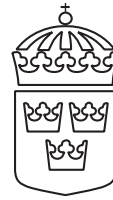


Regeringens skrivelse

2018/19:15



Riksrevisionens rapport om skyddet mot
oegentligheter inom migrationsverksamheten
vid utlandsmyndigheterna

Skr.
2018/19:15

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 23 november 2018

Stefan Löfven

Margot Wallström
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13).

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens förbättringsförslag i granskningsrapporten. Överlag delar regeringen Riksrevisionens slutsatser och Utrikesdepartementet har med anledning av granskningsrapporten initierat ett skyndsamt arbete för att säkerställa att skyddet mot oegentligheter omedelbart stärks.

Riksrevisionens övergripande analys är att den kontinuerliga översynen behöver systematiseras för att omhänderta nya och befintliga typer av oegentligheter på ett adekvat vis, samt att berörda aktörers ansvar och gränssnitt behöver tydliggöras.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	3
2.1	Utgångspunkter för Riksrevisionens granskning	3
2.2	Hantera risker för oegentligheter	4
2.3	Förebygga oegentligheter	4
2.4	Upptäcka oegentligheter	5
2.5	Hantera anmälda oegentligheter	5
3	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	6
3.1	Inledning	6
3.2	Regeringens bedömning och åtgärder – Hantera risker för oegentligheter	7
3.3	Regeringens bedömning och åtgärder – Förebygga oegentligheter	7
3.4	Regeringens bedömning och åtgärder – Upptäcka oegentligheter	8
3.5	Regeringens bedömning och åtgärder – Hantera anmälda oegentligheter	9
Bilaga 1	Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13).....	11
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 november 2018		91

Riksrevisionen har granskat skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13), se bilaga.

Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 25 maj 2018. En skrivelse från regeringen med anledning av en granskningsrapport från Riksrevisionen ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten, med bortseende från juli och augusti.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

2.1 Utgångspunkter för Riksrevisionens granskning

Av Sveriges omkring 100 utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) har cirka 60 migrationsverksamhet och handlägger ansökningar om visering och/eller uppehållstillstånd i Sverige. Eftersom både viseringar och uppehållstillstånd har ett stort värde finns det en risk att utlandsmyndigheterna till exempel utsätts för påtryckningar från sökande som vill få gynnande beslut eller snabbare handläggning.

Riksrevisionen konstaterar att oegentligheter riskerar att skada förtroendet för såväl utlandsmyndigheterna som den statliga förvaltningen i stort. Därför är det viktigt att utlandsmyndigheterna har ett betryggande skydd mot oegentligheter. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas.

Granskningen har utgått från frågor som gäller om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenligt när det gäller att

1. hantera risker för oegentligheter,
2. förebygga oegentligheter,
3. upptäcka oegentligheter, och
4. hantera anmälda fall av oegentligheter.

Riksrevisionen konstaterar att Utrikesdepartementet har genomfört flera åtgärder för att stärka skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna under det senaste året.

Riksrevisionen bedömer dock att skyddet i flera delar är för svagt och bör stärkas. Det gäller särskilt kontrollrutiner i handläggningen av migrationsärenden, efterhandskontroller av migrationsverksamheten och utredningar av påstådda oegentligheter. Vidare konstaterar Riksrevisionen att anmälda och påstådda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna har ökat kontinuerligt mellan 2014 och 2017. Riksrevisionen har dock inte kunnat granska hur många av dessa anmälningar som var faktiska

oegentligheter, men konstaterar att flera fall av oegentligheter har inträffat vid utlandsmyndigheterna. En annan av Riksrevisionens slutsatser är att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är otydligt uppdelat mellan utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Detta menar Riksrevisionen leder till särskilda utmaningar i att säkra ett betryggande och gemensamt skydd mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna.

2.2 Hantera risker för oegentligheter

Utlandsmyndigheterna fick under 2017 i uppdrag av Utrikesdepartementet att genomföra riskanalyser inom migrationsverksamheten. Bakgrunden till riskanalyserna var bland annat den stora ökningen av antalet migrationsärenden som lett till fler risker inom denna verksamhet. Riksrevisionen menar att riskanalyserna på sikt kan stärka hanteringen av risker inom migrationsverksamheten. Eftersom riskanalyserna har införts nyligen, har Riksrevisionen dock inte kunnat bedöma hur väl dessa fungerat. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att riskanalyserna inom det ekonomi-administrativa området ännu inte är ett effektivt verktyg.

Riksrevisionen menar att Utrikesdepartementet behöver ge utlandsmyndigheterna ytterligare stöd i deras arbete med riskanalyser samt att Utrikesdepartementet mer systematiskt bör följa upp riskanalyserna för att kunna ge detta stöd.

Rekommendation:

- Utrikesdepartementet bör följa upp utlandsmyndigheternas riskanalyser inom migrationsverksamheten.

2.3 Förebygga oegentligheter

Riksrevisionen menar att de riktlinjer, utbildningar och kontrollrutiner som finns vad avser oegentligheter i flera delar är tillfredställande, men att de inom några väsentliga områden behöver förbättras. Bland annat bör det bli tydligare vem som ansvarar för att hålla utbildningar för den lokalanställda personalen vid utlandsmyndigheterna. Vidare behöver utlandsmyndigheterna stöd att införa kontrollrutiner, då många har begränsade personalresurser samt återkommande rotation på utsänd personal. Riksrevisionen konstaterar även att de flesta utlandsmyndigheter har egna system för bokning av intervjutider och att detta innebär en risk för oegentligheter.

Rekommendationer:

- Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör säkerställa att den lokalanställda personalen systematiskt ges utbildning om oegentligheter.
- Utrikesdepartementet bör stödja utlandsmyndigheterna i att införa kontrollrutiner.
- Migrationsverket bör intensifiera arbetet med att ta fram ett gemensamt tidsbokningssystem för utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionens samlade bedömning är att arbetet med att upptäcka oegentligheter vid utlandsmyndigheterna bör stärkas väsentligt och att det är viktigt att det finns resurser för detta. Bland annat anser Riksrevisionen att utlandsmyndigheterna bör ges stöd i hur löpande kontroller av deras migrationsverksamhet kan genomföras. Riksrevisionen konstaterar även att utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet sällan är föremål för efterhandskontroller, till skillnad från andra verksamheter vid utlandsmyndigheterna. Vidare bedömer Riksrevisionen att Utrikesdepartementets och Migrationsverkets inspektioner inte sker på ett enhetligt sätt samt att det finns en tendens att utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet inspekteras relativt sällan.

Enligt Riksrevisionen är det olämpligt att Regeringskansliets internrevision och Utrikesdepartementets inspektörer samordnar sina besök vid utlandsmyndigheterna. Skälet till detta är dels att samordningsvinsterna kan ifrågasättas, dels att Internrevisionen har till uppgift att oberoende granska all verksamhet inom Regeringskansliet, inklusive Utrikesdepartementets inspektörer. Vid en samordning, menar Riksrevisionen, kan såväl internrevisionens oberoende som uppfattningen om oberoendet påverkas.

Riksrevisionen menar att begränsade resurser vid utlandsmyndigheterna gör att tillsynen av tjänsteleverantörer riskerar att bli ytlig. Riksrevisionen konstaterar även att uppföljningen av handlägningsstatistiken om migrationsärenden hittills har varit begränsad. Vidare påpekar Riksrevisionen att rapporteringsvägar för anmälan av oegentligheter finns både på regeringens interna och externa webbplatser, men saknas på utlandsmyndigheternas webbplatser.

Rekommendationer:

- Utrikesdepartementet bör stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller.
- Utrikesdepartementet bör se över urvalsprincipen för vilka utlandsmyndigheter som inspekteras och säkerställa att inspektionerna genomförs på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt.
- Regeringskansliet bör säkerställa att internrevisionen genomför fristående revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna.
- Utrikesdepartementet bör se över tillsynen av VFS Global för att säkerställa att den genomförs på ett ändamålsenligt sätt.
- Utlandsmyndigheterna bör se till att information om rapporteringsväg för anmälan av oegentligheter finns på deras webbplatser.

2.5 Hantera anmälda oegentligheter

Riksrevisionens samlade bedömning är att rutinen för anmälningar om påstådda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna brister i flera väsentliga delar och därför behöver förbättras. Vidare bedömer Riksrevisionen att lärdomar dras av inträffade fall av oegentligheter, men att öppenheten kring fallen med fördel kan öka.

Riksrevisionen menar att den nuvarande ordningen, där en berörd utlandsmyndighet utreder en anmäld oegentlighet medan Utrikesdepartementet koordinerar utredningen, är olämplig. Riksrevisionen konstaterar att det innebär att utlandsmyndigheterna utreder sig själva, vilket innebär en risk att utredningarna inte genomförs på ett oberoende och rättssäkert sätt. Vidare påpekar Riksrevisionen att Utrikesdepartementets rutin för utredning av oegentligheter saknar vissa centrala delar, bland annat hur dokumentation och sekretess ska hanteras.

Riksrevisionen anser även att ansvarsuppdelningen mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverkets tillsynsfunktion är otydlig i de utredningar där Migrationsverket deltar.

Rekommendationer:

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

3 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

3.1 Inledning

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och tar dessa frågor på största allvar.

Utrikesdepartementet har, som Riksrevisionen konstaterar, under de senaste åren vidtagit flera förebyggande och kontrollerande åtgärder som stärkt skyddet mot oegentligheter. Det har införts interna regelverk i form av riktlinjer och vägledningar i syfte att förhindra oegentligheter. De etiska riktlinjerna vid utlandstjänstgöring har uppdaterats. Dessutom har utbildningspassen haft ökat fokus på oegentligheter. Det har också införts krav på att det ska finnas riskanalyser på utlandsmyndigheterna. Vidare finns det, som Riksrevisionen konstaterar, ett fungerande system för rapportering av oegentligheter via regeringens webbplattformar.

Skyddet mot oegentligheter fungerar överlag väl, men ett ökat antal migrationsärenden och fler variationer av oegentligheter, gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner. Arbetet för att göra detta hade intensifierats redan innan Riksrevisionens rapport och en rad förändringar är redan genomförda.

Regeringen delar Riksrevisionens slutsats att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i viss utsträckning saknar tydliga gränssnitt mellan utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Det bidrar till utmaningarna i att säkra ett betryggande och gemensamt skydd mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna.

Utmaningar kopplade till ansvarsfördelningen illustreras i betänkandet Skr. 2018/19:15 Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:4). Regeringen arbetar med att omhänderta utredningens slutsatser.

3.2 Regeringens bedömning och åtgärder – Hantera risker för oegentligheter

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

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

3.3 Regeringens bedömning och åtgärder – Förebygga oegentligheter

Regeringen instämmer i rekommendationen att den lokalanställda personalen systematiskt ska ges utbildning om oegentligheter. Utrikesdepartementet sedan några år tillbaka framgångsrikt stärkt utbildningsinsatserna inom området oegentligheter, såväl för utsänd som lokalt anställd personal. Antikorruption och beivrande av oegentligheter ingår även i utbildningarna för lokalanställd personal inom utrikesförvaltningen, inklusive en e-utbildning om antikorruption.

Regeringen gör bedömningen att då utlandsmyndigheterna styrs av en myndighetschef är det myndighetschefen som bör ha det primära ansvaret för att den lokalanställda personalen ges adekvat utbildning och kompetensutveckling. Regeringen anser att stödet till myndighetschefen bör utvecklas i detta hänseende. Som ett led i detta har redan fyra utbildningstillfällen under våren, i form av videokonferenser, riktats till den lokalt anställda personalen på utlandsmyndigheter som arbetar med migrationsfrågor. Utbildningen har behandlat tjänstemannarollen, inklusive värdegrund, god förvaltningskultur, etiska riktlinjer och hantering av oegentligheter. Utbildningen var uppskattad av deltagarna och genomfördes i samarbete mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Ytterligare sju utbildningstillfällen kommer att genomföras under hösten 2018 och våren 2019. Detta innebär att alla berörda utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet senast vid halvårsskiftet 2019 kommer att ha fått del av utbildningen. Avsikten är

sedan att utbildningen med regelbundenhet ska erbjudas utlandsmyndigheterna, i första hand med inriktning på nyanställd personal, men även som repetitionsutbildning.

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

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning av behovet av ett gemensamt tidsbokningssystem vid utlandsmyndigheterna i syfte att minska risken för oegentligheter. Enligt information som Regeringskansliet tagit emot avser Migrationsverket att vidareutveckla sitt webbaserade bokningssystem och anpassa det till utlandsmyndigheternas verksamhet.

3.4 Regeringens bedömning och åtgärder – Upptäcka oegentligheter

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

Regeringen bedömer att regelbundna och systematiska inspektioner är viktiga som kontrollåtgärder, men även som en del i utvecklingen av såväl arbetsformer som underlag för utveckling av relevanta styrdokument. Såsom Riksrevisionen noterar har en diskussion inom Utrikesdepartementet förts avseende en revidering av den föreskrift som styr inspektörernas arbete. Denna diskussion har resulterat i ett beslut om reviderad föreskrift. Föreskriften anger nu tydligt att prioritet även ska ges till inspektioner av utlandsmyndigheter som verkar i en riskmiljö, vilket tidigare inte var utskrivet i föreskriften.

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

Riksrevisionen gör iakttagelsen att tillsynen av den externa tjänstleverantören VFS Global, vars uppgift är att ta emot och registrera en viseringsansökan innan den skickas till en utlandsmyndighet för beslut, riskerar att bli ytlig till följd av utlandsmyndigheternas begränsade personalresurser. Regeringen kan konstatera att grunden i tillsynen av

tjänsteleverantörens verksamhet är utlandsmyndighetens löpande uppföljning och återkoppling. Utrikesdepartementet har beaktat rekommendationen att se över tillsynen av VFS Global och reviderat vägledningen för tillsyn av verksamhet hos extern tjänsteleverantör, vilken innehåller konkreta checklistor för utlandsmyndighetens åtgärder i tillsynsarbetet och för inspektionerna på plats i VFS Globals lokaler. Detta har till syfte att underlätta för utlandsmyndigheterna. Inriktningen är att varje ansökningscenter ska inspekteras minst en gång per år. Utöver det ska en prioritering av ytterligare tillsyn av enskilda ansökningscenter ske utifrån en riskbedömning. Utrikesdepartementet har även förtydligat vikten av det nordiska samarbetet vid genomförandet och uppföljningen av inspektioner av VFS Global.

Rapporteringsväg för anmälan av oegentligheter, motsvarande den på regeringens och Regeringskansliets interna och externa webbplatser, läggs under hösten 2018 ut på respektive utlandsmyndighets webbplats.

3.5 Regeringens bedömning och åtgärder – Hantera anmälda oegentligheter

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om vikten av en tydlig rutin för hanteringen av anmälda oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementets bedömning har varit att den för svenska myndigheter normala ordningen även kan tillämpas på utlandsmyndigheterna, dvs. att det är chefen för utlandsmyndigheten som har det primära ansvaret för att säkerställa att misstänkta oegentligheter utreds. Utrikesdepartementet har gett utlandsmyndigheterna stöd i detta avseende. Efter granskningsrapporten har regeltillsynsfunktionen stärkts och dess interna rutiner reviderats. Av rutinerna framgår nu tydligt att regeltillsynen såväl leder som koordinerar en eventuell utredning som kan följa på en anmälan. Detta innefattar även utredningsarbete som, på begäran av regeltillsynen, görs av utlandsmyndigheterna.

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

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

Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att dra lärdomar av inträffade oegentligheter samt att sprida denna kunskap för att på så sätt även bidra till en ökad transparens. Utrikesdepartementet ser löpande över hur utlandsmyndigheterna, från ett lärandeperspektiv, på ett systematiskt sätt kan sprida information och erfarenheter om oegentlighetsärenden. Det finns anledning att utveckla Regeltillsynens årsrapport inom detta område samt se över till vilka aktörer den ska spridas. Detsamma gäller hur

Skr. 2018/19:15 erfarenheterna mer systematiskt kan integreras i Regeltillsynens utbildningar.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Skyddet mot
oegentligheter inom
migrationsverksamheten
vid utlandsmyndigheterna

RIR 2018:13



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-481-0

RIR 2018:13

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ARSENIY KRASNEVSKY – STOCK.ADOBE.COM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-05-17

DNR: 3.1.1-2017-0458

RIR 2018:13

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

Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Riksrevisionen har granskat skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Utrikesdepartementet, utlandsmyndigheterna, Migrationsverket och Regeringskansliet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ann-Mari Skorpen har varit föredragande. Revisor Maja Rhodin Edlund, revisionsdirektör Johan van Eijsbergen och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Ann-Mari Skorpen

För kännedom:

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet,
Regeringskansliets internrevision
Migrationsverket

RIKSREVISIONEN

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	5
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Syfte och frågeställningar	14
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Metod och genomförande	18
1.5 Disposition	19
2 Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna	20
2.1 Utlandsmyndigheternas handläggning av migrationsärenden	20
2.2 Både utsänd och lokalanställd personal arbetar inom migrationsverksamheten	22
2.3 Handläggningen av migrationsärenden	24
2.4 Ansvarsfördelningen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna	25
2.5 Utredningar har föreslagit ansvarsflytt	28
3 Hantera risker för oegentligheter	29
3.1 Riskanalyser infördes 2017	29
3.2 Riksrevisionens sammanfattande bedömning	31
4 Förebygga oegentligheter	32
4.1 Det finns riktlinjer och vägledningar om oegentligheter	32
4.2 Personalen får utbildning om oegentligheter	33
4.3 Otydligt vem som ska utbilda lokalanställda om oegentligheter	36
4.4 Kontrollrutiner i handläggningen är inte ett krav	37
4.5 Det finns krav på kontroller av tillgångar	41
4.6 Riksrevisionens sammanfattande bedömning	45
5 Upptäcka oegentligheter	46
5.1 Det finns få krav på löpande kontroller	46
5.2 Efterhandskontroller har haft begränsat fokus på migrationsverksamheten	47
5.3 Begränsad efterhandskontroll av kritiska data	51
5.4 Risk för att tillsynen av tjänsteleverantören blir yttlig	53
5.5 Det finns tydliga rapporteringsvägar	54
5.6 Riksrevisionens sammanfattande bedömning	54
6 Hantera anmälda oegentligheter	56
6.1 Anmälningarna har ökat under de senaste åren	56
6.2 Sedan 2017 finns en skriftlig rutin men den brister i flera väsentliga avseenden	57
6.3 Lärdomar dras men öppenheten om fall kan öka	61
6.4 Riksrevisionens sammanfattande bedömning	63
Referenslista	64
Bilaga 1. Metod och material	69

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

Av Sveriges runt 100 utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) har 60 migrationsverksamhet och handlägger ansökningar om visering och uppehållstillstånd för anknytning i Sverige. Under senare år har flera fall av oegentligheter inom denna verksamhet uppmärksammats i media. Det har bl.a. handlat om tagande av muta i handläggningen av uppehållstillståndsärenden och att visering till Sverige har beviljats på oriktiga grunder.

Utlandsmyndigheterna har en viktig roll i handläggningen av migrationsärenden. Under 2017 beslutade de i 247 000 viseringsärenden och deltog i handläggningen av 36 000 ansökningar om uppehållstillstånd. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna har ökat de senare åren.

Både visering till och uppehållstillstånd i Sverige har ett stort värde och det finns därför risk för att utlandsmyndigheterna t.ex. utsätts för påtryckningar från sökande som vill få gynnande beslut eller snabbare handläggning. Flera utlandsmyndigheter finns i länder med omfattande korruption och verkar därmed i en riskutsatt miljö.

Oegentligheter inom migrationsverksamheten riskerar skada förtroendet för såväl utlandsmyndigheterna som den statliga förvaltningen i stort. Det är därför viktigt att utlandsmyndigheterna har ett betryggande skydd mot oegentligheter. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas.

Granskningens frågeställningar

Granskningen har utgått från följande frågor:

Är skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ändamålsenligt när det gäller att:

1. Hantera risker för oegentligheter?
2. Förebygga oegentligheter?
3. Upptäcka oegentligheter?
4. Hantera anmälda fall av oegentligheter?

Granskningen omfattar främst utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet (UD) och Migrationsverket samt i viss grad Regeringskansliets internrevision. Bedömningsgrunderna för varje fråga tar sin utgångspunkt i Ekonomistyrningsverkets vägledning om arbete mot oegentligheter och Riksrevisionens erfarenheter från tidigare granskningar inom området.

Granskningens slutsatser och rekommendationer

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

Granskningen visar att anmälningar om påstådda oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ökade kontinuerligt mellan 2014 och 2017. Totalt anmälades runt 60 påstådda oegentligheter under perioden och de har handlat bl.a. om försäljning av intervjutider, stulna viseringsmärken, utfärdande av visering på oriktiga grunder och otillåtna slagningar i ärendehanteringssystem. Riksrevisionen har inte kunnat granska hur många av anmälningarna som varit faktiska oegentligheter, men kan konstatera att flera fall av oegentligheter har inträffat vid utlandsmyndigheterna.

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

Granskningens ambition har varit att undersöka skyddet på en övergripande nivå och inte för var och en av de 60 berörda utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen vill dock framhålla vikten av att varje utlandsmyndighet anpassar sitt skydd utifrån den riskmiljö som den befinner sig i.

Ansvarsutredningen (SOU 2017:14) och Statskontoret föreslog 2017 att huvudansvaret för utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet bör ligga på Migrationsverket. Förslaget innebär att Migrationsverket får ansvaret för resurserna för verksamheten och fördelningen av dessa. Riksrevisionen har dock i sina rekommendationer utgått från nuvarande organisation, eftersom förslaget fortfarande är under beredning. Riksrevisionen vill dock understryka att rekommendationerna är relevanta även om ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna skulle ändras i linje med utredningarnas förslag.

Nedan redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer utifrån granskningens fyra frågor.

Hanteras risker för oegentligheter på ett ändamålsenligt sätt?

En grundläggande del i en myndighets skydd mot oegentligheter är att genomföra *riskanalyser* för att få en översikt över vilka risker som finns i verksamheten. I riskanalysen ingår också att utforma åtgärder för att hantera de risker som inte kan accepteras. Riksrevisionens samlade bedömning är att utlandsmyndigheternas arbete med riskanalyser ännu inte är tillräckligt utvecklat och bör följas upp av UD.

Utlandsmyndigheternas arbete med riskanalyser bör följas upp

Utlandsmyndigheterna har nyligen fått i uppdrag av UD att genomföra riskanalyser inom migrationsverksamheten. På sikt kan detta stärka utlandsmyndigheterna i deras arbete med att hantera risker inom denna verksamhet. Eftersom riskanalyserna nyligen införts har det inte gått att bedöma hur arbetet fungerar. Riksrevisionen har dock undersökt hur utlandsmyndigheternas arbete med riskanalyser på det ekonomiadministrativa området fungerar och bedömer att dessa riskanalyser ännu inte är ett effektivt verktyg. UD har gett stöd till utlandsmyndigheterna i arbetet med att genomföra riskanalyserna inom migrationsverksamheten, men Riksrevisionens bedömning är att ytterligare stöd krävs och att UD mer systematisk bör följa upp riskanalyserna för att kunna ge detta stöd. En sådan uppföljning skulle också ge UD översikt över vilka gemensamma risker som finns vid utlandsmyndigheterna och därmed underlag för departementets styrning av migrationsverksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar

- UD att följa upp utlandsmyndigheternas riskanalyser inom migrationsverksamheten.

Förebyggs oegentligheter på ett ändamålsenligt sätt?

För att förebygga oegentligheter är det viktigt det finns kommunicerade *riktlinjer* där ledningens syn på oegentligheter framgår och att personalen får *utbildning* om oegentligheter. Därutöver är det viktigt att det finns *kontrollrutiner* i handläggningen som t.ex. arbetsrotation och att mer än en person har insyn i handläggningen av ett ärende. Kontrollrutiner syftar även till att skydda tillgångar i verksamheten. Riksrevisionens samlade bedömning är att det förebyggande arbetet i flera delar är tillfredsställande men att det på några väsentliga områden behöver förbättras.

Riktlinjer och utbildningar om oegentligheter är i flera delar tillfredsställande

Vid utlandsmyndigheterna finns både utsänd personal som ofta byts ut och lokalanställd personal från länder med annan förvaltningskultur än den svenska.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Enligt Riksrevisionen är det därför av särskild vikt att riktlinjer om oegentligheter är tydliga och lätta att ta del av för personalen.

Granskningen visar att UD har tagit fram både riktlinjer och vägledningar om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna. Dessa omfattar relevanta områden och finns tillgängliga för all personal.

Vidare visar granskningen att samtlig personal som sänds ut till utlandsmyndigheterna genomgår utbildning om oegentligheter, och Riksrevisionens bedömning är att utbildningen är tillfredsställande utifrån det material som Riksrevisionen har tagit del av. Lokalanställd personal omfattas dock inte av en lika systematisk utbildning. En anledning till det är att det inte är tydligt vem som ansvarar för att hålla utbildning om oegentligheter för denna personalkategori.

Riksrevisionen rekommenderar

- UD och utlandsmyndigheterna att säkerställa att den lokalanställda personalen systematiskt ges utbildning om oegentligheter.

Kontrollrutiner inom migrationsverksamheten bör stärkas

Granskningen visar att det är upp till varje utlandsmyndighet att utforma sina kontrollrutiner i handläggningen av migrationsärenden. Många utlandsmyndigheter har dock begränsade personalresurser och hög arbetsbelastning. Vidare byts den utsända personalen ut med relativt korta mellanrum. Samlat innebär detta svårigheter i att skapa stabila kontrollrutiner och Riksrevisionen anser därför att utlandsmyndigheterna behöver stöd i detta. Vid vissa utlandsmyndigheter kan det även finnas behov av utökade personalresurser.

Vid utlandsmyndigheterna finns tillgångar i form av bl.a. viseringsmärken. År 2017 tog UD fram riktlinjer för hantering av viseringsmärken och präglingssystem och stärkte således skyddet av dessa tillgångar. UD har också tagit fram en vägledning för tidsbokning av intervjutider vid utlandsmyndigheterna eftersom långa handläggningstider har medfört att intervjutider blivit en tillgång som kan säljas till sökande. Migrationsverket har tagit fram ett on-line bokningssystem för sökande men det har varit svårt att anpassa det till utlandsmyndigheternas olika lokala förutsättningar. De flesta utlandsmyndigheter har därför egna bokningssystem som de själva bokar den sökandes intervjutider i, vilket innebär en oegentlighetsrisk. Migrationsverket har påbörjat en översyn av det gemensamma tidsbokningssystemet, men det är oklart när det ska vara klart.

Riksrevisionen rekommenderar

- UD att stödja utlandsmyndigheterna i att införa kontrollrutiner
- Migrationsverket att intensifiera arbetet med att ta fram ett gemensamt tidsbokningssystem för utlandsmyndigheterna.

Är arbetet med att upptäcka oegentligheter ändamålsenligt?

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

Löpande kontroller inom migrationsverksamheten bör stärkas

På samma sätt som för kontrollrutiner är det upp till varje utlandsmyndighet att utforma löpande kontroller av migrationsverksamheten. Enligt Riksrevisionen har många utlandsmyndigheter även på detta område behov av stöd i hur sådana kontroller kan genomföras.

Riksrevisionen rekommenderar

- UD att stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller.

UD-inspektionerna bör ses över i syfte att öka fokus på migrationsverksamheten

Regelbunden efterhandskontroll av en verksamhet är viktig för att bedöma om kontrollrutiner fungerar som avsett eller för att upptäcka ovanliga mönster i t.ex. handläggningen av ärenden. Trots att flera aktörer genomför efterhandskontroller av utlandsmyndigheternas verksamhet konstaterar Riksrevisionen att migrationsverksamheten sällan är föremål för kontroller. UD-inspektörerna inspekterar relativt sällan utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet, och vid inspektioner granskas och bedöms inte alltid myndigheternas kontrollrutiner och löpande kontroller. Vid vissa inspektioner deltar även Migrationsverket, men myndigheten använder inte samma kriterier som UD vid granskningen och inspektionerna genomförs därför heller inte på ett enhetligt sätt.

Internrevisionen vid Regeringskansliet och Migrationsverket har hittills inte granskat internkontrollen inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. UD:s säkerhetsenhet granskar säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna och denna tillsyn har därför begränsat fokus på migrationsverksamheten.

Riksrevisionens bedömning är att UD-inspektionerna av utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet behöver öka om efterhandskontrollen ska kunna bidra till skyddet mot oegentligheter. Inom nuvarande resursram kan det dock vara svårt att genomföra detta. Migrationsverksamheten skulle dock kunna inspekteras oftare om UD ändrar urvalsprincipen för vilka utlandsmyndigheter som ska inspekteras och i större utsträckning även låter riskfaktorer inom migrationsverksamheten påverka urvalet.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Riksrevisionen rekommenderar

- UD att se över urvalsprincipen för vilka utlandsmyndigheter som ska inspekteras och säkerställa att inspektionerna genomförs på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

Regeringskansliets internrevision bör genomföra fristående revisionsbesök

Regeringskansliets internrevision granskar årligen ett antal utlandsmyndigheter och samordnar sina revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna med UD-inspektörernas besök. Riksrevisionen anser att denna samordning inte är lämplig, då den riskerar påverka internrevisionens oberoende.

Riksrevisionen rekommenderar

- Regeringskansliet att säkerställa att internrevisionen genomför fristående revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna.

Tillsynen av tjänsteleverantör bör ses över

Utlandsmyndigheterna ansvarar för att utöva tillsyn över tjänsteleverantören VFS-Global. Leverantören bistår utlandsmyndigheterna i handläggningen av viseringsärenden och tog 2016 emot 75 procent av alla viseringsansökningar.

Tillsynen är viktig då oegentlighetsrisker även kan finnas hos leverantören. Riksrevisionen konstaterar att de checklistor som UD har tagit fram för tillsynen har fokus på oegentlighetsrisker men bedömer samtidigt att utlandsmyndigheternas tillsyn riskerar att bli ytlig då de har begränsade resurser för att genomföra tillsynen.

Riksrevisionen rekommenderar

- UD att se över tillsynen av VFS-Global för att säkerställa att den genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Uppföljning av handlägningsstatistik har hittills varit begränsad

Uppföljning av statistik över andelen bifall och avslag i viseringsärenden samt viseringsavhopp kan bidra till kvalitetssäkring av handläggningen och ge indikationer på oegentligheter. Migrationsverket förvaltar statistiken men har hittills genomfört begränsad uppföljning och analys av den.

Migrationsverket har emellertid nyligen fått i uppdrag av regeringen att analysera orsakerna till och omfattningen av viseringsavhopp samt lämna återkoppling och rekommendationer om utvecklingsinsatser till berörda utlandsmyndigheter. Vidare ska Migrationsverket redovisa hur kvaliteten i handläggningen av viseringar kan följas upp.

Rapporteringsvägen bör också finnas på utlandsmyndigheternas webbplatser

Granskningen visar att UD har en rapporteringsväg för uppgiftslämnare och att information om rapporteringsvägen finns både på regeringens interna och externa

webbplats. Däremot saknas information om rapporteringsvägen på utlandsmyndigheternas egna webbplatser. På webbplatserna finns information för sökanden om handläggningen av migrationsärenden, och information om rapporteringsvägen på dessa webbplatser kan därför underlätta för uppgiftslämnare.

Riksrevisionen rekommenderar

- Utlandsmyndigheterna att se till att information om rapporteringsväg för anmälningar av oegentligheter finns på deras webbplatser.

Hanteras anmälda oegentligheter på ett ändamålsenligt sätt?

Det är viktigt att det finns rutiner för hur anmälningar om påstådda oegentligheter ska *hanteras* och att den som utreder är oberoende och har kompetens och mandat. Om flera ansvarar för utredningen ska ansvarsfördelningen mellan dessa framgå av rutinen. I arbetet med att hantera oegentligheter ingår också att dra *lärdomar* av det som inträffat för att förbättra skyddet mot oegentligheter. Riksrevisionens samlade bedömning är att rutinen för utredning av anmälda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna brister i flera väsentliga delar och därför behöver förbättras. Vidare bedömer Riksrevisionen att lärdomar dras av inträffade fall men att öppenheten kring fallen med fördel kan öka.

Oberoende och tydligare ansvarsfördelning i hanteringen bör säkerställas

När en anmälan om påstådd oegentlighet inkommer till UD är rutinen att berörd utlandsmyndighet utreder anmälan, medan UD koordinerar utredningen. Enligt Riksrevisionen är det inte lämpligt att utlandsmyndigheterna utreder sig själva, eftersom det finns risk för att utredningarna inte genomförs på ett oberoende och rättssäkert sätt. Utlandsmyndigheterna är ofta små med få anställda, vilket försvårar möjligheten att genomföra oberoende utredningar. De har i normalfallet inte heller relevant kompetens för att utreda anmälningar. Konsekvensen kan bli att anmälningar med substans avvisas eller att utredningar genomförs på ett sätt som försvårar eventuella förundersökningar inom rättsväsendet. Riksrevisionen anser vidare att UD:s rutin för utredning av oegentligheter saknar vissa centrala delar. Det gäller hur dokumentation och sekretess ska hanteras liksom hur skyddet för uppgiftslämnare och personal som utreds ska säkerställas.

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

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Riksrevisionen rekommenderar

- UD att utreda hur rutinen för hanteringen av anmälda oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheterna kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning.

Lärdomar dras men öppenheten om inträffade fall kan öka

Granskningen visar att både utlandsmyndigheterna och UD har dragit lärdomar av de oegentligheter som inträffat. Det har vidtagits en rad åtgärder inom olika områden under de senaste åren. Riksrevisionen anser att arbetet mot oegentligheter skulle stärkas ytterligare om UD på ett mer systematiskt sätt informerar både internt och externt om inträffade fall. Det skulle stödja utlandsmyndigheternas lärande och även utrikesförvaltningens nolltolerans mot oegentligheter.

Riksrevisionen rekommenderar

- UD att överväga att på ett mer systematiskt sätt informera både internt och externt om vilka oegentligheter som inträffat inom utrikesförvaltningen.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Av Sveriges runt 100 utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) har 60 migrationsverksamhet och handlägger ansökningar om visering och uppehållstillstånd för anknytning. Under de senaste åren har påstådda fall av oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna uppmärksammats i media. Rapporteringen har bl.a. handlat om tagande av muta i handläggningen av uppehållstillståndsärenden och att visering till Sverige har beviljats på oriktiga grunder.¹

Utlandsmyndigheterna har en viktig roll i handläggningen av migrationsärenden. År 2017 beslutade utlandsmyndigheterna i 247 000 viseringsärenden och deltog i handläggningen av runt 36 000 ansökningar om uppehållstillstånd i Sverige.² Under de senare åren har antalet migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna ökat, främst till följd av att antalet anknytningsärenden ökat då många har beviljats asyl i Sverige under de senaste två åren.³ Migrationsverket prognostiserar att antalet anknytningsärenden kommer att ligga på samma höga nivå under de kommande åren.⁴

Många av utlandsmyndigheterna finns i länder med omfattande korruption och verkar därmed i en riskutsatt miljö. Både visering till och uppehållstillstånd i Sverige har för många personer ett stort värde och det finns därför t.ex. risk för att personalen vid utlandsmyndigheterna utsätts för påtryckningar från sökanden som vill få gynnsamt beslut eller snabbare handläggning. Under de senaste åren har det blivit svårare att ta sig till Europa och Sverige för att söka asyl och detta kan öka sökandes vilja att betala eller utöva påtryckningar. Riksrevisionen har i tidigare granskningar pekat på att myndighetsbeslut som är av stor ekonomisk eller legal betydelse för sökande är riskområde för oegentligheter.⁵

¹ Dagens Nyheters webbplats (2016-12-06) Falsa visum utfärdade på svensk ambassad; Göteborgs-Postens webbplats (2008-02-08) Misstänkta mutor på ambassad; Sveriges Radios webbplats (2017-03-24) Misstankar om svarthandel med köplatser för uppehållstillstånd och Sveriges Televisions webbplats (2016-01-05) Godkände visum – misstänks för mutor.

² Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23 och uppgift från Migrationsverket, 2018-04-13. Antal ansökningar om uppehållstillstånd är antalet förstagångsansökningar i anknytningsärenden.

³ Migrationsverkets Årsredovisning 2017.

⁴ Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos maj 2018*. 2018-05-02.

⁵ Se bl.a. Riksrevisionen, *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*. RiR 2006:8 och Riksrevisionen, *Statliga myndigheters skydd mot korruption*. RiR 2013:2.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Ansaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är delat mellan utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet (UD) och Migrationsverket. I en statlig utredning om migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna från 2017 lyfts det fram att ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer på flera områden är oklar. Utredningen pekar också på att det inte finns ett tydligt markerat huvudansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.⁶ Enligt Riksrevisionen kan den oklara ansvarsfördelningen sannolikt också påverka skyddet mot oegentligheter negativt eftersom det kan uppstå oklarheter om vem som egentligen ansvarar för vad.

Oegentligheter inom migrationsverksamheten riskerar skada förtroendet för såväl utlandsmyndigheterna som den statliga förvaltningen i stort. Det är därför viktigt att utlandsmyndigheterna har ett betryggande skydd mot oegentligheter. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas. Granskningen omfattar främst utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket och i viss grad Regeringskansliets internrevision.

Granskningen har utgått från följande frågor:

Är skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ändamålsenligt när det gäller att:

1. Hantera risker för oegentligheter?
2. Förebygga oegentligheter?
3. Upptäcka oegentligheter?
4. Hantera anmälda fall av oegentligheter?

1.2.1 Avgränsningar

I granskningen avses med utlandsmyndigheter endast ambassader och konsulat.⁷ Utlandsmyndigheterna har flera uppdrag inom migrationsområdet. Granskningen omfattar endast hanteringen av viseringsärenden och uppehållstillståndsärenden av anknytningsskäl.

Granskningen har inte varit inriktad på att *upptäcka* faktiska fall av oegentligheter eller hur oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheterna hanteras inom rättsväsendet.

⁶ SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

⁷ Utlandsmyndigheter är beskickningar (ambassader), delegationer vid internationella organisationer och konsulat, se 1 kap. 2 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

1.2.2 Vad är oegentligheter?

Det finns många olika definitioner av begreppet oegentligheter. I granskningen utgår vi från Ekonomistyrningsverkets (ESV) definition: att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.⁸

Oegentligheter är ingen juridisk term utan ett samlingsbegrepp för flera olika oönskade beteenden, inklusive korruption, som får konsekvenser för myndigheters verksamhet eller anseenden. Sådana beteenden kan omfatta tagande och givande av muta, vänskapskorruption, jäv, otillbörlig påverkan, stöld, bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman och tjänstefel. Vissa av dessa beteenden är brottsliga och kan leda till fängelse.

1.3 Bedömningsgrunder

En viktig del i att upprätthålla förtroendet för den statliga förvaltningen är att statliga myndigheter har ett skydd mot oegentligheter. Regeringen fastslog i sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport 2013 om statliga myndigheters skydd mot korruption, att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behövde stärkas och att myndigheter bör inkludera risken för korruption i det löpande arbetet med att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll.⁹ I likhet med regeringen bedömde även riksdagen att den statliga förvaltningens arbete med att förebygga korruption behövde stärkas och betonade betydelsen av detta för samhällets och medborgarnas väl.¹⁰ Riksdagen har också ratificerat flera konventioner som handlar om att bekämpa korruption i den statliga förvaltningen.¹¹

ESV har i en vägledning för myndigheters arbete mot oegentligheter konkretiserat vilket delar som bör finnas i myndigheters interna styrning och kontroll för att de ska kunna förebygga och upptäcka oegentligheter. ESV:s vägledning tar sin utgångspunkt i de krav på intern styrning och kontroll som finns i myndighetsförordningen (2017:515) och bygger därutöver på internationella standarder och forskning.¹²

⁸ Ekonomistyrningsverket, *Vägledning: Oegentligheter och intern styrning och kontroll – Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*. ESV 2016:24.

⁹ Skr. 2012/13:167.

¹⁰ Bet. 2013/14:KU4, rskr. 2013/14:53.

¹¹ Prop. 1998/99:32, bet. 1998/99:JU16, rskr. 1998/99:167; prop. 2003/04:70, bet. 2003/04:JU21, rskr. 2003/04:223 och prop. 2006/07:74, bet. 2006/07:JU12, rskr. 2006/07:149.

¹² Ekonomistyrningsverket, *Vägledning: Oegentligheter och intern styrning och kontroll – Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*. ESV 2016:24.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

ESV lyfter i vägledningen fram att myndigheter behöver:

- *Hantera risker* för oegentligheter i sina verksamheter genom att genomföra riskanalyser och vidta åtgärder mot risker.
- *Förebygga* oegentligheter genom olika åtgärder.
- Rutiner för att *upptäcka* oegentligheter.
- En plan för att *hantera* oegentligheter.

Utlandsmyndigheterna ska inte tillämpa myndighetsförordningen.¹³

Riksrevisionen anser dock att det är rimligt att det finns tydliga krav på intern styrning och kontroll för utlandsmyndigheterna och har haft det som utgångspunkt i granskningen.

Ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är delat mellan utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket. Riksrevisionen har därför i framtagandet av granskningens bedömningsgrunder anpassat ESV:s vägledning till de särskilda organisatoriska förutsättningar som gäller för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Även Riksrevisionens tidigare granskningar om oegentligheter har legat till grund för framtagandet av bedömningsgrunderna.

Att kontrollera risker tar resurser från annan verksamhet och vad som ska ingå i ett skydd behöver därför utgå från vad som är rimliga krav eller rimlig säkerhet.¹⁴ Riksrevisionens bedömningar av skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna utgår därför från vad som är rimligt att förvänta sig utifrån myndigheternas uppdrag och resurser.

Det finns en stor variation bland de 60 utlandsmyndigheter som har migrationsverksamhet både vad gäller ärendetyp och ärendemängd samt den riskmiljö som finns i landet som de verkar i. Att undersöka hur skyddet fungerar på var och en av utlandsmyndigheterna är svårt inom en rimlig tidsgräns. Riksrevisionen har därför på en övergripande nivå bedömt om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas.

Nedan beskriver vi närmare våra bedömningsgrunder för varje granskningsfråga.

¹³ Riksrevisionens sammanställning av regelverket för intern styrning och kontroll vid utlandsmyndigheterna.

¹⁴ Se Ekonomistyrningsverket, *Vägledning: Oegentligheter och intern styrning och kontroll – Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*. ESV 2016:24.

1.3.1 Hantera risker för oegentligheter

En grundläggande del i en myndighets skydd mot oegentligheter är att *genomföra riskanalyser* för att få en översikt över vilka risker som finns i verksamheten. I riskanalysen ingår också att utforma åtgärder för att hantera de risker som inte kan accepteras.

Riksrevisionen anser det är rimligt att:

- utlandsmyndigheterna genomför riskanalyser inom migrationsverksamheten som omfattar relevanta risker
- utlandsmyndigheterna vidtar åtgärder för att hantera de risker som inte kan accepteras.

1.3.2 Förebygga oegentligheter

För att förebygga oegentligheter är det viktigt att det finns *riktlinjer* där ledningens syn på oegentligheter framgår. Riktlinjerna kan även fungera som stöd till anställda i hur de ska agera i frågor kring oegentligheter. För att riktlinjerna ska ha en förebyggande effekt bör det tydligt framgå vad som inte är tillåtet att göra samt vilka konsekvenser som följer av att riktlinjerna inte följs. Vidare behöver riktlinjerna vara kommunicerade, förankrade och lätta att ta del av för de anställda.

En annan del i det förebyggande arbetet är att anställda får *utbildning om oegentligheter* som utvecklar deras kompetens inom området.

Myndigheter kan också i sin handläggning av ärenden ha olika *kontrollrutiner som skyddar mot oegentligheter*. Detta kan t.ex. handla om att anställda roterar mellan olika arbetsuppgifter eller att ärenden föredras inför beslut, dvs. att en anställd inte ensam både handlägger och fattar beslut i ett ärende. Kontrollrutiner kan också handla om att skydda tillgångar som har stort värde, t.ex. pengar eller känslig information.

Riksrevisionen anser det är rimligt att:

- det finns kommunicerade riktlinjer och utbildning om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna
- det finns kontrollrutiner som säkerställer att handläggningen av migrationsärenden och tillgångar skyddas mot oegentligheter.

1.3.3 Upptäcka oegentligheter

En del i arbetet med att upptäcka oegentligheter är att myndigheter gör *löpande kontroller av verksamheten*. Löpande kontroller syftar till att upptäcka både oavsiktliga och avsiktliga fel i den löpande verksamheten. Det kan t.ex. handla om att kontrollera att de kontrollrutiner som finns i handläggningen av ärenden följs. Löpande kontroller kan också ha en förebyggande effekt då risken för att bli upptäckt kan motverka oegentligheter.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

En annan del är att det sker *efterhandskontroller av verksamheten*. Det kan t.ex. handla om att följa upp och analysera handlägningsstatistik eller att kontrollera att kontrollrutiner och löpande kontroller fungerar som avsett. Efterhandskontroller kan genomföras av den egna myndigheten eller av utomstående aktörer genom tillsyn eller inspektioner. På samma sätt som löpande kontroller kan även efterhandskontroller ha en förebyggande effekt.

En tredje del är att myndigheter har *rapporteringsvägar för misstankar om oegentligheter* så att både anställda och externa uppgiftslämnare vet vart de ska vända sig vid misstanke om eller upptäckt av oegentligheter.

Riksrevisionen anser det är rimligt att:

- det vid utlandsmyndigheterna genomförs löpande kontroller av migrationsverksamheten
- det vid utlandsmyndigheterna genomförs efterhandskontroller som är inriktade på att kontrollera att kontrollrutiner och löpande kontroller fungerar som avsett
- det finns rapporteringsvägar för uppgiftslämnare.

1.3.4 Hantera fall av oegentligheter

Att ha *rutiner för hur anmälningar om påstådda oegentligheter ska hanteras* är viktigt för att säkerställa att de hanteras och utreds på ett enhetligt och rättssäkert sätt. Av rutinerna bör det framgå vem eller vilka som ska utreda påståenden och vilken ansvarsfördelning som gäller om flera aktörer är inblandade. Det är också viktigt att den som utreder är oberoende i förhållande till det som utreds och har mandat och rätt kompetens.

Det är också viktigt att *lärdomar dras av inträffade oegentligheter*. Den information som framkommer i utredningar kan användas för att förbättra kontrollrutiner och därigenom stärka skyddet så att inte samma oegentlighet inträffar igen.

Riksrevisionen anser det är rimligt att:

- det finns rutiner som säkerställer att anmälningar om oegentligheter vid utlandsmyndigheterna hanteras på ett enhetligt och rättssäkert sätt
- de som genomför utredningar är oberoende, har mandat och relevant kompetens och att ansvarsfördelningen är tydlig
- det finns rutiner för hur lärdomar ska dras om oegentligheter inträffar.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Ann-Mari Skorpen och projektmedarbetarna Maja Rhodin Edlund och Johan van Eijsbergen. Anna-Karin Waldton, Miki Tomita Larsson och Jesper Fagerberg har deltagit i vissa delar av granskningen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

För att besvara granskningsfrågorna har vi genomfört intervjuer, dokumentstudier, aktgranskning och fallstudier vid tre utlandsmyndigheter.

Intervjuer har främst genomförts vid UD, Migrationsverket och vid tre utlandsmyndigheter. Dokumentstudierna har bl.a. omfattat styrande och stödande dokument på området samt utlandsmyndigheternas riskanalyser, verksamhetsplaner och UD-inspektörernas inspektionsrapporter. Aktgranskningen omfattar akter vid UD och Migrationsverket över anmälda påstådda oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheter för perioden januari 2014 till augusti 2017. Därutöver har Riksrevisionens rättsavdelning gått igenom vilket regelverk för intern styrning och kontroll som gäller vid utlandsmyndigheterna. För närmare beskrivning av de metoder som har använts, se bilaga 1 Metod och material.

Antikorruptionsrevisor Louise Brown har varit referensperson i granskningen och gett synpunkter på granskningsupplägget och utkast till granskningsrapport. Företrädare för UD, Justitiedepartementet, Migrationsverket och Regeringskansliets internrevision har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till granskningsrapport.

1.5 Disposition

I kapitel två beskrivs närmare migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. I kapitel tre till sex redovisas Riksrevisionens iakttagelser och dessa kapitel följer granskningens fyra frågor. I vart och ett av dessa kapitel redovisas inledningsvis Riksrevisionens bedömningsgrunder, och sist kommer en sammanfattande bedömning.

2 Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

I detta kapitel beskriver vi närmare migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

2.1 Utlandsmyndigheternas handläggning av migrationsärenden

Sverige har runt 100 utlandsmyndigheter och tillsammans med UD bildar de utrikesförvaltningen.¹⁵ Utlandsmyndigheterna har ett brett uppdrag och ska bl.a. bistå regeringen inom utrikes-, handels- och biståndspolitik samt bevaka och främja svenska intressen.¹⁶ 60 utlandsmyndigheter har uppdrag inom migrationsområdet, vilket bl.a. omfattar handläggning av viserings- och uppehållstillståndsärenden.¹⁷ Visering krävs för många icke-EU-medborgare som ska åka på kortare vistelser till Sverige eller Schengenområdet för att t.ex. turista, besöka familj eller för affärsresor. För personer som vill flytta till närstående i Sverige krävs ofta uppehållstillstånd.¹⁸

Utlandsmyndigheterna fattar beslut i viseringsärenden medan Migrationsverket beslutar i uppehållstillståndsärenden.¹⁹ Utlandsmyndigheternas roll i handläggningen av uppehållstillståndsärenden är bl.a. att ta emot ansökningar och genomföra intervjuer med den sökande och kontrollera ansökningshandlingar.²⁰ Totalt är cirka 200 årsarbetskrafter sysselsatta inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.²¹

2.1.1 Antalet migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna har ökat
År 2017 beslutade utlandsmyndigheterna i 247 000 viseringsärenden och deltog i handläggningen av runt 36 000 uppehållstillståndsärenden.

¹⁵ Se 3 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹⁶ Se 3 kap. förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

¹⁷ Se 3 kap. 9 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

¹⁸ För många personer krävs också uppehållstillstånd för arbete eller studier i Sverige. I granskningen ingår endast uppehållstillståndsärenden för anknytning till närstående.

¹⁹ Se 5 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716) och EUT L 243, 15.9.2009, s. 1–58 (viseringskodex).

²⁰ SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

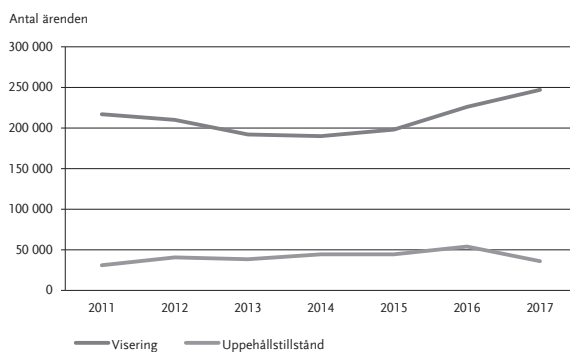
²¹ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Av diagram 1 framgår att uppehållstillståndsärenden ökade kontinuerligt mellan 2011 och 2016, med motsvarande 78 procent. År 2017 minskade dock antalet något. Viseringsärendena har stadigt ökat sedan 2014.

Ökningen av uppehållstillståndsärenden mellan 2011 och 2016 skedde främst vid utlandsmyndigheter i Mellanöstern/Nordafrika och beror på konflikten i Syrien och närliggande områden.²²

Diagram 1 Antal beslutade viseringsärenden och antalet inkomna uppehållstillståndsärenden vid utlandsmyndigheterna, 2011–2017



Källa: Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23 och uppgift från Migrationsverket, 2018-04-13.

Kommentar: Antalet inkomna uppehållstillståndsärenden är antalet inkomna förstagångsansökningar om uppehållstillstånd av anknytningsskäl.

2.1.2 Migrationsverksamheten varierar mellan utlandsmyndigheter

Utlandsmyndigheterna handlägger ofta både viserings- och uppehållstillståndsärenden, men en ärendetyp kan dominera och antal ärenden kan variera. Utlandsmyndigheter i Asien/Oceanien handlägger t.ex. betydligt fler viseringsärenden än myndigheter i andra regioner medan utlandsmyndigheter i Mellanöstern/Nordafrika och Afrika handlägger fler uppehållstillståndsärenden.²³

²² Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

²³ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23 och uppgift från Migrationsverket, 2018-04-13.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Vissa utlandsmyndigheter har även stora säsongsvariationer i ärendemängd. Det finns även skillnad i hur resurskrävande handläggningen är. I vissa länder i främst Afrika och Mellanöstern är förekomsten av falska handlingar hög, och då krävs en betydande arbetsinsats för att granska handlingarnas giltighet. Vidare kräver avslagsbeslut på viseringsansökningar en större arbetsinsats än beviljande beslut, eftersom ett avslag ska motiveras.²⁴

Det skiljer sig också i hur utlandsmyndigheterna organiserar sin migrationsverksamhet. Utlandsmyndigheter med stor verksamhet har egna migrationssektioner där personalen arbetar enbart med migrationsärenden. Vid myndigheter med mindre verksamhet ingår ofta migrationsverksamheten i en sektion med flera andra verksamhetsområden och personalen arbetar inte uteslutande med migrationsärenden.²⁵

2.1.3 Utlandsmyndigheternas resurser har inte följt ärendeutvecklingen

Statskontoret har kartlagt kostnaden för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och uppskattar att den 2016 uppgick till 244 miljoner kronor och att den har varit relativt konstant under perioden 2011–2016.²⁶

Statskontoret konstaterar att fördelningen av resurser till vissa utlandsmyndigheter inte har följt ärendeökningen. Trots att antalet upphållstillståndsärenden mellan 2013 och 2014 mer än fördubblades vid utlandsmyndigheter i Mellanöstern/Nordafrika ökade resurserna inte i samma takt. Först 2016 hade resurserna till dessa utlandsmyndigheter fördubblats.²⁷

2.2 Både utsänd och lokalanställd personal arbetar inom migrationsverksamheten

Inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna arbetar både UD-utsända migrationshandläggare och lokalanställda migrationsassistenter. Vid vissa utlandsmyndigheter arbetar även Migrationsverkets migrationssambandsmän.²⁸

2.2.1 UD-utsända migrationshandläggare

Vid utlandsmyndigheterna arbetar runt 25–30 personer som migrationshandläggare. Migrationshandläggarna är anställda av UD på två-årskontrakt med möjlighet till förlängning. UD sänder också årligen ut cirka 35

²⁴ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

²⁵ Riksrevisionens sammanställning av utlandsmyndigheternas arbetsordningar.

²⁶ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

²⁷ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

²⁸ Se 2 kap. 5 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

förstärkningshandläggare på korttidskontrakt till myndigheter med stor migrationsverksamhet. De flesta handläggarna är under sin tjänstgöringstid vid utlandsmyndigheten tjänstlediga från Migrationsverket. Handläggarnas huvudsakliga uppgift är att handlägga och fatta beslut i viseringsärenden. Vissa ordinarie handläggare är även chef för migrationssektionen. Utlandsmyndigheter med liten migrationsverksamhet har ofta inte någon utsänd migrationshandläggare, utan istället ansvarar annan utsänd personal för verksamheten.²⁹

2.2.2 Lokalanställd personal inom migrationsverksamheten

Vid utlandsmyndigheterna arbetar runt 170 lokalanställda som migrationsassistenter och de är anställda av utlandsmyndigheten.³⁰ Arbetsuppgifterna är främst att bereda viseringsärenden inför beslut och att genomföra intervjuer med sökande i uppehållstillståndsärenden.

2.2.3 Migrationssambandsmän som är utsända av Migrationsverket

Vissa utlandsmyndigheter har även migrationssambandsmän som är utsända av Migrationsverket. År 2017 fanns tio utsända sambandsmän.³¹

Migrationssambandsmännen har individuella uppdragsbeskrivningar, med tyngdpunkt på omvärldsbevakning eller arbetsledning. År 2017 hade sex sambandsmän ett arbetsledande uppdrag och fyra hade ett omvärldsbevakande uppdrag. Samtliga sambandsmän har även i uppdrag att ge stöd till de utlandsmyndigheter som ingår i respektive sambandsmans region.³² Innan Migrationsverket sänder ut en sambandsman samråder myndigheten med UD om ortsplacering och typ av uppdrag.³³

²⁹ Intervju vid UD, 2018-01-19 och 2018-01-29.

³⁰ Se 1 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2010:5) om lokala anställningar vid utlandsmyndigheterna och e-post från UD, 2018-04-12. Uppgiften om antalet lokalanställda migrationsassistenter avser årsarbetskrafter.

³¹ Dokument från Migrationsverket, 2017-05-08: Uppdragsbeskrivning migrationssambandsman med omvärldsbevakande och arbetsledande uppdrag. År 2017 hade Migrationsverket även fem återvändandesambandsmän vid olika utlandsmyndigheter samt två utsända migrationssambandsmän som inte var stationerade på utlandsmyndigheter. Dessa sambandsmän arbetar inte med handläggningen av viserings- och uppehållstillståndsärenden vid utlandsmyndigheterna.

³² Dokument från Migrationsverket, 2017-05-08: Uppdragsbeskrivning migrationssambandsman med omvärldsbevakande och arbetsledande uppdrag.

³³ Regeringskansliet (UD) (promemoria 2016-11-28) *Personal på utlandsmyndighet med annan huvudman än UD* och Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-01-16) *Överenskommelse mellan UD och Migrationsverket gällande personal som Migrationsverket placerar på utlandsmyndigheterna.*

2.3 Handläggningen av migrationsärenden

Nedan redovisas de huvudsakliga momenten i handläggningen av uppehållstillstånds- och viseringsärenden, se figur 1 respektive figur 2.

Sökande som vill ansöka om uppehållstillstånd kan antingen lämna in sin ansökan vid en utlandsmyndighet eller elektroniskt via Migrationsverkets webbplats.³⁴

Figur 1 De huvudsakliga momenten i handläggningen av uppehållstillståndsärenden

Ansökan lämnas vid utlandsmyndighet	Ansökan lämnas via Migrationsverkets webbplats
Vid flera utlandsmyndigheter måste sökande boka tid för inlämnande av ansökan.	Sökande lämnar in ansökan och betalar avgiften. Migrationsverket bedömer behov av utredning och därefter bokar sökande tid vid utlandsmyndighet.
Sökande besöker utlandsmyndigheten och lokalanställda tar emot ansökan, avgift, handlingar, tar upp biometri och registrerar uppgifterna.	Sökande besöker utlandsmyndigheten och lokalanställda tar emot handlingar, tar upp biometri och registrerar uppgifterna.
Lokalanställda intervjuar sökande och granskar handlingar. Som stöd för intervjun finns Migrationsverkets intervju mallar.	Lokalanställda intervjuar sökande enligt instruktioner från Migrationsverket och granskar handlingar.
Migrationsverket tar över ärendet och fattar beslut. Ytterligare utredningsinsatser vid utlandsmyndigheten kan bli aktuellt innan beslut.	
Utlandsmyndigheten informerar sökanden om beslutet. Om ansökan beviljas hämtar den sökande ett uppehållstillståndskort vid utlandsmyndigheten.	

³⁴ Ett antal honorärkonsulat genomför idag vissa förvaltningsuppgifter i uppehållstillståndsärenden genom att de tar emot ansökningar och genomför intervjuer med sökande. UD har beslutat att migrationsverksamheten vid honorärkonsulaten under 2018 ska upphöra och därför är inte honorärkonsulatens uppgifter i handläggningen av uppehållstillståndsärenden inkluderad i figur 1.

Det finns tre sätt för sökande att lämna in en viseringsansökan: vid en utlandsmyndighet, elektroniskt via Migrationsverkets webbplats³⁵ eller via den externa tjänsteleverantören VFS-Global.³⁶

Figur 2 De huvudsakliga momenten i handläggningen av viseringsärenden

Ansökan lämnas vid utlandsmyndighet	Ansökan lämnas via Migrationsverkets webbplats	Ansökan lämnas vid VFS-Global
Vid flera utlandsmyndigheter måste sökande boka tid för inlämnande av ansökan.	Sökande lämnar in ansökan, betalar avgiften och bokar tid vid utlandsmyndighet.	Vid vissa av VFS-Globals kontor måste sökande boka tid för inlämnande av ansökan.
Sökande besöker utlandsmyndigheten och lokalanställda tar emot ansökan, avgift, handlingar, tar upp biometri, genomför i vissa fall en intervju med sökande och registrerar uppgifterna.	Sökande besöker utlandsmyndigheten och lokalanställda tar emot handlingar, tar upp biometri, genomför i vissa fall en intervju med sökande och registrerar uppgifterna.	Sökande besöker VFS-Global som tar emot ansökan, avgift, handlingar, tar upp biometri. Ansökan skickas till utlandsmyndigheten.
Lokalanställda granskar handlingar.	Lokalanställda granskar handlingar.	Lokalanställda registrerar ansökan, granskar handlingar och genomför i vissa fall en intervju med sökande.
Utsänd personal fattar beslut. Om ansökan beviljas fästs ett viseringsmärke i den sökandes pass.		
Den sökande hämtar beslutet vid utlandsmyndigheten.	Den sökande hämtar beslutet vid utlandsmyndigheten.	Den sökande hämtar beslutet vid VFS-Global.

2.4 Ansvarsfördelningen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Ansaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är delat mellan utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna ansvarar för sin egen verksamhet och handläggningen av migrationsärenden medan UD ansvarar för att styra, utveckla och finansiera verksamheten. Migrationsverket ansvarar för verksamhets- och processtöd i handläggningen av migrationsärenden.

³⁵ Migrationsverkets webbplats (2017-04-13) Ansökan på webben för att besöka Sverige. Vid fem utlandsmyndigheter kan sökande lämna in ansökningar elektroniskt via Migrationsverkets webbplats.
³⁶ 27 av de 54 utlandsmyndigheter som handlägger viseringsärenden har avtal med tjänsteleverantören VFS-Global (e-post från UD, 2018-04-12 och uppgift från UD, 2018-05-09).

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

2.4.1 Utlandsmyndigheternas ansvar

Utlandsmyndigheternas ansvar för migrationsverksamheten regleras i viseringskodexen³⁷ och förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Utlandsmyndighetschefernas ansvar och uppgifter framgår av utrikesrepresentationens instruktion och i UD:s föreskrifter. Av utrikesrepresentationens instruktion framgår att chefen för en utlandsmyndighet ansvarar för myndighetens verksamhet.³⁸ Vidare ska chefen bl.a. se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den samt främja goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla medarbetarnas kunskaper, färdigheter och erfarenheter.³⁹

Varje utlandsmyndighet ska upprätta en arbetsordning, som ska fastställas av chefen för utlandsmyndigheten. Arbetsordningen ska bl.a. innehålla uppgifter om myndighetens verksamhet och organisation, arbetsuppgifternas fördelning och beslutsordning.⁴⁰ Chefen för en utlandsmyndighet kan delegera ansvar och uppgifter till personalen vid utlandsmyndigheten, t.ex. ansvaret för att leda arbetet inom migrationsverksamheten.⁴¹

Chefen för en utlandsmyndighet ska även efter samråd med Regeringskansliet och med beaktade av tilldelade resurser fastställa en verksamhetsplan för myndigheten, följa upp verksamheten och analysera resultatet.⁴²

2.4.2 UD:s ansvar

Av utrikesrepresentationens instruktion framgår att utlandsmyndigheterna i administrativt hänseende är direkt underställda Regeringskansliet.⁴³ I praktiken innebär det att UD bl.a. beslutar om utlandsmyndigheternas budget, den utsända personalen vid utlandsmyndigheterna, fastighetsfrågor och säkerhetsskydd.

Utlandsmyndigheterna finansieras från UD:s anslag

Utlandsmyndigheterna har inte egna anslag utan finansieras från Regeringskansliets (UD:s) anslag.⁴⁴ Anslaget omfattar även

³⁷ EUT L 243, 15.9.2009, s. 1–58.

³⁸ 2 kap. 7 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

³⁹ 2 kap. 9 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁴⁰ Se 2 kap. 12 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och 1 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutande rätt vid utlandsmyndigheterna.

⁴¹ Jmf 2 kap. 13 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutande rätt vid utlandsmyndigheterna.

⁴² 2 kap. 8 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁴³ 1 kap. 6 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁴⁴ Anslag 4:1 Regeringskansliets m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, förutom den del som handlar om Migrationsverket verksamhets- och processtöd till utlandsmyndigheterna. Denna del finansieras av Migrationsverkets anslag.⁴⁵

UD får meddela föreskrifter för utlandsmyndigheterna

Av utrikesrepresentationens instruktion framgår att Regeringskansliet får meddela styrande föreskrifter om utlandsmyndigheternas organisation och verksamhet.⁴⁶ Det är UD som på Regeringskansliets vägnar beslutar om föreskrifterna.⁴⁷ I tillägg till föreskrifter styr UD även genom riktlinjer. Därutöver finns stödjande dokument i form av bl.a. vägledningar.⁴⁸

UD inspekterar utlandsmyndigheterna

Av utrikesrepresentationens instruktion framgår att Regeringskansliet utövar tillsyn över utlandsmyndigheterna.⁴⁹ Tillsynen utövas främst av UD:s inspektörer som årligen inspekterar ett antal utlandsmyndigheter.⁵⁰ Av föreskriften om inspektörernas verksamheter framgår att Migrationsverket bör delta vid inspektion av en utlandsmyndighet där migrationsfrågor är betydande.⁵¹

2.4.3 Migrationsverkets ansvar

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör bl.a. uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering.⁵² I myndighetens uppgifter ingår också att bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet.⁵³ Detta stöd består av utsända migrationssambandsmän, en backoffice-grupp där hemmastationerade migrationssambandsmän ingår, en handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna, Migrationsverkets cirkulär för utlandsmyndigheterna och viss utbildning av personal som arbetar inom migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket tillhandahåller också funktionsspecifikt IT-stöd och ärendehanteringssystem.⁵⁴ Migrationsverket är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifterna i ärendehanteringssystemen och ansvarar för att bedöma vilken

⁴⁵ Anslag 1:1 Migrationsverket under utgiftsområde 8 Migration.

⁴⁶ Se 4 kap. 3 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁴⁷ Se 6 § 3 Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2016:8) med arbetsordning för Regeringskansliet.

⁴⁸ Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-08-07) *Utrikesförvaltningens regelverk: en kort sammanfattning*.

⁴⁹ 4 kap. 1 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁵⁰ Intervju vid UD, 2018-01-19.

⁵¹ 9 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet, senast ändrad genom UF 2017:5.

⁵² Se 1 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁵³ Se 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁵⁴ SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

tillgång till uppgifter i systemen som personalen vid utlandsmyndigheterna ska ha. Migrationsverket har även tillsynsansvar över all användning av systemen och ska tillse att personal inte missbrukar sin behörighet till systemen.⁵⁵

Migrationsverket bistår också UD i rekrytering av utsända migrationshandläggare och förstärkare. Myndigheten deltar även vid vissa av UD-inspektörernas inspektioner.⁵⁶

2.5 Utredningar har föreslagit ansvarsflytt

Flera utredningar har under åren utrett ansvarsfördelningen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och flertalet har ansett att Migrationsverket bör få huvudansvaret för migrationsverksamheten.⁵⁷

År 2017 presenterade Ansvarsutredningen (SOU 2017:14) sitt betänkande och även denna utredning föreslår att huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör ligga på Migrationsverket. Utredningen menar att samspelet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna uppvisar funktionsbrister och därför behöver förbättras. Utredningen anser också att ansvarsfördelningen i vissa delar är oklar och behöver förtydligas.⁵⁸ Som ett led i regeringens beredning av betänkandet fick Statskontoret i uppdrag att bl.a. bedöma kostnadseffektiviteten i de förslag som utredningen lämnade. Även Statskontoret föreslår att Migrationsverket bör få huvudansvar för migrationsverksamheten.⁵⁹

Ansvarsutredningens och Statskontorets förslag är fortfarande under beredning i Regeringskansliet.

⁵⁵ Uppgift från Migrationsverket, 2018-05-09.

⁵⁶ SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

⁵⁷ Se SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

⁵⁸ SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

⁵⁹ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

3 Hantera risker för oegentligheter

En grundläggande del i en myndighets skydd mot oegentligheter är att *genomföra riskanalyser* för att få en översikt över de risker som finns i verksamheten och utforma åtgärder för att hantera de risker som inte kan accepteras.

Vi har därför undersökt om utlandsmyndigheterna har genomfört riskanalyser inom migrationsverksamheten och om det av analyserna framgår vilka åtgärder som ska vidtas för att motverka identifierade oegentlighetsrisker.

3.1 Riskanalyser infördes 2017

Utlandsmyndigheterna har fram till nyligen inte genomfört riskanalyser inom migrationsverksamheten utan fick detta uppdrag av UD först i oktober 2017.⁶⁰ Det som föranledde UD:s krav på riskanalyser var bl.a. att det stora inflödet av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna lett till fler risker inom migrationsverksamheten.⁶¹

Sedan 2016 har utlandsmyndigheterna även haft i uppdrag att göra riskanalyser på det ekonomiadministrativa området,⁶² och sedan flera år tillbaka genomför myndigheterna även hot- och riskanalyser som är inriktade på utlandsmyndigheternas person-, informations-, infiltrations- och tillträdesskydd.⁶³ På sikt är planen att utlandsmyndigheternas riskanalyser ska omfatta all verksamhet vid myndigheterna.⁶⁴

3.1.1 Riskanalyserna varierar i kvalitet

Eftersom utlandsmyndigheterna först nyligen har fått i uppdrag att genomföra riskanalyser inom migrationsverksamheten har Riksrevisionen inte granskat dessa närmare. Riksrevisionen har däremot gått igenom riskanalyser på det ekonomiadministrativa området för de 60 utlandsmyndigheter som har migrationsverksamhet. Dessa analyser utgår från samma vägledning och mall som används för riskanalyser inom migrationsverksamheten och det går därför att få en uppfattning om utlandsmyndigheternas arbete med riskanalyser.

⁶⁰ Dokument från UD, 2018-01-12: *Riskanalys inom migrationsverksamheten*.

⁶¹ Intervju vid UD, 2018-01-19.

⁶² Regeringskansliet (UD) (promemoria 2016-01-22) *Verksamhetsplan för utrikesförvaltningen 2016*.

⁶³ Se Regeringskansliets föreskrifter (UF 2011:6) om säkerhet och skydd vid utlandsmyndigheterna.

⁶⁴ Intervju vid UD, 2017-10-19(a) och 2018-01-19.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

43 av dessa 60 utlandsmyndigheter hade gjort riskanalyser i augusti 2017. Anledningen till att inte alla hade gjort riskanalyser beror enligt UD bl.a. på personalförändringar vid vissa av utlandsmyndigheterna.⁶⁵

Genomgången av riskanalyserna visar att kvaliteten varierade och att många var på en övergripande nivå. Endast ett fåtal utlandsmyndigheter hade använt sig av den mall som UD tillhandahållit för uppställning och dokumentation av analyserna. I de flesta riskanalyser togs oegentlighetsrisker upp och åtgärder för att hantera riskerna, men av dokumentationen framgick det inte alltid om åtgärderna redan var genomförda eller om de skulle genomföras och i så fall när.⁶⁶

3.1.2 UD planerar att följa upp riskanalyserna stegvis

När utlandsmyndigheterna 2016 fick i uppdrag att genomföra riskanalyser på det ekonomiadministrativa området vidtog UD flera olika åtgärder för att stödja utlandsmyndigheterna.⁶⁷ Departementet tog bl.a. fram en vägledning om intern styrning och kontroll inom ekonomiadministrationen vid utlandsmyndigheterna och en mall för hur riskanalysen skulle ställas upp och dokumenteras.⁶⁸ Under 2016 och 2017 genomförde UD även utbildningar i att genomföra riskanalyser för administrativt ansvariga vid utlandsmyndigheterna. År 2017 genomfördes utbildningar för annan utsänd personal och utlandsmyndighetschefer.⁶⁹ Även när det gäller arbetet med riskanalyserna inom migrationsverksamheten har UD gett visst stöd.⁷⁰

UD uppger att departementet inte kommer att följa upp samtliga utlandsmyndigheters riskanalyser, varken på det ekonomiadministrativa området eller inom migrationsverksamheten. I stället kommer arbetet med riskanalyserna ske stegvis som del av en pågående läroprocess. Departementet kommer i ett första steg att begära in några riskanalyser inom migrationsverksamheten för att följa upp om myndigheterna är på rätt väg. Uppföljningen syftar också till att utveckla UD:s metodstöd till myndigheterna och för att se om det finns några riskområden som UD bör följa upp.⁷¹

⁶⁵ Intervju vid UD, 2017-10-19(a).

⁶⁶ Riksrevisionens sammanställning av utlandsmyndigheternas riskanalyser på det ekonomiadministrativa området.

⁶⁷ Intervju vid UD, 2017-10-19(a).

⁶⁸ Regeringskansliet (UD) (september 2016) *Vägledning: Intern styrning och kontroll vid utlandsmyndigheter. Riskanalys och attestkedja* och dokument från UD: 2017-08-23, Mall för riskanalys på det ekonomiadministrativa området.

⁶⁹ Intervju vid UD, 2017-10-19(a).

⁷⁰ Intervju vid UD, 2018-01-19.

⁷¹ Intervju vid UD, 2018-01-19 och 2018-02-27 samt möte vid UD, 2018-04-17.

3.2 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Utlandsmyndigheterna har nyligen fått i uppdrag av UD att genomföra riskanalyser inom migrationsverksamheten. Riksrevisionen anser att detta på sikt kan stärka utlandsmyndigheterna i deras arbete med att hantera de risker som finns inom migrationsverksamheten.

En genomgång av utlandsmyndigheternas riskanalyser på det ekonomiadministrativa området visar emellertid att många riskanalyser ännu inte håller tillräcklig kvalitet. UD har gett stöd till utlandsmyndigheterna i arbetet med riskanalyserna, men Riksrevisionens bedömning är att ytterligare stöd krävs för att analyserna ska kunna bli ett effektivt verktyg för att hantera risker. UD bör följa upp samtliga riskanalyser för att få en översikt över vilket stöd som utlandsmyndigheterna behöver. En sådan uppföljning skulle sannolikt också på sikt ge UD en översikt över vilka gemensamma risker som finns vid utlandsmyndigheterna och därmed även underlag för departementets styrning av migrationsverksamheten.

4 Förebygga oegentligheter

För att förebygga oegentligheter är det viktigt att det finns *riktlinjer* för anställda där ledningens syn på oegentligheter framgår. Riktlinjerna kan även ge stöd till anställda i hur de ska agera i frågor kring oegentligheter. Vidare bör det framgå vad som inte är tillåtet att göra och vilka konsekvenser som följer av att riktlinjerna inte följs. Ytterligare en del i det förebyggande arbetet är att anställda får *utbildning* om oegentligheter. Därutöver behöver det finnas *kontrollrutiner* i handläggningen av ärenden och för skydd av tillgångar i verksamheten.

I granskningen har vi undersökt närmare om det finns kommunicerade riktlinjer och utbildning om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna samt vilka kontrollrutiner som finns.

4.1 Det finns riktlinjer och vägledningar om oegentligheter

Riksrevisionen har gått igenom UD:s styrande och stödjande dokument som handlar om att förebygga oegentligheter. Genomgången visar att UD har tagit fram både etiska riktlinjer och en vägledning om utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter. UD har även beslutat om användning av Migrationsverkets ärendehanteringssystem och en vägledning om detta. Riktlinjerna och vägledningarna gäller för samtliga personalkategorier vid utlandsmyndigheterna.⁷² Dokumenten finns på svenska och engelska och är tillgängliga på UD:s intranät, som all personal vid utlandsmyndigheterna har tillgång till.⁷³

Det framgår tydligt av de etiska riktlinjerna vad inställningen till oegentligheter är. I riktlinjerna tas bl.a. upp att Sverige i det internationella samarbetet aktivt arbetar för att bekämpa korruption och att utlandsmyndigheterna har en viktig roll i detta arbete samt att det ska fästas särskild uppmärksamhet så att korruption inte förekommer inom bl.a. den författningsreglerade verksamheten.⁷⁴ I UD:s vägledning om utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter finns en tydlig definition av oegentligheter och oegentligt beteende.⁷⁵

⁷² Regeringskansliet (UD) (protokoll 2012-02-08) *Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring*; Regeringskansliet (UD) (bilaga till beslut 2017-05-10) *Vägledning för utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter*. Vägledningen har sedan den togs fram 2016 uppdaterats tre gånger, senast i maj 2017 (intervju vid UD, 2018-01-12 (b)) och Regeringskansliet (UD) (protokoll 2014-10-23) *Användning av Migrationsverkets informationssystem*.

⁷³ Dokument från UD, 2018-01-12: Utskrifter från Klaranätet och e-post från UD, 2018-03-27.

⁷⁴ Regeringskansliet (UD) (protokoll 2012-02-08) *Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring*.

⁷⁵ Regeringskansliet (UD) (bilaga till beslut 2017-05-10) *Vägledning för utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter*.

Riksrevisionen konstaterar att viktiga områden, som användningen av Migrationsverkets ärendehanteringssystem⁷⁶ och jäv,⁷⁷ finns i vägledningarna. Bestämmelserna om jäv tas dock upp på en övergripande nivå.⁷⁸

Vidare konstaterar Riksrevisionen att det framgår av både riktlinjerna och vägledningarna vilka konsekvenser som kan bli aktuella om de inte följs.⁷⁹

4.2 Personalen får utbildning om oegentligheter

Både UD, utlandsmyndigheterna och Migrationsverket anordnar utbildning för utsänd och lokalanställd personal. Granskningen visar att för den utsända personalen finns det ett ganska stort utbildningspaket, som bl.a. omfattar oegentligheter. Den lokalanställda personalen får dock inte en lika systematisk utbildning om oegentligheter.

4.2.1 Utsänd personal får systematisk utbildning

UD genomför varje år utbildningar för personal som ska tjänstgöra vid en utlandsmyndighet och för den personal som ska arbeta inom migrationsverksamheten ges tre olika utbildningar:

- En översiktsutbildning som på en övergripande nivå tar upp utlandsmyndigheternas uppdrag, verksamhet och organisation. Utbildningen ges årligen vid fem tillfällen och är obligatorisk för all UD-

⁷⁶ I Migrationsverkets ärendehanteringssystem finns personuppgifter, varav vissa är känsliga. Uppgifterna i systemen omfattas dessutom av bestämmelser om sekretess. De som använder systemen har en skyldighet att beakta personuppgiftslagens (1998:204) krav. En otillåten användning av systemen kan även utgöra dataintrång, se 4 kap. 9 c § brottsbalken (1962:700). Se även personuppgiftslagen och Datainspektionen, *Datainspektionens allmänna råd, Säkerhet för personuppgifter*, reviderad i november 2008. Fr.o.m. den 25 maj 2018 gäller General Data Protection Regulation (GDPR) 2016/679 istället för personuppgiftslagen.

⁷⁷ Enligt förvaltningslagen (1986:223) får den som är jävig, dvs. har en anknytning till ärendet som kan påverka handläggningens objektivitet, inte delta i handläggningen av ärendet, se 12 § förvaltningslagen. Förvaltningslagens bestämmelser om jäv är ett uttryck för den grundlagsfästa objektivitetsprincipen, se 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152). Principen innebär att bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beaktas allas likhet inför lagen samt iakttas saklighet och opartiskhet. Jäv kan leda till stor förtroendeskada samt kan utgöra grund för tjänstefel och vara brottsligt, se 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700). Fr.o.m. den 1 juli 2018 gäller förvaltningslagen (2017:900) istället för förvaltningslagen (1986:223).

⁷⁸ Regeringskansliet (UD) (bilaga till beslut 2017-05-10) *Vägledning för utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter* och Regeringskansliet (UD) (protokoll 2014-10-23) *Användning av Migrationsverkets informationssystem*.

⁷⁹ Regeringskansliet (UD) (protokoll 2012-02-08) *Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring*; Regeringskansliet (UD) (bilaga till beslut 2017-05-10) *Vägledning för utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter* och Regeringskansliet (UD) (protokoll 2014-10-23) *Användning av Migrationsverkets informationssystem*.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

utsänd personal inför deras första utlandsstationering. Personal som sänds ut av andra myndigheter, t.ex. Migrationsverket, kan också gå den.

- En grundutbildning i migration för personal som ska ha första- eller andrahandsansvar för migrationsverksamheten vid en utlandsmyndighet. Den ges årligen vid tre utbildningstillfällen och handlar om regelverket kring och handläggningen av migrationsärenden.
- En utbildning till nya utlandsmyndighetschefer som ges vid ett utbildningstillfälle per år och handlar om utlandsmyndigheternas uppdrag och ansvar.⁸⁰

Av utbildningsmaterialet framgår att UD:s etiska riktlinjer, UD:s vägledning för utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter, förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. jäv, serviceskyldighet och bemötande samt risker för oegentligheter tas upp vid dessa utbildningar. I grundutbildningen i migration ingår även vad som inte tillåtet att göra i Migrationsverkets ärendehanteringssystem.⁸¹

I tillägg till de utbildningar som ges till utsända träffas samtliga utlandsmyndighetschefer årligen under en chefsvecka. Chefsveckan 2016 hade särskild fokus på ekonomiska oegentligheter och UD:s arbete för att motverka korruption. Chefsveckan 2017 handlade bl.a. om intern styrning och kontroll.⁸²

UD har också en e-utbildning i antikorrupktion

Förutom de utbildningar som UD ger i Sverige till utsänd personal har departementet även sedan 2015 en e-utbildning om antikorrupktion som riktar sig till all personal inom Sida, UD och utlandsmyndigheterna. Utbildningen finns på svenska, engelska, franska och spanska och all personal vid utlandsmyndigheterna har tillgång till den via UD:s intranät.⁸³

Utbildningen är främst inriktad på utlandsmyndigheternas biståndsverksamhet, men den tar också upp vissa etiska dilemman som kan uppstå inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet.⁸⁴ Utbildningen är inte obligatorisk, men personalen uppmanas att gå den.⁸⁵ Vid de tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt var det ingen av de lokalanställda eller de utsända migrationshandläggarna som uppgav att de hade

⁸⁰ E-post från UD, 2017-06-21 och dokument från UD, 2017-06-27: Program för UD:s utbildningar.

⁸¹ Riksrevisionens sammanställning av UD:s utbildningsmaterial och e-post från UD, 2017-10-12.

⁸² Uppgift från UD, 2018-05-09.

⁸³ Intervju vid UD, 2018-01-29 och e-post från UD, 2018-04-12.

⁸⁴ Dokument från UD, 2018-01-30: *Antikorrupktion DETALJMANUS, version 12*.

⁸⁵ Intervju vid UD, 2018-01-29.

gått utbildningen.⁸⁶ Det kan tyda på att UD:s e-utbildning ännu inte är riktigt känd bland personalen vid utlandsmyndigheterna eller ges prioritet.

4.2.2 Utlandsmyndigheternas utbildning varierar i frekvens

Även utlandsmyndigheterna kan ge utbildning om oegentligheter för sin personal. För att få en uppfattning om i vilken omfattning som sådan utbildning ges har Riksrevisionen gått igenom utlandsmyndigheternas verksamhetsplaner för perioden 2013–2017. Genomgången visar att många utlandsmyndigheter genomförde utbildning för personalen i antingen tjänstemannarollen, etik eller oegentligheter under perioden, men bara ett fåtal genomförde flera sådana utbildningar.⁸⁷

Vid de tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt uppgav utlandsmyndighetscheferna att UD:s etiska riktlinjer och frågor om oegentligheter hade tagits upp och diskuterats vid myndigheternas senaste planeringsdagar.⁸⁸ Dessa utlandsmyndigheter har dock under senare år haft erfarenhet av att hantera oegentligheter, och utbildningarna var troligen därför en av de åtgärder som vidtogs efter att oegentligheterna upptäcktes.

4.2.3 Migrationsverket ger också viss utbildning

Migrationsverket anordnar videoutbildningar och regionala utbildningar för både lokalanställd och utsänd personal som arbetar inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Det är de utsända migrationssambandsmännen som tillsammans med Migrationsverket i Sverige anordnar de regionala utbildningarna och de riktar sig vanligen till de utlandsmyndigheter som ingår i respektive sambandsmans region. Respektive utlandsmyndighet bestämmer själv om personal vid myndigheten ska delta vid utbildningarna.⁸⁹

Migrationsverkets utbildningar handlar främst om handläggarrelaterade frågor men myndigheten ger också utbildning om tjänstemannarollen, där frågor om oegentligheter tas upp.⁹⁰ I utbildningar om tjänstemannarollen ingår även

⁸⁶ Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-20(a), 2017-09-20(b), 2017-09-21(a) och 2017-09-21(b); intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-29(a), 2017-11-29(b), 2017-11-29(c), 2017-11-30(a), 2017-11-30(b) och 2017-11-30(c) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-23, 2018-01-25(a), 2018-01-25(b) och 2018-01-25(c).

⁸⁷ Riksrevisionens sammanställning av utlandsmyndigheternas verksamhetsplaner för åren 2013–2017.

⁸⁸ Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-18; intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-27 och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-22.

⁸⁹ Intervju vid Migrationsverket, 2017-12-19.

⁹⁰ Intervju vid Migrationsverket, 2017-12-19.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

utbildning om regler för vad som inte är tillåtet att göra i Migrationsverkets ärendehanteringssystem.⁹¹

Riksrevisionen har gått igenom Migrationsverkets sammanställningar av de regionala utbildningar och videoutbildningar som gavs under perioden 2015–2017. Genomgången visar att utbildning om tjänstemannarollen ingick i 6 av 17 regionala utbildningar. Utbildningarna har getts vid sex olika utlandsmyndigheter och totalt har 147 anställda deltagit vid utbildningarna.⁹² Enligt Migrationsverket har myndigheten under 2018 också börjat ge videoutbildningar om tjänstemannarollen.⁹³

Utöver utbildningar om tjänstemannarollen har Migrationsverket även en separat utbildning om användning av Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Utbildningen är inriktad på den tekniska hanteringen av systemen och omfattar inte regler för vad som är tillåtet att göra i systemen men myndigheten planerar att inkludera det i framtida utbildningar.⁹⁴ Vad som är tillåtet att göra i systemen är ett område som särskilt lyftes fram vid en av de tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt. Vid denna utlandsmyndighet fanns det en stor osäkerhet bland de lokalanställda om vilka slagningar som de fick göra i systemen.⁹⁵

4.3 Otydligt vem som ska utbilda lokalanställda om oegentligheter

Det är chefen för en utlandsmyndighet som ansvarar för lokalanställdas kompetensutveckling och utlandsmyndigheterna anordnar också i viss mån egna utbildningar. Migrationsverket ansvarar för att ge viss utbildning till personal som arbetar inom migrationsverksamheten, som en del av myndighetens process- och verksamhetsstöd till utlandsmyndigheterna. UD har också en roll då departementet kontinuerligt genomför kartläggningar av kompetensbehovet vid

⁹¹ E-post från Migrationsverket, 2018-02-07.

⁹² Riksrevisionens sammanställning av Migrationsverkets sammanställningar av regionala utbildningar och videoutbildningar, 2015–2017. Riksrevisionen har utifrån Migrationsverkets sammanställningar inte kunnat få fram uppgifter om hur många lokalanställda respektive utsända som har deltagit vid utbildningarna.

⁹³ E-post från Migrationsverket, 2018-02-07.

⁹⁴ E-post från Migrationsverket, 2018-02-07.

⁹⁵ Intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-28(a), 2017-11-29(a), 2017-11-29(b), 2017-11-29(c) 2017-11-30(b) och 2017-11-30(c).

utlandsmyndigheterna och ibland också genomför utbildningar för lokalanställda.⁹⁶

Enligt Riksrevisionen är det inte helt tydligt vem av dessa aktörer som ansvarar för att hålla utbildning om oegentligheter för den lokalanställda personalen. Det finns ingen överenskommelse mellan aktörerna som klargör ansvarsfördelningen, förutom en överenskommelse mellan Justitiedepartementet, UD och Migrationsverket som gäller handläggning av viseringsärenden. Den beskriver dock inte närmare vilka områden som Migrationsverket ska utbilda i. I den anges endast följande "Det torde sammanfattningsvis kunna vara en fördel om Migrationsverkets expertkunnande även används för att bistå personal som ska till eller befinner sig vid utlandsmyndigheterna med lämplig utbildning."⁹⁷ Vad gäller utbildning för personal som handlägger uppehållstillståndsärenden vid utlandsmyndigheterna finns det ingen skriftlig överenskommelse.

Otydligheten i vem som ansvarar för att hålla utbildning om oegentligheter för den lokalanställda personalen förstärks enligt Riksrevisionen av det långtgående uppdrag som migrationssambandsmännen har fått av Migrationsverket. Uppdraget anger att sambandsmännen ska *säkerställa* att personal som hanterar migrationsfrågor har rätt kompetens.⁹⁸ Ansvaret gäller för personal som arbetar vid den utlandsmyndighet som sambandsmannen är stationerad vid men även för personal vid de utlandsmyndigheter som ingår i respektive sambandsmans region. Enligt Migrationsverket har dock migrationssambandsmännen inte ett formellt ansvar för att säkerställa att personal som hanterar migrationsfrågor har relevant kompetens och myndigheten planerar att ändra formuleringen i sambandsmännens uppdragsbeskrivningar till att verka för.⁹⁹

4.4 Kontrollrutiner i handläggningen är inte ett krav

Kontrollrutiner i handläggningen av ärenden kan handla om att det ska finnas arbetsrotation eller att ärenden föredras inför beslut. Arbetsrotation innebär att en anställd arbetar med samma arbetsuppgift under en begränsad period, varefter den byter till en annan arbetsuppgift. Arbetsrotation kan syfta till att effektivisera verksamheten eftersom olika arbetsuppgifter kan utföras av flera anställda, men rotation kan också motverka oegentligheter genom att ingen anställd ensam utför

⁹⁶ Se 2 kap. 9 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och 2 § 9 förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket samt intervju vid Migrationsverket, 2017-12-19 och intervju vid UD, 2018-01-29.

⁹⁷ Regeringskansliet (Justitiedepartementet) (överenskommelse 2011-10-25) *Ansvarsfördelning mellan myndigheter med anledning av viseringskodexen*.

⁹⁸ Dokument från Migrationsverket, 2017-05-08: Uppdragsbeskrivning migrationssambandsman med omvärldsbevakande och arbetsledande uppdrag.

⁹⁹ Intervju vid Migrationsverket, 2017-12-19.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

en viss arbetsuppgift eller ett arbetsmoment. Att ett ärende föredras av handläggare för en chef eller annan ansvarig inför beslut innebär att fler än en person får insyn i ärendet och risken för oavsiktliga eller avsiktliga fel minskar.

Chefen för en utlandsmyndighet ska enligt utrikesrepresentationens instruktion se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den.¹⁰⁰ Varje utlandsmyndighet ska också upprätta en arbetsordning som bl.a. ska innehålla uppgifter om myndighetens verksamhet och organisation, arbetsuppgifternas fördelning och beslutsordningen.¹⁰¹ Utlandsmyndigheten ansvarar därmed för att det finns kontrollrutiner inom migrationsverksamheten. UD har emellertid också ett ansvar för att det finns gemensamma rutiner på områden där alla utlandsmyndigheter ska arbeta på samma sätt.¹⁰²

I viseringskodexen finns krav på att det i tillämpliga fall ska finnas arbetsrotation i handläggningen av viseringsärenden.¹⁰³ Kravet gäller dock inte för uppehållstillståndsärenden. Riksrevisionens genomgång av UD:s styrande och stödjande dokument för utlandsmyndigheterna visar att departementet heller inte ställt krav på arbetsrotation i handläggningen av uppehållstillståndsärenden.

Även om det inte finns ett generellt krav på arbetsrotation i handläggningen av alla migrationsärenden kan myndigheterna själv besluta att införa det. De tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt hade infört arbetsrotationssystem i handläggningen av både viserings- och uppehållstillståndsärenden. Vid dessa utlandsmyndigheter fanns egna migrationssektioner med flera lokalanställda och det var därför möjligt att införa arbetsrotation. Arbetsrotationen hade införts för att effektivisera handläggningen men också för att förebygga oegentligheter. Den utsända personalen roterades dock inte, eftersom deras huvudsakliga arbetsuppgift är att fatta beslut.¹⁰⁴

Riksrevisionens granskning visar att det heller inte finns några krav på att viseringsärenden ska föredras inför beslut. Migrationsverket uppger att det inte finns reglerat vilka ärenden som ska föredras utan att det är upp till utlandsmyndigheterna att avgöra detta. Enligt Migrationsverket finns det dock oftast ingen anledning att beslut i viseringsärenden ska föredras inför beslut.¹⁰⁵ Riksrevisionens aktgranskning visar dock att det har förekommit påstådda fall av

¹⁰⁰ Se 2 kap. 9 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

¹⁰¹ Se 2 kap. 12 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och Regeringskansliets föreskrifter (2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutande rätt vid utlandsmyndigheterna.

¹⁰² Intervju vid UD, 2018-01-19.

¹⁰³ Se avd. IV artikel 37 EUT L 243, 15.9.2009, s. 1–58.

¹⁰⁴ Riksrevisionens iakttagelser vid de tre besökta utlandsmyndigheterna.

¹⁰⁵ E-post från Migrationsverket, 2018-02-20.

oegentligheter i viseringsbeslut vid utlandsmyndigheterna, och därmed kan denna ärendetyp vara förknippat med risker.¹⁰⁶

Det saknas bestämmelser om hur jäv ska hanteras

Fram till 2017 fanns inga gemensamma rutiner för hur utlandsmyndigheterna ska hantera jäv i handläggningen av migrationsärenden. I juli 2017 tog Migrationsverket fram ett cirkulär som anger att en utlandsmyndighet får lämna över viseringsansökningar till Migrationsverket för beslut om ärendet rör personalen vid utlandsmyndigheten eller deras anhöriga.¹⁰⁷ Migrationsverkets cirkulär avser dock endast viseringsärenden och ger heller inte vägledning om vilka rutiner som bör finnas vid utlandsmyndigheterna för att de ska kunna säkerställa att personal som är jävig inte deltar i handläggningen av migrationsärenden. Migrationsverkets cirkulär är dessutom endast vägledande och det är därmed upp till varje utlandsmyndighet att följa det.¹⁰⁸

4.4.1 Utlandsmyndigheterna behöver stöd i att ta fram rutiner

Ansvarsutredningen (SOU 2017:14) tar i sitt betänkande upp avsaknaden av riktlinjer för hur utlandsmyndigheterna ska organisera handläggningen av migrationsärenden. Utredningen anser att detta påverkar enhetlighet och kvalitet och skapar osäkerhet hos utlandsmyndigheterna om vad som förväntas av dem samt att detta i förlängningen kan leda till att utlandsmyndigheter vidtar onödiga åtgärder eller gör för lite. Ansvarsutredningen pekar också på att några utlandsmyndigheter efterfrågar klarare och mer enhetliga riktlinjer och rutiner för arbetet.¹⁰⁹

Även Riksrevisionen har noterat att utlandsmyndigheterna kan behöva stöd för att ta fram rutiner i handläggningen. Migrationsansvariga vid två av de tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt pekar på att det inte finns en tydlig och samlad beskrivning av vad som förväntas av dem när det gäller att säkra betryggande kontrollrutiner, utan att det är upp till dem själva att utforma sådana rutiner.¹¹⁰

Flera lokalanställda uppger att det är vanligt att handläggningsrutinerna ändras varje gång det kommer en ny utsänd migrationsansvarig till

¹⁰⁶ Se kap. 6 för en närmare beskrivning av aktgranskningens resultat.

¹⁰⁷ Migrationsverket, *Överlämnande av viseringsärenden till Migrationsverket*, CIRK-UM 2017-07-05. Cirkuläret är numera inkorporerat i Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (uppgift från Migrationsverket, 2018-05-09).

¹⁰⁸ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-25 och intervju vid UD, 2018-01-19.

¹⁰⁹ SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

¹¹⁰ Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-19 och intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-28(a).

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

utlandsmyndigheten.¹¹¹ Eftersom migrationsansvariga byts ut vartannat eller vart tredje år innebär detta att rutinerna vid utlandsmyndigheterna kan komma att ändras ofta. Avsaknaden av stabila kontrollrutiner kan i förlängningen leda till ökad risk för oegentligheter.

Även cheferna för utlandsmyndigheterna kan behöva mer stöd i hur de ska följa upp migrationsverksamheten för att säkra en tryggande internkontroll. En indikation på i vilken grad cheferna för utlandsmyndigheten styr migrationsverksamheten finns i arbetsordningarna där det ska framgå vem som gör vad vid myndigheten.¹¹² Riksrevisionens genomgång av utlandsmyndigheternas arbetsordningar visar att det i knappt hälften framgick tydligt vem som hade ansvaret för migrationsverksamheten. Av dessa var det endast i några få som det tydligt framgick att den som ansvarade för migrationsverksamheten också ansvarade för kontrollrutiner i handläggningen.¹¹³

Även UD-inspektörerna lyfter upp vikten av stöd till cheferna för utlandsmyndigheterna. I årsrapporten för både 2014 och 2015 understryker inspektörerna att alla chefer bör vara väl förberedda på vilken verksamhet som finns vid utlandsmyndigheterna och engagerar sig i denna. Inspektörerna framför också att chefer som stationeras på utlandsmyndigheter med omfattande migrationsverksamhet bör erbjudas ordentliga förberedelseprogram på UD och Migrationsverket.¹¹⁴

4.4.2 Utlandsmyndigheter har inte alltid resurser för kontrollrutiner

Att ha tillräckliga personalresurser är centralt för att kunna ha tryggande kontrollrutiner i handläggningen. Arbetsrotation kan t.ex. endast införas om det finns personal att rotera. Vissa utlandsmyndigheter har dock endast en person som arbetar med handläggning av migrationsärenden, och i några fall endast på deltid. Vissa utlandsmyndigheter handlägger ansökningar på många språk och måste därför ha personal med särskild språkkompetens på vissa arbetsmoment, t.ex. intervjuer med sökanden.

De begränsade personalresurserna vid utlandsmyndigheterna försvarar även möjligheterna att införa föredragning av ärenden inför beslut. Flera

¹¹¹ Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-20(a); intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-30(a) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-25(b).

¹¹² Se Regeringskansliets föreskrifter (2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutande rätt vid utlandsmyndigheterna och Regeringskansliet (UD) (protokoll 2014-12-03) *Riktlinjer för utformning av utlandsmyndigheternas arbetsordningar*.

¹¹³ Riksrevisionens sammanställning av utlandsmyndigheternas arbetsordningar. Riksrevisionen har inte haft möjlighet att gå igenom alla arbetsordningars bilagor. I bilagorna kan det finnas tydligare beskrivningar om ansvarsfördelning och delegering inom myndigheterna.

¹¹⁴ Regeringskansliet (UD) (2015-03-03) *Inspektörernas årsrapport för 2014* och Regeringskansliet (UD) (2016-03-21) *Inspektörernas årsrapport för 2015*.

utlandsmyndigheter har bara en utsänd migrationshandläggare och därmed bara en beslutsfattare. Även vid utlandsmyndigheter som har flera utsända migrationshandläggare kan det vara svårt att införa föredragning av ärenden. Föredragning leder till att varje ärende tar längre tid att handlägga, och därmed skulle det bli svårt att hålla viseringskodexens krav på att beslut i viseringsärenden ska fattas inom 15 dagar.¹¹⁵

Statskontoret har utrett kostnadsutvecklingen för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och konstaterar att trots att antalet uppehållstillståndsärenden ökade med 78 procent mellan 2011 och 2016 var personalkostnaderna konstanta under perioden. Ärendeökningen var särskilt stor för utlandsmyndigheter som ligger i Mellanöstern/Nordafrika. Statskontoret visar att det skett en resursomfördelning mellan utlandsmyndigheterna så att myndigheterna i denna region har blivit kompenserade genom att de fått ökade personalresurser. Men Statskontoret slår samtidigt fast att resursomfördelningen till utlandsmyndigheter i denna region släpar efter i förhållande till ärendebelastningen.¹¹⁶

Enligt UD har departementet sedan en lång tid inte tilldelats medel i förhållande till kostnaden för utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet. Det har lett till att departementet istället har varit tvunget att nedprioritera annan verksamhet vid utlandsmyndigheterna. UD har i budgetpropositionen för 2017 och 2018 fått viss kompensation, men departementet uppger att denna del till största del utgörs av tillfälliga medel.¹¹⁷

4.5 Det finns krav på kontroller av tillgångar

Utlandsmyndigheterna har flera olika typer av tillgångar inom sin migrationsverksamhet. Det handlar bl.a. om viseringsmärken och information i Migrationsverkets ärendehanteringssystem men även om intervju- och besökstider för ansökan om uppehållstillstånd och visering. Dessa tillgångar kan ha ett stort värde på den illegala marknaden och det är därför viktigt att det finns tydliga kontrollrutiner för att skydda dem. Granskningen visar att det finns skydd av tillgångar inom migrationsverksamheten, varav några nyligen har införts.

4.5.1 Krav på hantering av viseringsmärken har nyligen införts

När en utlandsmyndighet har beviljat en viseringsansökan fästes ett viseringsmärke i den sökandes pass där det framgår vilket område/land och tidsperiod som viseringen gäller för. Därefter präglas märket i passet med en

¹¹⁵ Se avd. III kap. III artikel 23 EUT L 243, 15.9.2009, s. 1–58.

¹¹⁶ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

¹¹⁷ Intervju vid UD, 2018-01-19.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

präglingspress. Ett viseringsmärke kan ha ett stort värde på den illegala marknaden och kan enligt uppgift säljas för 20 000 USA-dollar. Försäljningen kan vara en del i en organiserad brottslighet.¹¹⁸ Med ett viseringsmärke som är köpt på den illegala marknaden kan en person komma in i länder i Schengen trots att den inte har rätt till det.

Fram till maj 2017 hade UD endast ställt krav på att utlandsmyndigheterna skulle förvara viseringsmärken och präglingspressar i säkerhetsskåp.¹¹⁹ Det fanns däremot inga krav på vilka vid utlandsmyndigheten som skulle ha tillgång till märkena. Efter att en stor mängd viseringsmärken försvann från en utlandsmyndighet 2016 skärpte UD kraven på utlandsmyndigheternas hantering av viseringsmärken och införde bl.a. riktlinjer om vilka som ska ha tillgång till märkena samt vilka kontroller som ska göras och av vem. Riktlinjerna om utlandsmyndigheternas hantering av präglingspressar skärptes också.¹²⁰

Riksrevisionen har inte haft möjlighet att undersöka om samtliga utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet följer UD:s nya bestämmelser, men konstaterar att de tre utlandsmyndigheter som har besökts under granskningen följer de nya riktlinjerna.¹²¹

4.5.2 Rutiner för systembehörighet brister i vissa delar

Migrationsverkets ärendehanteringssystem används för handläggningen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna och i systemen finns personuppgifter, varav vissa är känsliga. Uppgifterna i systemen omfattas dessutom av bestämmelser om sekretess. Det är därför viktigt att det finns tydliga rutiner för tilldelning av behörighet och en regelbunden kontroll av behörigheterna till systemen.¹²²

År 2017 hade totalt 980 personer vid utlandsmyndigheterna behörighet till systemen.¹²³ Det är Migrationsverket som delar ut behörighet till systemen och myndigheten har två behörighetsnivåer för personal vid utlandsmyndigheterna.

¹¹⁸ Sveriges Televisions webbplats (2017-06-08) SVT avslöjar: 200 visum stulna från ambassad. I viseringskodexen finns krav på att förvaringen och hanteringen av viseringsmärken ska omfattas av fullgoda säkerhetsåtgärder för att undvika bedrägeri och förluster, se avd. IV artikel 37 EUT L 243, 15.9.2009, s. 1–58.

¹¹⁹ Se 16 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2011:6) om säkerhet och skydd vid utlandsmyndigheterna.

¹²⁰ Regeringskansliet (UD) (protokoll 2017-05-02) *Riktlinjer för utlandsmyndigheternas hantering av värdehandlingar*.

¹²¹ Riksrevisionens iakttagelser vid de tre besökta utlandsmyndigheter.

¹²² Se personuppgiftslagen (1998:204) och Datainspektionen, *Datainspektionens allmänna råd. Säkerhet för personuppgifter*, reviderad i november 2008. Fr.o.m. den 25 maj 2018 gäller General Data Protection Regulation (GDPR) 2016/679 istället för personuppgiftslagen.

¹²³ E-post från Migrationsverket, 2018-02-20.

Utsänd personal har högre behörighetsnivå än de lokalanställda och därmed tillgång till mer information.¹²⁴ Lokalanställda kan ges högre behörighetsnivå men då krävs särskilt bemyndigande från UD och Migrationsverket, och båda uppger att de är restriktiva med att ge utökade behörigheter.¹²⁵ Migrationsverket arbetar för närvarande med att begränsa åtkomsten till uppgifter som inte behövs i utlandsmyndigheternas handläggning av migrationsärenden.¹²⁶

Utlandsmyndigheterna avslutar inte alltid behörigheter när personal slutar

Beställning av behörighet till ärendehanteringssystemen görs av utlandsmyndigheterna på en särskild blankett som skickas till Migrationsverket.¹²⁷ Innan Migrationsverket tilldelar behörighet gör både Migrationsverket och UD kontroller av den personal som ansökan gäller. Kontrollerna av de lokalanställda är dock inte alltid lika omfattande som för utsänd personal eftersom de flesta lokalanställda inte är svenska medborgare.¹²⁸

Migrationsverkets rutin anger att utlandsmyndigheterna ska avbeställa behörigheter till Migrationsverket när personal vid utlandsmyndigheten avslutar sin tjänst eller byter arbetsuppgifter.¹²⁹ Både UD och Migrationsverket uppger att utlandsmyndigheterna ibland brister i denna rutin.¹³⁰ Konsekvensen blir att obehöriga fortsatt har tillgång till ärendehanteringssystemen. Migrationsverket uppger att myndigheten inte själv har möjlighet att göra några systematiska kontroller av behörigheter vid utlandsmyndigheterna.¹³¹ Inte heller UD genomför några kontroller av behörigheter vid utlandsmyndigheterna eftersom UD anser att det är utlandsmyndigheterna som ansvarar för att behörigheterna stämmer.¹³²

UD har tagit fram en administrativ checklista som stöd till utlandsmyndighetscheferna. Listan innehåller krav på kontroll av lokalanställdas behörigheter men inte av de utsändas behörigheter.¹³³

¹²⁴ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-31 (c) och 2017-10-31 (d) samt uppgift från Migrationsverket, 2018-05-09.

¹²⁵ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-31 (d) och intervju vid UD, 2018-01-09 samt dokument från Migrationsverket: 2017-10-31: Beställning av behörighetstilldelning.

¹²⁶ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-31 (d).

¹²⁷ Dokument från Migrationsverket: 2017-10-31: Beställning av behörighetstilldelning.

¹²⁸ Intervju med vid Migrationsverket, 2017-10-31 (d) och intervju vid UD, 2018-01-09.

¹²⁹ Dokument från Migrationsverket: 2017-10-31: Beställning av behörighetstilldelning.

¹³⁰ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-31 (c) och 2017-10-31 (d) och intervju vid UD, 2018-01-09.

¹³¹ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-31 (c) och 2017-10-31 (d).

¹³² Intervju vid UD, 2018-01-08.

¹³³ Dokument från UD, 2017-10-23: *Checklista för verksamhetsstöd vid utlandsmyndigheterna*. Checklistan är obligatorisk för utlandsmyndigheterna att använda, se Regeringskansliet (UD) (protokoll 2015-12-17) *Obligatorisk användning av checklista för verksamhetsstöd vid utlandsmyndigheterna*.

4.5.3 Avsaknad av ett gemensamt bokningssystem skapar risker

I takt med att antalet uppehållstillståndsärenden vid utlandsmyndigheterna har ökat har också väntetiderna för att lämna in ansökan och genomföra intervjuer ökat kraftigt vid många myndigheter.¹³⁴

För de sökande är det viktigt att få en tid vid utlandsmyndigheten så fort som möjligt eftersom de ofta befinner sig i en utsatt situation. Tidpunkten för intervjun kan dessutom påverka beslutet i ärendet. En förutsättning för att t.ex. ett barn ska få uppehållstillstånd på grund av anknytning, eller föräldrar ska få uppehållstillstånd på grund av anknytning till sitt barn, är att barnet är under 18 år. En intervjutid kan därför bli en tillgång som kan utnyttjas för försäljning på den illegala marknaden. Riksrevisionens aktgranskning visar att försäljning av intervjutider är den typ av oegentlighet som oftast anmälts till UD under de senaste åren.¹³⁵

Migrationsverket har tagit fram ett online-system för bokning av intervjutider för samtliga ärendetyper som utlandsmyndigheterna hanterar.¹³⁶ Bokningssystemet har fördelen att den sökande själv bokar tid vid utlandsmyndigheten, något som både sparar resurser för utlandsmyndigheten och minskar risken för oegentligheter. Hittills är det dock endast tre utlandsmyndigheter som använder systemet för bokning av intervjutider i uppehållstillståndsärenden, eftersom det varit svårt att anpassa bokningssystemet till utlandsmyndigheternas olika lokala förutsättningar. Migrationsverket har inlett en översyn av tidsbokningssystemet för uppehållstillståndsärenden, men det finns ingen tidsplan för när översynen ska vara klar.¹³⁷ I avsaknad av ett generellt bokningssystem har de flesta utlandsmyndigheter egna bokningssystem som personalen vid utlandsmyndigheten bokar den sökandes tider i.

Fram till 2017 fanns det ingen vägledning för hur utlandsmyndigheterna kunde organisera bokningen av intervjutider för uppehållstillståndsärenden. Efter flera påstådda fall av försäljning av intervjutider tog emellertid UD i april 2017 fram en övergripande vägledning om hur utlandsmyndigheterna bör hantera sina lokala bokningssystem för uppehållstillståndsärenden för att förhindra oegentligheter.¹³⁸

¹³⁴ Sveriges Radios webbplats (2017-02-06) UD: Vi satsar stenhårt på att få ner väntetiderna; intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-18 och e-post från UD, 2018-02-14.

¹³⁵ Se kap. 6 för en närmare beskrivning av aktgranskningens resultat.

¹³⁶ E-post från Migrationsverket, 2018-02-22. Tidsbokningssystemet kan användas för studerande-, arbetstillstånds- och viseringsärenden.

¹³⁷ E-post från Migrationsverket, 2018-02-22.

¹³⁸ Regeringskansliet (UD) (2017-04-21) *Vägledning avseende utlandsmyndigheternas migrationshantering: arbetsformer.*

De tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt under granskningen använde sig alla av egna bokningssystem och samtliga hade skärpt rutinerna för bokning av tider.¹³⁹

4.6 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Det finns både riktlinjer och vägledningar om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna. Dessa omfattar relevanta områden och bestämmelser, finns på både svenska och engelska och är tillgängliga för all personal på UD:s intranät. Eftersom det vid utlandsmyndigheterna finns både utsänd personal som ofta byts ut och lokalanställd personal från länder med annan förvaltningskultur än den svenska är det enligt Riksrevisionen av särskild vikt att personalen har kunskap om de bestämmelser som tas upp i riktlinjerna och vägledningarna.

Granskningen visar att all utsänd personal genomgår utbildning om oegentligheter innan de sänds ut. I utbildningarna tas bl.a. riktlinjer och relevanta vägledningar upp. Lokalanställd personal vid utlandsmyndigheterna omfattas dock inte av en lika systematisk utbildning om oegentligheter. En anledning till det är att det inte är tydligt om det är utlandsmyndigheterna, Migrationsverket eller UD som ansvarar för att hålla sådan utbildning.

Inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna finns oegentlighetsrisker både i handläggningen och i hanteringen av verksamhetens tillgångar. Det saknas dock bestämmelser och stöd till utlandsmyndigheterna om vilka kontrollrutiner som bör finnas i handläggningen av migrationsärenden. I kombination med hög personalrotation bland utsänd personal skapar detta risk för instabila rutiner och därmed risk för oegentligheter i handläggningen av migrationsärenden. Det kan dock enligt Riksrevisionen vara svårt att etablera kontrollrutiner i handläggningen på grund av begränsade personalresurser och hög ärendemängd vid många utlandsmyndigheter.

År 2017 vidtog UD flera åtgärder för att stärka skyddet av tillgångar såsom viseringsmärken och intervjutider. Det finns också rutiner för behörighet till Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Utlandsmyndigheterna meddelar dock inte alltid när behörigheter ska avslutas, vilket innebär att obehöriga har tillgång till systemen. Ett annat område där det finns oegentlighetsrisker rör tidsbokningen för intervjutider vid utlandsmyndigheterna.

¹³⁹ Riksrevisionens iakttagelser vid de tre besökta utlandsmyndigheterna.

5 Upptäcka oegentligheter

För att upptäcka oegentligheter är det viktigt att det genomförs *löpande kontroller av handläggningen och efterhandskontroller av verksamhetens internkontroll*.

Efterhandskontroller kan bestå av tillsyn eller granskning men också av uppföljning av personalens slagningar i ärendehanteringssystem eller handläggningsstatistik, t.ex. bifalls- och avslagsbeslut i viseringsärenden. Det är också viktigt att det finns *rapporteringsvägar för att anmäla oegentligheter* för både anställda och för externa uppgiftslämnare.

Vi har granskat om det genomförs löpande kontroller och efterhandskontroller av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och externa tjänsteleverantörer. Därutöver har vi analyserat om det finns tydliga rapporteringsvägar för uppgiftslämnare.

5.1 Det finns få krav på löpande kontroller

Riksrevisionens genomgång av UD:s styrande och stödjande dokument visar att det i stort saknas krav på att ansvariga för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ska genomföra löpande kontroller av handläggningen av migrationsärenden. UD har ställt vissa krav på att migrationsansvariga regelbundet ska läsa intervjuprotokoll för att se till att uppehållstillståndsärenden inte överutreds, men därutöver finns det inga andra krav på löpande kontroller.¹⁴⁰

Vid två av de tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt genomförde cheferna för migrationssektionerna löpande kontroller i handläggningen genom att ta stickprov av handlagda migrationsärenden. Vid den tredje utlandsmyndigheten var chefen för migrationssektionen nytilträd och hade ännu inte hunnit börja ta stickprov. Samtliga tre chefer framförde att det var de själva som utarbetat vilka löpande kontroller de skulle göra och att det inte fanns tydliga beskrivningar av vilka kontroller som ska göras. Vidare uppgav cheferna att de löpande kontrollerna främst syftade till att kvalitetssäkra handläggningen.¹⁴¹

Samtliga framhöll också att de inte hade tid att genomföra löpande kontroller i den omfattning som de skulle vilja på grund av den stora mängden ansökningar som deras myndigheter hanterar.¹⁴²

¹⁴⁰ Se Regeringskansliet (UD) (2017-04-21) *Vägledning avseende utlandsmyndigheternas migrationshantering; arbetsformer*.

¹⁴¹ Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-19; intervju vid utlandsmyndighet 2 2017-11-28(a) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-23.

¹⁴² Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-19; intervju vid utlandsmyndighet 2 2017-11-28(a) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-23.

5.2 Efterhandskontroller har haft begränsat fokus på migrationsverksamheten

Efterhandskontrollerna av utlandsmyndigheterna genomförs främst av UD-inspektörerna som har i uppdrag att inspektera utlandsmyndigheterna. Regeringskansliets internrevision genomför också årligen ett antal besök vid utlandsmyndigheterna, och även Migrationsverkets internrevision har en viss roll i att genomföra efterhandskontroller. Därutöver genomför även UD:s säkerhetsenhet vissa tillsynsbesök.

5.2.1 UD-inspektioner av utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet sker relativt sällan

UD-inspektörerna ska bl.a. granska att arbetet vid utlandsmyndigheterna bedrivs i överensstämmelse med gällande regelverk och instruktioner, samt att organisationen, resurserna och arbetsformerna är anpassade efter verksamhetens krav. De ska också inspektera att verksamheten bedrivs effektivt och att styrning och uppföljning av utlandsmyndigheternas verksamhet sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.¹⁴³ Därutöver ska inspektionerna granska ledarskapet vid utlandsmyndigheterna.¹⁴⁴ Enligt den föreskrift som styr inspektörernas arbete bör Migrationsverket delta i inspektion av en utlandsmyndighet där migrationsfrågor är betydande.¹⁴⁵ På senare år har Migrationsverket deltagit på runt hälften av de inspektioner som genomförts vid utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet.¹⁴⁶

Av Sveriges runt 100 utlandsmyndigheter granskar UD-inspektörerna årligen ett 20-tal, varav runt 12 med migrationsverksamhet.¹⁴⁷ Eftersom det finns 60 utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet innebär det att UD-inspektioner av sådana myndigheter sker relativt sällan.

Urvalsprincipen för vilka utlandsmyndigheter som ska inspekteras kan dessutom leda till att vissa utlandsmyndigheter granskas än mer sällan. Av föreskriften som styr inspektörernas verksamhet framgår att inspektion av utlandsmyndighet bör ske senast två år efter det att myndighetschefen tillträtt och att myndigheter där

¹⁴³ Se 5 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet, senast ändrad genom UF 2017:5.

¹⁴⁴ Intervju vid UD, 2018-01-12(a).

¹⁴⁵ Se 9 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet, senast ändrad genom UF 2017:5.

¹⁴⁶ Riksrevisionens sammanställning av UD:s inspektionsrapporter 2013–2016.

¹⁴⁷ Siffrorna baseras på Riksrevisionens sammanställning av UD:s inspektionsrapporter 2013–2016 och årsrapporter för 2013–2016.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

chefen innehar sin första chefspostering ska prioriteras.¹⁴⁸ Enligt UD är detta en utgångspunkt för vilka utlandsmyndigheter som ska inspekteras men framhåller att det finns utrymme att även välja utlandsmyndigheter utifrån andra kriterier.¹⁴⁹

Vid UD finns en medvetenhet om att urvalsprincipen leder till att det kan gå lång tid mellan inspektionerna för vissa utlandsmyndigheter. För närvarande pågår det en diskussion inom departementet om att ändra urvalskriterierna.¹⁵⁰

Inspektionerna har ökat sitt fokus på ekonomiadministrationen

Vid UD:s inspektörskansli arbetar två inspektörer och två biträdande inspektörer. År 2016 förstärktes kansliet med en biträdande inspektör med revisorskompetens efter att det 2015 upptäcktes en omfattande ekonomisk oegentlighet inom bistandsverksamheten vid en utlandsmyndighet. Förstärkningen av inspektörskansliet har enligt UD inneburit att inspektörerna har ökat sitt fokus på ekonomiadministrationen vid utlandsmyndigheterna under sina inspektioner.¹⁵¹

Inspektörerna granskar sällan internkontrollen inom migrationsverksamheten

Sedan juni 2017 ska UD-inspektörerna även granska att internkontrollen av utlandsmyndigheternas verksamhet sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.¹⁵² Enligt UD innebär detta inte något nytt i hur inspektionerna genomförs utan detta har ingått även tidigare.¹⁵³

Kontrollrutiner och löpande kontroller är en del av internkontrollen och därför har Riksrevisionen gått igenom inspektörsrapporter för senare år i syfte att undersöka om inspektionerna omfattar dessa kontroller. Genomgången visar att det sällan framgår om internkontrollen inom migrationsverksamheten granskats och bedömts. När Migrationsverket deltar vid inspektioner ökar dock fokus på internkontrollen, men det saknas ofta en bedömning av om internkontrollen är ändamålsenlig.¹⁵⁴

En UD-inspektion genomförs under en arbetsvecka och inspektörerna ska under denna tid hinna gå genom en detaljerad checklista med frågor som rör hela utlandsmyndighetens verksamhet.¹⁵⁵ En anledning till inspektionernas begränsade fokus på migrationsverksamhetens internkontroll kan därför vara att

¹⁴⁸ Se 3 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet, senast ändrad genom UF 2017:5.

¹⁴⁹ Intervju vid UD, 2018-01-12(a).

¹⁵⁰ Intervju vid UD, 2018-01-12(a).

¹⁵¹ Intervju vid UD, 2018-01-12(a).

¹⁵² Se 5 § 6 Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet, senast ändrad genom UF 2017:5.

¹⁵³ Intervju vid UD, 2018-01-12(a).

¹⁵⁴ Riksrevisionens sammanställning av UD:s inspektionsrapporter januari 2013 till april 2017.

¹⁵⁵ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-31 (a) och 2017-10-31 (b) och intervju vid UD, 2017-11-22(a) och 2017-11-22(b).

inspektörerna av tidsskäl inte hinner med att närmare inspektera denna del. En annan anledning kan vara att checklistan främst utgår från gällande krav på internkontroll inom migrationsverksamheten, och fram till nyligen fanns inte så många sådana krav.

Granskningen visar också att UD och Migrationsverket inte använder samma kriterier för inspektioner av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet, utan att de har olika checklistor.¹⁵⁶ UD:s och Migrationsverkets inspektioner av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet genomförs därför heller inte på ett enhetligt sätt.

UD uppger att departementets checklista är ett levande dokument och att departementet stämmer av listan med Migrationsverket med jämna mellanrum. Den senaste versionen av UD:s checklista togs fram i årsskiftet 2017/2018.¹⁵⁷ Även vid Migrationsverket pågår det för närvarande ett arbete med att ta fram en ny checklista. Enligt uppgift ska checklistan arbetas fram med en referensgrupp inom Migrationsverket och med den personal vid Migrationsverket som deltar vid UD:s inspektioner. Vad Riksrevisionen förstår kommer dock inte UD att involveras i Migrationsverkets arbete med att ta fram den nya checklistan utan UD ska få lämna synpunkter på checklistan när den är klar.¹⁵⁸

Stickproven är för små för att kunna upptäcka systematiska fel i handläggningen
Riksrevisionens genomgång av inspektionsrapporterna visar att Migrationsverket tagit stickprov av viseringsärenden i runt hälften av de inspektioner där myndigheten medverkat. Stickproven uppgår i vanliga fall till runt ett 20-tal ärenden och har dragits slumpmässigt från en viss period. Det framgår inte av inspektionsrapporterna vad som är syftet med stickproven eller hur kontrollerna av ärendena har gått till.¹⁵⁹

Om syftet är att upptäcka systematiska felaktigheter i handläggningen är stickprovsurvalet enligt Riksrevisionen för litet. Många utlandsmyndigheter handlägger ett stort antal viseringsärenden varje år, och ett slumpmässigt urval av endast 20 ärenden från en längre period kan enligt Riksrevisionen inte ge underlag för att upptäcka systematiska fel i handläggningen.

Migrationsverket uppger att myndigheten på senare tid vid vissa inspektioner gått i genom ett större antal viseringsbeslut.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Intervju vid Migrationsverket, 2017-12-20; intervju vid UD, 2018-01-12(a); dokument från Migrationsverket, 2017-10-26: *Checklista vid inspektioner: Migration och dokument från UD, 2018-01-11: Checklista (administration, migration m.m.) vid inspektioner.*

¹⁵⁷ Intervju vid UD, 2018-01-12(a).

¹⁵⁸ Intervju vid Migrationsverket, 2017-12-20.

¹⁵⁹ Riksrevisionens sammanställning av UD:s inspektionsrapporter januari 2013 till april 2017.

¹⁶⁰ Uppgift från Migrationsverket, 2018-05-09.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

5.2.2 Regeringskansliets internrevision granskar endast ekonomiadministrationsen

Regeringskansliets internrevision har till uppgift att utföra internrevision av all verksamhet inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och utrikesrepresentationen. Internrevisionen ska självständigt granska hur Regeringskansliets interna styrning och kontroll och de ekonomiska redovisningskyldigheterna fullgörs.¹⁶¹

Internrevisionen granskar årligen runt tio utlandsmyndigheter.¹⁶² Internrevisionen uppger att hela verksamheten vid utlandsmyndigheten ingår i granskningsmandatet men att internrevisionen har gjort bedömningen att det är inom den ekonomiska redovisningen som de största riskerna finns och fokus i granskningen är därför på utlandsmyndigheternas ekonomiadministrations.¹⁶³ Internrevisionen har hittills inte granskat internkontrollen inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.¹⁶⁴

Internrevisionen samordnar sina revisionsbesök med UD-inspektörerna

Internrevisionen samordnar sina revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna med UD-inspektionernas besök. Anledningen är dels att inte belasta utlandsmyndigheterna med för många besök och dels för att ett gemensamt besök ger en bra genomlysning av utlandsmyndigheten. Internrevisionen framhåller att rollfördelningen är tydlig och att internrevisionen genomför en oberoende och självständig granskning.¹⁶⁵

Riksrevisionen anser dock att det går att ifrågasätta samordningsvinsterna. Som visat ovan inspekteras varje utlandsmyndighet relativt sällan och en spridning av besöken borde därför inte vara alltför belastande för utlandsmyndigheterna. Dessutom har UD-inspektörerna numera tillgång till egen revisorskompetens och kan därför själva granska ekonomiadministrationsen vid utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen vill också lyfta fram ett mer principiellt skäl. Internrevisionen har till uppgift att granska all verksamhet inom Regeringskansliet, inklusive UD-inspektörerna. Att besöka utlandsmyndigheterna tillsammans med UD-inspektörerna kan därför påverka internrevisionens oberoende såväl som uppfattningen om internrevisionens oberoende.

¹⁶¹ Se 62 och 63 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹⁶² Riksrevisionens sammanställning av Statsrådsberedningens redovisning av internrevisionens verksamhet 2011–2016 och intervju vid Regeringskansliets internrevision, 2017-10-24.

¹⁶³ Intervju vid Regeringskansliets internrevision, 2017-10-24.

¹⁶⁴ Riksrevisionens sammanställning av Statsrådsberedningens redovisning av internrevisionens verksamhet 2011–2016 och intervju vid Regeringskansliets internrevision, 2017-10-24.

¹⁶⁵ Intervju vid Regeringskansliets internrevision, 2017-10-24.

5.2.3 Migrationsverkets internrevision har haft begränsad fokus på migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Migrationsverkets internrevision genomför inga regelbundna granskningar av migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna. Internrevisionen genomförde 2015 en granskning av Migrationsverkets ansvar vid utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet och rekommendationerna i granskningsrapporten följdes upp året efter i egen rapport.¹⁶⁶ Riksrevisionen har inte tagit del av några andra granskningar från internrevisionen som rör utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet.

5.2.4 UD:s säkerhetsenhet utövar tillsyn över säkerhetsskyddet

UD:s säkerhetsenhet genomför varje år runt 10–15 tillsynsbesök vid utlandsmyndigheterna. Urvalet av myndigheter utgår från en riskbedömning och tillsynen syftar till att kontrollera utlandsmyndigheternas säkerhetsskydd vad gäller person-, informations-, infiltrations- och tillträdesskydd. Tonvikten ligger således inte på utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet. Den berörs dock till viss del genom att tillsynen kontrollerar hantering och förvaring av viseringsmärken.¹⁶⁷

5.3 Begränsad efterhandskontroll av kritiska data

Efterhandskontroller av kritiska data innebär att t.ex. följa upp handläggningsstatistik i syfte att upptäcka ovanliga förändringar eller mönster. Inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet kan detta innebära att följa upp personalens slagningar i Migrationsverkets ärendehanteringssystem för att undersöka om systemen har använts på otillåtet sätt. Det kan även innebära att följa upp beslut i viseringsärenden för att se om det finns en enhetlig praxis i bifall och avslag mellan olika beslutsfattare och utlandsmyndigheter.

5.3.1 Det görs inga systematiska efterhandskontroller av slagningar

Migrationsverket loggar och arkiverar alla slagningar som görs i myndighetens ärendehanteringssystem. Det är endast Migrationsverket som har tillgång till loggarna och som har behörighet att göra efterhandskontroller av slagningar vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket gör emellertid ingen systematisk efterhandskontroll av slagningar, utan gör endast kontroller om det finns misstanke om att systemen har använts på ett otillåtet sätt. Migrationsverket har

¹⁶⁶ Migrationsverket, *Utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet – En granskning av verkets ansvar på ambassader och konsulat*, rapport granskning 2015:2 och Migrationsverket, *Uppföljning av granskning – Utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet*, rapport uppföljning 2016-11-08.

¹⁶⁷ Intervju vid UD, 2017-12-05.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

försökt hitta ett system för systematiska kontroller, men det har ännu inte lyckats eftersom det varit svårt att definiera vad som är otillåtna slagningar. Migrationsverket uppger att myndigheten skulle kunna göra stickprov av slagningar, men även vid stickprov är det svårt att avgöra om slagningar har varit otillåtna.¹⁶⁸

5.3.2 Viseringsavhopp följs upp till viss del

Visering ska endast ges till personer som har för avsikt att återvända till sitt hemland efter avslutad viseringsperiod. Vissa personer som beviljats visering väljer emellertid att inte återvända, utan söker asyl i det land som de besöker. Detta kallas viseringsavhopp. Viseringsavhopp kan vara ett resultat av oavsiktlig eller avsiktlig felaktig handläggning vid utlandsmyndigheterna och är därför viktiga att följa upp både ur ett kvalitets- och ett oegentlighetsperspektiv.

Uppgifter om hur många viseringsavhopp som har skett från ett visst land och vilken utlandsmyndighet som beviljat viseringen finns i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Migrationsverket delar varje månad statistik över viseringsavhopp med samtliga utlandsmyndigheter och migrationssambandsmän samt med UD och Justitiedepartementet.¹⁶⁹

UD har efterfrågat mer analys från Migrationsverket, eftersom viseringsavhopp kan vara kopplade till oegentligheter vid en utlandsmyndighet.¹⁷⁰ Migrationsverket har hittills inte genomfört någon sådan analys, men myndigheten har i sitt regleringsbrev för 2018 fått i uppdrag att analysera orsakerna till och omfattningen av viseringsavhopp samt lämna återkoppling och rekommendationer om utvecklingsinsatser till berörda utlandsmyndigheter. Uppdraget ska redovisas till Justitiedepartementet senast den 15 september 2018.¹⁷¹

5.3.3 Det sker ingen uppföljning av viseringsbeslut på handläggarnivå

Att följa upp handläggningsstatistik över bifall och avslag i viseringsärenden vid utlandsmyndigheterna ger underlag för att bedöma om det finns en enhetlig praxis mellan olika beslutsfattare och utlandsmyndigheter. En sådan uppföljning är således viktig ur ett kvalitetsperspektiv och kan dessutom ge indikationer på oegentligheter vid en utlandsmyndighet.

Det är Migrationsverket som förvaltar statistiken och som därmed kan göra sådan uppföljning. UD har efterfrågat uppföljning av Migrationsverket om viseringsbeslut på handläggarnivå. Migrationsverket har dock inte hittills gjort några systematiska uppföljningar, eftersom myndigheten anser att

¹⁶⁸ Intervju vid Migrationsverket, 2017-10-31 (d).

¹⁶⁹ E-post från Migrationsverket, 2018-02-20.

¹⁷⁰ Intervju vid UD, 2018-01-19.

¹⁷¹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket (2017-12-21).

viseringsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är UD:s ansvar och att eventuella uppföljningar därför bör ske på UD:s uppdrag, t.ex. när Migrationsverket deltar vid UD:s inspektioner. Migrationsverket uppger vidare att myndigheten gör flera insatser för att stärka kvaliteten i utlandsmyndigheternas handläggning av viseringsärenden. Migrationsverket sammanställer bl.a. relevanta domstolsavgöranden tillsammans med rekommendationer i sina cirkulär till utlandsmyndigheterna. Återkoppling på domar kan också ges specifikt till berörd utlandsmyndighet. Migrationsverket bistår också med stöd i handläggningen till utlandsmyndigheterna via en särskild brevlåda vid myndigheten samt att eventuella brister lyfts till berörda vid utlandsmyndigheten och till UD.¹⁷² I det regeringsuppdrag som Migrationsverket har fått om viseringar ingår även att redovisa hur kvaliteten i handläggningen av viseringar kan följas upp.¹⁷³

5.4 Risk för att tillsynen av tjänsteleverantören blir ytlig

Många utlandsmyndigheter som handlägger ärenden om Schengenvisering använder sig av tjänsteleverantören VFS-Global, som Regeringskansliet upphandlat och tecknat ett ramavtal med. Leverantören tar bl.a. emot viseringsansökningar från sökanden och skickar sedan ansökningarna till utlandsmyndigheten för beslut.¹⁷⁴ VFS-Global utför en omfattande verksamhet åt utlandsmyndigheterna. År 2016 tog leverantören emot 177 000 ansökningar om visering, motsvarande 75 procent av alla viseringsansökningar det året.¹⁷⁵

Varje utlandsmyndighet som har gjort ett avrop från ramavtalet och tecknat ett lokalt avtal med leverantören ansvarar för tillsynen lokalt.¹⁷⁶ UD har tagit fram en vägledning och checklistor för hur tillsynen ska genomföras. Enligt vägledningen är syftet med tillsynen att säkerställa att kraven i avtalet uppfylls samt att verksamheten i övrigt bedrivs på ett godtagbart sätt. Utlandsmyndigheten ska dels följa upp att leverantörerna har en fungerande intern styrning och kontroll, dels göra uppföljningar, ge återkoppling och samarbeta i vardagen, dels göra kontroller på plats i leverantörens lokaler samt genomföra fördjupad granskning (revision) av utvalda områden.¹⁷⁷

Riksrevisionen anser att checklistan har fokus på de oegentlighetsrisker som kan finnas inom leverantörens verksamhet men konstaterar samtidigt att listan är

¹⁷² E-post från Migrationsverket, 2018-02-20.

¹⁷³ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket (2017-12-21).

¹⁷⁴ År 2017 var det 27 av totalt 54 utlandsmyndigheter med viseringsverksamhet som hade avtal med VFS-Global (e-post från UD, 2018-04-12 och uppgift från UD, 2018-05-09). Se kap. 2 för en närmare beskrivning av VFS-Global.

¹⁷⁵ Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23.

¹⁷⁶ Uppgift från UD, 2018-05-09. I viseringskodexen finns krav på kontroller av externa tjänsteleverantörer, se avd. IV artikel 43 EUT L 243, 15.9.2009, s. 1–58.

¹⁷⁷ Regeringskansliet (UD) (2014-03-25) *Vägledning för tillsyn av verksam hos extern tjänsteleverantör*.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

mycket omfattande. Eftersom utlandsmyndigheterna har begränsade personalresurser finns det därmed risk för att tillsynen inte hinns med på ett tillfredsställande sätt.

5.5 Det finns tydliga rapporteringsvägar

Sedan en tid tillbaka finns rapporteringsvägar för uppgiftslämnare som vill anmäla misstanke om eller upptäckt av oegentligheter inom utrikesförvaltningen. I början av 2016 la UD upp information på sitt intranät om att uppgiftslämnare kan vända sig till UD:s regel tillsyn om de vill lämna uppgifter om misstänkta oegentligheter.¹⁷⁸ Sedan juni 2017 finns även samma information på regeringens externa webbplats. Informationen på UD:s intranät och regeringens externa webbplats finns både på svenska och på engelska.¹⁷⁹ Information om rapporteringsvägen finns också i UD:s etiska riktlinjer och i vägledningen om utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter.¹⁸⁰

Utlandsmyndigheterna har egna webbplatser där det bl.a. finns information för sökande om handläggningen av migrationsärenden. Riksrevisionen konstaterar att det på dessa webbplatser ofta finns information om vart uppgiftslämnare kan vända sig om de misstänker oegentligheter inom biståndsverksamheten. Däremot saknas det information om rapporteringsväg för andra verksamhetsområden, t.ex. migrationsverksamheten.¹⁸¹

5.6 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Det finns inga tydliga krav på att utlandsmyndigheterna ska genomföra löpande kontroller inom migrationsverksamheten. Sannolikt har många utlandsmyndigheter dessutom för lite resurser för sådana kontroller.

Flera aktörer har i uppgift att genomföra efterhandskontroller av utlandsmyndigheterna, men fokus på migrationsverksamheten är ändå begränsad. Av de 60 utlandsmyndigheter som har migrationsverksamhet inspekterar UD årligen runt 12, vilket innebär att sådana myndigheter inspekteras relativt sällan. Vid inspektionerna granskas och bedöms dessutom inte alltid internkontrollen inom migrationsverksamheten. Inspektionerna sker inte heller alltid på ett enhetligt sätt. Varken Migrationsverkets eller Regeringskansliets

¹⁷⁸ Intervju vid UD 2018-01-12(b) och dokument från UD, 2018-01-12: Utskrifter från Klaranätet.

¹⁷⁹ Regeringens webbplats (2017-06-09) Misstanke om brott eller andra oegentligheter; Regeringens webbplats (2017-06-21) Reporting suspected crimes or irregularities och dokument från UD, 2018-01-12: Utskrifter från Klaranätet.

¹⁸⁰ Regeringskansliet (UD) (protokoll 2012-02-08) *Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring* och Regeringskansliet (UD) (bilaga till beslut 2017-05-10) *Vägledning för utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter*.

¹⁸¹ Riksrevisionens sammanställning av utlandsmyndigheternas webbplatser på swedenabroad.se.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

internrevision har hittills granskat den interna kontrollen inom migrationsverksamheten. Regeringskansliets internrevision samordnar sina revisionsbesök med UD-inspektörerna, vilket enligt Riksrevisionen riskerar att påverka internrevisionens oberoende. UD:s säkerhetsenhet genomför också efterhandskontroller vid utlandsmyndigheterna, men fokus ligger på myndigheternas säkerhetsskydd.

Granskningen visar vidare att uppföljning av slagningar i ärendehanteringssystem och analys av handläggningsstatistik endast har genomförts i begränsad omfattning.

Riksrevisionens bedömning är därför att efterhandskontrollerna av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet är av så liten omfattning att de sannolikt inte bidrar till att upptäcka oegentligheter.

Tjänsteleverantören VFS-Global utför en omfattande verksamhet åt utlandsmyndigheterna och tillsynen av leverantören är därmed viktig. Utlandsmyndigheternas tillsyn riskerar dock bli ytlig till följd av de omfattande tillsynskraven och utlandsmyndigheternas begränsade resurser. Konsekvensen kan bli att oegentlighetsrisker inte upptäcks.

Det finns sedan en tid tillbaka en tydlig rapporteringsväg för anmälan av oegentligheter inom utrikesförvaltningen både för anställda och externa uppgiftslämnare. Det saknas dock information om rapporteringsvägen på utlandsmyndigheternas egna webbplatser.

6 Hantera anmälda oegentligheter

Det är viktigt att det finns *rutiner för hur anmälningar av påstådda oegentligheter ska hanteras* för att säkerställa en enhetlig och rättssäker utredning. Den som utreder anmälningar bör ha mandat och kompetens och vara oberoende i förhållande till det som utreds. Om flera ansvarar för en utredning bör ansvarsfördelningen mellan dessa framgå av rutinen.

I arbetet med att hantera oegentligheter ingår också att *dra lärdomar av det som inträffat* för att förbättra skyddet mot oegentligheter.

I granskningen har vi närmare undersökt omfattningen av anmälningar som rör utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet och hur dessa anmälningar hanterats. Därutöver har vi också undersökt om lärdomar har dragits.

6.1 Anmälningarna har ökat under de senaste åren

Riksrevisionen har gått genom anmälningar om påstådda oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna som inkommit till UD och Migrationsverket under januari 2014-augusti 2017. Granskningen visar att runt 60 påstådda oegentligheter anmäldes under denna period. Antalet anmälningar har ökat gradvis sedan 2014 och ökningen var särskilt stor 2017. År 2014 gjordes runt 10 anmälningar medan det under januari-augusti 2017 gjordes närmare 30 anmälningar.¹⁸²

Riksrevisionen vill understryka att anmälningarna innehåller påståenden om att någon oegentlighet har inträffat vilket innebär att det inte behöver ha förekommit någon faktisk oegentlighet. Riksrevisionen har inte kunnat granska hur många av anmälningarna som har varit faktiska oegentligheter, men kan konstatera att flera fall av oegentligheter har inträffat.

Totalt har 13 utlandsmyndigheter varit berörda av anmälningarna. De flesta av dessa utlandsmyndigheter har berörts av en eller två anmälningar medan vissa berörts av fler. Majoriteten av anmälningarna har rört utlandsmyndigheter i Mellanöstern, Asien och Afrika. Flertalet anmälningar gäller påståenden om att personal vid utlandsmyndigheter kräver muta för att sökanden ska få intervjuetid i viserings- och uppehållstillståndsärenden. Därutöver har anmälningarna gällt påståenden om krav på muta för att sökande ska få gynnande beslut i viserings- och uppehållstillståndsärenden, jäv i handläggningen av uppehållstillstånds- och

¹⁸² Riksrevisionens aktgranskning av anmälningar om oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Totalt har Riksrevisionen gått igenom 49 akter vid UD och Migrationsverket. I några av akterna fanns det anmälningar om fler än en påstådd oegentlighet, varför det totalt fanns runt 60 anmälningar om påstådda oegentligheter. Se vidare bilaga 1 Metod och material.

viseringsärenden, felaktiga avgifter i uppehållstillståndsärenden, försvunna viseringsmärken, viseringsbeslut som har fattats på oriktiga grunder och otillåtna slagningar i Migrationsverkets ärendehanteringssystem.

6.2 Sedan 2017 finns en skriftlig rutin men den brister i flera väsentliga avseenden

UD:s regeltillsyn är mottagare av anmälningar om oegentligheter inom utrikesförvaltningen och ansvarar för att koordinera eventuella utredningar som kan följa på anmälningar.¹⁸³ UD:s regeltillsyn inrättades 2010 och bestod fram till maj 2017 av en tjänst. I maj 2017 utökades regeltillsynen med en halv handläggartjänst på grund av ökningen av anmälningar inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.¹⁸⁴

Först i maj 2017 upprättade regeltillsynen en skriftlig rutin för hantering av anmälda oegentligheter, som sedan uppdaterades i december 2017.¹⁸⁵ Den uppdaterade rutinen beskriver i sju steg hur hanteringen går till från att en anmälan inkommit till att utredningen avslutas. Av rutinen framgår det vidare att hanteringen av anmälningar ska ske på ett enhetligt, rättssäkert och skyndsamt sätt i enlighet med gällande lagsstiftning och utrikesförvaltningens regelverk.¹⁸⁶ Enligt UD beskriver den uppdaterade rutinen på ett tydligare sätt hur hanteringen går till. Därutöver innebär den nya rutinen att hanteringen på vissa områden har ändrats jämfört med den tidigare rutinbeskrivningen och arbetssättet.¹⁸⁷ Förändringen innebär att regeltillsynen självständigt kan initiera en utredning och att regeltillsynen ansvarar för att göra en inledande bedömning av misstanke om oegentligheter. Därutöver har det tydliggjorts i den uppdaterade rutinen att regeltillsynen, i de fall en utredning inleds, i samråd med berörda UD-enheter tar fram en skriftlig vägledning till berörd utlandsmyndighet om hur utredningen ska bedrivas.¹⁸⁸

¹⁸³ Se 39 § Regeringskansliets föreskrifter (2016:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet och Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen*.

¹⁸⁴ Intervju vid UD, 2017-10-19(b).

¹⁸⁵ Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-05-17) *Anmälningar om misstankar om oegentligheter vid en utlandsmyndighet* och Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen*.

¹⁸⁶ Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen*.

¹⁸⁷ Möte vid UD, 2018-04-17.

¹⁸⁸ Jmf Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-05-17) *Anmälningar om misstankar om oegentligheter vid en utlandsmyndighet* och Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen*.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Riksrevisionens bedömning är att samtliga steg i den uppdaterade rutinen är relevanta. Vissa av de ändringar som gjordes i samband med uppdateringen skapar dessutom förutsättningar för en bättre hantering. Enligt Riksrevisionen säkerställer dock inte rutinen att utredningar genomförs på ett enhetligt, oberoende, rättssäkert och kompetent sätt. Migrationsverkets roll i utredningar vid utlandsmyndigheterna är heller inte tillräcklig tydlig.

6.2.1 Utredningarna brister i oberoende och kompetens

När en anmälan om påstådd oegentlighet vid en utlandsmyndighet inkommer till UD är rutinen att berörd utlandsmyndighet utreder anmälan medan UD koordinerar utredningen. Migrationsverket kan bistå i utredningen.¹⁸⁹

Riksrevisionen anser att det av flera skäl är olämpligt att involvera utlandsmyndigheter i utredningar som berör dem själva. För det första minskar möjligheterna till en oberoende utredning betydligt om den utlandsmyndighet som är föremål för anmälan själv deltar i utredningen. Utlandsmyndigheterna är oftast små med få anställda, vilket försvårar möjligheterna att genomföra oberoende utredningar. Utlandsmyndigheterna har i normalfallet heller inte den kompetens som behövs för att utreda oegentlighetsfall. Initialt i en utredning går det heller inte att veta om personal vid utlandsmyndigheten är inblandad. Det finns därmed risk för att en eventuell förundersökning inom rättsväsendet försvåras, eftersom viktig information eller bevis kan förstöras. Det finns också risk för att utlandsmyndigheterna inte beaktar rättssäkerheten för personal som blir föremål för utredning. Slutligen finns risk för att uppgiftslämnare, i fall de har ett pågående migrationsärende vid utlandsmyndigheten, avstår från att lämna ytterligare information på grund av rädsla för att deras ärende kan påverkas negativt.

Bristen på oberoende och kompetens skapar risk för att anmälningar, som borde ha blivit utredda, avvisas eller blir ofullständigt utredda. I ett slumpmässigt urval av tio akter har Riksrevisionen bedömt själva hanteringen av anmälningar och om utredningarna varit tillräckliga för att kunna avvisa påståendena. I hälften av dessa bedömer Riksrevisionen att anmälningarna borde ha lett till en grundligare utredning än vad som gjordes.¹⁹⁰ Om det inte görs en relevant utredning finns risk för att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått vissa brott

¹⁸⁹ Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen* och Riksrevisionens aktgranskning av anmälningar om oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

¹⁹⁰ Riksrevisionens fördjupade aktgranskning av anmälningar om oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

inte anmäls till åtal. Därmed finns risk för att syftet med 22 § i lagen (1994:269) om offentlig anställning inte uppnås.¹⁹¹

Utlandsmyndigheters utredningar kan också få negativa konsekvenser för arbetsmiljön och ta mycket interna resurser i anspråk, något som har lyfts fram av cheferna vid de utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt.¹⁹² Dessa myndigheter har själva haft erfarenhet av att utreda anmälningar, och bedömer att det inte är lämpligt att en utlandsmyndighet som berörs av en större oegentlighet själv utreder den.¹⁹³ Myndighetscheferna anser dock att de kan genomföra utredningar av till exempel klagomål eftersom det vid utlandsmyndigheterna finns nödvändig språk- och kulturkompetens.¹⁹⁴ Riksrevisionen anser att det är rimligt att utlandsmyndigheten gör en första bedömning av ärenden som rör rena klagomål. Samtidigt kan även till synes rena klagomål innehålla indikationer på oegentligheter och risken finns att dessa inte fångas upp.

Enligt UD har departementet diskuterat lämpligheten i att låta utlandsmyndigheter medverka i utredningar som rör dem själva. UD uppger att orsaken till att utlandsmyndigheterna fått denna roll i utredningar beror på att de är självständiga myndigheter och därmed ansvarar för att utreda anmälningar om eventuella oegentligheter inom den egna myndigheten.¹⁹⁵

6.2.2 Migrationsverkets roll i utredningarna är otydlig

I UD:s interna rutin för hantering av anmälda oegentligheter står det att om "misstankarna rör migrationsfrågor sker vid behov samråd med Migrationsverket."¹⁹⁶ I utredningar som kräver tillgång till loggar i Migrationsverkets ärendehanteringssystem behöver UD:s regeltillsyn begära bistånd från Migrationsverkets tillsynsfunktion, eftersom det endast är

¹⁹¹ I förarbetena till lagen står följande: "Det inte får förekomma misstanke om att man hos myndigheterna försöker sopa missförhållanden under mattan. Sådana misstankar skulle nämligen allvarligt kunna skada förtroendet för de statliga myndigheterna och därmed deras möjligheter att utföra de uppgifter de är till för." (prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16, rskr. 1993/94:257).

¹⁹² Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-20(c); intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-29(d) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-25(d).

¹⁹³ Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-19 och 2017-09-20(c); intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-28(a) och 2017-11-29(d) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-25(d).

¹⁹⁴ Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-20(c); intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-29(d) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-25(d).

¹⁹⁵ Intervju vid UD, 2017-10-19(b).

¹⁹⁶ Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen*.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Migrationsverket som har behörighet att ta ut loggar över användning av systemen och göra uppföljningar av personals slagningar.¹⁹⁷

Riksrevisionens aktgranskning visar att Migrationsverket har haft en förhållandevis omfattande roll i utredningar vid utlandsmyndigheterna. Myndighetens tillsynsfunktion har bistått UD i närmare hälften av de anmälningar som kommit in till regeltillsynen. Det är främst under 2017 som tillsynsfunktionen bistått UD. Migrationsverkets tillsynsfunktion har också i några utredningar genomfört utredningsinsatser på plats vid berörda utlandsmyndigheter.¹⁹⁸ I ett ärende har tillsynsfunktionen tagit över ansvaret för utredningen.¹⁹⁹

Det finns inte någon skriftlig överenskommelse mellan UD och Migrationsverket som reglerar Migrationsverkets roll i utredningar, varken på en övergripande nivå eller i enskilda utredningar.²⁰⁰ Tillsynsfunktionens roll i utredningar vid utlandsmyndigheterna framgår inte heller av Migrationsverkets interna styrdokument.²⁰¹

Bristen på reglering av Migrationsverkets roll och ansvar i utredningar vid utlandsmyndigheterna leder enligt Riksrevisionen till brist på transparens i vem som ansvarar för vad under en pågående utredning. Den oklara ansvarsfördelningen har också tagits upp av företrädare för utlandsmyndigheter som varit berörda av utredningar. För dem är det inte alltid tydligt vilken roll Migrationsverkets tillsynsfunktion har haft i utredningarna.²⁰²

6.2.3 UD:s rutin saknar vissa centrala delar

UD:s rutin för hantering av anmälningar ska säkerställa en enhetlig och rättssäker utredning men rutinen saknar enligt Riksrevisionen vissa centrala delar för att detta ska kunna uppnås.

För det första saknas det en beskrivning av hur utredningar ska dokumenteras. Dokumentationen bör göras på ett sådant sätt att det i efterhand går att följa vad som har gjorts i en utredning och vad som ligger till grund för bedömningar och

¹⁹⁷ Intervju vid Migrationsverket, 2017-11-06. Migrationsverket har tillsynsansvar över ärendehanteringssystemen och myndigheten kan initiera egna utredningar av personals användning av systemen.

¹⁹⁸ Riksrevisionens aktgranskning av anmälningar om oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

¹⁹⁹ Intervju vid UD, 2017-10-19(b).

²⁰⁰ Intervju vid Migrationsverket, 2017-11-06.

²⁰¹ Migrationsverket, *Generaldirektörens instruktion om hantering av oegentligheter om internutredningsuppdrag för funktionen för tillsyn*, protokoll 2016-12-12 och Migrationsverket, *Interna rutiner för ärendehantering inom Tillsynsfunktionen*, rutin 2016-11-29.

²⁰² Intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-19; intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-28(a) och 2017-11-29(d) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-25(d).

slutsatser. Riksrevisionens fördjupade aktgranskning av tio akter visar att det genomgående saknas dokumentation av utredningsinsatser och de bedömningar som gjorts.²⁰³

För det andra framgår det inte tydligt av rutinen hur rättssäkerheten för personal som är föremål för utredning ska säkerställas.²⁰⁴

Det framgår heller inte av rutinen hur uppgiftslämnare ska skyddas. Det framgår endast att en bekräftelse ska skickas till uppgiftslämnare om att regeltillsynen mottagit anmälan. Uppgiftslämnare bör dock också få information om i vilken utsträckning det finns möjlighet att vara anonym och på vilket sätt deras uppgifter kan komma att användas. I några av UD:s akter som Riksrevisionen gått igenom har uppgiftslämnare reagerat på att UD skickat deras anmälan direkt till berörd utlandsmyndighet och varit oroliga för att handläggningen av deras ärende vid utlandsmyndigheten skulle påverkas negativt.²⁰⁵

Rutinen saknar också regler för hur sekretess ska hanteras. När en anmälan om oegentlighet inkommer, är det av både personuppgifts- och utredningsskäl viktigt att det finns tydliga rutiner för vilka som ska få ta del av information och vilka regler som gäller för sekretess. En tydlig rutin bidrar till en rättssäker hantering för den enskilde och säkerställer att en eventuell förundersökning inom rättsväsendet inte påverkas negativt. Anmälningar som rör migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan dessutom omfattas av utrikessekretess.

6.3 Lärdomar dras men öppenheten om fall kan öka

En viktig del i hanteringen av oegentlighetsfall är att dra lärdomar av det som inträffat för att förhindra att liknande fall inträffar igen. Granskningen visar att lärdomar av både påstådda och inträffade oegentligheter har dragits både vid utlandsmyndigheter och UD. Samtliga tre utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har besökt har hanterat påstådda oegentligheter och alla har efter avslutad utredning infört nya eller uppdaterat kontrollrutiner på olika områden. UD:s etiska riktlinjer hade också tagits upp på planeringsdagar och vid andra tillfällen.²⁰⁶

²⁰³ Riksrevisionens fördjupade aktgranskning av anmälningar om oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

²⁰⁴ Se bl.a. den så kallade oskuldspresumtionen (prop. 2017/18:58, bet. 2017/18:juU12, rskr. 2017/18:162).

²⁰⁵ Riksrevisionens aktgranskning av anmälningar om oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

²⁰⁶ Riksrevisionens iakttagelser vid de tre besökta utlandsmyndigheter samt intervju vid utlandsmyndighet 1, 2017-09-18; intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-27 och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-22.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Vid UD har flera åtgärder vidtagits under de senaste åren och särskilt 2017. År 2017 tog UD fram riktlinjer för hantering av bl.a. viseringsmärken och präglingssystem samt en vägledning för utlandsmyndigheternas hantering av tidsbokningssystem för intervjuer i uppehållstillståndsärenden. UD har också gett utlandsmyndigheterna i uppdrag att göra riskanalyser inom migrationsverksamheten. Därutöver har UD även uppdaterat sin vägledning om utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter samt lagt in nya moment om oegentligheter i de olika utbildningspass som ges för utsända. Vid de årliga chefsmötena för utlandsmyndigheternas chefer har ökat fokus lagts på intern styrning och kontroll.²⁰⁷ UD har även beslutat att migrationsverksamheten vid honorärkonsulaten under 2018 ska upphöra för att stärka möjligheten till intern styrning och kontroll och få en mer rättssäker och effektiv migrationsverksamhet.²⁰⁸

Enligt UD tas frågan om lärdomar upp i ett tidigt skede och involverar berörda enheter vid UD. UD:s regeltillsyn ansvarar för att ta fram en åtgärdslista och tidplan.²⁰⁹ Detta arbetssätt finns också beskrivet i UD:s rutin för hantering av misstänkta oegentligheter.²¹⁰ Riksrevisionens aktgranskning bekräftar att UD både följt upp och kommit med förslag på åtgärder till utlandsmyndigheter som hanterat misstänkta oegentligheter.²¹¹

Flera som Riksrevisionen intervjuat efterlyser dock en mer systematisk och samordnad intern information om vilka oegentligheter som inträffat, eftersom detta skulle hjälpa andra utlandsmyndigheter att stärka sitt skydd mot olika oegentlighetsrisker och dessutom öka förståelsen för varför UD infört vissa åtgärder.²¹²

Sådan information skulle enligt Riksrevisionen också kunna spridas externt för att stödja UD:s nolltolerans mot oegentligheter. Det finns exempel på hur andra myndigheter arbetar med spridning av sådan information. Exempelvis har Sida på UD:s uppdrag tagit fram webbplatsen Openaid.se där bl.a. utredningar om misstänkt korruption inom biståndsverksamheten publiceras.²¹³ Norska UD

²⁰⁷ Intervju vid UD, 2017-10-19(b) och intervju vid UD, 2018-02-05.

²⁰⁸ Ett antal honorärkonsulat genomför idag vissa förvaltningsuppgifter i uppehållstillståndsärenden åt utlandsmyndigheterna genom att de tar emot ansökningar och genomför intervjuer med sökande (uppgift från UD, 2018-05-09).

²⁰⁹ Intervju vid UD, 2017-10-19(b).

²¹⁰ Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen*.

²¹¹ Riksrevisionens aktgranskning av anmälningar om oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

²¹² Intervju vid UD, 2017-10-19(a); intervju vid utlandsmyndighet 2, 2017-11-27 och 2017-11-28(a) och intervju vid utlandsmyndighet 3, 2018-01-22.

²¹³ Openaid.se webbplats (september 2017) Korruptionsrapporter.

publicerar utredningar av oegentlighetsfall som inträffat inom norska utrikesförvaltningen på regeringens webbplats och publiceringen ingår som en del av den norska regeringens nolltolerans mot korruption.²¹⁴

6.4 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Sedan 2017 har UD en skriftlig rutin för hantering av anmälningar av påstådda oegentligheter. Riksrevisionens sammanfattade bedömning är dock att rutinen behöver förbättras på vissa väsentliga områden. Nuvarande rutin säkerställer inte att utredningarna genomförs på ett oberoende och kompetent sätt eftersom ansvaret för utredningarna ligger på de berörda utlandsmyndigheterna. Det kan i sin tur leda till att anmälningar avvisas eller inte utreds i grunden.

Riksrevisionen anser vidare att Migrationsverkets roll i utredningar vid utlandsmyndigheterna behöver tydliggöras. Därutöver behöver UD:s rutin för hantering säkerställa att dokumentationen av utredningar är ändamålsenlig, att sekretess beaktas och att det finns skydd för uppgiftslämnare och den personal som utreds.

Riksrevisionens bedömning är att UD och utlandsmyndigheter har en fungerande rutin för att dra lärdomar av påstådda och inträffade oegentligheter. Riksrevisionen vill dock lyfta fram ett område som kan förbättras. Det gäller möjligheten för utlandsmyndigheter att lära av varandra. En systematisk spridning av information om oegentlighetsfall och risker skulle möjliggöra detta. Det skulle också kunna gynna utrikesförvaltningens nolltolerans mot korruption.

²¹⁴ Norska regeringens webbplats (2018-01-23) Rapport om økonomiske misligheter per 31. desember 2017.

Referenslista

Lagar, förordningar och föreskrifter

Regeringsform (1974:152).

Brottsbalk (1962:700).

Förvaltningslag (1986:223).

Lag (1994:269) om offentlig anställning.

Förvaltningslag (2017:900).

Personuppgiftslag (1998:204).

Utlänningslag (2005:716).

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Myndighetsförordning (2017:515).

Regeringskansliets föreskrift (RKF 2016:8) med arbetsordning för Regeringskansliet.

Regeringskansliets föreskrift (UF 2009:1) om inspektörernas verksamhet, senast ändrad genom UF 2017:5.

Regeringskansliets föreskrift (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutande rätt vid utlandsmyndigheterna.

Regeringskansliets föreskrift (UF 2010:5) om lokala anställningar vid utlandsmyndigheterna.

Regeringskansliets föreskrift (UF 2011:6) om säkerhet och skydd vid utlandsmyndigheterna.

Regeringskansliets föreskrift (UF 2016:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet.

Propositioner

Proposition 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*

Proposition 1998/99:32 *EU-bedrägerier och korruption.*

Proposition 2003/04:70 *Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, m.m.*

Proposition 2006/07:74 *Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption.*

Proposition 2017/18:58 *Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet.*

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1993/94:AU16 *Ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*

Justitieutskottets betänkande 1998/99:JuU16 *EU-bedrägerier och korruption.*

Justitieutskottets betänkande 2003/04:JuU21 *Korruption.*

Justitieutskottets betänkande 2006/07:JuU12 *Sveriges tillträde till FN:s korruptionskonvention.*

Justitieutskottets betänkande 2017/18:JuU12 *Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU4 *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption m.m.*

Riksdagsskrivelse 1993/94:257.

Riksdagsskrivelse 1998/99:167.

Riksdagsskrivelse 2003/04:223.

Riksdagsskrivelse 2006/07:149.

Riksdagsskrivelse 2013/14:53.

Riksdagsskrivelse 2017/18:162.

Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Regeringens skrivelse 2012/13:167 *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption.*

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket (2017-12-21).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) (överenskommelse 2011-10-25) *Ansvarsfördelning mellan myndigheter med anledning av viseringskodexen.*

Regeringskansliet (UD) (2014-03-25) *Vägledning för tillsyn av verksam hos extern tjänsteleverantör.*

Regeringskansliet (UD) (2015-03-03) *Inspektörernas årsrapport för 2014*

Regeringskansliet (UD) (2016-03-21) *Inspektörernas årsrapport för 2015.*

Regeringskansliet (UD) (september 2016) *Vägledning: Intern styrning och kontroll vid utlandsmyndigheter. Riskanalys och attestkedja.*

Regeringskansliet (UD) (2017-04-21) *Vägledning avseende utlandsmyndigheternas migrationshantering: arbetsformer.*

Regeringskansliet (UD) (bilaga till beslut 2017-05-10) *Vägledning för utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter.*

Regeringskansliet (UD) (promemoria 2016-01-22) *Verksamhetsplan för utrikesförvaltningen 2016, UD2016/01185/PLAN (delvis).*

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Regeringskansliet (UD) (promemoria 2016-11-28) *Personal på utlandsmyndighet med annan huvudman än UD.*

Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-01-16) *Överenskommelse mellan UD och Migrationsverket gällande personal som Migrationsverket placerar på utlandsmyndigheterna, UD2017/00101/PLAN.*

Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-05-17) *Anmälningar om misstankar om oegentligheter vid en utlandsmyndighet.*

Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-08-07) *Utrikesförvaltningens regelverk: en kort sammanfattning.*

Regeringskansliet (UD) (promemoria 2017-12-19) *Interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen, UD2017/20910/RT.*

Regeringskansliet (UD) (protokoll 2012-02-08) *Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring, UF2011/71227/UD/EXPCH.*

Regeringskansliet (UD) (protokoll 2014-10-23) *Användning av Migrationsverkets informationssystem, UF2014/69646/UD/SÅK.*

Regeringskansliet (UD) (protokoll 2014-12-03) *Riktlinjer för utformning av utlandsmyndigheternas arbetsordningar, UF2014/76820/UD/PLAN.*

Regeringskansliet (UD) (protokoll 2015-12-17) *Obligatorisk användning av checklistan för verksamhetsstöd vid utlandsmyndigheterna, UD2016/00427/PLAN.*

Regeringskansliet (UD) (protokoll 2017-05-02) *Riktlinjer för utlandsmyndigheternas hantering av värdehandlingar, UD2017/07503/RT.*

Migrationsverket

Migrationsverket, *Utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet – En granskning av verkets ansvar på ambassader och konsulat, rapport granskning 2015:2, dnr. 1.3.1-2015-46763.*

Migrationsverket, *Uppföljning av granskning – Utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet, rapport uppföljning 2016-11-08, dnr. 1.3.1-2016-168684.*

Migrationsverket, *Interna rutiner för ärendehantering inom Tillsynsfunktionen, rutin 2016-11-29, A-27/2016.*

Migrationsverket, *Generaldirektörens instruktion om hantering av oegentligheter om internetredningsuppdrag för funktionen för tillsyn, protokoll 2016-12-12, I-04/2016.*

Migrationsverket, *Överlämnande av viseringsärenden till Migrationsverket, CIRK-UM 2017-07-05, Nr. 03/2017.*

Migrationsverkets *Årsredovisning 2017.*

Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos maj 2018, 2018-05-02.*

Utredningar och rapporter

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning: Oegentligheter och internstyrning och kontroll – Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*. ESV 2016:24
Riksrevisionen, *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*. RiR 2006:8
Riksrevisionen, *Statliga myndigheters skydd mot korruption*. RiR 2013:2
SOU 2017:14 *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*. Betänkande av Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.
Statskontoret, *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. 2017:23

Övrigt

Datainspektionen, *Datainspektionens allmänna råd. Säkerhet för personuppgifter*, reviderad i november 2008.

Europeiska unionens rättsakter

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Elektroniska källor

Dagens Nyheters webbplats (2016-12-06) Falsa visum utfärdade på svensk ambassad. Hämtad 2018-03-21 från:
<http://www.dn.se/nyheter/varlden/falsa-visum-utfardade-pa-svensk-ambassad/>
Göteborgs-Postens webbplats (2008-02-08) Misstänkta mutor på ambassad. Hämtad 2018-03-21 från:
<http://www.gp.se/nyheter/sverige/misst%C3%A4nkta-mutor-p%C3%A5-ambassad-1.1226969>
Migrationsverkets webbplats (2017-04-13) Ansökan på webben för att besöka Sverige. Hämtad 2017-09-06 från:
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Besoka-Sverige/Besoka-slakt-och-vanner/Sa-ansoker-du-om-visum/Ansok-pa-webben.html>
Norska regeringens webbplats (2018-01-23) Rapport om ekonomiske misligheter per 31. desember 2017. Hämtad 2018-03-21 från:
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/misligheter_1712/id2587383/
Openaid.se webbplats (september 2017) Korruptionsrapporter. Hämtad 2018-03-26 från:
<https://openaid.se/sv/corruption-reports/>

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Regeringens webbplats (2017-06-09) Misstanke om brott eller andra oegentligheter. Hämtad 2018-03-21 från:
<http://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/misstanke-om-brott-eller-andra-oegentligheter/>

Regeringens webbplats (2017-06-21) Reporting suspected crimes or irregularities. Hämtad 2018-03-21 från:
<http://www.government.se/articles/2017/06/reporting-suspected-crimes-or-irregularities/>

Sveriges Radios webbplats (2017-02-06) UD: Vi satsar stenhårt på att få ner väntetiderna. Hämtad 2018-03-26 från:
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6880345>

Sveriges Radios webbplats (2017-03-24) Misstankar om svarthandel med köplatser för uppehållstillstånd. Hämtad 2018-03-21 från:
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6657794>

Sveriges Televisions webbplats (2016-01-05) Godkände visum – misstänks för mutor. Hämtad 2018-03-21 från:

<http://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/godkande-visum-misstanks-for-mutor>

Sveriges Televisions webbplats (2017-06-08) SVT avslöjar: 200 visum stulna från ambassad. Hämtad 2018-04-19 från:

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svt-avslojar-200-visum-stulna-fran-ambassad>.

Bilaga 1. Metod och material

Under granskningen har vi samlat in olika typer av material för att besvara granskningens frågor. Vi har genomfört omfattande dokumentstudier, en genomgång av regelverket för intern styrning och kontroll, en aktgranskning av anmälda påstådda oegentligheter, fallstudier vid tre utlandsmyndigheter och runt 50 intervjuer. Därutöver har vi genomfört ett studiebesök vid norska Utrikesdepartementet.

Aktgranskningen och dokumentstudier omfattar perioden 2014–2017. Valet av period styrdes främst av vad som var praktiskt möjligt att få fram i aktgranskningen. Anmälningar om oegentligheter som inkom till Migrationsverket före 2014 diariefördes på ett sådant sätt att det var svårt att få fram dem utan en omfattande arbetsinsats från myndighetens sida och därför sattes start av granskningsperioden till 2014.

Vissa dokumentstudier har täckt in en längre period än 2014–2017 i syfte att ge en mer heltäckande bild. Andra dokumentstudier omfattar en kortare period än 2014–2017, antingen för att det inte funnits material att tillgå för perioden eller för att dokumentstudien syftade till att ge en bild av det nuvarande arbetet.

Nedan beskrivs närmare aktgranskningen, fallstudierna, intervjuerna och genomgången av regelverket för intern styrning och kontroll. Därefter följer en beskrivning av de metoder och material vi har använt oss av för att besvara respektive fråga.

Aktgranskning av påstådda fall av oegentligheter

För att kartlägga omfattningen av anmälda påstådda oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har vi genomfört en aktgranskning av anmälningar som inkommit till UD och/eller Migrationsverket under perioden 2014–augusti 2017. Aktgranskningen behövde göras i den inledande fasen av granskningen, dvs. under maj–augusti 2017, eftersom en del av det övriga insamlade materialet under hösten 2017 bygger på denna aktgenomgång. Därför omfattar aktgranskningen inte hela 2017 utan sträcker sig fram till och med augusti 2017.

Granskningen av UD:s akter gjordes på plats vid UD vid ett flertal tillfällen under juni och augusti 2017. Granskningen av Migrationsverkets akter gjordes på plats vid Migrationsverket i maj och september 2017. Akterna fanns utskrivna på papper.

Totalt har vi gått igenom 45 akter vid UD och 8 akter vid Migrationsverket. 5 av akterna vid Migrationsverket fanns inte hos UD. Vissa av akterna innehöll flera än

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

en påstådd oegentlighet, varför det totala antalet anmälningar uppgår till runt 60. Klassificeringen av olika typer av oegentligheter gjordes utifrån den definition av oegentligheter som används i granskningen (se avsnitt 1.2.2 i granskningsrapporten för definition av oegentligheter.)

För att bearbeta informationen i UD:s och Migrationsverkets akter använde vi oss av ett formulär där vi förde in relevant information från akterna, såsom uppgifter om vilken typ av påstådd oegentlighet som anmälts, vilken utlandsmyndighet som anmälan avsåg, vem som gjorde anmälan, datum för anmälan, hur anmälan inkom till UD, vilka utredningsinsatser som vidtogs, om Migrationsverket bistått i utredningen och datum för avslutande av ärendet.

Vi har vidare även genomfört en fördjupad aktgranskning av 10 av de avslutade akter som ingick i den kartläggande aktgranskningen vid UD. Totalt var 28 av UD:s 45 akter avslutade vid tidpunkten för den fördjupade aktgranskningen. Syftet med den fördjupande aktgranskningen var att bedöma UD:s hantering och utredningar av påstådda fall av oegentligheter.

Urvalet av de 10 akterna som ingick i den fördjupade aktgranskningen gjordes i två steg: I ett första steg sorterade vi akterna utifrån året då de upprättats och i ett andra steg gjorde vi sedan ett proportionellt slumpmässigt urval från varje år.

Den fördjupande aktgranskningen gjordes på plats vid UD i september 2017. För att bearbeta informationen använde vi oss av ett formulär där vi förde in relevant information från akterna. Det är uppgifter om bl.a. instans för mottagning, initial bedömning, kompetens och integritet i utredningen, myndighetens bedömning och åtgärder, dokumentation av ärendet och sekretessbedömning.

Fallstudier vid tre utlandsmyndigheterna

Under granskningen genomförde vi fallstudier vid 3 av de 60 utlandsmyndigheter som har migrationsverksamhet. Syftet med fallstudierna var främst att undersöka hur hanteringen och utredningar av anmälda påstådda fall av oegentligheter fungerat vid utlandsmyndigheterna. Syftet var även att öka vår förståelse för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och hur de arbetar mot oegentligheter. Insamlat material från fallstudierna har således varit ett komplement till övrigt insamlat material.

Valet av utlandsmyndigheter för fallstudier gjordes från den grupp av utlandsmyndigheter som under perioden januari 2016-augusti 2017 hanterade påstådda fall av oegentligheter och där chefen för utlandsmyndigheten fortfarande tjänstgjorde vid utlandsmyndigheten. Valet av tidsperioden grundar sig i att vi ville att det inte skulle ha gått för lång tid sedan den påstådda oegentligheten och hanteringen ägde rum. Valet av utlandsmyndigheter för fallstudier skedde i

samråd med UD och Migrationsverket för att fånga upp eventuella hinder för besök vid aktuella utlandsmyndigheter.

Fallstudierna genomfördes i september–november 2017 och januari 2018. Vi var fyra dagar vid respektive utlandsmyndighet och genomförde intervjuer med chefen för utlandsmyndigheten, chefen för utlandsmyndighetens migrationssektion, i förekommande fall Migrationsverkets sambandsman, den administrativa chefen, utsända migrationshandläggare och lokalanställda migrationsassistenter vid migrationssektionen. Intervjufrågorna skickades till utlandsmyndigheterna i förväg och samma frågor ställdes vid de tre myndigheterna. Intervjupersonerna fick möjlighet att faktagranska intervjuanteckningarna.

I rapporten har vi anonymiserat namnen på de besökta utlandsmyndigheterna och benämner dem utlandsmyndighet 1, 2 och 3.

Intervjuer

Under granskningen genomförde vi intervjuer med företrädare för samtliga berörda enheter vid UD och Migrationsverket samt med Regeringskansliets internrevision. Intervjuerna vid UD och Migrationsverket genomfördes med enhetschefer och/eller biträdande chef för berörda enheter och i förekommande fall med handläggare och samordnare vid dessa enheter.

Vid Regeringskansliets internrevision intervjuade vi chefen och den revisor som ansvarar för granskning av utlandsmyndigheterna.

Syftet med intervjuerna var att dels öka vår förståelse och kunskap om olika processer och arbetssätt, dels få information om vilka åtgärder som eventuellt planerades inom olika områden. Samtliga intervjuer var semistrukturerade. Intervjupersonerna fick frågorna i förväg och hade möjlighet att faktagranska anteckningarna efter avslutad intervju.

Genomgång av regelverket för intern styrning och kontroll

Riksrevisionens rättsavdelning har under granskningen utrett närmare om det finns rättsligt bindande bestämmelser om intern styrning och kontroll för utlandsmyndigheterna samt om det förordningskrav på intern styrning och kontroll som gäller för Migrationsverket även gäller vid verksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Material och metod för varje fråga

Nedan följer en beskrivning av de metoder och material vi har använt oss av för att besvara respektive fråga.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

1 a) Hantera risker för oegentligheter

För att besvara frågan om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenligt när det gäller att hantera risker för oegentligheter gick vi först genom ett stort antal av UD:s styrande och stödande dokument. Syftet med dokumentgenomgången var att ta reda på vilka krav som ställts på utlandsmyndigheterna när det gäller att genomföra riskanalyser och vilket stöd UD har gett dem i detta arbete.

Utlandsmyndigheterna fick först i slutet av oktober 2017 i uppdrag av UD att genomföra riskanalyser inom migrationsverksamheten. I granskningen har vi därför inte haft möjlighet att undersöka utlandsmyndigheternas arbete med dessa riskanalyser. Istället har vi gått igenom de riskanalyser på det ekonomiadministrativa området som utlandsmyndigheterna sedan 2016 har haft i uppdrag att göra. Riskanalyserna inom migrationsverksamheten ska utgå från samma vägledning som gäller för det ekonomiadministrativa området, och en genomgång av riskanalyserna på det ekonomiadministrativa området ger därför en bild av hur väl utlandsmyndigheterna arbetar med riskanalyser i stort.

Efter att vi genomfört dokumentgenomgången genomförde vi intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna och vid UD. Intervjuerna syftade till öka vår förståelse för det som framkommit i våra dokumentgenomgångar samt vår förståelse för hur utlandsmyndigheterna arbetar med att genomföra riskanalyser och vilka förutsättningar som finns för detta arbete.

Till grund för arbetet med denna fråga låg även Riksrevisionens egen genomgång av regelverket för intern styrning och kontroll vid utlandsmyndigheterna (se ovan).

Genomgång av utlandsmyndigheternas riskanalyser

På Riksrevisionens förfrågan begärde UD i maj 2017 in riskanalyser på det ekonomiadministrativa området från de 60 utlandsmyndigheter som har migrationsverksamhet. Totalt inkom 43 utlandsmyndigheter med riskanalyser. Riksrevisionens genomgång av riskanalyserna skedde på plats vid UD i augusti 2017.

För att bearbeta informationen i riskanalyserna använde vi oss av ett formulär där vi förde in relevant information från riskanalyserna såsom uppgift om vilken utlandsmyndighet som genomfört riskanalysen, om riskanalysen följde den mall som UD tillhandahållit, om det i riskanalysen ingick risker för oegentligheter och om det i riskanalysen framgick hur identifierade risker för oegentligheter skulle hanteras. Vidare gjorde vi även en bedömning av vilken övergripande kvalitet riskanalysen hade.

1 b) Förebygga oegentligheter

För att besvara frågan om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenligt när det gäller att förebygga oegentligheter har vi genomfört dokumentstudier och intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket. Vid de besökta utlandsmyndigheterna har vi även gått igenom med personal vilka kontrollrutiner som finns i handläggningen av migrationsärenden samt för skydd av tillgångar inom migrationsverksamheten.

De frågor som vi ställde under intervjuerna byggde bl.a. på det som framkommit i den tidigare dokumentgenomgången. Syftet med intervjuerna var att få en djupare förståelse för det som framkommit i dokumentgenomgången samt för hur utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket arbetar med att förebygga oegentligheter och vilka förutsättningar som finns för detta arbete.

Riktlinjer om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna

För att undersöka vilka riktlinjer om oegentligheter som finns för personalen vid utlandsmyndigheterna har vi gått igenom Regeringskansliets etiska riktlinjer, UD:s etiska riktlinjer för utlandstjänstgöring och Migrationsverkets etiska riktlinjer. Vi har även gått igenom andra styrande och stödjande dokument inom området. Vidare har vi genomfört intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket.

För att undersöka om personalen vid utlandsmyndigheterna kan ta del av riktlinjerna och andra relevanta dokument på området gick vi i januari 2018 igenom UD:s intranät (Klaranätet) tillsammans med en företrädare för UD.

Genomgång av riktlinjer om oegentligheter

I genomgången av Regeringskansliets etiska riktlinjer, UD:s etiska riktlinjer för utlandstjänstgöring och Migrationsverkets etiska riktlinjer kartlade vi i ett första steg vilka riktlinjer som gäller för respektive personalkategori (UD-utsänd personal, Migrationsverkets utsänd personal och lokalanställd personal) vid utlandsmyndigheterna. I ett andra steg gick vi igenom UD:s etiska riktlinjer för utlandstjänstgöring och UD:s vägledningar inom området och bedömde om det i dokumenten tydligt framgår:

- vilken syn UD har på oegentligheter
- vad UD: definierar som oegentligheter/oegentligt beteende
- vilka bestämmelser som tas upp i dokumenten
- vilka konsekvenser som följer av att bestämmelserna i dokumentet inte följs.

Utbildningar om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna

För att undersöka vilken utbildning om oegentligheter som ges till personalen som arbetar inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har vi gått igenom utlandsmyndigheternas verksamhetsplaner för 2013–2017,

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

utbildningsmaterial från UD och Migrationsverkets sammanställningar av myndighetens utbildningar för 2015–2017. Vi har även gått igenom regelverket som styr utlandsmyndigheternas verksamhet samt andra styrande dokument i syfte att undersöka de olika aktörernas kompetensutvecklingsansvar för personalen vid utlandsmyndigheterna. Vidare har vi genomfört intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket.

Genomgång av utlandsmyndigheternas verksamhetsplaner

Genomgången av utlandsmyndigheternas verksamhetsplaner för 2013–2017 syftade till att undersöka i vilken omfattning som utbildning om oegentligheter har genomförts vid utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet.

För att bearbeta informationen i materialet använde vi oss av ett formulär där vi förde in relevanta uppgifter från verksamhetsplanerna, bl.a. om det i verksamhetsplanen framgick om utlandsmyndigheten planerade att genomföra utbildning om korruption, oegentligheter, etik eller tjänstemannarollen för personalen vid utlandsmyndigheten.

Genomgång av UD:s utbildningsmaterial

Genomgången av UD:s utbildningsmaterial syftade till att undersöka om det i UD:s utbildningar till utsänd personal som arbetar inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ingår utbildning om korruption, oegentligheter, etik etc. För att bearbeta informationen i utbildningsmaterialet använde vi oss av ett formulär där vi förde in relevanta uppgifter från materialet, bl.a. om det ingick utbildning om oegentligheter och om UD:s etiska riktlinjer togs upp.

Vidare har vi gått igenom en utskrift av UD:s e-utbildning om antikorruption.

Genomgång av Migrationsverkets utbildningar

Genomgången av Migrationsverkets sammanställningar av myndighetens utbildningar för 2015–2017 till personal som arbetar inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna syftade till att undersöka om Migrationsverket gett utbildning om tjänstemannarollen och hur många som deltog i dessa utbildningar. För att bearbeta informationen i utbildningsmaterialet använde vi oss av ett formulär i där vi förde in relevanta uppgifter från dokumenten, bl.a. hur många utbildningar i tjänstemannarollen som Migrationsverket höll under perioden 2015–2017, vid vilka utlandsmyndigheter utbildningarna hölls och hur många som deltog i utbildningarna.

Kontrollrutiner inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

För att undersöka vilka kontrollrutiner i handläggning av migrationsärenden samt för skydd av tillgångar inom migrationsverksamheten som finns vid utlandsmyndigheterna har vi gått igenom styrande och stödande dokument inom området. Syftet med dokumentgenomgången var att undersöka vilka krav som

ställts på kontrollrutiner, vilket stöd som getts till utlandsmyndigheterna i deras arbete med att införa kontrollrutiner och hur ansvaret fördelas mellan UD och Migrationsverksamhet för styrning av och stöd till utlandsmyndigheterna.

Vidare har vi genomfört intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket. På plats vid utlandsmyndigheterna har vi även gått igenom vilka kontrollrutiner som finns i handläggningen av migrationsärenden samt för skydd av tillgångar inom migrationsverksamheten.

1 c) Upptäcka oegentligheter

För att besvara frågan om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenligt när det gäller att upptäcka oegentligheter har vi genomfört dokumentstudier och intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD, Migrationsverket och Regeringskansliets internrevision. Vi har även gått genom rapporter från Migrationsverkets internrevision.

De frågor som vi ställde under intervjuerna byggde bl.a. på det som framkommit i våra dokumentgenomgångar. Syftet med intervjuerna var att få en djupare förståelse för det som framkommit i våra dokumentgenomgångar samt för utlandsmyndigheternas, UD:s och Migrationsverkets arbete med att upptäcka oegentligheter och vilka förutsättningar som finns för detta arbete.

Utlandsmyndigheternas löpande kontroller av migrationsverksamheten

För att undersöka vilka löpande kontroller av migrationsverksamheten som genomförs av utlandsmyndigheterna har vi gått igenom ett styrande och stödande dokument inom området. Syftet med genomgången var att undersöka vilka krav som ställts på utlandsmyndigheterna, vilket stöd de har i att genomföra löpande kontroller av migrationsverksamheten och hur ansvaret fördelas mellan UD och Migrationsverksamhet för styrning av och stöd till utlandsmyndigheterna.

Vidare har vi också genomfört intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket.

Efterhandskontroller av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

För att undersöka de efterhandskontroller som görs av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har vi gått igenom regelverket som styr efterhandskontroller av utlandsmyndigheterna, andra styrande dokument och stödande dokument för utlandsmyndigheternas verksamhet, UD-inspektörernas och Migrationsverkets inspektörsrapporter för perioden januari 2013-april 2017 samt redovisningen av Regeringskansliets internrevisions verksamhet 2011–2016. Dokumentgenomgången syftade till att identifiera de aktörer som genomför efterhandskontroller vid utlandsmyndigheterna, i vilken omfattning som de genomförs och vilka efterhandskontroller som aktörerna genomför av migrationsverksamheten.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER

Vidare har vi också genomfört intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket.

Dokumentgenomgång av UD-inspektörernas och Migrationsverkets inspektionsrapporter

Totalt har vi gått igenom 51 inspektionsrapporter från UD-inspektörerna. I 25 av dessa rapporter fanns även en inspektionsrapport från Migrationsverket som bilaga. För att bearbeta informationen i inspektionsrapporterna använde vi oss av ett formulär där vi förde in relevanta uppgifter från rapporterna, bl.a. vilken utlandsmyndighet som inspekterades, om Migrationsverket deltog vid inspektionen, om det i rapporten framgick att internkontrollen inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheten granskats och i så fall vilka kontrollrutiner eller löpande kontroller som granskats och om de gjorts någon bedömning av internkontrollen.

Dokumentgenomgång av redovisning från internrevisionen vid Regeringskansliet och Migrationsverket

I granskningen har vi gått genom redovisningen av Regeringskansliets internrevisions verksamhet 2011–2016. I genomgången använde vi oss av ett formulär där vi bl.a. förde in uppgifter om vilka utlandsmyndigheter som besökts, om revisionsbesöken samordnats med UD-inspektörerna och om kontrollverksamheten inom migrationsverksamheten granskats under revisionsbesöken.

I granskningen har vi också gått genom rapporter från Migrationsverkets internrevision som berör migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. I genomgången undersökte vi hur ofta Migrationsverkets internrevision under de senaste åren har granskat migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och vad som granskats.

UD:s och utlandsmyndigheternas information till uppgiftslämnare

För att undersöka om det finns information till uppgiftslämnare om vart de ska vända sig om de upptäcker eller misstänker oegentligheter har vi gått genom Regeringskansliets och utlandsmyndigheternas externa webbplatser. Vi har även på plats vid UD gått igenom vilken information som finns för uppgiftslämnare på UD:s interna nät (Klaranätet). Vidare har vi undersökt om det i UD:s etiska riktlinjer och vägledning finns information om vart uppgiftslämnare kan vända sig.

1 d) Hantera anmälda oegentligheter

För att besvara frågan om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenligt när det gäller att hantera anmälda fall av oegentligheter har vi genomfört

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

dokumentstudier, en aktgranskning och intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket.

De frågor som vi ställde under intervjuerna byggde bl.a. på det som framkommit i tidigare dokumentgenomgångar och vår aktgranskning. Syftet med intervjuerna var att få en djupare förståelse för det som framkommit i dessa delar samt för hur utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket arbetar med att hantera anmälningar av påstådda oegentligheter och vilka förutsättningar som finns för detta arbete.

UD:s rutiner för hantering och utredning av påstådda fall av oegentligheter

För att undersöka UD:s rutin för hantering och utredning av påstådda fall av oegentligheter har vi gått igenom och bedömt UD:s interna rutiner för hantering av misstankar om oegentligheter inom Utrikesförvaltningen samt andra styrande dokument på området. Till grund för arbetet med denna fråga ligger även vår aktgranskning av UD:s och Migrationsverkets akter om anmälda påstådda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna samt en fördjupad aktgranskning av tio av UD:s akter, se ovan avsnitt Aktgranskning av påstådda fall av oegentligheter.

Vidare har vi genomfört intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket. I arbetet med denna fråga har vi även stämt av vissa frågor avseende utredningar av brottsmisstankar med Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten.

UD:s rutiner för hur lärdomar ska dras om oegentligheter inträffar

För att undersöka om lärdomar har dragits av inträffade fall av oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har vi gått igenom UD:s styrande och stödjande dokument inom området och genomfört intervjuer vid de tre besökta utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket.

SKYDDET MOT OEGENTLIGHETER INOM MIGRATIONSVERKSAMHETEN VID
UTLANDSMYNDIGHETERNA

60 av Sveriges runt 100 utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) har migrationsverksamhet och handlägger ansökningar om visum och uppehållstillstånd för anknytning i Sverige. Under senare år har flera fall av oegentligheter uppmärksammats inom denna verksamhet. Riksrevisionen har därför granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna bör stärkas.

Granskningen visar att Utrikesdepartementet under senaste året genomfört flera åtgärder för att stärka skyddet. Riksrevisionens övergripande bedömning är dock att skyddet i flera centrala delar är för svagt. Bland annat bör utlandsmyndigheternas kontrollrutiner och löpande kontroller i handläggningen av migrationsärenden stärkas. Även inspektionerna av utlandsmyndigheterna bör ses över eftersom de sker sällan och har för litet fokus på den interna kontrollen inom migrationsverksamheten. Rutinen för utredningar av anmälningar bör också ses över eftersom den inte säkerställer att utredningar genomförs på ett oberoende, kompetent och rättssäkert sätt. Riksrevisionen konstaterar att lärdomar dras av inträffade oegentligheter, men anser att Utrikesdepartementet med fördel kan sprida mer information om inträffade fall både internt och externt.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-481-0
Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 november 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Wallström

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

