhet som saknas, till exempel återvändande, dokumentkännedom eller språkkunskaper. Utresekursen skulle vara obligatorisk.

Det finns för närvarande 11 migrationstjänstemän utplacerade vid 11 ambassader; Ankara, Belgrad, Damaskus, Islamabad, Kiev, Moskva, Nairobi, Peking, St. Petersburg, Sarajevo och Teheran. Migrationstjänstemännen är anställda av Utrikesdepartementet men ofta tjänstlediga från Migrationsverket. Skälen till utplaceringen var i princip olika för var och en av de 11 utlandsmyndigheterna. En del utlandsmyndigheter var högt belastade med ansökningar om viseringar och/eller arbets- respektive uppehållstillstånd. Andra skäl var till exempel behoven av kontinuerlig rapportering av det politiska läget i aktuellt land och/eller region.

Migrationstjänstemännens uppgifter omfattar att:

- utreda, handlägga och fatta beslut enligt utlänningslagstiftningen,
- ansvara för information till enskilda personer,
- rapportera om frågor inom migrationsområdet,
- följa praxisutvecklingen,

- ta initiativ till och medverka i utbildning av utsänd personal och lokalanställda,
- delta i lokalt samarbete mellan ambassader, till exempel i fråga om EU och Schengen,
- vara arbetsledare för personalen på viseringsområdet.

Funktionen ställer höga krav på bredd och djup i kunskaperna inom hela migrationsområdet. Den förutsätter också flexibilitet och förmåga att självständigt fatta beslut under tidspress och under ovana förhållanden. Migrationstjänstemannen måste också kunna bygga upp och vidmakthålla kontaktnät samt utveckla ärendehantering och administrativa rutiner. Till detta kommer krav på goda språkkunskaper och intresse för att arbeta med IT-stöd. I de fall migrationstjänstemannen kommer att leda arbetet vid viseringsenheten krävs också arbetsledande förmåga.

UD:s sektion för personalplanering i personalenheten, P-P, har det främsta ansvaret för rekrytering och bemanning av personal vid utlandsmyndigheterna. Ett särskilt förfarande sker vid tillsättning och uppsägning av migrationstjänstemän då samråd sker mellan UD och Migrationsverket. Tjänsterna måste särskilt utlysas på Migrationsverket, men ingår även i UD:s katalog och notering om när tjänsten blir ledig. Personal såväl inom utrikesförvaltningen som vid Migrationsverket och Utlänningsnämnden ska beredas tillfälle att anmäla sitt intresse för sådana befattningar vid utlandsmyndigheten som till övervägande delen innebär handläggning av migrationsfrågor, inklusive beslut i utlänningsärenden.

Utsända går under avtalet U-alfa där även specialattachéer ingår. Migrationstjänstemännen ingår i URA⁷ som övriga korttidsutsända vilket innebär bland annat kortare semester.

Vid tillsättningen ska hänsyn tas till den sökandes faktiska kompetens och erfarenhet från det aktuella sakområdet. UD tar emot ansökningar till utlysta befattningar och sammanställer en förteckning över sökande. Samråd om tillsättning sker inom B 2. Innan beslut fattas ska samråd också ske med utlandsmyndighetens chef. UD fattar på Regeringskansliets vägnar det formella beslutet om anställning inom Regeringskansliet och /eller placering vid en utlandsmyndighet.

UD har arbetsgivaransvaret för personal från Migrationsverket och Utlänningsnämnden under anställningstiden i regeringskansliet. Arbetsledningsrätten som tillkommer chefen för en utlandsmyndighet omfattar också per-

⁷ Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands.

sonal från Migrationsverket och Utlänningsnämnden som placeras vid myndigheten.⁸

I dagsläget gäller i stor utsträckning generella krav på migrationstjänstemän oavsett vilken utlandsmyndighet dessa är stationerade på. Beroende på den aktuella situationen på respektive ambassad kan tyngdpunkten ligga antingen på viserings- och uppehålls- och arbetstillståndsärenden, migrationspolitisk rapportering eller en blandning av båda. Det kan också vara så att en utlandsmyndighet har så stora ärendemängder att migrationstjänstemannen måste ha arbetsledande förmåga.

Konsulär handläggare

Konsulära handläggare som ska arbeta självständigt inom området bör i princip ha motsvarande kompetens som migrationstjänstemännen, men förväntas inte ha samma bredd och djup i kunskaperna som dessa. Det kan dock ses som ett mål att sträva mot när beredningsgruppen för personal- och kompetensutvecklingsfrågor planerar utbildningsinsatser för gruppen.

Lokalanställda

En stor del av underlagsarbetet vad gäller utlänningsärenden sköts i dag, förutom av utsända, av lokalanställd personal.

De lokalanställda kan vara utländska eller svenska medborgare eller personer med dubbelt medborgarskap. Av 790 lokalanställda hade 242 personer svenskt medborgarskap. Utlandsmyndigheterna beslutar med vissa undantag om antalet lokalanställda, om anställning och till en del också om de anställdas anställningsförhållanden. Kostnaderna för de lokalanställdas löner belastar ambassadens tilldelade budget och lönesystemet förhandlas av Utrikesdepartementet tillsammans med de lokala arbetstagarorganisationer.

De arbetsuppgifter som utförs av den lokalanställda personalen är begränsade och indelade i sju kategorier efter kvalifikationsnivå.⁹ Av sekretesskäl finns det vissa begränsningar vad gäller de arbetsuppgifter som lokalanställda får utföra. Detta gäller även de lokalanställda som har svenskt medborgarskap. Av samma anledning arbetar inte lokalanställda på den inre avdelningen.

⁸ Utdrag ur Administrativt samarbetsavtal mellan Regeringskansliet och Statens invandrarverk (SIV).

⁹ Lokalanställda indelas i följande kategorier:

- Handläggare; kommersiellt arbete
- Handläggare; konsulärt, administrativt och informationsarbete
- Assistent; kassörer
- Assistent; receptionister
- Telefonister, fastighetsskötare
- Vaktmästare, chaufförer
- Lokalvårdare, trädgårdsarbetare

Lokalanställda får göra utredningar i anknytningsärenden inklusive intervjuer men får i regel inte fatta beslut i viserings- och uppehålls- och arbetstillstånd. En utlandsmyndighet kan dock fatta beslut om delegering av beslutanderätt i viseringsärenden till lokalanställda. Det framgår av 4 § i föreskrifter för utrikesförvaltningen (UF 1998:1) att ”beslut om visering får även delegeras till en lokalanställd kanslist”. Denna möjlighet till delegation utnyttjas dock sällan. I regel är det bara utsända som har befogenhet att fatta beslut i viseringsärenden. Beträffande uppehålls- och arbetstillstånd får alla utlandsmyndigheter bevilja sådana under vissa förutsättningar. Det gäller arbete under en begränsad tid, utbytestjänstgöring eller utbildning.¹⁰

De flesta lokalanställda är välutbildade akademiker som har mindre kvalificerade arbeten. Anledningen till att de ändå väljer mindre kvalificerade arbeten är att lönen på en tjänst vid en ambassad är mycket högre jämfört med lönen på en kvalificerad tjänst på den inhemska arbetsmarknaden. Lediga tjänster vid en utlandsmyndighet är således eftertraktade med många sökanden. Personalomsättningen är också låg för andelen nyanställda. Till skillnad från de utsända som har förflyttningsplikt stannar de lokalanställda kvar i många år och bygger därmed upp en kompetens och kontinuitet i arbetet.

4.2 Kompetensutveckling

4.2.1 Allmänt om kompetensutveckling

Tidigare översyn inför Hjalmarreformen visade att utbildningsinsatserna för personal som arbetar med migrationsfrågor var genomtänkta, men att främst samordning och helhetssyn saknades. De lokalanställda utgjorde en eftersatt grupp när det gäller kompetensutveckling. Även på chefsnivå fanns behov av att i första hand utveckla helhetssynen på de migrationspolitiska frågorna. Därmed lades en grund för kompetenshöjande insatser vid utlandsmyndigheter.

Andra förutsättningar för ökad kompetens är förbättrad och regelbunden information, bland annat genom informationsbladet ForUM och det gemensamma IT-baserade informationssystemet WILMA (Webbased Information System Linking Migration Authorities). WILMA, som är under utveckling, kommer att möjliggöra snabb och kontinuerlig IT-distribution av allmäninformation, regelverk, rutinbeskrivningar och material för kompetensutveckling. Även den elektroniska frågelådan Respons är ett verktyg för ökad kompetens. I kapitlet om informationsförsörjning behandlas dessa stödfunktioner närmare.

¹⁰ Alla utlandsmyndigheter har rätt att bevilja tillstånd i UAT-ärenden i särskilda fall enligt MIGRFS 2001:1, 2001:4, 2001:6-7.

De särskilda migrationstjänstemännen innebär att det skett en kompetensförstärkning på 11 utlandsmyndigheter med omfattande migrationspolitisk verksamhet. Det är tänkt att migrationstjänstemännen kommer att ha en viktig roll att leda och utveckla kompetensen hos övrig personal vid utlandsmyndigheterna.

B 2 ska kontinuerligt följa behovet av kompetensutveckling av personal som ska hantera migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna. UD och Migrationsverket ska gemensamt planera och genomföra utbildningsinsatser. Migrationsverket ansvarar för själva innehållet i utbildningarna och tillhandahåller lärare. Verket ska också som processansvarig ansvara för att synpunkter på sakområdet inhämtas från Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen. De gemensamma utbildningsinsatserna ska omfatta all berörd personal oberoende av ursprunglig organisatorisk hemvist.

B 2 ska fungera som en länk mellan Migrationsverket och berörda enheter på UD och är till för informella samråd. Migrationsverket har dock påpekat att det hittills inte har funnits fungerade vägar för återkoppling mellan myndigheterna och utlandsmyndigheterna när olika problem och frågeställningar behöver tas upp.

4.2.2 Genomförda och planerade kurser

I det följande beskrivs vilka kurser inom migrationsområdet som antingen genomförts eller planeras.

Utbildning för utlandsmyndigheternas personal, utvecklade av B 2:

- Migrationskurs 5 dagar för personal som ska ha första- eller andrahandsansvar för migrationsfrågor (för närvarande två kurser per år). Inkluderar utbildning om IT-stödet.
- Sommarseminarium på Migrationsverket 1 dag under sommaren. Fördjupning för UM-personal som arbetar med migrationsfrågor (för närvarande 1 dag per år).
- Inför Schengeninträdet: Utbildning 4 dagar om Schengens regelverk samt IT-stödet Alma för två personer från 80 ambassader.
- Inför driftsättning av Wilma: Utbildning 5 dagar för två personer från berörda ambassader.
- Interaktiva utbildningsprogram: Utbildning om Schengenregelverket och Alma respektive utbildning om Wilma. Båda utbildningsprogrammen finns i en fullständig svensk version för utsänd personal och i en förkortad svensk/engelsk version för lokalanställda.

Migrationsverkets medverkan i UD:s ordinarie kursutbud:

- Chefsdagar för ambassadörer. Generaldirektören eller ersättare medverkar en halv dag.
- Konsulär kurs: Utbildning om medborgarskapsfrågor ca 3 gånger per år.

Övriga utbildningsinsatser:

- Individuella studiebesök med skräddarsytt program för personal vid utlandsmyndigheter som besöker Migrationsverket. Det kan gälla såväl tillträdande ambassadörer som utsända och lokalanställda.
- Utbildningsinslag för i första hand lokalanställda vid Migrationsverkets besök på ambassader.
- Regionala konferenser/utbildningar. Viss utbildning har planerats in när Migrationsverkets tjänstemän deltagit i UD:s regionala konferenser. Till hösten planeras en utbildning i Addis Abeba för lokalanställda vid samtliga afrikanska ambassader (finansieras av projektet UM-SAM). Om det faller väl ut och resurser kan ordnas kan detta bli en naturlig form för utbildning av främst lokalanställda.
- Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden ska utbilda sin egen personal i WILMA-systemet när det installeras där, sannolikt under hösten 2002. Migrationsverket har dock ett samordningsansvar för WILMA-utbildningen.

4.2.3 Uppfattning om kompetensutveckling

Som redan sker i viss utsträckning bör regionala seminarier med deltagare från flera utlandsmyndigheter kunna genomföras i syfte att diskutera migrationspolitiska frågor, inklusive styrning och administration av dessa. Myndighetscheferna bör så långt som möjligt delta i dessa seminarier. Migrationsverket och Utlänningsnämnden och vid behov också Rikspolisstyrelsen bör vara representerade.

När myndighetscheferna är i Sverige bör de besöka Migrationsverket för diskussioner kring aktuella frågor inom migrationsverksamheten, som till exempel hur man kan utveckla stödet till personalen i handläggningsprocessen.

Det råder en viss oklarhet om migrationstjänstemannens roll och uppgifter. Det har framförts synpunkter om att en del migrationstjänstemän inte helt har förstått innebörden av tjänsten. Det har även framkommit vid intervjuer att arbetsuppgifterna inte varit tydligt definierade. Önskemål om en genomtänkt arbetsbeskrivning och en plan för kompetensutveckling har framförts från några tjänstemän och UD medger att det finns problem förknippade med hur migrationstjänsterna har utvecklats.

I stort sett är kompetenskraven för konsulära handläggare desamma som för migrationstjänstemän. Skillnaden är att konsulära handläggare inte har arbetsledande uppgifter. Beroende på den aktuella situationen på respektive ambassad kan tyngdpunkten komma att ligga på viserings- och uppehålls- och arbetstillståndsärenden eller på migrationspolitisk rapportering eller en blandning av båda. Liksom hittills bör konsulära handläggare besöka Migrationsverket i samband med omstationering eller besök i Sverige för information och erfarenhetsutbyte.

De lokalanställda utgör en heterogen grupp med hänsyn till bland annat bakgrund, erfarenhet av arbete med utlänningsärenden och språkkunskaper. Lokalanställda är inte heller som övriga personalkategorier möjliga att nå med samlade utbildningsinsatser i Sverige. I ringa omfattning förekommer idag att lokalanställda bereds möjlighet att besöka Sverige och Migrationsverket.

Ansvar för kompetensutveckling av lokalanställda ligger först och främst hos respektive utlandsmyndighet, även om dessa frågor berör såväl UD som Migrationsverket. Kompetensgruppen har föreslagit att ledningen för utlandsmyndigheterna måste ta på sig att förmedla insikt om och förståelse för svensk migrationspolitik, hur sammanhangen i ärendeprocessen ser ut, vilka krav som följer av förvaltningslag och sekretessbestämmelser etc. Ledningen har också ett stort ansvar för att ge de lokalanställda som har omfattande kontakter med sökande, stöd i att utveckla ett professionellt förhållningssätt samt hantera stress och konflikter.

I migrationstjänstemännens uppgifter ingår att utveckla de lokalanställdas kompetens genom regelrätta utbildningsinsatser men också genom att leda fortlöpande diskussioner om handläggningen av ärenden, till exempel när Migrationsverket har begärt kompletterande utredning. De konsulära handläggarna har motsvarande ansvar om inte migrationstjänstemän finns.

I Migrationsverkets ansvar för de lokalanställdas kompetensutveckling ligger att ge återkoppling på de utredningar som görs vid utlandsmyndigheten som ett sätt att utveckla kvaliteten i verksamheten. Migrationsverket bör tydliggöra vilka krav som ställs på den som utreder. De tillfällen som anställda i Migrationsverket besöker utlandsmyndigheter, till exempel i samband med inspektioner bör även utnyttjas för information och utbildning i kompetenshöjande syfte.

Introduktionsutbildningar behöver införas, framförallt efterlyses detta av lokalanställda. UD saknar för närvarande systematik för introduktion även för utsända när dessa övergår vid en förflyttning till att arbeta inom migrationsområdet. Introduktionsutbildningar kan bland annat omfatta regelverket för Schengen, tillståndsfrågor, intervjuteknik, praxis, föreskrifter och utlänningslagen.

Behovet av mer ”riktade” utbildningar är något som framkommer av många enkätsvar eftersom förkunskaperna och behoven är olika hos personalen. Det gäller oavsett om det handlar om kurser, regionala seminarier eller studiebesök hos Migrationsverket. Av den anledningen kan exempelvis Schengenutbildningen differentieras och delas upp i en grundläggande och en mer fördjupad del.

Regionala seminarier bland utsända och lokalt anställda på utlandsmyndigheterna är önskemål från många, bland annat för att diskutera olika frågor, problem och utbyta erfarenheter. Inriktningen på seminarierna bör vara efterfrågade och handledas av personal från UD eller Migrationsverket.

Ökad delegering av arbetsuppgifter till de lokalanställda efterlyses dels för att avlasta utsänd personal när många ärenden strömmar in, dels för att det är ineffektivt och dyrt att utnyttja migrationstjänstemännen för att utföra enklare ärenden. I flera fall använder migrationstjänstemännen sin tid till att arbeta av stora ärendemängder på bekostnad av den politiska rapporteringen.

5 Informationsförsörjning

Informationsförsörjning omfattar här aktörer och deras informationsansvar rörande migrationsfrågor, rapportering, informationskanaler och IT-stöd för information och ärendehantering. Dessa områden behandlas i det här kapitlet.

En väl fungerande informationsförsörjning är en väsentlig del i hanteringen av migrationsärenden. Det gäller för den enskilde sökande som har intresse av en snabb, rättssäker och effektiv ärendehantering. Det gäller också för berörda myndigheter eftersom ärendemängden är både omfattande och ökande samt att handläggningen i hög grad är decentraliserad till utlandsmyndigheterna.

5.1 Informationsansvar, rapportering och förfrågningar

5.1.1 Informationsansvar

Migrationsverket ska enligt ett uppdrag i regleringsbrev för 2002 ”som processansvarig myndighet inhämta och sammanställa information från alla berörda myndigheter”. Vidare ska Migrationsverket ”samla in statistik över antalet utlänningsärenden inkomna till utlandsmyndigheterna under år 2002”. När det gäller viseringar och uppehållstillstånd ska Migrationsverket redovisa antalet inkomna, avgjorda och öppna ärenden, handläggningstiden (median) samt antalet avhopp.

Utlänningsnämnden ska enligt regleringsbrev för 2002 ”bistå Migrationsverket med sådana uppgifter och information som är nödvändig för att verket som processansvarig ska kunna redovisa vad som uppnåtts avseende hanteringen av ärenden rörande asyl, besök och bosättning samt svenskt medborgarskap.”

Migrationsverket leder också arbetet i den beredningsgrupp (B 3) som tar upp frågor inom IT- och informationssäkerhetsfrågor. Beredningsgrupperna och avtalet som reglerar dessa har behandlats tidigare i kapitlet om myndighetsstyrning.

5.1.2 Rapportering och förfrågningar

Utlandsmyndigheterna ska enligt 5 § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) ”i rapporter till Utrikesdepartementet redovisa och analysera händelser och förhållanden som är av intresse för

Sverige, för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet eller för bedömningen av det allmänna utrikespolitiska läget.”. Utlandsmyndigheterna ska också enligt 7a § i samma förordning ”biträda Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polismyndigheter i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen”.

Rapporteringen från utlandsmyndigheterna lämnas till UD:s geografiska enheter. Dessa delar rapporteringen internt till övriga UD-enheter och externt till olika aktörer, bland annat Migrationsverket. Det finns utöver ovanstående dokument inga särskilda föreskrifter om hur utlandsmyndigheterna ska hantera den migrationspolitiska rapporteringen. I denna ingår uppgifter som Migrationsverket ska sammanställa och redovisa till regeringen.

Rikspolisstyrelsen deltar inte i den gemensamma verksamhetsplaneringen. Däremot förekommer många kontakter på olika plan mellan Rikspolisstyrelsen, UD, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheter tar ofta direktkontakt med Rikspolisstyrelsen för att få ytterligare information om bland annat referenspersoner, vissa sökande och större grupper eller sällskap som ansöker om visum. Rikspolisstyrelsen har ofta direktkontakt med utlandsmyndigheter för att få mer information om situationen i ett land eller en region samt att informera om exempelvis illegal invandring. Rikspolisstyrelsen har också täta kontakter med Migrationsverket, såväl mellan handläggare som vid regelbundna möten.

Utlänningsnämnden deltar inte i den gemensamma verksamhetsplaneringen. Liksom Rikspolisstyrelsen har Utlänningsnämnden däremot regelbundna och täta kontakter med UD (främst enheten för migration och asylopolitik, MAP), utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Utlänningsnämnden ställer ofta direkta frågor till utlandsmyndigheterna, exempelvis för att få specifik landinformation, och det förekommer att Utlänningsnämnden begär att en utlandsmyndighet utreder en fråga närmare. Såväl Rikspolisstyrelsen som Utlänningsnämnden hanterar förfrågningar i samråd med Migrationsverket.

Det har framkommit vid intervjuer på utlandsmyndigheterna att kontakter med berörda myndigheter i specifika ärenden över lag fungerar väl. Det förekommer också uppfattningar om att Migrationsverkets regionala och lokala kontor i vissa fall ställer onödiga frågor, till exempel redan besvarade frågor. Vidare har det förekommit att Migrationsverkets olika lokalkontor lämnat olika information till utlandsmyndigheterna om samma fråga, exempelvis praxisbedömningar eller tillvägagångssätt vid förlängning av uppehållstillstånd.

Synpunkter har också framförts från utlandsmyndigheter om att Migrationsverket generellt har för liten kunskap om enskilda länder och regioner.

Från en del håll har det framförts att svarstiderna vid förfrågningar i enskilda ärenden till utlandsmyndigheterna på sina håll är mycket långa. Statskontoret kan konstatera att ansökningar och förfrågningar vid vissa utlandsmyndigheter hanteras av separata enheter. Det är dock oklart i vilken utsträckning detta påverkar svarstiderna.

5.2 Uppfattning om informationsförsörjning

De flesta bland personalen som arbetar med migrationsfrågor uppger i enkätsvaren att de sett ur en helhetsbedömning är nöjda med Migrationsverkets information till utlandsmyndigheterna. Nästan lika många uppger dock att de är varken nöjda eller missnöjda med informationen. Många svarande efterlyser mer strukturerad och aktuell information, exempelvis om Schengenfrågor, praxisfrågor, viserings-, uppehålls- och arbetstillståndsärenden samt nyheter inom lagstiftning.

Flera svarande påtalar att Migrationsverket som processansvarig måste vara mer stödjande mot utlandsmyndigheterna och ge bättre och mer återkoppling när det gäller bland annat statistik, analys av uppehålls- och arbetstillståndsbeslut, antalet avhopp, och/eller önskemål från Migrationsverket angående rapportering och anknytningsutredningar. Det är viktiga delar i arbetet med att utveckla kvaliteten på hanteringen av utlänningsärenden.

De allra flesta svarande är varken nöjda eller missnöjda med UD:s information till utlandsmyndigheterna. Relativt många uppger dock också att de sett ur en helhetsbedömning är nöjda med informationen.

Flera svarande uppger att UD:s roll när det gäller migrationsfrågor är oklar och att det därmed är svårt att ha någon uppfattning om vilken information som ska komma därifrån. Några svarande uppger också att informationen inte alltid är aktuell när den når utlandsmyndigheterna.

5.3 Respons

Migrationsverket har utvecklat en elektronisk tjänst för att besvara frågor från utlandsmyndigheterna. Tjänsten benämns Respons och fungerar som en e-postlåda med adressen respons@migrationsverket.se. Personal vid utlandsmyndigheterna kan via e-post skicka in frågor om ärendehantering till Migrationsverket. Varje dag besvaras mellan 30 och 40 frågor.

En handläggare tar emot all e-post och svarar själv på en del enklare frågor. Andra frågor skickas vidare inom Migrationsverket till berörda handläggare på andra enheter. Dessa handläggare svarar sedan direkt till frågeställaren på utlandsmyndigheten. Därigenom uppnås på längre sikt, exempelvis vid

följdfrågor, en möjlighet för utlandsmyndigheterna att snabbt få tag rätt handläggare på Migrationsverket. Frågor via Respons besvaras vanligen inom två arbetsdagar.

Statskontorets enkätsvar och intervjuer visar att utlandsmyndigheternas personal därutöver har täta kontakter med Migrationsverkets personal, främst via fax, e-post, telefon och kurirpost.

Flertalet svarande uppger att Respons, vid sidan av informella kontakter, har stor eller mycket stor betydelse i arbetet med handläggning av viseringar och uppehålls- och arbetstillstånd. Lika många uppger att Respons har ingen eller liten betydelse i arbetet med övriga migrationsfrågor som exempelvis migrationspolitisk rapportering.

Enkätsvaren visar att flertalet svarande använder Respons någon gång eller flera gånger i veckan. De allra flesta svarande uppger att Respons fungerar ”mycket bra” eller ”bra”. Bland kommentarer i enkätsvaren kan noteras att många uppskattar Migrationsverkets snabba svar i direkta ärendefrågor. Däremot förekommer viss kritik mot att svar på frågor av principiell karaktär, exempelvis rörande praxis, och på frågor som vidarebefordras till sakenheter inom Migrationsverket dröjer betydligt längre.

5.4 ForUM

ForUM är ett informationsblad som Migrationsverket ger ut till utlandsmyndigheterna en gång i månaden. ForUM finns tillgänglig både på svenska och på engelska. I bladet informerar Migrationsverket bland annat om myndigheten och myndighetens interna arbete, migrationsfrågor, aktuella utredningar och lagförslag.

Enkätsvaren visar att samtliga svarande känner till ForUM och att flertalet läser allt eller det mesta som står i informationsbladet. De flesta svarande uppger att de har stor eller mycket stor nytta av det som står i ForUM i sitt arbete. Samtidigt anger en majoritet att ForUM har liten eller ganska liten betydelse i arbetet med handläggning av viseringar och uppehålls- och arbetstillstånd respektive i arbetet med övriga migrationsfrågor som exempelvis migrationspolitisk rapportering.

En förklaring till denna skillnad kan, som några svarande också kommenterat, vara att ForUM ses som en allmän informationskälla som kan användas för att vid behov söka mer information. Många svarande uppger att informationen i ForUM ofta redan har nått utlandsmyndigheten genom instruktioner, cirkulär eller andra informationskällor. Det förekommer därmed att informationen är gammal när den når utlandsmyndigheterna.

5.5 IT-stöd

Arbetet med att utveckla ett gemensamt IT-stöd enligt Hjalmarreformens intentioner har pågått under lång tid. Regeringen tillsatte i mars 1998 en arbetsgrupp för att utforma förslag till samordning av IT-stöd för handläggning av migrationspolitiska frågor och utlänningsärenden. Gruppen bestod av deltagare från UD, Justitiedepartementet, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen. Denna grupp omvandlades till B 3 i samband med att samarbetsavtalet mellan UD och Statens invandrarverk skrevs under i november 1998.

Regeringskansliets förvaltningsavdelning ska enligt 46 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ”ge stöd och service åt departementen, utrikesrepresentationen och kommittéerna i administrativa frågor”. Förvaltningsavdelningen är också representerad i B 3.

Sedan den första januari 2000 är förvaltningsavdelningen ansvarig för att driva och utveckla IT inom Regeringskansliet. Det finns därmed två aktörer som är huvudansvariga för IT-stöd:

- Förvaltningsavdelningen är huvudansvarig för alla tekniska aspekter på och hårdvaror för informationsförsörjningen vid UD och utlandsmyndigheterna.
- Migrationsverket är ansvarig myndighet för användaraspekterna på IT-stödet och mjukvaran (applikationen) WILMA. Utvecklingen bedrivs inom ramen för ett myndighetsövergripande IT-projekt – IT-Hjalmar. Projektet har haft till uppgift att utveckla och införa tre olika informationssystem till stöd för processen: WILMA, Vision och ALMA. Migrationsverket leder projektarbetet som sammankallande i styrgruppen och som projektledare.

Migrationsverket är alltså i dag formellt ansvarig för IT-Hjalmar/WILMA genom projektledaren. Samtidigt är förvaltningsavdelningen ansvarig för teknik och hårdvaror och verksamheten som bedrivs med systemen sker vid utlandsmyndigheterna som är en del av UD. Statskontorets kan konstatera att det råder delade meningar om ansvarsförhållanden för de olika delarna av IT-stödet.

Drifts- och kapitalkostnader för bland annat WILMA belastar utgiftsområde 1 (se tabell i kapitel 3), där förvaltningsavdelningen är en central aktör. I projektet IT-Hjalmar/WILMA ingår berörda myndigheter och finansieringen av applikationen delas mellan Migrationsverket (drygt 50 procent), UD (cirka 40 procent) och Rikspolisstyrelsen (cirka 10 procent).

Det nya WILMA-systemet är en Internetbaserad databas belägen i Norrköping men gemensam för alla som är uppkopplade mot den. Ärenden behöver bara registreras en gång i WILMA och sedan kan alla uppkopplade aktörer med behörighet uppdatera den ursprungliga registreringen. Därmed underlättas ärendehantering eftersom samma ärende inte behöver registreras flera gånger. Lokalanställda får registrera ärenden och göra vissa sökningar. De har dock inte tillgång till alla uppgifter som finns i databasen. Utsänd personal har vidgade befogenheter att göra sökningar. Förutom vissa utlandsmyndigheter kommer Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden också att kopplas upp. Avsikten är att Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden ska driftsätta WILMA inom sin organisation medan Migrationsverket har ett samordningsansvar.

WILMA har för närvarande installerats på 15 utlandsmyndigheter.¹¹ Dessa utlandsmyndigheter står för omkring 65 procent av samtliga ärenden. I dagsläget kommer inga fler utlandsmyndigheter att använda WILMA. Avsikten var att WILMA skulle ha installerats innan Sverige inträde i Schengensamarbetet men arbetet har försenats på vägen av olika skäl, bland annat oklar finansiering och tekniska hinder.

ALMA (Alternative Migration Application) är ett enkelt alternativt systemstöd avsett för utlandsmyndigheter som ännu inte erhållit WILMA. Primärt är det framtaget för att ge utlandsmyndigheter med små ärendevolymer stöd för hantering av de nya uppgifter, som tillkom i och med det operativa Schengeninträdet. ALMA är dessutom avsett att utgöra reservlösning för WILMA och kom att användas som sådan på grund av att leveransen av WILMA försenades.

ALMA har tre funktioner. En sökfunktion i vilken man kan göra slagningar i SIS (Schengen Information System) och söka i Infobas (utdrag ur STAMM-databasen). En funktion för konsultationer och en funktion för stickersutskriften. Det går inte att registrera några ärenden i ALMA och inte heller att lagra några uppgifter. Av denna anledning måste man i ALMA skriva in till exempel personuppgifter för varje funktion som används. ALMA ersatte det tidigare systemet EVITA vad gäller stickersutskriften. Många utlandsmyndigheter har dock kvar EVITA parallellt med ALMA och måste därför registrera ärenden två gånger. Därutöver tillkommer slagning i SIS, vilket kräver en tredje registrering av samma ärende.

EVITA är det gamla lokala IT-stödet som använts av vissa utlandsmyndigheter. Det finns i en storvariant och en minivariant. Systemet skall avvecklas men har övergångsvis använts för att nå historisk information.

¹¹ Dessa är: Sarajevo, Damaskus, Teheran, Moskva, New York, S:t Petersburg, Riga, Tallinn, Kiev, Warszawa, Peking, Ankara, London och Belgrad. New Delhi tillkommer.

En annan väsentlig del av informationsförsörjningen, utöver WILMA-systemet, är utlandsmyndigheternas övriga IT- och datasystem samt uppkoppling mot Internet. Enligt uppgift till Statskontoret upptar WILMA-systemet i dagsläget omkring 35 procent av utlandsmyndigheternas kapacitet för uppkoppling mot Internet. Tiden för handläggning av ärenden kan förkortas med WILMA-systemet, under förutsättning att utlandsmyndigheternas uppkoppling mot Internet fungerar och har en hög standard.

Det framgår av Statskontorets intervjuer, enkätsvar och ambassadbesök att det generellt är ålderdomliga IT- och datasystem på utlandsmyndigheterna. Det finns exempel på utlandsmyndigheter som fortfarande arbetar i Windows 3.1. Många personer efterlyser betydligt bättre datasystem, uppgradering av programvaror och driftsäkrare uppkopplingar mot Internet. Ansvaret för dessa områden vilar på Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

6 Bedömningar och förslag

6.1 Inledning

Statskontorets undersökning visar rent allmänt att helhetssynen på migrationsarbetet har ökat, inte minst hos utlandsmyndigheternas handläggare. Ärendehandläggningen, som tidigare kunde upplevas som ett antal separata länkar där de ansvariga myndigheterna agerade mer eller mindre fristående från varandra, ses nu i större utsträckning som delar i en samlad process.

Det är dock ingalunda entydigt i vilken omfattning som Hjalmarreformen påverkat denna utveckling. Ökade ärendemängder som följd av en tilltagande globalisering, Schengenavtalets genomslag samt bättre informationsteknik tillskrivs ibland den avgörande rollen.

Som framgått har Hjalmarreformen inte fått tillfredsställande genomslag när det gäller myndighetsstyrning. Bättre resultat uppvisas däremot såväl för personalförsörjningen som för delar av informationsförsörjningen. Såväl av rättssäkerhetsskäl som av effektivitetsskäl är det enligt Statskontorets mening viktigt att även fortsättningsvis hålla ett samlat grepp över ärendehanteringens som engagerar flera myndigheter. Statskontorets bedömning är dock att styrningen kan bli tydligare.

Brister i såväl statistik som redovisning av insatta resurser försvårar ytterligare förutsättningarna att bedöma resultatet av Hjalmarreformen. När det gäller statistiken hade det varit värdefullt med tidsserier för handläggnings-tider, avhopp och andra mått inom migrationsarbetet. Tidsserier hade kompletterat denna undersökning och kunnat utgöra eventuella signaler vilken påverkan Hjalmarreformen haft. Likaså hade det varit värdefullt att veta över tiden hur mycket resurser som använts på utlandsmyndigheterna inom migrationsområdet.

Statskontoret menar att Hjalmarreformen kan betraktas som en försöksverksamhet i syfte att styra det samlade migrationsarbetet. Under några år har olika verktyg prövats och det är nu angeläget att välja huvudväg för den fortsatta utvecklingen. Statskontorets samlade bedömning är att Hjalmarreformen har utgjort ett steg i rätt riktning och att tiden nu är mogen att formalisera samarbetet.

Ett första alternativ som kan övervägas är att fullfölja det ursprungliga Hjalmarförslaget genom att föra över de ekonomiska resurser som utgår för främst utlandsmyndigheternas arbete på området till Migrationsverket. Migrationsverket skulle med dessa medel direkt kunna påverka och ersätta UD på samma sätt som nu sker i fråga om till exempel specialattachéernas verksamhet eller service till företag.

Fördelen är att en nära koppling mellan verksamhetsansvar/processansvar och resursansvar skulle uppstå. Den processansvariga myndigheten har att svara för prioriteringarna inom sitt ansvarsområde. De avvägningar som nu måste göras mellan väsensskilda områden som migration, handel, kultur, internationellt utvecklingsamarbete etc. skulle bli färre. Samtidigt kan flera invändningar resas mot att ta ett sådant steg.

Utlandsmyndigheterna har redan i dag som myndighetsuppgift att utföra arbetsuppgifter för en rad olika intressenter, däribland SIDA och Exportkreditnämnden. Statskontoret har nyligen i en PM¹² belyst denna intressentkrets. Enligt uppgift fortsätter kartläggningen av hur omfattande utlandsmyndigheternas insatser för dessa intressenter är.

Ett annat skäl till att inte föra över resursansvaret till Migrationsverket är att företrädare för verket i olika sammanhang inte önskar ett sådant åtagande.

När det gäller övriga aktörer såsom Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen torde en extern styrning från Migrationsverkets sida vara orealistisk. Det accentueras ytterligare när överklaganden förs över till domstolsväsendet.

Ett andra alternativ, vilket Statskontoret förordar, är att Migrationsverket ges ett tydligare samordningsansvar i förhållande till övriga aktörer. Detta ansvar bör regleras via ordinarie administrativa styrmedel såsom instruktioner, arbetsordningar och regleringsbrev. Migrationsverkets samordningsansvar bör även manifesteras i övriga berörda myndigheters instruktioner och regleringsbrev. En utblick ger vid handen att ett instruktionsenligt samordningsansvar inte är ovanligt. Några exempel är Socialstyrelsen (instruktion (1996:570, 1a §), Verket för näringslivsutveckling (instruktion 2000:1178, 4 §) och länsstyrelserna (instruktion 1997:1258, 2 §).

Mot bakgrund av de resultat som uppföljningen visat och den samlade bedömning som gjorts beträffande framtida samarbetsformer tar Statskontoret i detta kapitel upp ett antal konkreta förslag till ändringar med syfte att permanenta samarbetsformerna samt förtydliga och stärka Migrationsverkets samordningsansvar.

¹² Utlandsmyndigheternas intressenter – en kartläggning. PM 2001-12-20, dnr 2001/346-5

6.2 Myndighetsstyrningen

6.2.1 Bedömning

Statskontorets bedömning är att Migrationsverkets ansvar för ärendeprocessen gentemot övriga aktörer behöver ges en tydligare innebörd och Migrationsverkets roll stöttas med därtill anpassade styrmedel. Detta motiveras av flera orsaker:

- Processansvaret vilar i allt väsentligt på svaga formella grunder.
- Det har inte förenats med tillräckliga styrmedel.
- Förvaltningsrättsligt är processansvar ett obekant begrepp och det har inte heller en förvaltningsrättslig förankring som exempelvis begreppet ”central förvaltningsmyndighet”.

Av detta följer bland annat att Migrationsverket inte kunnat leva upp till någon starkare roll i den integrerade verksamhetsplanering som skulle utgöra basen för samarbetet mellan UD och migrationsmyndigheten.

Statskontorets intryck är att Migrationsverkets möjligheter att utöva sitt processansvar gentemot utlandsmyndigheterna via den integrerade verksamhetsplaneringen är mycket begränsade. Statskontorets slutsats är att problemets kärna på den här punkten ligger i att oklarhet råder inte bara om Migrationsverkets roll utan även om vilket ansvar de olika berörda UD-enheterna sinsemellan har i den verksamhetsplanering som gäller migrationsärendena.

Tillkomsten av enheten för migration och asylpolitik, MAP, inom UD har gett förutsättningar för bättre samordning men fler åtgärder behöver vidtas för att få ett bättre samspel i planeringen inte minst mellan olika berörda hemmaenheter inom UD. Utformningen av de dokument som framställs i verksamhetsplaneringsprocessen behöver också ses över för att förtydliga centrala krav och öka utlandsmyndighetens engagemang.

Utformningen av uppdraget att göra en verksamhetsplan ("utsignalen") skulle med fördel kunna kompletteras med Migrationsverkets uppdrag och önskemål som bilaga. Därigenom får utlandsmyndigheterna större möjlighet att beakta dessa i sina förslag till planer och eventuella resursäskanden. Den slutliga jämnningen olika intressenters krav på utlandsmyndigheterna kan sedan ske i verksamhetsplaneringssvaren ("slutsignalen").

Statskontorets undersökning visar att administrativa styrmedel såsom myndighetsinstruktioner, arbetsordningar och andra författningar inte använts för att manifesteras Hjalmarreformen. Likaså kan det ifrågasättas om samarbets-

avtalet är förvaltningsrättsligt bindande utöver de undertecknandes respektive mandatperiod.

Statskontoret menar att ledningsgruppen och beredningsgrupperna inte helt fungerat som de beslutsföra som ursprungligen tycks ha avsetts, utan mera som diskussions- och samrådsorgan. Beredningsgrupperna har varit viktiga i inledningsskedet av det nya samarbetet för att överbrygga kulturskillnader och misstänksamhet. I dagsläget finns ett förtroende uppbyggt och samarbetet fungerar bra i flera avseenden. Visst arbete sker likaså numer genom informella kontakter på olika nivåer.

Parallellt med dessa grupper finns SAMSYN:s-gruppen. Statskontoret har tagit del av minnesanteckningar från SAMSYN:s möten. Det framgår av anteckningarna att gruppen utgör ett brett forum för att stämma av läget beträffande IT-stödets utveckling, statistik och myndighetssamverkan. SAMSYN är en samrådsgrupp och beslut fattas hos respektive deltagande myndighet. Det framgår vidare att myndigheter som står utanför den egentliga kretsen av processaktörer uppskattar sitt deltagande eftersom det ger en värdefull insyn i och uppföljning av processen. De myndigheter som ingår i SAMSYN:s-gruppen är överens om att effektivisera och utveckla processen samt att fördjupa samverkan.

Den nuvarande budgetstrukturen präglas av otydlighet. Logiken med den separata "Hjalmarpotten" är svår att förstå och det är fortfarande inte möjligt varken för regering och riksdag eller den processansvariga myndigheten att urskilja de samlade kostnaderna för utgiftsområdet.

Statskontoret anser att budgetstrukturen bör ändras så att de totala kostnaderna, oavsett finansieringskälla, för hantering av migrationsärenden kan urskiljas och så långt möjligt även påverkas av de ansvariga på olika nivåer. Behovet av en separat "Hjalmarpott" och ändamålet med en sådan bör omprövas.

6.2.2 Förslag

Migrationsverket får ett tydligt samordningsansvar

Migrationsverkets samordningsansvar för processen gentemot övriga aktörer, främst utlandsmyndigheterna, Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen, bör förtydligas genom ett tillägg till 2 § 4. i förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket.

Innebörden bör vara att Migrationsverket har ett samlat ansvar, processansvar, för statliga myndigheters handläggning av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Migrationsverket ska inom ramen för detta ansvar medverka i planeringen av utlandsmyndigheternas verksamhet

på området samt i förhållande till berörda myndigheter fortlöpande bevaka att handläggningen är effektiv och i övrigt vara samlande, stödjande och pådrivande.

Statskontoret menar att det bör framgå även i andra berörda myndigheters instruktioner och regleringsbrev (eller motsvarande) att Migrationsverket har samordningsansvaret inom migrationsområdet. Innebörden bör vara att berörda myndigheter ska samråda med och rapportera omfattning och genomförande av sitt arbete inom migrationsområdet till Migrationsverket. Detta anser Statskontoret är angeläget för att Migrationsverket ska kunna uppskatta de totala kostnaderna för migrationsarbetet.

Ansvar för verksamhetsplaneringen preciseras

Förutom genom ändring i Migrationsverkets instruktion behöver rollfördelningen i verksamhetsplaneringen mellan berörda enheter inom UD preciseras. En utgångspunkt för detta bör vara att stärka processtänkandet inom UD. Rollen för enheten för migration och asylpolitik, MAP, bör generellt förtydligas och stärkas gentemot övriga enheter på UD och utlandsmyndigheterna. Även rollfördelningen mellan Migrationsverket och UD behöver förtydligas.

Detta bör ske genom ändringar och tillägg i UD:s arbetsordning (föreskrifter för utrikesförvaltningen, UF 2002:1). En utgångspunkt kan vara att enheten för migration och asylpolitik, MAP, kan ges den departementala rollen och de geografiska enheterna (deskarna) ges rollen som ”centralt ämbetsverk” för utlandsmyndigheterna. Härav följer att huvudansvaret för att samordna frågor som gäller hanteringen av migrationsärenden inom UD åvilar enheten för migration och asylpolitik, MAP.

Deskarna är den primära kontaktpunkten i UD för utlandsmyndigheterna. Deskarna bör därför även fortsättningsvis ha ansvaret inom UD för att slutligt väga samman mål och prioriteringar med utgångspunkt i behov från olika myndigheter inklusive Migrationsverket och övriga UD-enheter.

Tidig utsignal från UD till utlandsmyndigheterna

Kraven på utlandsmyndigheterna rörande bland annat måluppfyllelse och rapportering bör tidigare än nu klargöras i verksamhetsplaneringsprocessen för att garantera att dessa krav når fram och att utlandsmyndigheterna ges tillfälle att bedöma konsekvenserna redan i sina förslag till verksamhetsplanering.

Statskontoret föreslår därför att en separat bilaga med dessa krav bifogas utsignalen till respektive utlandsmyndighet. Ansvar för denna bilaga bör åvila UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP) i samråd med Migrationsverket.

Om en utlandsmyndighet inte anser sig kunna uppfylla önskemålen eller den geografiska enheten vid sin samlade bedömning anser det angeläget att göra en annan prioritering ska UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP) och Migrationsverket ges tillfälle att reagera. Strategiska avvikelser bör underställas UD:s ledning innan verksamhetsplaneringssvaret lämnas i december.

Regeringen beslutar om samråd mellan UD och Migrationsverket

Statskontoret har föreslagit vissa förtydliganden av Migrationsverkets samordningsansvar och rollfördelningen mellan berörda enheter inom UD genom ändringar i Migrationsverkets instruktion respektive UD:s arbetsordning. Den närmare regleringen av samverkansformerna sker lämpligast genom att regeringen i särskild ordning lägger fast vissa riktlinjer. I riktlinjerna bör regleras hur samråd kring migrationsfrågorna ska organiseras, vad som ska göras och vem som ska göra vad. Riktlinjerna bör ses över, och vid behov revideras, årligen.

Statskontoret föreslår att det av riktlinjerna framgår att nuvarande ledningsgrupp och beredningsgrupperna B1-B3 ersätts av en Samrådsgrupp i vilken primärt ingår företrädare för berörda enheter inom UD och Migrationsverket. Ordförandeskapet i gruppen bör delas mellan UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP) och Migrationsverket. Det bör dock finnas en tydlig gränsdragning mellan den nya Samrådsgruppen och den tidigare nämnda SAMSYN:s-gruppen.

Regeringen bör fatta beslut om Samrådsgruppens närmare uppgifter och sammansättning i samband med beslut om riktlinjerna för samverkan. Detta beslut avlöser det nuvarande administrativa samarbetsavtalet.

Till Samrådsgruppens uppgifter hör bland annat att medverka aktivt i verksamhetsplaneringen (och ersätta nuvarande informella grupp), behandla fördelning av medel som avsätts för att fortsätta utvecklingen av processen (se nedan) och ta upp plötsliga uppkommande krisfrågor under löpande planeringsperiod.

Samrådsgruppen bör vara beslutskapabel, det vill säga ha mandat att med bindande verkan ta ställning till övergripande frågor när det gäller;

- krav och önskemål på utlandsmyndigheternas hantering av utlänningsärenden samt deras migrationspolitiska rapportering inklusive innehåll, omfattning och mottagare,
- Migrationsverkets återkoppling av rapportering och statistik till utlandsmyndigheterna samt formerna för hur detta ska skickas ut, vilken roll som Migrationsverkets hemsida ska spela som informations- och återkopplingskanal,

- att analysera behoven vad gäller bemanning, kompetensutveckling, informationsstöd inom migrationsarbetet på utlandsmyndigheterna,
- fördelning av medel samt andra åtgärder för att klara kompetensutveckling och informationsförsörjning samt eventuella behov av tillfällig personalförstärkning vid utlandsmyndigheterna.

Samrådsgruppen kan därutöver vid behov inrätta separata arbetsgrupper för att lösa konkreta projekt inom en viss begränsad tid. Det kan exempelvis gälla rekryteringar av migrationstjänstemän eller vikarier, uppgradering av IT-stöd eller fortbildningskurser. I sådana särskilda arbetsgrupper kan personal från andra enheter inom UD ingå, till exempel från personalenheten, eller från andra myndigheter.

Vidare förutsätts att det myndighetsvisa samarbete som inletts genom att gruppen SAMSYN inrättats fortsätter och utvecklas även på området ”*Besök och Bosättning*”. Den ändring av Migrationsverkets instruktion som skisserats stöder ett sådant samarbete.

Tydligare budgetstruktur

I syfte att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av det migrationspolitiska området bör budgetstrukturen förtydligas. Strävan bör vara att samla finansieringen av politikområdet och därigenom åstadkomma bättre förutsättningar för en tydligare koppling mellan verksamhet, kostnader och måluppfyllelse. Denna ambition är i linje med regeringens påbörjade utvecklingen av den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen, bland annat genom det så kallade VESTA-projektet (Verktyg för Ekonomisk styrning i STaten).

Även finansieringen av migrationstjänstemännen med mera, den så kallade Hjalmarpotten, bör ingå i en samlad finansiering. I det kortare perspektivet bör finansieringen av migrationstjänstemännen ske via utgiftsområde 1. Vidare bör det finnas öronmärkta resurser i Migrationsverkets förvaltningsanslag som finansierar åtgärder för utvecklingen av ärendeprocessen. Till sådana åtgärder hör bland annat

- kompetensutveckling av berörd personal
- utveckling och underhåll av informations- och kommunikationsteknologiska applikationer för migrationsarbetet.

På samma sätt bör öronmärkta medel finnas inom UD för att finansiera

- tillfälliga personalförstärkningar inom migrationsområdet på utlandsmyndigheterna.

På sikt bör övervägas att koppla intäkter från viseringsavgifter som kan hänföras till hanteringen av migrationsärenden till de tre ovan nämnda åtgärderna. Det bör också övervägas om den föreslagna samrådsgruppen kan förvalta och fördela dessa medel.

Bättre kostnadsredovisning av processen

Migrationsverket bör i regleringsbrev ges i uppdrag att årligen redovisa de sammanlagda kostnaderna för processen hos samtliga aktörer. Ett system för tidredovisning på utlandsmyndigheterna skulle avsevärt underlätta detta och åskådliggöra hur dessa prioriterar och använder sina resurser. Tidredovisningen bör sammanställas och rapporteras till UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP).

6.3 Personalförsörjningen

6.3.1 Bedömning

Migrationspolitisk expertis - ett värdefullt tillskott

Migrationstjänstemännen har inneburit att helhetssynen och kompetensen inom migrationsområdet har ökat på utlandsmyndigheterna. Det råder övertygelse om detta bland intervjuade och i enkätsvar. Migrationstjänstemännen upplevs som en länk mellan utlandsmyndigheten och Migrationsverket. Statskontorets bedömning är att migrationstjänstemannen som funktion bör permanentas och utökas till att gälla fler utlandsmyndigheter.

Migrationstjänstemännen som resurs är enligt Statskontorets bedömning ett värdefullt tillskott i utlandsmyndigheternas verksamhet. Migrationstjänstemannen utgör en välbehövlig kompletterande kompetens till en verksamhet som av tradition präglas huvudsakligen av generalister. Med detta menas inte att generalister och specialister innebär motstridiga funktioner utan att de ska ses som resurser som fyller olika behov i den mångfacetterade verksamhet som utlandsmyndigheterna utgörs av.

Eftersom utlandsmyndigheter arbetar under olika förutsättningar och har olika mängd och typer av ärenden måste organisationen och personalsammansättningen anpassas därefter. Vissa förhållanden är dock desamma för samtliga utlandsmyndigheter där det finns en migrationstjänsteman – de har stora ärendevolymer eller komplicerade ärenden vilket kräver gediget utredningsarbete med följderna att många andra arbetsuppgifter blir lidande.

Lokalanställda handhar en stor del av den faktiska ärendehanteringen i utlänningsärenden. Trots detta finns det brister när det gäller helhetssyn på ärendehanteringen och kunskaper om migrationspolitikens mål och medel. Det har framgått av enkätsvar och intervjuer att en ökad delegering av arbetsuppgifter till de lokalanställda vore önskvärt dels för att avlasta utsänd

personal när många ärenden strömmar in, dels för att det är ineffektivt och dyrt att utnyttja migrationstjänstemännen för att utföra enklare ärenden. I flera fall använder migrationstjänstemännen sin tid till att avarbeta stora ärendemängder på bekostnad av den politiska rapporteringen.

För att migrationstjänstemännen ska kunna fullgöra sitt uppdrag som det var tänkt är det viktigt att de får möjligheter till det. Det bör ske genom att deras arbetsuppgifter ses över så att de dels motsvarar centralt ställda krav, dels de krav som ställs på respektive utlandsmyndighet. En sådan arbetsbeskrivning bör utformas i samråd med nuvarande migrationstjänstemän och UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP, och sektionen för kompetensutvecklingsfrågor i personalenheten, P-UTV), Migrationsverket samt respektive berörd utlandsmyndighet och dokumenteras i arbetsordningen för respektive utlandsmyndighet.

Statskontoret ser också behov av att göra en regelbunden översyn av stationeringsort för migrationstjänstemän. Det är alltså inte säkert att de migrationstjänstemän som i dag är stationerade på de aktuella ambassaderna ska fortsätta arbeta där. Förutsättningarna kan ändras på en utlandsmyndighet vilket kan innebära att en resursförstärkning inte längre behövs.

Vid rekryteringen bör ännu större vikt läggas vid att tjänsten som migrationstjänsteman vid vissa utlandsmyndigheter innebär ett chefskap över lokalanställda och utsända samt ansvar för en mycket omfattande verksamhet och inte som nu där för stort fokus ligger på ärendehantering. En migrationstjänsteman som besitter mycket kunskap och erfarenhet och som dessutom kan lära ut detta till annan personal utgör en värdefull resurs vid en utlandsmyndighet.

Kompetensutvecklingen är på rätt väg

Hittillsvarande kurser för personal som arbetar med migrationsfrågor är genomtänkta. Kurserna för utsända hålls regelbundet anpassade till hur UD planerar utresorna och omstationeringarna. Utbildningsinsatserna för lokalanställda synes dock komma i spridda skurar och det saknas en helhetssyn och en samlad bedömning av vad som behöver göras på området.

Statskontoret har konstaterat att de lokalanställda utgör en grupp som är eftersatt när det gäller kompetenshöjande åtgärder trots att de lokalanställda har blivit fler. För att få en hög och jämn kvalitet i ärendehantering behövs de lokalanställda bättre kunskap om svensk förvaltningsrätt, gällande praxis och utredningsmetodik.

Lokalanställda är ofta högutbildade och har arbetat länge där. De är en grupp som ofta står för kontinuitet på en utlandsmyndighet och satsade medel på utbildning för dessa bör anses som en god investering. För närva-

rande saknar UD systematik vad gäller introduktion även för utsända när dessa övergår vid en förflyttning till att arbeta inom migrationsområdet.

Statskontorets intryck är att personalens kompetens behöver ses över vid utlandsmyndigheterna även i den meningen att kompetensen utnyttjas på rätt sätt. Det gäller särskilt migrationstjänstemännens roll som behöver renodlas och utvecklas men även de lokalanställdas.

Ytterligare en aspekt på kompetensutveckling rör det faktum att utöver personal från UD och Migrationsverket berörs personal från polismyndigheter, Rikspolisstyrelsen, Polishögskolan och Utlänningsnämnden. Företrädare för dessa myndigheter har framhållit att ansvar och ekonomiska resurser för kompetensutveckling inom migrationsområdet fortfarande inte är tillräckligt samlade. Det efterlyses att Migrationsverket får ett tydligare ansvar för detta.

Intrycken från intervjuer, enkätsvar och inte minst ambassadbesök är att Migrationsverket skulle kunna delegera mer befogenheter till utlandsmyndigheterna när det gäller exempelvis anknytningsärenden. I första hand avses här utlandsmyndigheter med särskild migrationstjänsteman.

Statskontorets bedömning är att helhetssynen på migrationsarbetet måste öka ytterligare på utlandsmyndigheternas ledningsnivå. Detta är en nyckelfråga om den konkreta ärendehantering ska integreras med övrigt arbete på utlandsmyndigheterna. I dagsläget råder på sina håll alltför skarpa gränser mellan utlandsmyndighetens arbete med den reguljära ärendehantering av visum samt uppehålls- och arbetstillstånd å ena sidan och migrationspolitisk rapportering samt förfrågningar från Utlänningsnämnden och Migrationsverket å andra sidan.

6.3.2 Förslag

Statskontoret föreslår att det i förordning med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) regleras att det ska finnas migrationspolitisk expertis vid alla UM som har många och/eller komplicerade ärenden. Behovet kan endera lösas genom en heltidsbefattning eller genom att ”experten” delar uppgiften med exempelvis ett bredare regionalt ansvar eller genom att även arbeta med konsulära ärenden. Det är också angeläget att det i migrationstjänstemannens uppgifter ingår att ansvara för den migrationspolitiska rapporteringen.

Det är absolut nödvändigt att regelbundet göra en översyn om stationeringsort för migrationstjänstemännen. Exakt vid vilka utlandsmyndigheter som migrationstjänstemän bör tillsättas kräver en bedömning i varje enskilt fall. Tjänsterna bör vara tidsbegränsade och inte ingå i det gängse systemet för

utsända som förflyttas efter 4-5 år till annan ort och med andra arbetsuppgifter.

Vid rekryteringen bör stor vikt läggas vid att tjänsten som migrationstjänsteman vid vissa utlandsmyndigheter innebär ett arbetsledarskap över lokalanställda och utsända och på andra utlandsmyndigheter en uttalad specialistroll. En migrationstjänsteman som besitter mycket kunskap och erfarenhet och som dessutom kan lära ut detta till annan personal utgör således en värdefull resurs vad gäller helhetssyn och sammanhållande kraft vid en utlandsmyndighet.

Migrationstjänstemännens arbetsuppgifter bör ses över så att de dels motsvarar centralt ställda krav, dels de krav som ställs på respektive utlandsmyndighet. Detta bör genomföras i samråd med nuvarande migrationstjänstemän och UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP, och sektionen för kompetensutvecklingsfrågor i personalenheten, P-UTV), Migrationsverket samt respektive berörd utlandsmyndighet och dokumenteras i arbetsordningen för respektive utlandsmyndighet.

Vid tillfällen då vikariat eller tillfälliga förstärkningsbehov finns vid en utlandsmyndighet föreslås att förstärkningar finns redo antingen vid Migrationsverket eller inom UD. Det är dock angeläget att en sådan personalreserv utgörs av specialister inom migrationsområdet.

Migrationsverket bör få ett tydligare ansvar för kompetensutveckling

Ett förtydligande av Migrationsverkets processansvar bör övervägas genom att i instruktionen ange att myndigheten har ett övergripande samordningsansvar – i samråd med övriga berörda, framförallt UD – för att utbildning inom migrationsområdet fortlöpande finns tillgänglig för all personal hos utlandsmyndigheter och andra berörda myndigheter.

Migrationsverket bör äska medel för sådan löpande kompetensutveckling i budgetprocessen. Eventuella punktinsatser bör regleras genom uppdrag i regleringsbrev och finansieras med öronmärkta pengar. Avgifter som uppstår i verksamheten, till exempel viseringsavgifter, bör bland annat gå till detta.

Statskontoret föreslår att nyanställda inom migrationsområdet ska genomgå en introduktionsutbildning – framförallt lokalanställda. Det bör vara en övergripande utbildning som ger en inblick i intervjuteknik, svensk ämbetsmannased, regelverk, praxis, studiebesök hos inblandade aktörer inklusive Migrationsverket, Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen och deras verksamhet samt specifikt om utlandsmyndigheternas verksamhet. Även utsända som vid en förflyttning övergår till att arbeta med migrationsfrågor bör gå en introduktionsutbildning med liknande innehåll.

Vidare behövs en systematisk fortbildning för lokalanställda i regelverk, andra aktörers (främst Migrationsverkets) roller, regelmässigt utbyte mellan utlandsmyndigheter genom regionala sammankomster i syfte att lära av varandra. Fortbildning ska primärt ses som en effektivitetshöjande, fortlöpande investering och inte som en belöning.

Även mer "riktade" utbildningar, beroende på olika anställdas arbetsuppgifter bör genomföras. Schengenutbildning kan exempelvis differentieras och delas upp i en grundläggande och en mer fördjupad del. Likaså borde regionala seminarier för utsända men framförallt lokalt anställda genomföras. Detta skulle öka kunskapsutbytet mellan olika utlandsmyndigheter. Inriktningen på seminarierna bör vara efterfrågestyrda och handledas av personal från UD eller Migrationsverket.

På chefsnivå bör i första hand helhetssynen på de migrationspolitiska frågorna utvecklas. En obligatorisk kurs för ledningen vid utlandsmyndigheter bör genomföras.

Delvis förändrade arbetsformer inom utlandsmyndigheterna

Statskontoret ser möjligheter att åtminstone delvis utöka bemyndigandet från Migrationsverket till utlandsmyndigheterna. Det bör dock inte vara ett generellt utökat bemyndigande utan prövas med hänsyn till utlandsmyndigheternas samlade kompetens. Strävan bör vara att så få ärenden som möjligt skickas hem till Migrationsverket för slutlig behandling och beslut.

Frågan om lokalanställda kan ges utökat ansvar bör också undersökas närmare. Det bör i sådana fall prövas med hänsyn till lokalanställdas kompetens och nationalitet på varje utlandsmyndighet.

När det till exempel gäller viseringar genomför lokalanställda i dag huvuddelen av utredningsarbetet för viseringar. Därefter lämnas allt underlag till beslutsfattaren som tillstyrker eller avslår. Statskontoret menar att det är tänkbart att lokalanställda även skulle kunna lämna förslag till beslut, på liknande sätt som redan sker bland annat av rehabiliteringshandläggare på försäkringskassorna. Det är också tänkbart att lokalanställda i större utsträckning kan handlägga förfrågningar från Migrationsverket och Utlänningsnämnden.

Enligt Statskontorets mening bör lokalanställda i större utsträckning kunna arbeta med dessa uppgifter förutsatt att inte uppenbara jävshinder föreligger. Det kan nämligen innebära såväl arbetsutvidgning som ökad inblick i processambanden. Statskontoret menar att eventuella jävsförhållanden bör kunna minskas genom att lokalanställda på viseringskontoren utgörs av Schengen-medborgare som kan engelska och landets språk.

Möjlighet till delegering finns bland annat i 4 § i föreskrifter för utrikesförvaltningen (UF 1998:1). Statskontoret konstaterar att sådan delegering inom en utlandsmyndighet ytterst är en arbetsledningsfråga på respektive utlandsmyndighet. Mot bakgrund av att utökat bemyndigande enligt Statskontorets uppfattning bör prövas med hänsyn till varje utlandsmyndighets samlade kompetens, är det angeläget att samråd sker mellan utlandsmyndigheterna, UD och den ansvariga myndigheten Migrationsverket. Sådant samråd är en förutsättning för att Migrationsverket ska kunna bedöma kommande års behov av kompetensutveckling och äska medel för det.

6.4 Informationsförsörjningen

6.4.1 Bedömning

Informationsförsörjningen visar blandade resultat

Statskontoret konstaterar att en väl fungerande informationsförsörjning är väsentlig för en effektiv handläggning av utlänningsärendena. Ansvaret för informationsförsörjning är i dag inte formellt reglerat någonstans, med undantag för att området nämns övergripande i Migrationsverkets regleringsbrev för 2002.

Informationsförsörjningen har brister så som den är organiserad i dag. Det gäller otydlighet i rollfördelningen mellan Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Migrationsverket och UD (exempelvis när det gäller utveckling av IT-stöd), bristande återkoppling från Migrationsverket till UD och utlandsmyndigheterna samt tveksamheter rörande informationens aktualitet och struktur.

Statskontorets intryck är att de informationsvägar som finns mellan aktörerna generellt fungerar bra. Verksamheten på området bör dock nu formaliseras.

Intrycken, utifrån såväl intervjuer som enkätsvar, är att Respons är en värdefull och viktig resurs som över lag fungerar mycket bra. Därutöver finns potential att utveckla Respons ytterligare på ett antal områden. ForUM uppfattas överlag positivt men har ganska lite betydelse i personalens praktiska arbete.

När det gäller allmänrapporteringen, särskilt migrationstjänstemännens medverkan, visar studien på en blandad praxis. I vissa fall sköts den migrationspolitiska åiterrapporteringen helt via migrationstjänstemannen men det förekommer också att den är integrerad med den politiska rapportering som handläggs av andra tjänstemän. Detta behöver enligt Statskontorets mening inte vara fel under förutsättning att migrationstjänstemannen hålls underrättad och vederbörandes sakkunskap verkligen utnyttjas. En annan brist som

tidigare påtalats och som kan motverka processynen är att de krav som UD (enheten för migration och asylpolitik, MAP), och Migrationsverket gemensamt framställer under verksamhetsplaneringsprocessen inte alltid tränger igenom till utlandsmyndigheten.

Även beträffande den ärendespecifika rapporteringen tycks praxis variera. Här gäller det närmast i vilken utsträckning den lokalanställda personalen utnyttjas för att besvara frågor från exempelvis Migrationsverket och Utlänningsnämnden. Enligt Statskontorets mening bör lokalanställda i större utsträckning kunna arbeta med dessa uppgifter förutsatt att inte uppenbara jävshinder föreligger. Det kan nämligen innebära såväl arbetsutvidgning som ökad inblick i processambanden. Liksom i fråga om allmänrapporteringen ankommer det på respektive utlandsmyndighets ledning att avgöra arbetsfördelningen.

Frågan om Migrationsverkets processansvar för IT-stödet har inte behandlats närmare eftersom den delen av reformen ännu inte genomförts fullt ut. Statskontorets intryck är dock att detta område är viktigt att utveckla vidare. Statskontoret kan utifrån intervjuer, ambassadbesök och enkätsvar konstatera att när det gäller IT-stöd är det inte helt tydligt för inblandade parter vilken aktör som har vilket ansvar, vem som är kravställare på IT-stödet och hur finansieringen sker. Formerna för samverkan mellan främst Regeringskansliets förvaltningsavdelning och UD samt dess olika enheter är oklara. Det gäller även samverkansformerna mellan Migrationsverket, förvaltningsavdelningen och UD.

Det finns förutsättningar för Migrationsverket att förtydliga sitt processansvar genom den stora utvecklingspotential som informations- och kommunikationsteknologin har för området informationsförsörjning. Det gäller såväl möjligheterna att tillhandahålla rapporter, föreskrifter och andra dokument elektroniskt som att förbättra återkopplingen av statistik och resultat och att utveckla arbetsformer.

Statskontoret bedömer därför att trots inträffade förseningar och fördyringar bör man gå vidare för att nyttiggöra den stora utvecklingspotential som finns i informations- och kommunikationsteknologin. Statskontoret konstaterar dock att det i dagsläget inte är möjligt att bedöma exakt vad projektet IT-Hjalmar/WILMA kostar per år.

Statskontorets intryck från intervjuer, enkätsvar och ambassadbesök är att WILMA över lag upplevs som ett bra system som på sikt underlättar ärendehantering och bidrar till att skapa en helhetssyn på migrationsarbetet. I dagsläget finns Wilma på femton utlandsmyndigheter. Dessa hanterar 65 procent av den totala mängden visumärenden. Det är därför nödvändigt att WILMA införs på samtliga utlandsmyndigheter och på övriga myndigheter som ingår i processen. Detta skulle ge betydande möjligheter att skapa en

verklig helhetssyn och fortlöpande följa och utveckla processen. Dessutom skulle en samlad statistik vara ett värdefullt underlag vid utvärderingar liknande den som Statskontoret nu genomfört.

Statskontoret konstaterar dock att en utveckling av WILMA förutsätter att utlandsmyndigheternas IT- och datasystem har tillräcklig kapacitet. Statskontorets intryck är att utlandsmyndigheternas IT-system behöver förbättras väsentligt dels för att utlandsmyndigheternas kommunikation med aktörer i omvärlden blir allt viktigare, dels för att WILMA-systemet ska kunna utnyttjas fullt ut på bästa sätt. Kostnaderna för en utbyggnad av IT-systemen, inklusive WILMA, måste självklart vägas mot nytta. En sådan kalkyl bör även beakta de kostnader som finns idag av att inte ha ett enhetligt system för registrering av migrationsärenden.

6.4.2 Förslag

Migrationsverket bör få ett tydligare ansvar för informationsförsörjning

Informationsförsörjningen bör enligt Statskontorets mening förtydligas som en del av Migrationsverkets processansvar. Myndighetens ansvar för att driva och utveckla informationsförsörjningen (tekniskt och verksamhetsmässigt) i samråd med UD, Regeringskansliets förvaltningsavdelning och utlandsmyndigheterna bör därför regleras inte bara genom övergripande formuleringar i regleringsbrevet, utan också genom ett tillägg till instruktionen.

Det bör framgå av instruktionen att Migrationsverket har ett ansvar för att i samråd med UD och Regeringskansliets förvaltningsavdelning utveckla informationsförsörjningen såväl tekniskt som verksamhets- och användarmässigt. Utvecklingsarbetet förutsätts ske i nära samverkan och samråd med UD, förvaltningsavdelningen och eventuella andra användare. Gränsdragningen mellan Migrationsverkets och förvaltningsavdelningens ansvarsområden kan därvid behöva analyseras djupare.

Innebörden i instruktionen för Migrationsverkets ansvar bör vara att Migrationsverket som processansvarig myndighet för ärenden rörande asyl, besök och bosättning samt svenskt medborgarskap ska samordna utveckling av system för information och kommunikation till och mellan berörda myndigheter. Uppgiften ska utföras i samråd med UD, utrikesförvaltningen, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen. Det bör således även regleras på liknande sätt hos dessa aktörer att de ska ingå i ett samrådsförfarande med Migrationsverket.

Vad beträffar den fortsatta utvecklingen och införandet av WILMA föreslår Statskontoret att regeringen initierar en fortlöpande uppföljning och rappor-

tering. Detta skulle kunna utgöra underlag för beslut om resurstilldelning och utvecklingstakt.

Utlandsmyndigheternas rapportering om migrationsfrågor

Migrationsfrågorna ingår i dag i utlandsmyndigheternas samlade rapportering till UD. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Statskontoret ser dock behov av att tydligare reglera formerna för utlandsmyndigheternas rapportering om migrationsfrågor eftersom denna rapportering är nödvändig för att Migrationsverket ska kunna utöva sitt processansvar. Ett förtydligande kan exempelvis ske av 3 § eller 5 § i förordning med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

Utveckling av informationsförsörjningen

Migrationsverket bör utifrån en instruktionsändring enligt ovan ges särskilda uppdrag i regleringsbrev att utveckla informationsförsörjningen med hjälp av tillgänglig informations- och kommunikationsteknologi.

Ytterligare en aspekt på information som har framkommit vid intervjuer är att Migrationsverket skulle kunna använda migrationstjänstemännen mer som informationskanal till och från utlandsmyndigheterna. Ett medel för detta skulle då kunna vara att migrationstjänstemännen har tillgång till Migrationsverkets intranät på utlandsmyndigheterna. Detta skulle kunna bidra till att förbättra informationsflödet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna, samtidigt som båda dessa instanser sannolikt skulle ha bättre tillgång till aktuell information och centrala dokument på elektronisk väg.

Statskontoret menar att Migrationsverket bör överväga hur ForUM kan utvecklas för att förtydliga myndighetens processansvar gentemot utlandsmyndigheterna. Det är sannolikt så att utlandsmyndigheterna skulle få en tydligare helhetsbild och större förståelse för Migrationsverkets roll om ForUM utvecklades till en diskussionsplats för principiella, övergripande frågor som är gemensamma för utlandsmyndigheterna i den riktning som nämnts tidigare.

Uppdragen bör omfatta utveckling av informationskanalerna Respons och ForUM samt nya former för användning av Migrationsverkets och UD:s intranät. Vidare bör uppdragen omfatta Migrationsverkets arbetsformer i förhållande till utlandsmyndigheterna, exempelvis rörande återkoppling av statistik och annan information till utlandsmyndigheterna, ökad tillgänglighet av bland annat rättshandböcker och cirkulär elektroniskt.

Andra konkreta utvecklingsområden är enligt Statskontorets mening att distribuera ForUM via e-post, lagra samtliga tidigare nummer av ForUM på Migrationsverkets hemsida, utveckla Migrationsverkets hemsida till en portal för både sökande och anställda vid utlandsmyndigheter, utveckla en

funktion för mest och senast ställda frågor i Respons och ta fram ansökningsblanketter på fler språk (exempelvis ryska, spanska och thai).

6.5 Ytterligare utredningsbehov

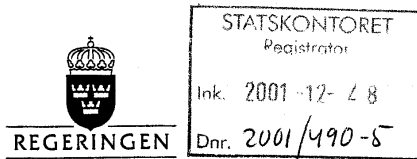
- Det har inte inrymts i Statskontorets uppdrag att undersöka hur Hjalmarreformen och Migrationsverkets processansvar påverkat Migrationsverkets interna ärende- och rapporteringsprocess samt verkets organisation och interna styrning. Dessa områden har betydelse för regeringens möjligheter att styra och utveckla migrationspolitiken samt för Migrationsverkets möjligheter att utöva sitt processansvar. Statskontorets bedömning är att en kompletterande och oberoende utvärdering bör göras av detta.
- Tillsyn, kontroll och utvärdering är centrala delar i utvecklingen av hela migrationsverksamheten. I detta kan bland annat inkluderas Migrationsverkets deltagande i UD:s inspektioner, Migrationsverkets kvalitetsarbete samt Utlänningsnämndens roll som praxisbildare. De berörda myndigheternas arbete och roller i detta sammanhang bör undersökas närmare. En sådan kartläggning kan också inkludera vilken betydelse de olika delarna har för utvecklingen av migrationsarbetet.



Bilagor till PM:

Tydligare styrning av migrationssamarbetet

- 1 Regeringsbeslut
- 2a Enkät till chefer för utlandsmyndigheter
- 2b Enkät till personal inom migrationsområdet vid utlandsmyndigheter
- 2c UD:s telemmeddelande angående enkäten
- 2d Statskontorets följebrev angående enkäten
- 3 Förteckning över intervjuade personer
- 4 Verksamhetsplaneringsprocessen
- 5 Statistik över ärendehanteringens år 2001
- 6 Förteckning över framkomna idéer



Utdrag

Protokoll I:27
vid regeringssammanträde
2001-12-20 UD2001/1758/MAP

Utrikesdepartementet

Till avd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	GEFC
Datum.....	28/12-2001
Sign.....	CA

Bemyndigande att tillsätta arbetsgrupp

Bakgrund

Antagandet av propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) innebar att synsättet förändrades beträffande såväl migrationspolitisk rapportering som handläggningen av migrationsärenden. Hanteringen skall spegla politikområdets helhetssyn. Avsikten var att skapa enhetliga processer oavsett vilka myndigheter som utför hela eller delar av arbetet. Migrationsverkets processansvar förtydligades och samverkan mellan berörda myndigheter stärktes. Detta medförde att vissa administrativa förändringar infördes år 1999. Den nuvarande ordningen har således tillämpats under snart tre år. Principerna för processansvar och samarbete har prövats och en lång rad erfarenheter har vunnits. Det finns därför anledning att följa upp resultatet av förändringarna.

Regeringens beslut

Regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som gäller flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningsrätt att vistas i landet att inom Utrikesdepartementet tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att följa upp de år 1999 genomförda förändringar av samarbetsformerna för handläggningen av migrationsärenden i utrikesförvaltningen. Arbetet skall avslutas senast den 31 maj 2002.

I arbetsgruppen skall ingå företrädare för Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning samt Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden. Statsrådet skall utse ledamöterna i gruppen och utse en av dem att vara ordförande. Regeringen uppdrar åt Statskontoret att biträda arbetsgruppen.

Utdragets överensstämmelse
med originalet intygas

Karin Ståhlman

Postadress
103 39 STOCKHOLM

Besöksadress
Maimtorgsgatan 3

Telefon växel
08-405 10 00

Telefax
08-723 11 76

E-post: registrator@foreign.ministry.se
X.400: S=Registrator/O=Foreign/P=MinistryA=SILIC=SE

Telex
105 90 MINFOR S

Kostnaderna skall belasta utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan, anslaget 5:1 Utrikesförvaltningen, anslagsposten 1, Utredningar med högst 50 000 kronor.

Utdrag till

Justitiedepartementet
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Migrationsverket
Rikspolisstyrelsen
Utlänningsnämnden
Statskontoret
UD-PLAN-AU

BESVARAS AV MYNDIGHETSCHEFEN

(eller efter delegation av annan person med överblick)

Svara direkt i dokumentet och skicka elektroniskt till jan.moller@statskontoret.se

Eller skriv ut enkäten och faxa till Jan Möller +46 8 454 46 84

Ditt svarsalternativ anger du innanför parenteserna och text direkt efter frågan. Det gör inget att dokumentet förändras, t ex genom nya sidbrytningar. Skriv bara på!

Utlandsmyndigheten i: _____

1. Hur många anställda arbetar i dagsläget med migrationsfrågor på utlandsmyndigheten?

___ lokalt anställda ___ utsända (exkl. migrationstjänsteman).

2. Hur betydelsefulla är de olika enheterna inom UD för utlandsmyndighetens VP-arbete inom migrationsområdet?

Ange graden av betydelse:

	Ingen 0	Liten 1	2	3	4	Mycket stor 5
UD-Plan	()	()	()	()	()	()
UD-Map	()	()	()	()	()	()
Geografisk enhet	()	()	()	()	()	()
Annan UD-enhet, ange vilken:	()	()	()	()	()	()

Kommentar:

3. Har utlandsmyndigheten i VP-arbetet inom migrationsområdet behov av ökade kontakter med någon av nedanstående aktörer?

Ange graden av behov av ökade kontakter:

	Inga 0	Små 1	2	3	4	Stora 5
UD-Plan	()	()	()	()	()	()
UD-Map	()	()	()	()	()	()
Geografisk enhet	()	()	()	()	()	()
Annan UD-enhet, ange vilken:	()	()	()	()	()	()
Migrationsverket	()	()	()	()	()	()
Utlänningsnämnden	()	()	()	()	()	()
Rikspolisstyrelsen	()	()	()	()	()	()

Kommentar:

7. Har Migrationsverkets processansvar inneburit att utlandsmyndighetens genomsnittliga handläggningstid för uppehålls- och arbetstillstånd har minskat eller ökat?

- Minskat mycket
- Minskat
- Varken minskat eller ökat
- Ökat
- Ökat mycket
- Vet ej/Kan ej bedöma detta

Kommentar:

8. Finns det andra faktorer som har påverkat handläggningstiden - vilka och i så fall på vilket sätt?

Kommentar:

9. Har Migrationsverkets processansvar medfört att utlandsmyndigheten kunnat förbättra den migrationspolitiska rapporteringen?

- Ja, mycket
- Ja, ganska mycket
- Ja, något
- Nej
- Vet ej/Kan ej bedöma detta

Kommentar:

10. Finns det andra faktorer som förbättrat den migrationspolitiska rapporteringen – vilka och i så fall på vilket sätt?

Kommentar:

11. Finns det en särskild migrationstjänsteman på Din utlandsmyndighet?

- Ja → fortsatt med fråga A
 Nej → fortsatt med fråga B

A. Ange i vilken grad Du instämmer i följande:

	Instämmer inte alls				Instämmer helt
	1	2	3	4	5
Tack vare migrationstjänstemannen har utlandsmyndighetens förhållningssätt till sökande förbättrats.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har bedömningarna av ansökningar blivit bättre.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har den genomsnittliga handläggningstiden minskat (dvs tiden från ansökan inkommit till beslut).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har migrationsfrågorna fått en mer framträdande roll på utlandsmyndigheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har kompetensen i migrationsfrågor ökat på utlandsmyndigheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Migrationstjänstemannen fyller ingen funktion på utlandsmyndigheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B. Ange i vilken grad Du instämmer i följande:

	Instämmer inte alls				Instämmer helt
	1	2	3	4	5
På utlandsmyndigheten behövs ibland en särskild migrationstjänsteman som <u>tillfällig förstärkning</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
På utlandsmyndigheten behövs en särskild migrationstjänsteman <u>på heltid</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Övriga kommentarer om migrationstjänstemannen, t ex om befattningen kan utvecklas och i så fall hur?

12. Om det finns behov av tydligare mål och förbättrad styrning av den migrationspolitiska verksamheten – vad är viktigast att förändra i så fall?

Kommentar:

Stort tack för Din medverkan!

ENKÄT TILL DIG SOM ARBETAR MED MIGRATIONSFRÅGOR.

Besvaras separat av varje person och **anonymt** av alla som arbetar med migrationsfrågor.

Svara direkt i dokumentet och skicka elektroniskt till jan.moller@statskontoret.se

Eller skriv ut enkäten och faxa till Jan Möller +46 8 454 46 84

Ditt svarsalternativ anger du innanför parenteserna och text direkt efter frågan. Det gör inget att dokumentet förändras, t ex genom nya sidbrytningar. Skriv bara på!

Inledande om Dig

1. Jag arbetar på utlandsmyndigheten i: _____

2. Min befattning är: _____

3. Är Du särskilt utsänd migrationstjänsteman, annan utsänd eller lokalt anställd?

- Migrationstjänsteman
- Annan utsänd
- Lokalt anställd

4. Hur många procent av Din arbetstid (årsbasis) går uppskattningsvis till handläggning av viseringsärenden?

_____ procent

5. Hur många procent av Din arbetstid (årsbasis) går uppskattningsvis till handläggning av ärenden rörande uppehålls- och arbetstillstånd?

_____ procent

6. Hur många procent av Din arbetstid (årsbasis) går uppskattningsvis till övrigt migrationsarbete, t ex migrationspolitisk rapportering?

_____ procent

Frågor om informationsförsörjningen till utlandsmyndigheten

7. Har Du kontakt med Migrationsverkets handläggare genom RESPONS?

- Ja, dagligen
- Ja, enstaka gång/gånger i veckan
- Ja, enstaka gång/gånger i månaden
- Ja, enstaka gång/gånger per år
- Nej (hoppa över följande frågor om RESPONS)

8. Anser Du att RESPONS fungerar bra eller dåligt?

- Mycket bra
- Bra
- Varken bra eller dåligt
- Dåligt
- Mycket dåligt

Kommentar:

9. Går det att förbättra RESPONS – i så fall hur?

Kommentar:

10. Har Du kontakt med Migrationsverkets handläggare på andra sätt än via RESPONS t ex telefon, fax och/eller kurirpost?

- Ja, dagligen
- Ja, enstaka gång/gånger i veckan
- Ja, enstaka gång/gånger i månaden
- Ja, enstaka gång/gånger per år
- Nej

Kommentera gärna:

11. Känner Du till månadsbladet ForUM som ges ut av Migrationsverket?

- Ja
- Nej (hoppa över följande frågor om ForUM)

12. Hur mycket läser Du av det som står i ForUM?

- Allt
- Det mesta
- Ganska mycket
- Lite
- Ingenting

13. Har Du i Ditt arbete haft någon nytta av det som står i ForUM?

- Ja, mycket stor nytta
- Ja, stor nytta
- Ja, ganska stor nytta
- Ja, liten nytta
- Nej

Kommentar:

14. Går det att förbättra ForUM – i så fall hur?

Kommentar:

15. Sett ur en helhetsbedömning – är Du nöjd eller missnöjd med Migrationsverkets informationsförsörjning till utlandsmyndigheten?

- Mycket nöjd
- Nöjd
- Varken nöjd eller missnöjd
- Missnöjd
- Mycket missnöjd

Kommentera gärna. Saknas något, vad kan förbättras etc:

16. Sett ur en helhetsbedömning – är Du nöjd eller missnöjd med UD:s informationsförsörjning till utlandsmyndigheten?

- Mycket nöjd
- Nöjd
- Varken nöjd eller missnöjd
- Missnöjd
- Mycket missnöjd

Kommentera gärna. Saknas något, vad kan förbättras etc:

Frågor om bemanning och kompetensutveckling

17. Har Du varit på kurs/kompetensutveckling i migrationsfrågor, som anordnats av Migrationsverket?

- Ja, ange vilken/vilka: _____
- Nej (hoppa över följande frågor om kurser/kompetensutveckling)

18. Har Du i Ditt arbete haft någon nytta av Migrationsverkets kurser/kompetensutveckling?

- Ja, mycket stor nytta
- Ja, stor nytta
- Ja, ganska stor nytta
- Ja, liten nytta
- Nej

Kommentar:

19. Går det att förbättra kursutbudet/kompetensutvecklingen – i så fall hur?

Kommentar:

20. Finns det en särskild migrationstjänsteman på Din utlandsmyndighet?

- Ja → fortsätt med fråga A
 Nej → fortsätt med fråga B

A. Ange i vilken grad Du instämmer i följande:

	Instämmer inte alls				Instämmer helt
	1	2	3	4	5
Tack vare migrationstjänstemannen har utlandsmyndighetens förhållningssätt till sökande förbättrats.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har bedömningarna av ansökningar blivit bättre.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har den genomsnittliga handläggningstiden minskat (dvs tiden från ansökan inkommit till beslut).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har migrationsfrågorna fått en mer framträdande roll på utlandsmyndigheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tack vare migrationstjänstemannen har kompetensen om migrationsfrågor ökat på utlandsmyndigheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Migrationstjänstemannen fyller ingen funktion på utlandsmyndigheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B. Ange i vilken grad Du instämmer i följande:

	Instämmer inte alls				Instämmer helt
	1	2	3	4	5
På utlandsmyndigheten behövs en särskild migrationstjänsteman <u>på heltid</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
På utlandsmyndigheten behövs ibland en särskild migrationstjänsteman som <u>tillfällig förstärkning</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Övriga kommentarer om migrationstjänstemannen, t ex om befattningen kan utvecklas och i så fall hur?

Övergripande frågor

21. Vilken betydelse har följande haft i Ditt arbete med handläggningen av viseringar och uppehålls-/arbetstillstånd?

Ange graden av betydelse:

	Ingen 0	Liten 1	2	3	4	Mycket stor 5
Migrationsverkets kurser/kompetensutveckling	()	()	()	()	()	()
Migrationstjänstemannen (om sådan finns på beskickningen)	()	()	()	()	()	()
RESPONS	()	()	()	()	()	()
ForUM	()	()	()	()	()	()
Cirkulär	()	()	()	()	()	()
RättsH III	()	()	()	()	()	()
Annat, ange vad: _____	()	()	()	()	()	()

Kommentar:

22. Vilken betydelse har följande haft i Ditt arbete med övriga migrationsfrågor, t ex migrationspolitisk rapportering?

Ange graden av betydelse:

	Ingen 0	Liten 1	2	3	4	Mycket stor 5
Migrationsverkets kurser/kompetensutveckling	()	()	()	()	()	()
Migrationstjänstemannen (om sådan finns på beskickningen)	()	()	()	()	()	()
Cirkulär	()	()	()	()	()	()
RättsH III	()	()	()	()	()	()
RESPONS	()	()	()	()	()	()
ForUM	()	()	()	()	()	()
Annat, ange vad: _____	()	()	()	()	()	()

Kommentar:

23. Sedan 1999 har Migrationsverket ett övergripande ansvar för att hålla ihop migrationsfrågorna mellan olika myndigheter, ett s k processansvar. Anser Du att Migrationsverkets processansvar har fungerat bra eller dåligt?

- Mycket bra
- Bra
- Varken bra eller dåligt
- Dåligt
- Mycket dåligt
- Vet ej/Kan ej bedöma detta

Kommentar:

24. Anser Du att samarbetet mellan UD och Migrationsverket fungerar bra eller dåligt?

- Mycket bra
- Bra
- Varken bra eller dåligt
- Dåligt
- Mycket dåligt
- Vet ej/Kan ej bedöma detta

Kommentar:

25. Vad anser Du att Migrationsverket kan göra framöver för att underlätta ärendehantering?

26. Vad anser Du att UD kan göra framöver för att underlätta ärendehantering?

27. Vad anser Du att den egna utlandsmyndigheten kan göra framöver för att underlätta ärendehantering?

Stort tack för Din medverkan

REGERINGSKANSLIET
Utrikesdepartementet

Telemeddelande (A)
Mnr UD /20020327-8

Sid. 14(2)

Enheten för migration och asylpolitik
Liselotte Åberg
Telefon +46 8 405 4599
E-post liselotte.berg@foreign.ministry.se

2002-03-27

Enkät angående samarbete på migrationsområdet

(2 bilagor)

Regeringen beslutade den 20 december 2001 att en arbetsgrupp skulle tillsättas med uppdrag att följa upp de år 1999 genomförda förändringarna av samarbetsformerna för handläggning av migrationsärenden i utrikesförvaltningen. I arbetsgruppen ingår representanter från UD, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Migrationsverket, Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen.

Regeringen har vidare uppdragit åt Statskontoret att biträda arbetsgruppen. Statskontoret har i sitt uppdrag tagit fram bifogad enkät som härmed översänds till utlandsmyndigheterna för besvarande **senast den 12 april 2002**.

Departementet uppskattar om utlandsmyndigheterna kan medverka genom att besvara enkäten samt skicka den till Statskontoret.

Om eventuella svårigheter uppstår i samband med utskicket av materialet elektroniskt, kontakta Liselotte Åberg, UD-MAP, via e-post eller telefon eller Jan Möller, Statskontoret, på e-post jan.moller@statskontoret.se eller tel. +46 8 454 4698.

Cabinet

To:

Ambassaden ADDIS ABEBA Dnr 8
Ambassaden AMMAN Dnr 11
Ambassaden ANKARA Dnr 9
Ambassaden BANGKOK Dnr 29
Ambassaden BELGRAD Dnr 9
Ambassaden DAMASKUS Dnr 14
Ambassaden ISLAMABAD Dnr 15
Ambassaden KIEV Dnr 9
Ambassaden London Dnr 18
Ambassaden MANILA Dnr 8
Ambassaden Moskva Dnr 18
Ambassaden NAIROBI Dnr 18
Ambassaden NEW-DELHI Dnr 21
Generalkonsulat New York-Visum Dnr 15
Ambassaden Peking Dnr 16
Ambassaden RABAT Dnr 8
Ambassaden RIGA-Visum Dnr 9
Ambassaden SARAJEVO Dnr 11
Generalkonsulat SHANGHAI Dnr 4
Generalkonsulat ST PETERSBURG Dnr 13
Ambassaden TALLINN Dnr 10
Ambassaden TEHERAN Dnr 10



Enkät angående samarbetet på migrationsområdet

På Regeringens uppdrag biträder Statskontoret en arbetsgrupp bestående av representanter för UD, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Utlänningsnämnden. Arbetsgruppen har i uppgift att utvärdera de förändrade samarbetsformerna för hanteringen av migrationsärenden, vilka trädde i kraft den 1 januari 1999 (den s. k. Hjalmarreformen). Migrationsverket fick då det övergripande ansvaret att hålla ihop migrationsarbetet mellan olika myndigheter, ett s. k. processansvar.

Dina synpunkter är viktiga!

En grundläggande del i utvärderingsarbetet är att samla synpunkter från personal som arbetar med migrationsfrågor på 22 utvalda utlandsmyndigheter. Synpunkterna är viktiga både utifrån hur samarbetet har fungerat de senaste åren men också hur samarbetet kan utvecklas i framtiden. Tyvärr är enkäten endast på svenska. Av resursskäl har översättning till andra språk ej varit möjlig. Enkäten kommer dock att kompletteras med djupintervjuer vid några ambassader.

Så här svarar Du.

Enkäten består av 2 delar. En del besvaras av myndighetschefen och en del av all svenskspråkig personal som arbetar med migrationsfrågor. Det tar 10-15 minuter att besvara enkäten. Svara enskilt – ej i grupp. Svara utifrån vad Du anser. Svaren behandlas konfidentiellt och **bara Statskontoret kommer att hantera Dina svar**. Vi vill helst att Du svarar elektroniskt. Skriv därför in Dina svar direkt i dokumentet och spara det på lämplig plats så Du hittar det när Du ska bifoga det i Ditt e-postmeddelande. När Du skriver i dokumentet gör det inget att dokumentet förändras.

Skicka Ditt svar till jan.moller@statskontoret.se senast den 12 april 2002. Eller faxa till Jan Möller: + 46 8 454 4684. Tveka inte att höra av Dig om Du har några frågor. Telnr: 46 8 454 4698 eller via e-postadressen ovan.

Tack för Din medverkan!

Jan Möller/Projektledare

Intervjuade personer

Migrationsverket

Elisabet Alm Sundberg	Byråchef
Annika Belkert	Byråchef
Mikael Carlson	Chef ambassadenheten
Marianne Dahlqvist	Chef visumenheten
Susanna Hermansson	Chef verkssekretariatet, f.d. projektledare IT-Hjalmar/WILMA
Lena Häll Eriksson	Generaldirektör
Birgitta Stenborg	Chef medborgarskapsenheten
Lars Sylvan	Chef utvecklingsenheten
Torsten Torstensson	Processchef, asyl
Göran Törner	Chef personal och ekonomi, förhandlingsansvarig
Ulla Wallering Fall	Processchef, besök och bosättning
Johnny Tedenfors	Projektledare IT-Hjalmar/WILMA, konsult

Utlandsmyndigheter

Ambassaden i Addis Abeba

Mikael Broman	1:e ambassadsekreterare
---------------	-------------------------

Ambassaden i Bangkok

Ingegerd Adlercreutz	1:e ambassadsekreterare
Leif Almstedt	Konsulär assistent
Lukas Engdahl	Konsulär assistent
Stefan Erlandsson	Polisens sambandsman
Joakim Ladeborn	2:e ambassadsekreterare
Jan Nordlander	Ambassadör
Ylva Rutgersson	Konsulär assistent

Ambassaden i Moskva

Anna Backlund	Migrationsbiträde
Kristina Grunbaum	2:e ambassadsekreterare
Agneta Hederström	1:e ambassadsekreterare, migrationstjänsteman
Sven Hirdman	Ambassadör
Katja Ivanova	Migrationsbiträde
Andreas Jensen	Vaktman
Julia Patrício	Migrationsbiträde
Alexander Perevoztjikov	Migrationsbiträde
Per Saland	Minister

Ambassaden i Nairobi

Inga Björk Klevby	Ambassadör
Katarina Brunefors Shah	Migrationsbiträde
Katrin Brusquini	Migrationsbiträde
Inger Johannesson	Ambassadråd
Björn Jonsson	1:e ambassadsekreterare, migrationstjänsteman
Marianne Norrelykke Kihara	Migrationsbiträde

Ambassaden i Sarajevo

Sanela Bukva	Migrationsbiträde
Per Iwansson	Ambassadråd (SIDA)
Anders Möllander	Ambassadör
Halida Nasic	Migrationsbiträde
Kajsa Netz	1:e ambassadsekreterare, migrationstjänsteman
Alma Omeragic	Migrationsbiträde
Mirha Teskederedzic	Vik. chefssekreterare, migrationsbiträde
Ingalill Åberg	3:e ambassadsekreterare

Utrikesdepartementet

Gun-Britt Andersson	Statssekreterare, UD
Eha Arg	Kansliråd, UD-P-UTV
Nils Eliasson	Departementsråd, chef UD-MAP
Isabelle Hahne	Departementssekreterare, UD-P-P
Anna Lindstedt	Kansliråd, UD-ASO
Lars Pahlsson	Kansliråd UD-MAP
Peter Springfeldt	Departementsråd, UD-MAP
Anna-Sofia Sundell Andersson	Departementssekreterare, UD-MAP
Per Taxell	Ambassadör, UD-INSP
Inger Wihammar	Kansliråd, UD-PLAN-ORG
Liselotte Åberg	Departementssekreterare, UD-MAP

Övriga

Per Aldskogius	Finansdepartementets budgetavdelning
Britt-Louise Gunnar	Utlänningsnämndsråd, Utlänningsnämnden
Kerstin Högback	Kriminalinspektör, Rikspolisstyrelsen
Frode Overland Andersen,	1:e ambassadsekreterare, Norges ambassad i Sarajevo
Bengt Nordqvist	Departementsråd, chefsjurist. Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Tjitse E. Radelaar	Head of General and Consular Affairs, Controller, Nederländernas ambassad i Nairobi
Nathalie Smolynec	Immigration Program Manager, Kanadas High Commission i Nairobi
Gunnar Wiksten	Kommissarie, Polishögskolan

VP-processen på migrationsområdet fr.o.m. budgetåret 2002

Tid/år-mån	Moment	Aktörer (<i>huvudansvarig</i>) från - till
År 0		
Juli-sept.	Verksamhetsunderlag år 1-3 utarbetas och sammanställs	<i>UD-Plan</i> , resp. UD-enh. – SB/FA
Sept.-okt.	Förhandlingar samt besked om preliminär ram för år 1	<i>SB/FA</i> – <i>UD-Plan</i>
Okt. början	Utsignal att utarbeta VP-förslag med indikativ budget, prioriteringar mm. Sida-instruktioner i vissa fall	<i>UD (statssekr.)</i> , <i>UD-Plan</i> <i>UD-MAP</i> , <i>UD-geogr. enh.</i> , <i>MiV *</i> , <i>Sida</i> – <i>UM</i>
Okt. slutet	VP-förslag för år 1	<i>UM - geogr.enh.</i> + <i>UD-Plan.</i>
Nov.	VP-förslag	<i>UD-enh.</i> – <i>UD-Plan</i>
Nov.	Dialog, <i>MAP/MiV</i> ”arbetspapper”, samråd med berörda intressenter	<i>Exp.C</i> , <i>UD-Plan</i> , <i>UD-MAP</i> , <i>MiV</i> , berörda <i>geogr.*</i> och funktionella enheter, <i>Sida</i>
Dec.	samråd om resursönskemålen mm	<i>UD (Statssekr.)</i>
Dec. slutet	Uppdrag med fastställd VP (slutsignal för VP)	<i>UD (Statssekr)</i> <i>geogr. enh.</i> + <i>UD-Plan.</i> – berörda enheter och <i>UM</i>
År 1		
Febr.	Verksamhetsrapport för år 0	<i>UM</i> – <i>UD-Plan</i>
Juli-sept	Verksamhetsunderlag år 2-4	<i>UD-Plan</i> , resp <i>UD-enh</i> – <i>SB/FA</i>
O.s.v.		

* *UD-Plan*, *UD-MAP*, *UD-geografisk enhet* och *Migrationsverket* bildar en informell arbetsgrupp. *Migrationsverket* förutsätts kanalisera eventuella synpunkter från *Utlänningsnämnden* och *Rikspolisstyrelsen*

Visumstatistik 2001

Utlandsmyndighet	Inkomna		Mig.tjm.	Enkät	WILMA
Moskva	33537		X	X	X
Sankt Petersburg	21527		X	X	X
Bukarest	13756				
Teheran	9056		X	X	X
Peking	7802		X	X	X
Bangkok	7689			X	
Kiev	7412		X	X	X
Belgrad	5578		X	X	X
Sarajevo	5154		X	X	X
London	4895			X	X
New Delhi	3170			X	X
Istanbul	3169				
Ankara	2799		X	X	X
Pretoria	2765				
Damaskus	2390		X	X	X
Shanghai	2371			X	
Taipei	2334				
New York	2210			X	X
Manila	2053			X	
Kairo	1867				
Rabat	1817			X	
Tallinn	1704			X	X
Bogota	1636				
Islamabad	1628		X	X	
Riga	1470			X	X
Riyadh	1149				
Hanoi	1133				
Amman	1074			X	
Jakarta	973				
Nairobi	937		X	X	
Dhaka	816				
Hamburg	816				
Alger	736				
Köpenhamn	680				
Sofia	620				
Bern	616				
Budapest	615				
Helsingfors	607				
Addis Abeba	563			X	
Dar Es Salaam	530				
Oslo	504				
Kampala	503				
Abidjan	297				
Jerusalem	295				
Harare	286				
Washington	274				
Gaborone	272				
Los Angeles	265				
Zagreb	235				

Warszawa	224			X
Colombo	214			
Dublin	203			
Hongkong	192			
Singapore	185			
Maputo	164			
Ottawa	160			
Windhoek	154			
Laos	131			
Haag	119			
Canberra	107			
Prag	107			
Vilnius	86			
Tokyo	85			
Rom	84			
KSA	80			
Ljubljana	77			
Madrid	63			
Kuala Lumpur	60			
Gdansk	55			
Athen	53			
Luanda	47			
Mariehamn	46			
Lissabon	34			
Mexico City	20			
Brasilia	18			
Santiago de Chile	11			
Guatemala City	10			
Seoul	8			
Bryssel	4			
Reykjavik	3			
Wien	3			
Managua	2			
Beirut	0			
Berlin	0			
Buenos Aires	0			
Dakar	0			
Havanna	0			
Kapstaden	0			
Kinshasa	0			
Kuwait	0			
Lagos	0			
Lima	0			
Lusaka	0			
Luxemburg	0			
Paris	0			
Pyongyang	0			
Tel Aviv	0			
Tunis	0	11 UM	22 UM	15 UM
Vientiane	0	med mig.tjm.	fått enkät	med WILMA
Totalt	167 394	97 820	126 836	108 928
		58%	76%	65%

Totalt antal UAT-ärenden som inkommit till utlandsmyndigheterna 2001

TEHERAN	3769
WARSZAWA	3627
DAMASKUS	2059
AMMAN	1884
KIEV	1586
SARAJEVO	1528
NEW YORK	1366
MOSKVA	1299
BANGKOK	1243
TALLINN	1237
ISLAMABAD	1209
BELGRAD	1086
PEKING	1062
ADDIS ABABA	1006
ANKARA	941
VILNIUS	935
GDANSK	914
NEW DELHI	880
BUKAREST	773
S:T PETERSBURG	704
SANTIAGO DE CHILE	625
CANBERRA	550
RIGA	520
BUDAPEST	503
NAIROBI	496
TOKYO	493
PRAG	441
OTTAWA	429
MANILA	397
BRASILIA	385
HANOI	353
RABAT	351
ZAGREB	342
HAMBURG	336
LONDON	335
COLOMBO	334
SANTAFÉ DE BOGOTA	333
KAIRO	303
SHANGHAI	300
SOFIA	276
BEIRUT	249
PRETORIA	245
MEXICO CITY	221
LIMA	211
BUENOS AIRES	198
DAKAR	193
BERN	190
KÖPENHAMN	187
ABUJA	172
DHAKA	160

LJUBLJANA	157
TEL AVIV	157
OSLO	155
HAVANNA	151
SEOUL	151
LOS ANGELES	150
SINGAPORE	140
HAAG	138
ISTANBUL	133
RIYADH	124
DAR ES SALAAM	123
SARAJEVO	119
KAMPALA	118
ROM	104
JAKARTA	99
KUALA LUMPUR	98
KINSHASA	97
HELSINGFORS	95
PARIS	93
SKOPJE	93
ABIDJAN	91
TUNIS	83
GUATEMALA CITY	74
ACCRA	71
MANAGUA	65
TRIPOLI	64
MURMANSK	60
WASHINGTON	56
ALGER	55
ATHEN	55
HONGKONG	54
BERLIN	47
BRYSEL	46
LUSAKA	42
HARARE	39
MAPUTO	39
KUWAIT	38
MADRID	37
WIEN	37
DJIBOUTI	33
SAN FRANCISCO	33
JERUSALEM	23
DUBLIN	22
SANTA DOMINGO	19
KSA	17
VIENTIANE	16
LUANDA	15
YAOUNDE	15
BANJUL	11
PARAMARIBO	9
KINGSTON	8
GABORONE	7
LISSABON	7
NICOSIA	7

PYONGYANG	6
REYKJAVIK	6
WINDHOEK	6
TAIPEI	5
FREETOWN	4
LUXEMBURG	4
TIRANA	3
MONROVIA	1
PORT-AU-PRINCE	1
SYDNEY	1
Summa:	43063

Totalt antal UAT-ärenden som har beslutats på utlandsmyndigheterna 2001

NEW YORK	722
CANBERRA	291
VILNIUS	275
OTTAWA	181
TALLINN	93
PEKING	89
PRAG	83
TOKYO	82
MOSKVA	58
LOS ANGELES	51
BERN	40
TEHERAN	37
ADDIS ABEBA	35
ANKARA	26
NEW DELHI	22
SANTIAGO DE CHILE	22
EMBASSY OF SWEDEN IN SARAJEVO	21
BELGRAD	20
SHANGHAI	16
ISLAMABAD	15
AMMAN	14
BUENOS AIRES	14
BANGKOK	13
DAMASKUS	13
SANTAFÉ DE BOGOTA	11
KIEV	10
RABAT	10
S:T PETERSBURG	10
WARSZAWA	9
WASHINGTON	7
SOFIA	6
TEL AVIV	6
BANJUL	5
HAMBURG	5
KAIRO	5
ROM	5
COLOMBO	4
ISTANBUL	4
MADRID	4
MANILA	4
NAIROBI	4
RIGA	4
BUDAPEST	3
BUKAREST	3
DAKAR	3
DHAKA	3
GDANSK	3
KINSHASA	3
SARAJEVO	3
ALGER	2

GUATEMALA CITY	2
HAVANNA	2
JAKARTA	2
KAMPALA	2
LJUBLJANA	2
OSLO	2
SEOUL	2
TRIPOLI	2
ZAGREB	2
ABUJA	1
ACCRA	1
ATHEN	1
BRASILIA	1
DAR ES SALAAM	1
HAAG	1
HARARE	1
HONGKONG	1
MEXICO CITY	1
PRETORIA	1
SINGAPORE	1
Summa:	2398

Förteckning över framkomna idéer

I denna bilaga presenteras ett antal förslag till förändringar som har framkommit vid intervjuer, ambassadbesök och i enkätsvar. Förslagen, som nedan redovisas under områdena myndighetsstyrning, informationsförsörjning och personalförsörjning, är inte enbart knutna till Hjalmarreformen utan berör även andra områden. Vissa av dem behandlas också tidigare i rapporten. Statskontoret har inte värderat förslagen utan valt att endast redovisa dem i syfte att spara dem för framtida arbete.

Myndighetsstyrning

- Viseringspraxisen inom Schengen bör harmoniseras. Det bör ske bättre samråd mellan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket inför styrelsens beslut om vilken viseringspraxis som skall tillämpas.
- Samordningen i Sverige, mellan UD och Migrationsverket i första hand, måste förbättras och prioriteringar tydliggöras liksom informationen om verksamhetsinriktning och de förväntade insatserna av ambassaden.
- Budgetstrukturen är i dag alltför splittrad. Samtliga kostnader för migrationsärenden bör föras samman under utgiftsområde 8. Migrationsverket bör som processansvarig myndighet ha ansvaret även för alla statliga medel på området för att kunna styra och prioritera resurser.
- Migrationsverket bör skapa ett deskansvar byggt på geografisk indelning. Därmed kan alla frågor kanaliseras via en enhet. Det kan i sin tur bidra till att i högre utsträckning skapa ett verk med en gemensam filosofi.
- Utlandsmyndigheterna bör ges utökat bemyndigande att fatta beslut, exempelvis i enkla anknytningsärenden. Det bör dock inte vara ett generellt utökat bemyndigande utan bero på respektive utlandsmyndighets förutsättningar och personalens sammansättning och kompetens.

Personalförsörjning

- Det bör göras obligatoriskt för alla som arbetar med hantering av utlänningsärenden att ges möjlighet till utbildning och kompetensutveckling hos Migrationsverket.
- Besöken på Migrationsverket bör vara mer ”riktade” och konkreta. Ett sätt att göra det är att låta besöken konkret omfatta ett ärendes gång från det inkommer till Migrationsverket till beslut fattats.
- Migrationstjänstemännens erfarenheter bör tillvaratas på ett mer systematiskt sätt. Ett sätt att göra det kan vara att utveckla ett system för regionseminarier där olika aktuella frågor och problem kan diskuteras med aktörer från en viss region.
- Utbildningarna om Schengen bör differentieras och breddas så att personer med små eller inga förkunskaper kan gå grundläggande utbildning, samtidigt som andra med viss kunskap kan gå en fördjup-

ningskurs. Det finns också behov av repetitionskurser av varierande längd, till exempel endagskurser, för att snabbt kunna hämta in förändringar.

- Introduktionsutbildningar behöver införas, framför allt för lokalanställda. Sådana utbildningar kan bland annat omfatta regelverket för Schengen, UAT-frågor (intervjuteknik), praxis, föreskrifter och utlänningslagen. Dessa utbildningar bör även gälla för all personal som utlandsstationeras för att arbeta med migrationsfrågor.
- Migrationsverket bör anordna årliga seminarier för migrationstjänstemännen i syfte att skapa ett system för regelbunden kompetensutveckling.
- Migrationsverkets kursutbud bör breddas så att fler kurser finns tillgängliga sommartid.
- Migrationsverkets tjänstemän bör i större utsträckning än i dag besöka olika utlandsmyndigheter för att inhämta kunskaper och komplettera den bild som framträder i inlämnad rapportering. Även uppföljningsbesök vore värdefulla.
- UD och Migrationsverket bör återuppta tidigare tankar om ömsesidig utbytestjänstgöring för att öka båda aktörernas förståelse för varandras arbete.
- Migrationsverket och UD bör enas om en övergripande befattningsbeskrivning för migrationstjänstemän så att det framgår vad det huvudsakliga syftet med tjänsten är. Utlandsmyndigheterna måste sedan kunna anpassa tjänsten något utifrån sina förutsättningar.
- Utlandsmyndigheterna bör tilldelas en förteckning över vilka som arbetar på UD-MAP och vem som arbetar med vad. Det samma gäller för Migrationsverkets olika enheter.
- Det behöver finnas någon form av beredskapsstyrka med personal som kan migrationsfrågor och som kan rycka in vid utlandsmyndigheter vid tillfälliga toppar i arbetsbelastningen. Migrationsverket eller UD bör ansvara för styrkan. Ett annat alternativ kan vara att komplettera UD:s nuvarande beredskapsstyrka med specialistkompetens inom migrationsområdet.

Informationsförsörjning

- Det behövs en kontrollfunktion i Respons så att frågor blir besvarade, helst inom en viss fastställd maximaltid, och en funktion som anger om den man försökt nå är frånvarande. Därmed skulle utlandsmyndigheterna lättare förstå om svar på frågor dröjer.
- Det bör inrättas ett faxnummer för Respons för att därigenom kunna upprätthålla kommunikationen om mailtrafiken inte fungerar.
- Det bör finnas en funktion i Respons som bevakar utlandsmyndigheternas förfrågningar. En gemensam webbsida bör sammanställas där det går att läsa frågor och svar som bedöms intressanta för alla utlandsmyndigheter.

- ForUM bör utvecklas till en diskussionsplats för vägledande frågor och frågor av principiellt intresse som är gemensamma för utlandsmyndigheterna, exempelvis praxisavgöranden från Utlänningsnämnden, hur man utför ambassadutredningar med beaktande av sekretesslag, visum- och Schengenfrågor eller avgiftsfrågor. I ForUM skulle också de vanligaste frågorna från utlandsmyndigheterna kunna redovisas och besvaras.
- ForUM bör göras om till ett e-postblad liknande informationen från Praxisenheten på Migrationsverket och gärna ges ut på ytterligare språk. Även Cirk-UM bör distribueras elektroniskt.
- UD:s och Migrationsverkets information på engelska, bland annat gällande beslut, behöver utvecklas.
- Rättshandboken (uppdaterad version) bör finnas elektroniskt, liksom viseringspraxis och annan information som är nödvändig för handläggning av utlänningsärenden på en utlandsmyndighet.
- Utlandsmyndigheterna bör ha tillgång till Migrationsverkets intranät, som är den främsta vägen som verket har för att informera sin egen personal om bland annat ändringar i utlänningshandboken, ny praxis och lagstiftning eller intressanta länkar.
- Migrationsverket bör också som processansvarig myndighet kontinuerligt leverera relevant information till UD:s intranät, under förutsättning att UD och Migrationsverket ser behov av det.
- Migrationstjänstemännen bör få tillgång till LIFOS som är Migrationsverkets elektroniska arkiv för bland annat länderinformation.