



2014:32



STATSKONTORET

# Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet







MISSIV

DATUM  
2014-12-12  
ERT DATUM  
2013-12-12

DIARIENR  
2013/271-5  
ER BETECKNING  
Ju2013/8432/SIM  
Ju2013/2483/SIM

Regeringen  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

**Uppdrag om tillsyn inom migrationsområdet samt om klagomålshantering inom Migrationsverkets handläggning**

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda om det finns behov av att förändra tillsynen inom migrationsområdet och att lämna förslag på hur Migrationsverkets ordinarie klagomålshantering kan organiseras. Uppdraget ska redovisas senast den 17 december 2014.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget genom att överlämna rapporten *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet* (2014:32).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Erik Axelsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Erik Axelsson



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Utredningsfrågor	12
1.3	Underlag för rapporten	13
1.4	Genomförande	15
1.5	Rapportens disposition	15
<b>2</b>	<b>Utgångspunkter</b>	<b>17</b>
2.1	Definition av tillsyn	17
2.2	Analysram för att bedöma behovet av tillsyn	22
2.3	En klagomålshantering ska fylla flera funktioner	23
<b>3</b>	<b>Migrationsverkets verksamhet och organisation</b>	<b>29</b>
3.1	Migrationsverkets uppdrag	29
3.2	Organisation	29
3.3	Verksamhet	30
3.4	Anslag och antal anställda	33
3.5	Ny organisation från 2015	33
<b>4</b>	<b>Intern kontroll och kvalitetssäkring</b>	<b>37</b>
4.1	Författningsstyrd internkontroll	37
4.2	Rättslig kvalitet	40
4.3	Kvalitetssäkring i pågående ärenden	44
4.4	Den lärande organisationen	47
4.5	Tillsynsenheten	50
4.6	Kvalitetschefen och rättschefen delar ansvaret för att följa upp handläggningen	52
4.7	Statskontorets analys och slutsatser	53

<b>5</b>	<b>Extern granskning och kontroll</b>	<b>59</b>
5.1	Beslut kan överklagas till domstol	59
5.2	Tillsyn över Migrationsverket	62
5.3	Riksrevisionens granskningar	68
5.4	UNHCR	70
5.5	Ideella organisationer	71
5.6	Statskontorets analys och slutsatser	74
<b>6</b>	<b>Extern granskning eller egenkontroll?</b>	<b>77</b>
6.1	Det förekommer brister i verksamheten	77
6.2	Det finns flera sätt att skydda den enskildes rättssäkerhet	78
6.3	Förvaren är en särskilt ingripande verksamhet	81
6.4	Gransknings- och klagomålssystemet	82
6.5	Tillsyn är inte alltid lämpligt	83
6.6	Statskontorets slutsatser	87
6.7	Statskontorets förslag	89
6.8	Konsekvenser av Statskontorets förslag om tillsyn över förvaren	92
<b>7</b>	<b>Migrationsverkets hantering av synpunkter och klagomål</b>	<b>95</b>
7.1	Systematisk klagomålshantering saknas	95
7.2	Kundtjänst och klagomålshantering ska utvecklas	100
7.3	Klagomålshantering vid Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen	102
7.4	Statskontorets slutsatser och förslag	106
7.5	Konsekvenser av Statskontorets förslag	111
	<b>Referenser</b>	<b>113</b>
 <b>Bilaga</b>		
	Regeringsuppdraget	119

## Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett om det finns behov av att förändra tillsynen inom migrationsområdet. I uppdraget har också ingått att vi ska föreslå hur hanteringen av klagomål mot Migrationsverkets handläggning kan organiseras.

Utgångspunkt för utredningen har varit hur den enskildes rättssäkerhet i förhållande till myndigheten ska kunna garanteras på lämpligaste sätt. Tillsyn är i detta sammanhang ett av flera verktyg som kan användas för att garantera rättssäkerheten.

Statskontorets slutsats är att det inte finns behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets ärendehandläggning. Däremot föreslår vi att ett från myndigheten fristående organ ska ges i uppdrag att utöva ordinarie tillsyn över verksamheten vid Migrationsverkets förvar.

### **Det saknas behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets ärendehandläggning**

I första hand är det Migrationsverket som ansvarar för att myndighetens handläggning sker på ett korrekt och enhetligt sätt.

Statskontoret bedömer att Migrationsverkets ärendehandläggning omges av ett förhållandevis starkt skydd för den enskildes rättssäkerhet. Det gäller särskilt inom asylprövningen, där asylsökande har rätt till ett offentligt biträde.

Migrationsverket följer regelbundet upp ärendehandläggningen, särskilt inom asylområdet. Uppföljningarna gäller både den migrationsrättsliga och den förvaltningsrättsliga kvaliteten i handläggningen. Statskontoret bedömer att uppföljning med de metoder som Migrationsverket utvecklat har förutsättningar att stärka rättssäkerheten i handläggningen. Beträffande tillstånds- och medborgarskapsärenden bedömer dock Stats-

kontoret att beslutsfattandet hittills inte har följts upp på ett tillfredsställande sätt. Under 2014 har emellertid flera uppföljningsaktiviteter inletts.

Statskontoret understryker vikten av att Migrationsverket utvecklar metoder för systematisk uppföljning för samtliga ärendeslag och säkerställer att åtgärder genomförs då brister upptäcks. För att regeringen ska kunna följa detta arbete föreslår Statskontoret att regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att årligen redovisa resultatet av sina uppföljningar och vilka åtgärder myndigheten genomfört för att rätta till de brister som upptäckts.

### **Beslut kan överklagas till migrationsdomstolen**

Statskontoret bedömer att möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen utgör ett starkt skydd för den enskildes rättssäkerhet. Det faktum att migrationsmål avgörs av en specialdomstol innebär ett förstärkt rättssäkerhetsskydd jämfört med de flesta andra områden inom förvaltningen. Dessutom är det möjligt att överklaga migrationsdomstolens beslut till migrationsöverdomstolen.

### **Migrationsverket granskas förhållandevis utförligt**

Statskontoret bedömer att den tillsyn och granskning av Migrationsverkets verksamhet som olika externa aktörer gör är förhållandevis omfattande. Liksom andra myndigheter står Migrationsverket under tillsyn av JO och JK samt ett antal andra tillsynsmyndigheter.

FN:s flyktingorgan UNHCR bevakar att Sverige tillämpar FN:s flyktingkonvention på ett riktigt sätt. Migrationsverkets förvar står även under särskild tillsyn av JO utifrån FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling.

### **Tillsyn över förvaren bör utövas av ett fristående tillsynsorgan**

Statskontoret bedömer att den nuvarande granskningen av förvaren inte är tillräcklig och att tillsynen därmed behöver förstärkas. Statskontoret föreslår därför att ett organ som är fristående från Migrationsverket ska ges i uppdrag att utöva tillsyn över verksamheten vid Migrationsverkets förvar.



Migrationsverkets förvarsverksamhet innebär på flera sätt inskränkningar i den enskildes grundlagsskyddade rättigheter. Utöver frihetsberövandet i sig förekommer inom förvaren exempelvis visiteringar och omhändertagande av egendom. Beslut om sådana åtgärder kan inte överklagas. Förvaren är dessutom slutna miljöer där omvärldens möjligheter till insyn är begränsade, samtidigt som de förvarstagna står i ett direkt beroendeförhållande till Migrationsverkets personal.

Statskontoret föreslår att tillsynen av kostnadseffektivitetsskäl bör samordnas med annan tillsynsverksamhet. Av verksamhetsskäl vore det dessutom lämpligt att samordna tillsynen över förvarsverksamheten med en framtida fristående tillsyn över polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården. Denna fråga är för närvarande under utredning.

### **Migrationsverket saknar en systematisk klagomålshantering**

Statskontoret bedömer att Migrationsverket i dag inte uppfyller de krav på systematisk hantering och analys av inkomna synpunkter som är rimliga att ställa på en myndighet. Däremot anser vi att Migrationsverkets klagomålshantering förhållandevis väl förmår kanalisera synpunkter till de handläggare och chefer som ansvarar för att besvara klagomålen.

Statskontoret konstaterar att det saknas gemensamma rutiner för hanteringen av synpunkter på enhetsnivå och för registrering av klagomålen. Även kundtjänsten, som är den funktion inom myndigheten som tar emot flest synpunkter, saknar rutiner och stöd för en systematisk hantering. Både sökande och andra intressenter anser att det är svårt att nå fram till Migrationsverket och att det är otydligt hur man kan framföra klagomål.

Statskontoret bedömer att den nuvarande klagomålsfunktionen, bemötandeombudsmannen, inte fungerar särskilt väl. Vår slutsats är därför att denna funktion inte bör vara utgångspunkten när Migrationsverket utvecklar sin klagomålshantering. I en framtida klagomålshantering bör bemötandeombudsmannen antingen avvecklas eller ges ett tydligare uppdrag med tillräckliga resurser för att kunna fullgöra detta.

### **Förslag till en systematisk klagomålshantering**

Statskontoret föreslår att hanteringen av klagomål och synpunkter ska ske decentraliserat i organisationen. För att hanteringen ska kunna ske effektivt bör Migrationsverket utveckla sitt IT-stöd så att det blir möjligt att registrera, fördela, analysera och återkoppla de inkomna synpunkterna till hela organisationen. En sammanhållen klagomålshantering ska kunna bidra till utvecklingen av verksamhetens kvalitet.

För att underlätta för den enskilde bör det vara möjligt att lämna synpunkter via flera kanaler och på flera språk. Migrationsverket ska ha rutiner för att ta emot synpunkter muntligen via telefon eller i en reception. Även klagomål som kommer in på detta sätt ska hanteras på ett systematiskt sätt så att de snabbt och enkelt kan förmedlas till rätt person samt kunna utgöra underlag för analyser.

Samtidigt är det viktigt att Migrationsverket tydligt pekar ut hur man på bästa sätt kan komma i kontakt med myndigheten. Genom utförlig och lättillgänglig information om hur man kan lämna klagomål kommer myndigheten att öka sin tillgänglighet och samtidigt underlätta den egna hanteringen av klagomålen.

# 1 Inledning

Riksdagen har i en skrivelse tillkännagett att regeringen bör låta utreda frågan om en ordinarie tillsyn inom bland annat migrationsområdet.<sup>1</sup>

Bakgrunden är att Riksdagens ombudsmän (JO) i sina ämbetsberättelser under flera år har påtalat att mängden klagomålsärenden som kommer in till myndigheten har ökat kraftigt inom flera av de områden som saknar ordinarie tillsynsorgan. JO har specifikt pekat på avsaknaden av ordinarie tillsyn inom kriminalvården och socialförsäkringsområdet.<sup>2</sup> När riksdagen behandlade JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2011/12 framfördes även krav på att låta utreda behovet av ordinarie tillsyn inom migrationsområdet och hur klagomål mot Migrationsverkets ärendehandläggning ska hanteras.<sup>3</sup>

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i december 2013 i uppdrag av regeringen att utreda om tillsynen inom migrationsområdet behöver förändras (se bilaga). Om det finns ett sådant behov ska Statskontoret lämna förslag på hur tillsynen bör utformas.

Statskontoret ska även lämna förslag på hur hanteringen av klagomål mot Migrationsverkets handläggning kan organiseras.

De förslag som Statskontoret lämnar ska beakta krav på kostnadseffektivitet. Statskontoret ska redovisa en samlad bedömning av vilka effekter förslagen bedöms leda till, såväl ekonomiska som effekter för sökande och andra intressenter.

---

<sup>1</sup> Bet. 2011/12:KU6, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*; rskr. 2011/12:160.

<sup>2</sup> Redogörelse 2010/11:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 28.

<sup>3</sup> Ytr. 2011/12:SfU5y, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.

## **Avgränsningar**

Statskontorets uppdrag gäller enbart Migrationsverkets verksamhet. Hur tillsyn över andra myndigheter med uppdrag inom migrationsområdet, exempelvis polisen och Kriminalvården, är organiserad ingår inte i uppdraget. Inte heller migrationsdomstolarnas eller de offentliga biträdenas arbete omfattas av utredningsuppdraget.

## **1.2 Utredningsfrågor**

Statskontorets uppdrag omfattar två huvudfrågor:

- Finns det behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets verksamhet?
- Hur kan Migrationsverkets klagomålshantering organiseras?

Den första frågan handlar om att utreda om det finns behov av att inrätta en ordinarie tillsyn över Migrationsverkets verksamhet. Statskontoret ska bara föreslå förändringar om vi kommer fram till att det finns ett sådant behov. För att besvara frågan kommer vi att utgå från dels vilka problem och risker som finns i Migrationsverkets handläggning, dels vilka verktyg som redan i dag finns på migrationsområdet för att skydda den enskildes rättssäkerhet.

Den andra utredningsfrågan handlar om myndighetens interna förmåga att på ett systematiskt sätt ta emot och besvara klagomål och synpunkter från sökande, allmänheten och andra aktörer. Statskontorets utgångspunkt är att en väl fungerande klagomålshantering ska kunna fylla flera funktioner, men samtidigt vara anpassad till verksamhetens beskaffenhet och behov. Exempelvis bör Migrationsverket på ett förtroendeingivande sätt kunna möta sökande och andra som vänder sig till myndigheten. Migrationsverket bör även ha förmåga att hantera synpunkterna på ett systematiskt sätt så att de kan användas för verksamhetsutveckling.

I kapitel 2 utvecklar vi den analysram som vi kommer att använda för att bedöma om det finns behov av förändrad tillsyn. Där redogör vi även närmare för våra utgångspunkter i den del av uppdraget som gäller klagomålshantering.

## 1.3 Underlag för rapporten

### Intervjuer och studiebesök

Statskontoret har genomfört intervjuer med totalt ett fyrtiotal medarbetare inom Migrationsverket. Här har ingått intervjuer med chefer på olika nivåer. Vi har även träffat företrädare för de olika funktioner inom organisationen som har till uppgift att hantera synpunkter respektive att bedriva intern kontroll och kvalitetsutveckling, bland annat bemötandombudsmannen, kundtjänsten, internrevisionen, rättsenheten och tillsynsenheten.

Vidare har vi genomfört studiebesök vid enheter inom verksamhetsområdena asylprövning, mottagning, boende, bosättning och medborgarskap samt förvaltningsprocess och vid ett förvar. Vid dessa studiebesök har vi träffat enhetschefer, teamledare och handläggare.

Statskontoret har även genomfört intervjuer med företrädare för Almega, en flyktingkommitté verksam i Gävleborgs län, FN:s flyktingorgan UNHCR, JO, Justitiekanslern (JK), migrationsdomstolen i Stockholm, Rådgivningsbyrån, Skogs- och lantarbetsgivarförbundet, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Svenska Amnesty, Svenska Röda korset och Svenskt näringsliv. Vi har även fört diskussioner om hur behov av tillsyn kan bedömas med forskare inom olika discipliner och med företrädare för Tillsynsforum.

Intervjuerna genomfördes i huvudsak under januari–april 2014.

Statskontoret har under utredningsarbetet haft en dialog med Polisorganisationskommittén (Ju2013:09) och Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (S2013:10).

## **Skriftliga underlag**

Statskontoret har tagit del av olika typer av skriftliga underlag som beskriver de funktioner inom Migrationsverket som arbetar med synpunktshandling och intern kontroll.<sup>4</sup>

Statskontoret har även tagit del av granskningar av Migrationsverkets verksamhet utförda av bland andra UNHCR, Rädda barnen och Röda korset.<sup>5</sup>

## **JO-anmälningar mot Migrationsverket**

Statskontoret har gått igenom och sammanställt JO-anmälningar mot Migrationsverket som inkommit under de senaste fem åren. Vi har även genomfört en särskild analys av ärenden inom migrationsområdet där JO genomfört inspektioner eller beslutat att rikta kritik mot Migrationsverket.<sup>6</sup>

Statskontoret har vidare inhämtat underlag om JO:s uppdrag att utgöra ett så kallat nationellt besöksorgan i enlighet med 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling. I uppdraget ingår bland annat att inspektera Migrationsverkets förvar.

## **Jämförelse med andra myndigheters klagomålsfunktioner**

Statskontoret har undersökt hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har organiserat sitt arbete med att hantera klagomål och synpunkter.

Vi bedömer att dessa myndigheter är lämpliga att använda som referenspunkter när vi diskuterar frågan om hur Migrationsverket kan organisera

---

<sup>4</sup> Bland annat Migrationsverket (2013), *Bra ska bli bättre deluppdrag 6: Tillsyn, granskning och revision*; Migrationsverket (2013), *Förvarstillsyn*; Migrationsverket (2013), *Rapport synpunktshandling*; Migrationsverket (2013), *Utvärdering och utredning avseende bemötandeombudsmannens roll i Migrationsverkets organisation*; Migrationsverket (2013), *Översyn av Migrationsverkets kundserviceverksamhet*.

<sup>5</sup> Bland annat Rädda barnen m.fl. (2013), *Familjeåterförening*; Röda korset (2012), *Förvar under lupp*; UNHCR (2011), *Kvalitet i svensk asylprövning*.

<sup>6</sup> Se t.ex. JO:s beslut efter inspektion av Migrationsverkets förvar, redogörelse 2011/12:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 314–376.

sin klagomålshantering. De tre myndigheterna har omfattande verksamhet som innebär täta kontakter med enskilda. De handlägger alla ett stort antal ärenden varje år och ställs inför liknande utmaningar att möta krav på handläggningstider och tillgänglighet.

Migrationsverket skiljer sig dock från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i flera avseenden. Exempelvis är tolkbehovet betydligt mer omfattande inom migrationsområdet. Vi tar hänsyn till detta i vår jämförelse.

## **1.4 Genomförande**

Arbetet har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Axelsson (projektledare), Margareta Axén Andersson och Annika Gustafsson. Under januari–juni har även praktikanten Matilda Jansson arbetat i projektet. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Migrationsverket och de myndigheter och organisationer vi direkt hänvisar till i rapporten har getts möjlighet att granska och lämna synpunkter på relevanta delar av rapporten.

## **1.5 Rapportens disposition**

I kapitel 2 diskuterar vi syftet med tillsyn och när det kan vara motiverat att inrätta tillsynsorgan. Diskussionen mynnar ut i en analysram för bedömningen av behovet av tillsyn inom migrationsområdet. I kapitlet redogör vi även för våra utgångspunkter för hur Migrationsverkets klagomålshantering kan utformas.

I kapitel 3 beskriver vi översiktligt Migrationsverkets organisation och verksamhet.

I kapitel 4 redogör vi för Migrationsverkets inre kontroll- och granskningsarbete för att säkerställa rättslig kvalitet.

I kapitel 5 redogör vi för den externa granskning som i dag görs av Migrationsverkets verksamhet.

I kapitel 6 analyserar vi behovet av tillsyn över Migrationsverket. Kapitlet avslutas med Statskontorets slutsatser och förslag i denna del av uppdraget.

I kapitel 7 redogör vi för hur Migrationsverkets klagomålshantering är organiserad. Kapitlet avslutas med Statskontorets förslag i denna del av uppdraget.



## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Definition av tillsyn

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* anger regeringen att begreppet tillsyn främst bör användas för

verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.<sup>7</sup>

Vad som utmärker tillsyn i förhållande till andra former av granskning är dels att tillsyn utgår från hur en verksamhet efterlever det relevanta regelverket, dels att tillsyn inkluderar en rätt att besluta om åtgärder som syftar till att uppnå förändringar när de ställda kraven inte uppfylls. Den kunskap som tillsynen genererar gör det möjligt att utkräva ansvar i efterhand. För att garantera tillsynens trovärdighet ska den utföras av ett organ som är självständigt i förhållande till den verksamhet som granskas. Till regeringens definition kan tilläggas att tillsyn är en fortlöpande verksamhet som bedrivs oavsett vilka problem i en verksamhet som för tillfället är aktuella.<sup>8</sup>

Tillsyn kan jämföras med utvärdering och revision, som även de är granskningsmetoder som används för att kontrollera om förvaltningsuppgifter utförs på det sätt som riksdag och regering avsett. Vid utvärdering av en verksamhet är utgångspunkten inte regelefterlevnad utan om de beslut som fattats gett de effekter som beslutsfattaren avsåg. I arbetet ingår oftast även att förklara vad eventuella avvikelser beror på. På motsvarande sätt kan man förenklat säga att den offentliga revisionens

---

<sup>7</sup> Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 16.

<sup>8</sup> Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen*, s. 24 ff.

utgångspunkt är huruvida det offentliga resurser använts på ett effektivt sätt och om resursanvändningen redovisats på ett korrekt sätt.<sup>9</sup>

### **Tillsyn har flera syften**

Ur ett styrningsperspektiv är tillsyn ett verktyg för riksdag och regering för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. I synnerhet spelar statlig tillsyn en central roll när staten anförtrot förvaltningsuppgifter åt kommuner och landsting eller enskilda.<sup>10</sup>

Tillsyn kan i vissa sammanhang vara ett verktyg för staten för att underlätta för medborgarna och näringslivet. Genom att säkerställa att olika verksamheter följer de regler som gäller fungerar tillsynen som en kvalitetsgarant. Därmed behöver den enskilde inte själv kontrollera att exempelvis företag följer de regler som gäller för en viss tjänst eller produkt.<sup>11</sup> Denna typ av så kallad verksamhetstillsyn finns inom många områden och utförs ofta av länsstyrelser och kommuner, men även av statliga tillsynsmyndigheter.<sup>12</sup>

Ur den enskildes synvinkel är tillsyn ett instrument för att trygga rättssäkerheten i samhället. Medborgaren ska kunna lita på att lagar och regler som beslutats i demokratisk ordning även gäller i praktiken och tillämpas så som det var tänkt. Även i förhållande till myndigheter och andra offentliga verksamheter är den enskildes rättssäkerhet en viktig aspekt. Tillsynen handlar då i stor utsträckning om att granska enhetlighet och förutsebarhet i beslutsfattandet.<sup>13</sup>

I det följande avsnittet diskuterar vi rättssäkerhet och förutsebarhet något utförligare.

### **Tillsyn och rättssäkerhet**

Förutsebarhet är en central del av rättssäkerheten. Regeringsformen anger att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta principen om likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Av

---

<sup>9</sup> Johansson, V. och Ivarsson, A. (2013), *Granskningsformernas betydelse*.

<sup>10</sup> Skr. 2013/14:155, *Regeringens förvaltningspolitik* s. 26.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Marcusson, L. (2009), *Gränslös tillsyn?*

<sup>13</sup> Marcusson, L. (2010), *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*; Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen*.

detta följer att det är ett grundläggande krav att beslutsfattandet inom förvaltningen ska vara rättssäkert i betydelsen förutsebart för den enskilde.<sup>14</sup> Ett förutsebart beslutsfattande innebär enligt Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt, att bedömningar ska vara enhetliga, att samma omständigheter ska bedömas vara relevanta och att beslutsfattandet ska vara konsekvent så att likartade relevanta omständigheter leder till likvärdiga slutsatser om vad som ska beslutas.<sup>15</sup>

### **Rättssäkerheten garanteras på flera sätt**

Den enskildes rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna garanteras i första hand inte genom tillsyn utan genom andra verktyg.

### **Myndighetsledningens ansvar**

I första hand är det myndigheten själv som ska säkerställa att beslut fattas på ett korrekt och förutsebart sätt. Förvaltningslagen (1986:223) innehåller de grundläggande reglerna om hur statliga och kommunala myndigheter ska handlägga ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Lagen har till syfte att säkerställa att myndigheterna agerar opartiskt, omsorgsfullt och korrekt i juridisk mening. Den ska också se till att den enskilde kan ta tillvara sin rätt, bland annat genom bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, snabb och enkel handläggning, lättbegripligt språk och muntlig handläggning.<sup>16</sup>

I 3 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att det är myndighetsledningens ansvar att se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

En grundläggande del av myndighetens arbete för att säkerställa hög rättssäkerhet handlar om att förebygga brister. Som exempel på sådana förebyggande rättssäkerhetsåtgärder kan nämnas att se till att den som ska efterleva reglerna har relevant utbildning. När myndigheten beslutar om att delegera rätten att fatta myndighetsbeslut bör den säkerställa att den som ska fatta beslut har den kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs. Vidare bör författningens bestämmelser ha brutits ned till en

---

<sup>14</sup> Eklund, C. (2001/02), *Behovet av rättslig tillsyn över offentlig verksamhet*.

<sup>15</sup> Marcusson, L. (2010), *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*.

<sup>16</sup> Prop. 1985/86:80, *Om ny förvaltningslag*, s. 13.

verksamhetsnära nivå, till exempel i form av rutiner, bedömningskriterier eller metodbeskrivningar.

Myndighetsledningen är även skyldig att säkerställa att myndigheten har en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

### **Offentligt biträde**

Lagstiftaren kan redan i förväg ha bedömt att förvaltningslagens regler inte är tillräckliga för att garantera den enskildes möjligheter att bidra till att myndigheten får ett fullständigt beslutsunderlag. Om den enskilde står i ett oproportionellt underläge i förhållande till myndigheten kan därför fler förebyggande åtgärder för att upprätthålla rättssäkerheten vara nödvändiga. Så kan exempelvis vara fallet då ett ärende innehåller svåra juridiska frågor. I dessa fall kan den enskildes rättssäkerhet stärkas genom att han eller hon ges rätt till att få stöd av ett offentligt biträde. Andra skäl att vidta särskilda åtgärder för att tillgodose förutsättningarna för en korrekt handläggning är om den enskilde inte behärskar svenska språket eller befinner sig i en utsatt situation och där det aktuella beslutet är av avgörande betydelse för dennes framtid.

### **Domstolsväsendet**

Möjligheten att få myndighetsbeslut överprövade i domstol är ett generellt skydd för den enskildes rättssäkerhet. De flesta typer av myndighetsbeslut i enskilda ärenden kan överklagas till domstol av den som är berörd av beslutet.

Överklaganden skiljer sig från tillsyn genom att de definitionsmässigt är begränsade till myndighetens formella beslut. Ett överklagande kan även leda till ändring i det enskilda beslutet, vilket inte tillsynen leder till.<sup>17</sup>

### **Ordinarie och extraordinär tillsyn**

Tillsyn är ett ytterligare skydd för den enskildes rättssäkerhet. Ordinarie tillsyn över Migrationsverket utövas av bland andra Datainspektionen och Arbetsmiljöverket. Utöver detta utövar JO och JK så kallad extraordinär tillsyn.

---

<sup>17</sup> SOU 2002:14, *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 158.

## **Tillsyn förutsätter att det går att utöva tillsyn**

Vid tillsyn värderas en verksamhet i förhållande till lagar och regler. En förutsättning för tillsyn är att det finns författningar som regelefterlevnaden kan kontrolleras mot.<sup>18</sup>

Tillsyn är bara meningsfull om tillämpningen av regelverket har dokumenterats. Det gäller både handläggning av enskilda ärenden som ofta dokumenteras i journalanteckningar och så kallat faktiskt handlande.<sup>19</sup> Om dokumentation saknas kommer tillsynsorganets kritik inte att kunna sträcka sig längre än till att den granskade myndigheten haft bristande dokumentation.

## **Tillsyn ur ett effektivitetsperspektiv**

Effektivitet innebär att relatera effekterna av en åtgärd till dess kostnader. Tillsyn och annan kontroll medför kostnader för staten. Samtidigt är kunskapen, generellt sett, begränsad om vilka effekter tillsyn får i form av bättre efterlevnad av reglerna och högre effektivitet i de verksamheter som granskas.<sup>20</sup>

Ur ett effektivitetsperspektiv måste man i analysen inkludera både kostnaden för en rättssäkerhetshöjande åtgärd och dess förväntade effekt. Olika möjliga åtgärder för att höja rättssäkerheten kan sedan jämföras med varandra. Den åtgärd som kan antas uppnå den önskade effekten till lägst kostnad är det alternativ man bör välja.

## **Tillsyn ur ett systemperspektiv**

Ett annat skäl att utöva tillsyn över en verksamhet kan vara att avlasta andra aktörer, exempelvis domstolarna eller JO, från klagomålsärenden som bättre skulle kunna hanteras av ett ordinarie tillsynsorgan. JO har framfört detta som ett argument för att en ordinarie tillsyn bör inrättas på bland annat socialförsäkringsområdet.

---

<sup>18</sup> Se vidare Ek, E. (2012), *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.

<sup>19</sup> Faktiskt handlande är benämningen på förvaltningsverksamhet som inte kan sägas vara handläggning av ärenden, exempelvis att köra buss, släcka bränder, hålla lektioner i skolan osv. Hellners, T. och Malmqvist, B. (2010), *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 38.

<sup>20</sup> Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen*, s. 81 f.

## 2.2 Analysram för att bedöma behovet av tillsyn

Av framställningen ovan framgår att det finns flera möjliga utgångspunkter för att bedöma behovet av tillsyn över en verksamhet. Här sammanfattas de under rubrikerna behovsfaktorer och lämplighetsfaktorer. Kriterierna utgör stommen för den analys av behovet av tillsyn av Migrationsverkets verksamhet som vi gör i kapitel 6.

### Behovsfaktorer

I analysens första steg utgår vi från frågan om det finns ett behov av att förändra tillsynen. Omständigheter som kan tala för ett sådant behov är:

- När andra sätt att skydda rättssäkerheten – förebyggande eller kontrollerande – bedöms vara otillräckliga kan tillsyn vara ett nödvändigt komplement.
- Även när andra sätt att skydda rättssäkerheten finns, men konsekvenserna av brister i en verksamhet bedöms vara särskilt allvarliga, kan tillsyn vara befogat som en extra åtgärd för att säkerställa rättssäkerhet och hög kvalitet.
- Ur ett systemperspektiv kan tillsyn bedömas vara ett lämpligt sätt att avlasta andra delar av kontrollsystemet, exempelvis andra tillsynsorgan och rättsväsendet.
- När förvaltningsuppgifter utförs av andra än myndigheter har riksdag och regering färre styrmedel till sitt förfogande. Den statliga tillsynen kan då vara ett viktigt styrmedel.

Den sista punkten är inte aktuell i detta fall, eftersom Migrationsverket är en statlig myndighet som riksdag och regeringen kan styra med hjälp av en rad olika verktyg, exempelvis lagstiftning, anslag och särskilda uppdrag.

Den första punkten är central för bedömningen: om det befintliga skyddet för rättssäkerheten är svagt och vi dessutom ser indikationer på allvarliga brister i Migrationsverkets verksamhet skulle det kunna vara ett argument för att tillsynen behöver förstärkas.

Den andra punkten utgår från ett konsekvenstänkande: ju allvarligare konsekvenser ett agerande eller frånvaron av agerande kan leda till, desto starkare skäl för att granska efterlevnaden av reglerna i den aktuella verksamheten. Det kan exempelvis gälla verksamheter där besluten rör grundlagsskyddade fri- och rättigheter.<sup>21</sup>

Beträffande den tredje punkten är det inte självklart hur ett stort eller litet antal klagomål eller överklaganden ska tolkas. Likväl är JO-anmälningar mot Migrationsverket och JO:s beslut en av utgångspunkterna i Statskontorets utredning.

### **Lämplighetsfaktorer**

Utöver punkterna ovan finns det även mer praktiska skäl som bör vägas in i bedömningen. Vi kallar det lämplighetsfaktorer:

- Tillsyn bör vara en lämplig granskningsmetod för att påverka de brister man vill komma tillrätta med i en verksamhet.
- Den verksamhet som är i behov av granskning bör vara möjlig att granska med tillsynens metoder, vilket innebär att det ska finnas ett regelverk att utgå från och att det bör finnas någon form av dokumentation som möjliggör granskning i efterhand.
- Tillsynens kostnader bör även jämföras med kostnaderna för andra insatser som kan genomföras för att uppnå den önskade effekten.

## **2.3 En klagomålshantering ska fylla flera funktioner**

Klagomålshantering är inte ett vedertaget begrepp på samma sätt som tillsyn. Det finns ingen självklar definition av vad som ska inrymmas i en myndighets klagomålshantering. Inom bland annat skolan och hälso- och sjukvården finns bestämmelser som närmare reglerar hur klagomål på en verksamhet ska hanteras. Nedan beskriver vi kort dessa klagomålsfunktioner.

---

<sup>21</sup> En liknande argumentation finns beträffande tillsyn över polisen, se SOU 2003:41, *Förstärkt granskning av polis och åklagare*, s. 170; SOU 2013:42, *Tillsyn över polisen*, s. 119 f.

## **Klagomålshantering inom skolan**

Enligt skollagen (2010:800) ska alla skolhuvudmän ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Klagomålshantering inom skolan innebär att barn, elever, vårdnadshavare och andra ska kunna lämna sina klagomål till huvudmannen och att denne ska utreda frågan och åtgärda eventuella brister i verksamheten. För att klagomålshanteringen ska kunna fungera på det sätt som är avsett måste huvudmannen informera om rutinerna på lämpligt sätt.

Skolinspektionen konstaterar att skolhuvudmannens klagomålshantering fyller flera viktiga funktioner:

- Klagomålshanteringen ger huvudmannen en möjlighet att snabbt rätta till brister så att eleven ska kunna få sin rätt till utbildning tillgodosedd.
- Klagomålshanteringen kan vara ett redskap i det systematiska kvalitetsarbetet genom att viktiga utvecklingsområden kommer till huvudmannens kännedom.<sup>22</sup>

## **Klagomålshantering inom vård och omsorg**

Vårdgivare och den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är skyldiga att ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet.<sup>23</sup> Klagomål kan inte bara lämnas av vård- och omsorgstagare och deras närstående, utan även av personal, vårdgivare och omsorgsgivare, myndigheter samt föreningar och andra intressenter.

Inkomna klagomål och synpunkter ska sammanställas och analyseras så att vårdgivaren eller den verksamhetsansvarige kan se mönster eller trender som indikerar brister i verksamhetens kvalitet. Resultaten ska ligga till grund för åtgärder för att säkra verksamhetens kvalitet.

---

<sup>22</sup> Skolinspektionen (2012), *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomålshantering*.

<sup>23</sup> Denna skyldighet följer av patientsäkerhetslagen (2010:659) och Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9) och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.



### **Klagomålshantering som en del av tillsynen över vården**

Inspektionen för vård och omsorg, som bland annat utövar tillsyn över hälso- och sjukvård och socialtjänst, har en särskilt reglerad skyldighet att ta emot och utreda klagomål mot vården. Regeringen har pekat ut flera funktioner som denna klagomålshantering ska fylla. Klagomålshanteringen ska kunna

- kanalisera indikationer på fel och brister till den som kan åtgärda dem
- ge de klagande förklaringar till inträffade händelser och få dem att känna förtroende för hur klagomålen tas omhand
- bidra till att identifiera systematiska brister både i verksamheter och hos enskilda medarbetare
- möjliggöra systematisk analys av de inkomna klagomålen.<sup>24</sup>

### **Klagomålshantering är en del av myndigheternas uppdrag**

Exemplen ovan handlar om klagomålshantering inom två avgränsade verksamheter. Man kan dock argumentera för att alla myndigheter har en allmän skyldighet att ta emot och utreda synpunkter.

#### **Myndigheternas serviceskyldighet**

I myndigheternas allmänna serviceskyldighet enligt förvaltningslagen ingår bland annat att lämna upplysningar och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Detta ska ske i den utsträckning som är lämplig utifrån frågans art. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Myndigheter har även vissa skyldigheter att vara tillgängliga för allmänheten.

Bestämmelserna innebär att en myndighet är skyldig att ta emot frågor och synpunkter från enskilda och att besvara frågorna så snart som möjligt. Myndigheten är även skyldig att vid behov inhämta uppgifter och utreda de ärenden som kommer in i den utsträckning som krävs. Det är inte entydigt vad som ska anses vara ett ärende och som därmed omfattas

---

<sup>24</sup> Statskontoret 2014:23, *Patientklagomål och patientsäkerhet*, s. 12.

av utredningsskyldigheten.<sup>25</sup> En rimlig tolkning är att klagomål och synpunkter som kommer in till en myndighet från en namngiven person ska besvaras och utredas, om det är nödvändigt för att kunna lämna ett svar.

### **Skyldighet att utveckla verksamheten**

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen uttalar regeringen att myndigheterna kontinuerligt ska utveckla sin verksamhet för att förbättra service och tillgänglighet och öka effektiviteten. Regeringen anser att det är viktigt att i detta arbete involvera medborgare, företag och andra intressenter. Vidare säger regeringen att ”ett systematiskt kvalitetsarbete är en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet.”<sup>26</sup> Formuleringarna i propositionen kan jämföras med den bestämmelse som finns i myndighetsförordningen om att myndigheter förlöpande ska utveckla sin verksamhet.

### **Statskontorets utgångspunkter**

Statskontorets utgångspunkt är att en myndighets klagomålshantering ska kunna fylla flera funktioner. Av redovisningen ovan framgår att en väl fungerande klagomålshantering ska bidra både till att myndigheten fullgör sin serviceskyldighet och till myndighetens verksamhetsutveckling och systematiska kvalitetsarbete. Detta kan brytas ner till att klagomålshandlingen ska kunna fylla funktionerna att

- ge den klagande svar på allmänna frågor eller hänvisa till annan information
- på ett förtroendeingivande sätt möta enskilda och andra som vänder sig till myndigheten för att lämna synpunkter eller framföra klagomål
- ge svar på frågor och ta emot information i enskilda ärenden samt vidareförmedla detta till den berörda handläggaren
- vidareförmedla frågor och synpunkter till berörda handläggare och chefer

---

<sup>25</sup> Hellner, T. och Malmqvist, B. (2010), *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 73–84.

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 31.

- hantera synpunkterna på ett systematiskt sätt så att de kan användas för verksamhetsutveckling
- på ett systematiskt sätt hantera information som gäller förekomsten av oegentligheter och allvarliga missförhållanden i enskilda ärenden.

Statskontorets uppdrag är att lämna förslag på hur Migrationsverkets klagomålshantering kan organiseras. Punkterna ovan är allmänna krav som Statskontoret anser att man bör ställa på en systematisk klagomålshantering. Vid utformningen av vårt förslag kommer vi även att utgå från de specifika förutsättningarna och behoven i Migrationsverkets verksamhet. Klagomålshanteringen vid Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen används som referenspunkter i analysen.



## **3 Migrationsverkets verksamhet och organisation**

I detta kapitel redovisar vi översiktligt Migrationsverkets verksamhet och organisation.

### **3.1 Migrationsverkets uppdrag**

Enligt Migrationsverkets instruktion ansvarar myndigheten för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring.

Migrationsverket ska verka för att de migrationspolitiska målen uppnås. Myndighetens beslut ska vara förutsebara och enhetliga med hög rättslig kvalitet. Verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt och präglas av kontinuerlig utveckling och god service som möter sökandes och andra intressenters behov.

### **3.2 Organisation**

Verksamheten är uppdelad i tio verksamhetsområden. Dessa är i sin tur indelade i enheter och vid behov även avdelningar. Arbetet inom enheterna är organiserat i team. Utöver verksamhetsområdena finns en enhet för internrevision och generaldirektörens stab.

I myndighetens ledningsgrupp ingår cheferna för respektive verksamhetsområde, liksom rättschefen. Till Migrationsverket finns även knutet ett insynsråd och ett etiskt råd.

Stödfunktionerna är organiserade i sex verksamhetsområden:

- administration
- europeiskt och internationellt samarbete
- operativt samordningscentrum

- planering och styrning
- rättslig styrning
- strategiskt utvecklingscentrum.

Den operativa verksamheten är organiserad i fyra verksamhetsområden:

- asylprövning
- besök, bosättning och medborgarskap (förkortad BBM)<sup>27</sup>
- förvaltningsprocess
- mottagning.

Totalt har Migrationsverket kontor på ett fyrtiotal orter, men alla verksamhetsområden är inte representerade på samtliga orter.

### **3.3 Verksamhet**

Migrationsverkets verksamhet påverkas i hög grad av det växlande antalet asylsökande och hur många som av olika skäl ansöker om uppehållstillstånd. Hur stort inflödet av ansökningar är kan variera kraftigt över tid och beror på faktorer som Migrationsverket inte kan påverka. Detta innebär att myndigheten snabbt måste kunna anpassa sig till förändringar i tillströmningen av ärenden. Kravet på flexibilitet gäller både att kunna omprioritera resurser mellan olika ärendeslag och att kunna anpassa antalet anställda i takt med förändringarna.

#### **Asylprövning**

Verksamheten består i att ta emot och handlägga ansökningar om asyl. På sex orter finns asylansökningsenheter med en bemannad reception där ansökan om asyl kan lämnas.

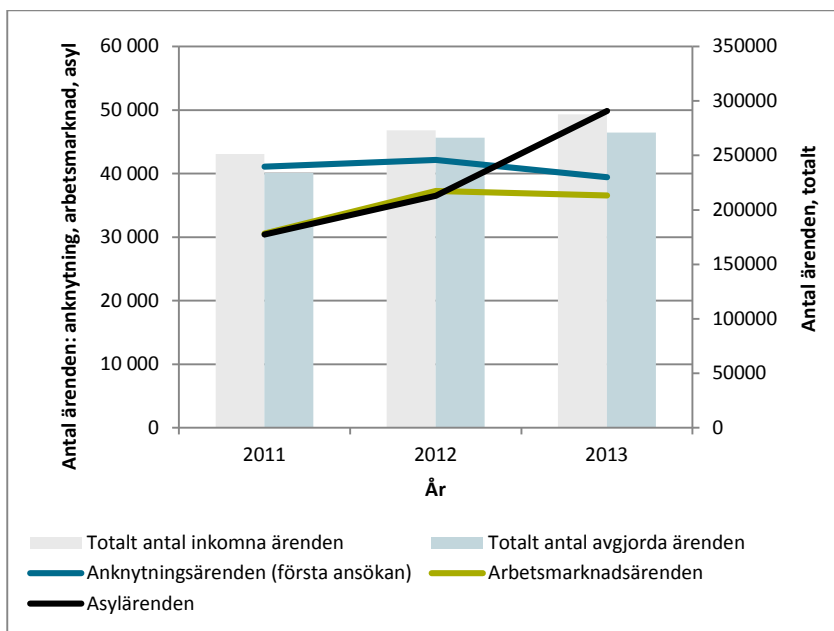
Asylansökningarna handläggs enligt olika rutiner beroende på deras karaktär. Till exempel hanteras Dublinärenden (där ansökan ska prövas i ett annat EU-land) och ansökningar som med stor säkerhet kommer att leda till avslag med förtur. Även asylansökningar från ensamkommande barn handläggs enligt särskilda rutiner.

---

<sup>27</sup> I rapporten används BBM som en förkortning för boende, bosättning och medborgarskap. BBM är en vedertagen förkortning inom Migrationsverket.

Antalet asylsökande har mellan 2011 och 2013 ökat med 83 procent (diagram 1). Under 2014 har till och med den 30 november drygt 74 000 personer ansökt om asyl. Den kraftiga ökningen beror framför allt på inströmningen av flyktingar från Syrien.

**Diagram 1** Totalt antal inkomna och avgjorda ärenden samt antal avgjorda anknytnings-, arbetsmarknads- och asylärenden, 2011–2013



Källa: Migrationsverket (2014), *Årsredovisning 2013*.

Hur stor andel av asylansökningarna som beviljas varierar, bland annat beroende på vilka olika länder de asylsökande kommer från och hur Migrationsverket bedömer situationen i hemländerna. År 2010–2011 beviljades ungefär hälften av asylansökningarna. År 2013 var motsvarande andel 76 procent.

Migrationsverket har prioriterat handläggningen av asylärenden, vilket medfört längre handläggningstider inom andra ärendeslag. I diagrammet illustreras detta av att färre arbetsmarknads-, besöks- och bosättningsärenden avgjordes under 2013 jämfört med 2012.

## **Mottagning**

Verksamhetsområde mottagning har hand om allt som rör asylsökandes försörjning och boende under den tid deras ansökan prövas. Verksamhetsområdet har receptioner på mer än trettio orter i landet där sökande kan få hjälp med frågor om exempelvis boende eller dagarsättning.

Verksamhetsområde mottagning ansvarar även för återvändandet för de sökande som efter ett avslag på sin asylansökan väljer att frivilligt lämna landet.

På fem orter finns så kallade förvar. Förvaren är låsta enheter där asylsökande eller personer som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan placeras. Utöver Migrationsverket kan även polisen besluta om förvarstagande. Årligen tas cirka 2 800 personer i förvar.

## **Boende, bosättning och medborgarskap**

Inom verksamhetsområdet handläggs ansökningar om uppehållstillstånd av andra skäl än asyl (anknytning, arbete och studier), EES-registreringar, visumärenden och medborgarskapsärenden. Ibland används benämningen tillståndsärenden, vilket innefattar alla verksamhetsområdets ärendeslag utom medborgarskapsärenden. De största ärendeslagen är anknytningsärenden och arbetsmarknadsärenden: år 2013 avgjordes cirka 39 000 anknytningsärenden och 37 000 arbetsmarknadsärenden (se diagram 1).

Under de senaste fyra åren har mellan 60 och 80 procent av ansökningarna om uppehållstillstånd på grund av anknytning beviljats. Beträffande uppehållstillstånd på grund av arbete har andelen beviljade ansökningar sjunkit från 93 procent år 2010 till 82 procent år 2013.

Verksamhetsområde BBM har enheter med receptioner på tolv orter där sökande kan lämna uppgifter och ta emot handlingar. Handläggningen sker vid prövningsenheter. Till verksamhetsområdet hör även Migrationsverkets kundtjänst, som tar emot telefonsamtal och e-post från sökande, arbetsgivare och myndigheter.



## **Förvaltningsprocess**

Verksamhetsområde förvaltningsprocess för Migrationsverkets talan i migrationsdomstolarna då myndighetens beslut överklagas. Förvaltningsprocess tar emot överklaganden och fattar beslut om omprövningar. År 2013 hanterades cirka 28 000 överklaganden. Förvaltningsprocess fattar även beslut i ärenden som gäller verkställighetshinder.

Förvaltningsprocess är det minsta verksamhetsområdet inom kärnverksamheten sett till antal anställda och har enheter på de fyra orter där det finns migrationsdomstolar.

### **3.4 Anslag och antal anställda**

Migrationsverkets förvaltningsanslag för 2014 är 3 530 miljoner kronor.

Antalet anställda var under 2013 i genomsnitt 4 100 personer, motsvarande cirka 3 500 årsarbetskrafter. Jämfört med 2012 ökade bemanningen med cirka 500 årsarbetskrafter. Under 2014 har antalet anställda ökat ytterligare och Migrationsverket hade den 30 september 4 900 anställda motsvarande 4 300 årsarbetskrafter.

Utöver nyrekrytering sker även ersättningsrekrytering. Under 2013 var personalomsättningen 13 procent och sammanlagt nyanställdes drygt 1 000 personer.

### **3.5 Ny organisation från 2015**

#### **Regional organisation ska införas**

Den 1 januari 2015 kommer Migrationsverket att omorganiseras.<sup>28</sup> Omorganiseringen innebär bland annat att de tre verksamhetsområdena asylprövning, BBM och mottagning kommer att ersättas av sex geografiska regioner som var och en leds av en regionchef. En operativ chef under generaldirektören inrättas för att leda och samordna regionernas arbete.

Syftet med omorganiseringen är bland annat att skapa förutsättningar för förbättrat samarbete mellan de olika verksamhetsområdena och att öka

---

<sup>28</sup> Migrationsverket (2014), *Bra ska bli bättre*.

flexibiliteten i verksamheten. Migrationsverkets avsikt är att förändringarna på sikt ska leda till en snabbare och effektivare handläggning genom hela migrationsprocessen.

### **Nationella servicecenter och interprofessionella team**

För den sökande innebär förändringen att de bemannade receptioner som i dag finns inom asylprövning, BBM och mottagning på sikt ska ersättas med servicecenter vid 11 orter i landet. Där ska Migrationsverket kunna lämna service inom samtliga typer av ärenden även om själva handläggningen genomförs på annat håll.

I varje region ska Migrationsverket under 2015 genomföra försöksverksamheter med interprofessionella team. Det innebär att ett team kan bestå av exempelvis asylhandläggare, mottagningshandläggare, boendeansvariga, en teamledare och en beslutsfattare. Syftet är framför allt att skapa förutsättningar för en helhetssyn på den sökandes situation, men även att öka flexibiliteten i organisationen.

### **Vissa funktioner kommer att ligga utanför den regionala organisationen**

Nuvarande lednings- och stödfunktioner kommer även fortsättningsvis att vara organiserade som staber i förhållande till linjeorganisationen. Det gäller bland annat rättsavdelningen, utvecklingsavdelningen och kommunikationsavdelningen.

De fem förvaren kommer att samlas i en särskild avdelning utanför den regionala organisationen. Detsamma gäller det nuvarande verksamhetsområdet förvaltningsprocess, som kommer att hållas samman i en avdelning.

Några enheter kommer att vara direkt underställda generaldirektören. Det handlar om den tillsynsenhet som inrättades i januari 2014 och enheten för landinformation (Lifos-enheten), som i dag ingår i verksamhetsområdet rättslig styrning, samt fondenheten, internrevisionen och funktionen attesterande myndighet.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Fondenheten förvaltar Europeiska flyktingfonden och Återvändandefonden. Attesterrande myndighet attesterar fondenhetens utgiftsredogörelser innan de skickas till kommissionen.

## **Kvalitetschefen ska styra verksamhetens processer**

Regionaliseringen av den operativa verksamheten ska kombineras med en förstärkning av den centrala styrningen. Ökat fokus på verksamhetens processer ska säkerställa att handläggningen håller hög och likvärdig kvalitet över hela landet. För att uppnå detta har en ny befattning som kvalitetschef inrättats under generaldirektören.

Kvalitetschefen ska leda en kvalitetsavdelning, där det bland annat ska ingå processägare med ansvar för myndighetens processer. Processägarna och kvalitetschefen ska ha ansvaret för att sätta standarden för handläggningen och utveckla myndighetens arbetssätt. Kvalitetschefen ska även utifrån analyser av verksamheten ställa krav på både den operativa och den stödjande verksamheten. Därtill har kvalitetschefen även ett ansvar för att utveckla metoder och rutiner för att styra och följa upp verksamheten.

Migrationsverket avser att bygga upp kvalitetsavdelningen under 2015. Avdelningen ska bemannas med cirka 100 personer. En huvuduppgift för avdelningen kommer att vara att utveckla och följa upp myndighetens processer och att ge stöd till verksamheten. Utöver fem huvudprocesser inom kärnverksamheten kommer det även att finnas en process för service och bemötande.<sup>30</sup>

## **Ett samlat ansvar för service och bemötande**

Processägaren för service och bemötande – preliminärt benämnd servicechef – kommer att ges ett samlat ansvar för alla frågor som rör service och bemötande. Häri ingår servicekanalerna telefoni, personligt möte och digitala kanaler. I servicechefens uppgifter ska ingå att bygga upp stödsystem och metoder för att samla in uppgifter om de sökandes behov, följa upp och analysera samt återföra kunskap till organisationen och driva på arbetet med att förbättra service och bemötande. Även den så kallade bemötandeombudsmannen (se vidare i kapitel 7) kommer under 2015 att ingå i processen för service och bemötande.

---

<sup>30</sup> Huvudprocesserna inom kärnverksamheten är komma, stanna, skydd, återvända och medborgarskap.



## **4 Intern kontroll och kvalitetssäkring**

I kapitel 2 konstaterar vi att det primära ansvaret för att säkerställa att handläggning och annan verksamhet sker på ett rättssäkert sätt ligger hos den handläggande myndigheten. I detta kapitel redogör vi för de funktioner och rutiner inom Migrationsverket som syftar till att säkerställa hög kvalitet och rättssäkerhet i handläggningen. Utöver detta redovisar vi även de indikationer om brister och risker i verksamheten som framkommit i det interna kvalitetssäkringsarbetet, det vill säga resultaten av Migrationsverkets uppföljning av handläggningen.

### **4.1 Författningsstyrd internkontroll**

I Migrationsverkets instruktion anges att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Myndigheten ska också motverka missbruk av regler samt tillämpa internrevisionsförfordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2014 finns därutöver flera återrapporteringskrav under rubriken Förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Kraven på återrapportering gäller bland annat handläggningstider, åldersbedömningar och rättslig kvalitet i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas.

#### **Internrevisionen analyserar risker i verksamheten**

En allmän uppgift för internrevisionen är att granska myndighetens process för intern styrning och kontroll och att lämna förslag till förbättringar.

Ytterligare en uppgift är att utifrån en analys av verksamhetens risker granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör myndighetsförordningens krav att verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt.

## **Internrevisionen vid Migrationsverket**

Internrevisionen bemannas av fyra och en halv årsarbetskrafter. Granskningen är framför allt inriktad mot verksamhetsrevision. Som underlag för revisionsarbetet gör internrevisionen årligen en riskanalys. Denna tas fram genom bland annat intervjuer med chefer och medarbetare inom både stöd- och kärnverksamheten. I riskanalysen för 2014 pekar man bland annat på följande risker relaterade till rättssäkerheten:

- Ordningen för intern styrning och kontroll har systembrister eller generella brister i efterlevnaden.
- Systemet för styrning och kontroll av rättslig kvalitet är bristfälligt eller följs inte.
- Risk att myndigheten inte är fullgott kompetensförsörd.
- Brister i styrning och kontroll av förvarsverksamheten.
- Brister i informationssäkerhet.

Revisionsplanen för revisionsåret 1 april 2014–31 mars 2015 innehåller tre granskningar och sex uppföljningar av tidigare granskningar.

### **Risk för brister i uppföljningen av förvaltningskvalitet**

För att bidra till att det förvaltningsrättsliga regelverket efterlevs har internrevisionen granskat hur JO-anmälningar mot myndigheten hantearas. Internrevisionen konstaterar att mycket resurser läggs på att utforma yttranden och redovisning av JO:s beslut. Mindre resurser läggs däremot på att dra lärdom av JO:s kritik och att få till stånd mer generella förändringar.<sup>31</sup>

Internrevisionen rekommenderar utifrån sin kritik bland annat att verksamhetsområde rättslig styrning på ett tydligare sätt bör följa upp vilka åtgärder som genomförs med anledning av JO:s kritik. Vidare rekommenderar internrevisionen att efterlevnaden av förvaltningsrättsliga regler bör följas upp regelbundet.

---

<sup>31</sup> Migrationsverkets internrevision 2013:4 *Förvaltningskvalitet*.

## **Bristande verksamhetsuppföljning**

År 2013 granskade internrevisionen systemet för uppföljning inom tre verksamhetsområden, bland annat rättslig styrning.<sup>32</sup>

En generell iakttagelse är att det är svårt att få en samlad bild av uppföljningsplaneringen, vilket anses bero på att riskanalysen på myndighetsnivå är otydlig. Vidare är kopplingen mellan riskanalyser och de uppföljningar av verksamheten som planeras inte alltid tydlig. Internrevisionen rekommenderar att myndighetens processer för intern styrning och kontroll respektive verksamhetsplanering och uppföljning samordnas på ett tydligare sätt.

Även i Statskontorets intervjuer har medarbetare vid internrevisionen framfört synpunkten att myndigheten bör förstärka den centrala styrningen. Detta anses vara en förutsättning för att förbättra den interna styrningen och kontrollen.

## **Intern styrning och kontroll**

Med anledning av de brister som iakttagits har Migrationsverket inrättat en särskild funktion som ska säkerställa att systemet för intern styrning och kontroll uppfyller de krav som ställs i förordningen om intern styrning och kontroll. Funktionen bemannas från och med 1 mars 2014 med två medarbetare på heltid.

Funktionens uppdrag är att hantera, samordna och utveckla processen för intern styrning och kontroll. Arbetet syftar dels till att få till stånd en bättre myndighetsövergripande samordning av arbetet med intern styrning och kontroll, dels till att utveckla arbetet med riskhantering generellt. Bland annat ska funktionen sammanställa samlade uppgifter för hela myndigheten och ta fram beslutsunderlag till generaldirektören.

I Statskontorets intervjuer med medarbetare inom Migrationsverket har framkommit att arbetet med riskanalyser hittills har bedrivits som en särskild process, vid sidan av den övriga verksamhetsplaneringen och uppföljningen. Flera personer på olika nivåer i organisationen har även uttalat att det starka fokus på lärande och utveckling enligt lean som

---

<sup>32</sup> Migrationsverkets internrevision 2013:2, *Granskning av uppföljningsplaneringen inom verksamhetsområdena*.

finns inom myndigheten har gjort att riskanalysarbetet hamnat lite vid sidan av.<sup>33</sup> Det upplevs som svårt att integrera arbetet med intern styrning och kontroll med lean-modellen.

Det finns stora variationer mellan hur verksamhetsområdena arbetar med att analysera risker i verksamheten. I en intern utredning har Migrationsverket bland annat identifierat följande brister: bristande kunskap på ledningsnivå, bristande engagemang och delaktighet, motsättningar mellan riskanalyser och verksamhetsplanering och bristande kontroll av att de interna föreskrifterna för styrning och kontroll följs.<sup>34</sup>

## 4.2 Rättslig kvalitet

Migrationsverket har flera funktioner som uttryckligen ska stödja, styra, säkerställa och utveckla den rättsliga kvaliteten i myndighetens handläggning.

På ledningsnivå har rättschefen och verksamhetsområdet rättslig styrning ett övergripande ansvar. Vidare har kärnverksamhetens olika verksamhetsområden egna experter knutna till sina respektive stabsfunktioner. Verksamhetsområdet förvaltningsprocess ska därutöver bidra till att utveckla den rättsliga kvaliteten genom att ge återkoppling från sin verksamhet till övriga verksamhetsområden.

### Experter inom verksamhetsområdena

Cheferna i linjeorganisationen har ett övergripande ansvar för att handläggningen håller hög rättslig kvalitet inom sitt ansvarsområde. Inom verksamhetsområdena asylprövning, boende, bosättning och medborgarskap (BBM), mottagning och förvaltningsprocess finns därutöver ett tiotal så kallade experter knutna till respektive verksamhetsområdes stab.

---

<sup>33</sup> Det saknas en vedertagen definition av lean-baserat arbetssätt. I korthet kan lean beskrivas som en ledningsmodell som inkluderar dels en ledningsfilosofi, dels olika metoder och verktyg. Exempel på moment som kan ingå i lean är värdeflödes- och systemanalys, analys av rotorsaker, ständiga förbättringar samt att utveckla chefer och medarbetare genom lärande. Se vidare Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

<sup>34</sup> Migrationsverket (2013), *Bra ska bli bättre. Delrapport 6: Tillsyn, granskning och revision*.



Experterna ska ge stöd till chefer och handläggare inom verksamhetsområdet, exempelvis vid regeltolkning. De ska även fungera som en kontaktlänk mellan verksamhetsområdet och rättsenheten och har ett ansvar för att rättsliga ställningstaganden sprids och tillämpas inom verksamhetsområdet. Experterna kan även genomföra olika uppföljningsaktiviteter – både på initiativ av verksamhetsområdeschefen och som en del av de kvalitetsuppföljningar som rättsenheten ansvarar för.

Det varierar mellan verksamhetsområdena i vilken utsträckning kvalitetsuppföljningar genomförs. Inom asylprövning finns ett starkt fokus på uppföljning av rättslig kvalitet. Inom verksamhetsområde BBM har kvalitetsuppföljningar hittills inte genomförts i någon större utsträckning. Under 2014 har dock arbetet med kvalitetsuppföljningar utvecklats även här.

### **Verksamhetsområde rättslig styrning**

Verksamhetsområde rättslig styrning har i uppdrag att säkerställa hög rättslig kvalitet vid myndigheten. Verksamhetsområdet består i dag av rättsenheten, Lifos-enheten och tillsynsenheten. Den sistnämnda enheten beskrivs utförligare i avsnitt 4.5.

#### **Rättsenheten**

Rättsenheten ska vara en styrande och stödjande expertfunktion. Det sker bland annat genom rättschefens rättsliga ställningstaganden och kvalitetsgranskningar i efterhand.

#### *Rättsliga ställningstaganden*

Ett av verktygen för att styra rättstillämpningen är rättschefens rättsliga ställningstaganden. Rättsenheten utarbetar årligen 20–30 rättsliga ställningstaganden. Det finns fyra huvudtyper:

- landbedömningar avseende generella frågor
- pedagogiska rättsutredningar i generella frågor
- metodbeskrivningar för att ge stöd i hur specifika ärendetyper ska handläggas, exempelvis hbtq-ärenden
- klargöranden i specifika frågor som efterfrågats av verksamheten.

De huvudsakliga kanalerna för spridning av rättslig information är intranätet och experterna inom verksamhetsområdena. Rättslig information finns även samlad i Lifos och rättsliga ställningstaganden förs ofta in i handläggarstödet Handbok i migrationsärenden.<sup>35</sup>

### *Uppföljningar av rättslig kvalitet*

Verksamhetsområde rättslig styrning har ett övergripande ansvar för att granska den rättsliga kvaliteten inom Migrationsverket. Utgångspunkten för vilka uppföljningar som ska göras är verksamhetsområdenas riskanalyser samt den kritik som eventuellt kommit från JK och JO. Rättslig styrning prioriterar vilka områden som ska kvalitetssäkras. Ansvaret för att genomföra uppföljningarna kan läggas antingen på rättslig styrning eller på det aktuella verksamhetsområdet.

### **Landområdesinformation (Lifos)**

Lifos-enhetens uppdrag är att ta fram aktuell, relevant och tillförlitlig landinformation och att presentera denna på ett användarvänligt sätt. Informationen samlas i en databas kallad Lifos.<sup>36</sup> Lifos-enheten gör där-  
emot ingen bedömning av vilka juridiska konsekvenser landinfor-  
mationen kan få.

Den juridiska värderingen av informationen sker dels då rättsenheten utarbetar rättsliga ställningstaganden, dels vid handläggningen av enskilda ärenden. Migrationsöverdomstolen (se vidare avsnitt 5.1) prövar inte frågor om hur landinformation ska bedömas. I praktiken är det därmed Migrationsverket som genom rättsliga ställningstaganden anger vilken landpraxis man följer. Myndigheten kan dock få vägledning av avgöranden i Europadomstolen och EU-domstolen.

### **Verksamhetsområde förvaltningsprocess**

Verksamhetsområde förvaltningsprocess har i uppgift att företräda myndigheten i domstol, fatta beslut om verkställighetshinder och ompröva överklagade beslut.

---

<sup>35</sup> *Handbok i migrationsärenden* finns tillgänglig på Migrationsverkets webbplats.

<sup>36</sup> Lifos är i stor utsträckning även tillgängligt via Migrationsverkets externa webbplats.

Juristerna inom verksamhetsområdet ska även på flera sätt bidra till Migrationsverkets interna arbete med att säkerställa rättslig kvalitet i handläggningen.

### **Enda instans i vissa beslut om verkställighetshinder**

Migrationsverket är den instans som prövar om det finns hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Beslut om verkställighetshinder på grund av skyddsskäl enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen kan överklagas till migrationsdomstolen. Vid beslut om verkställighetshinder på grund av humanitära skäl är dock Migrationsverket enda instans (12 kap. 18 § utlänningslagen). En sökande som åberopar verkställighetshinder har inte rätt till ett offentligt biträde.

För att säkerställa rättssäkerheten i dessa ärenden har en särskild handläggningsordning utvecklats. Denna innebär bland annat att komplexa ärenden som innehåller svåra juridiska bedömningar ska föredras för enhetschef eller verksamhetsområdeschefen. I Statskontorets intervjuer har det inte framkommit något som indikerar att hanteringen av ärenden som rör verkställighetshinder skulle brista i rättslig kvalitet.

### **Återkoppling till handläggare och enheter**

Processförarna, som företräder Migrationsverket i migrationsdomstolen och migrationsöverdomstolen, återkopplar regelbundet till handläggare och enheter inom framför allt verksamhetsområde asylprövning. Asylärenden överklagas mer frekvent än tillståndsärenden och därför är samarbetet med verksamhetsområde asylprövning mer utvecklat än med BBM.

### **Specialistkompetens vid regeltolkningsarbete**

Företrädare för förvaltningsprocess deltar ofta i arbetsgrupper tillsammans med rättslig styrning och är även remissinstans då nya rättsliga ställningstaganden ska utarbetas.

Rollfördelningen mellan myndighetens juristfunktioner beskrivs i Statskontorets intervjuer som att rättslig styrning gör regeltolkningen medan det är förvaltningsprocess som företräder myndigheten och därmed måste vara uppdaterad på de tolkningar som rättslig styrning gör. Experterna inom de olika verksamhetsområdena gör därefter mer detaljerade regeltolknningar inom ramen för de tolkningar rättslig styrning gjort.

Förvaltningsprocess är den funktion som ser det slutliga utfallet av Migrationsverkets beslut och får en uppfattning om hur de rättsliga ställningstagandena håller i domstolen. Det är därför viktigt att förvaltningsprocess återkopplar till både rättslig styrning och experterna inom verksamhetsområdena.

## **4.3 Kvalitetssäkring i pågående ärenden**

### **Kvalitetssäkring av handläggningen**

Besluten i migrationsärenden kvalitetssäkras dels genom rutiner, checklistor, handböcker och liknande, dels genom att flera personer involveras i beslutet.

### **Beslut med och utan föredragning**

Rutinen vid beslut i asylärenden är att en handläggare föredrar ärendet för en chef eller särskilt utsedd beslutsfattare. Inom verksamhetsområde BBM handläggs däremot 70–80 procent av ärendena utan föredragning och beslutet fattas därmed av handläggaren själv. Detta har i Statskontorets intervjuer framhållits som en risk för kvalitetsbrister. Bifallsbeslut överprövas inte heller av migrationsdomstolen och det finns därmed en risk att de håller lägre rättslig kvalitet och inte är lika utförligt motiverade som avslagsbeslut.

### **Handläggarsöd**

Under handläggningen av ett ärende kan handläggaren som regel diskutera ärendet med beslutsfattare och teamledare. Vid särskilt svåra bedömningar kan handläggaren även rådfråga verksamhetsområdets experter.

Migrationsverkets Handbok i migrationsärenden innehåller råd och vägledning i ärendehantering. I handboken finns såväl hänvisningar till regelverk och rättsliga ställningstaganden som olika typer av vägledning och checklistor för olika moment i handläggningen. Av våra intervjuer inom Migrationsverket har framgått att det utöver handboken även finns annat handläggarsöd inom respektive verksamhetsområde, exempelvis intervjuguider och checklistor.

## **Bristande tillgänglighet kan vara en rättssäkerhetsrisk**

I Statskontorets intervjuer med personer inom och utanför Migrationsverket har en återkommande synpunkt varit att det anses vara svårt att komma i kontakt med myndigheten. Problemet med bristande tillgänglighet och långa väntetider i Migrationsverkets kundtjänst har även belagts i en intern rapport.<sup>37</sup>

I flera av Statskontorets intervjuer med aktörer utanför Migrationsverket framförs att det inte bara är en servicefråga att kunna nå fram till myndigheten. Det är även en rättssäkerhetsfråga för de sökande och andra att kunna lämna information i pågående ärenden och få bekräftat att informationen nått fram till rätt person. Flera intervjupersoner menar att Migrationsverket i dag ofta brister i detta avseende.

## **Juridiska biträden ska stärka rättssäkerheten för den enskilde**

De flesta som söker asyl har rätt till juridisk hjälp i form av ett offentligt biträde. Rätten till biträde är i utlänningslagen knuten till att den sökandes ärende är sådant att det kan komma att avslutas med ett beslut om av- eller utvisning ur landet. Av denna anledning förekommer sällan att offentligt biträde förordnas i andra migrationsärenden än ansökan om asyl.

Det är Migrationsverket som utser biträdet, men den asylsökande har möjlighet att lämna förslag.<sup>38</sup> Offentligt biträde förordnas normalt inte om det är klart att den asylsökande kommer att beviljas uppehållstillstånd eller om det är uppenbart att det inte föreligger någon grund för uppehållstillstånd. Inte heller i ärenden om överföring till annat EU-land enligt Dublinförordningen förordnas som regel något offentligt biträde.

I flera av Statskontorets intervjuer med personer inom och utanför Migrationsverket framhålls att rätten till offentligt biträde är ett viktigt skydd för den enskildes rättssäkerhet. Om biträdet fullgör sitt uppdrag på ett bra sätt utgör detta en effektiv granskning av Migrationsverkets utredning och beslut. UNHCR har bland annat framhållit vikten av att

---

<sup>37</sup> Migrationsverket (2013), *Översyn av Migrationsverkets kundserviceverksamhet*.

<sup>38</sup> Se vidare Statskontoret 2012:30, *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden*.

biträdet ges tillräcklig tid för förberedelser innan den muntliga asylutredningen. UNHCR har också efterfrågat bättre kvalitetssäkring av kompetensen hos de personer som förordnas som offentligt biträde liksom utökade möjligheter att framföra klagomål på deras arbete.<sup>39</sup>

### **Faktiskt handlande kvalitetssäkras inte systematiskt**

En del av Migrationsverkets verksamhet består inte av handläggning av ärenden utan av så kallat faktiskt handlande. Det handlar framför allt om Migrationsverkets anläggningsboenden för asylsökande, om receptioner och kundcenter samt förvarsverksamheten. Statskontoret har gjort studiebesök vid ett förvar och vid receptioner inom verksamhetsområdena asylprövning, BBM och mottagning.

### **Receptionsverksamheten kvalitetssäkras inte systematiskt**

I receptionerna finns handläggare som bland annat tar emot och lämnar ut olika handlingar, samlar in biometriska uppgifter och genomför vissa intervjuer. För detta arbete finns som regel checklistor eller beskrivningar av hur det ska gå till. Om de underlag som receptionen tar emot eller upprättar inte håller tillräcklig kvalitet påtalas det som regel av prövningsenheten.

En annan del av arbetet i receptionerna är att ge och ta emot information och att svara på frågor. Frågorna kan handla om alla områden – allt från praktiska frågor till vilka regler som gäller. Den information som lämnas kan gälla hur en sökande ska agera i en viss situation och felaktig eller otillräcklig information kan medföra negativa konsekvenser för den sökande.

Statskontorets intervjuer och studiebesök vid Migrationsverkets receptioner har visat att informationsgivning och bemötande i receptionerna inte kvalitetssäkras på något systematiskt sätt. Teamledaren rör sig ofta bland handläggarna och kan ibland sitta med för att lyssna och sedan ge återkoppling. Det finns dock inte några särskilda rutiner för att kvalitetssäkra den information som lämnas muntligen till sökande.

I Statskontorets intervjuer framhåller flera att den viktigaste kvalitetssäkringen är att se till att personalen i receptionen har tillräcklig kunskap

---

<sup>39</sup> UNHCR (2011), *Kvalitet i svensk asylprövning*.

om regelverket och rätt kompetens för arbetet. Personalomsättningen kan dock vara hög, vilket medför att utbildningsinsatser, till exempel om värderings- och bemötandefrågor, måste göras kontinuerligt.

### **Förvarsverksamheten**

Då en person som ska tas i förvar kommer till förvaret granskas förvarsbeslutet för att säkerställa att beslutet är korrekt. Det gäller förvarsbeslut fattade både av Migrationsverket och av polisen.

Alla beslut om förvarstagande, häktesplacering och avskiljande kan överklagas till migrationsdomstolen. Dessa beslut fattas efter föredragning, det vill säga med två personer närvarande vid beslutet. Efter tre dagar har en person som tagits i förvar rätt till offentligt biträde. Biträdets uppdrag gäller dock bara själva förvarsbeslutet, inte andra aspekter av den förvarstagnes situation vid förvaret.

Statskontoret har genomfört intervjuer med medarbetare vid Migrationsverkets förvar i Märsta. Då framkom bland annat att vissa brister som tidigare påpekats vid granskningar av förvaret, exempelvis när det gäller statistikföring och dokumentation, ännu inte hade åtgärdats. Migrationsverkets egen granskning av förvarsverksamheten beskrivs vidare i avsnitt 4.5 nedan.

En stor del av arbetet på förvaret handlar om att hantera de förvarstagnas oro, svara på frågor och att förbereda dem på återvändandet till hemlandet. Intervjupersonerna har framhållit vikten av att ha bra kommunikation med polisen och Kriminalvårdens transporttjänst för att på bästa sätt kunna förbereda återvändandet. Hur detta ser ut varierar mellan förvaren enligt intervjupersonerna. Även synen på häktesplacering av förvarstagna bedöms variera mellan olika delar av landet.

## **4.4 Den lärande organisationen**

Under 2012–2014 har Migrationsverket genomfört projektet Den lärande organisationen (DLO).<sup>40</sup> Syftet har varit att förbättra den rättsliga

---

<sup>40</sup> Projektet är delvis finansierat av Europeiska flyktingfonden. Projektets resultat redovisas bland annat i Migrationsverket (2013), *Återrapportering rörande uppdrag Rättslig kvalitet (3.1 i Regleringsbrevet)*.

kvaliteten på beslut i asylärenden. En central del i projektet har varit att utveckla metoder för att följa upp ärendehandläggningen i efterhand.

De metoder som utvecklats inom projektet har under 2014 implementerats inom verksamhetsområde asylprövning. Även inom verksamhetsområde BBM har kvalitetsuppföljning enligt DLO-metoden börjat införas under 2014. Inom verksamhetsområde mottagning har metoden prövats och avsikten är att även använda den inom förvaltningsprocess.

### **Kvalitetsuppföljningar**

Metoderna för kvalitetsuppföljning syftar till att åstadkomma ett lärande inom ett team eller en enhet. Utgångspunkten är checklistor som tagits fram för olika ärendekategorier. Checklistorna innehåller ett hundratal indikatorer för att mäta kvaliteten i handläggningen av det aktuella ärendeslaget.

Enligt den modell som utarbetats inom DLO pågår en kvalitetsuppföljning vid en asylenhet i två veckor. Under uppföljningstiden har enheten lägre produktionskrav. Kvalitetsuppföljningen genomförs av en grupp som består av handläggare och jurister. Gruppen går igenom 100 slumpmässigt utvalda ärenden och följer upp dem utifrån checklistan med indikatorer. Här ingår bland annat kontroll av att alla viktiga uppgifter fångats i utredningen, granskning av frågetekniken, om språkanalys använts när det varit relevant och kontroll av bevisvärdering.

Resultatet av kvalitetsuppföljningen sammanställs i en analysrapport som förmedlas till teamledarna och enhetschefen. Dessa ansvarar sedan för att upprätta en handlingsplan som ska gälla för ett år framåt. Resultaten av kvalitetsuppföljningarna ska även sammanställas avdelnings- och områdesvis.

I en sammanställning av analysrapporter från 14 kvalitetsuppföljningar vid asylenheter genomförda under 2012 och 2013 framgår bland annat att kvaliteten ofta är låg när det gäller utredning av barn i familj, pröv-



ning av individuella skyddsskäl och hantering av landinformation. Styrkor som iaktogs var bland annat bemötande, tydligt språk i besluten och att utredaren använder öppna och icke-normerande frågor.<sup>41</sup>

Inom verksamhetsområde BBM tillämpas en variant av DLO-metodiken. Varje enhet (utom medborgarskapsenheten, där en särskild granskningsrutin ska tillämpas) ska varannan vecka följa upp tio ärenden. Utöver det ska även tematiska granskningar ske på avdelnings- och verksamhetsområdesnivå. Hittills under 2014 har drygt 1 300 ärenden ingått i de kvalitetsgranskningar som genomförts. Generellt förekommer inga brister i merparten av ärendena, även om det finns skillnader mellan olika ärendetyper. Exempel på brister som förekommit i ett antal ärenden är bristande dokumentation, bristande beslutsmotivering, speciellt vid bifallsbeslut och ofullständigt genomförd utredning.

### **Enhetlighetsuppföljningar**

Som ett komplement till kvalitetsuppföljningarna på enhetsnivå ska även tematiskt inriktade enhetlighetsuppföljningar genomföras. Dessa initieras av rättsenheten och verksamhetsområdescheferna, med utgångspunkt i riskanalyser och utifrån statistik över bifalls- och avslagsfrekvenser vid olika enheter.

Under 2014 har rättsenheten bland annat följt upp tillämpningen av begreppen tillförlitlighet och trovärdighet samt förvaltningskvalitet. I samband med granskningen av förvaltningskvalitet upptäcktes brister gällande registrering av handlingar i flera av de granskade ärendena. Rättsenheten har därutöver även gjort avgränsade kontroller i 6 000 medborgarskapsärenden.

### **Övriga metoder**

Inom DLO-projektet har även andra metoder tagits fram som syftar till att stärka rättssäkerheten. Bland annat förbättrade vägledningar för beslutsskrivning och ärendegenomgångar, ledarskapsutbildning och metoder för medsittning och coaching.

---

<sup>41</sup> Migrationsverket (2014), *Sammanställning av analysrapporter från kvalitetsuppföljningar genomförda inom verksamhetsområde asylprövning 2012–2013*.

## 4.5 Tillsynsenheten

I januari 2014 inrättade Migrationsverket en tillsynsenhet. Syftet var att skapa en permanent struktur för intern kontroll och tillsyn.<sup>42</sup> Tillsynsenheten ska svara för tillsyn över utlandsmyndigheternas handläggning av uppehållstillstånd och viseringar samt över Migrationsverkets förvar. Enheten ska även genomföra internutredningar av enskilda ärenden och personer som misstänks för regelbrott.

Organisatoriskt är tillsynsenheten för närvarande placerad inom verksamhetsområde rättslig styrning. I den framtida organisationen kommer den att vara placerad direkt under generaldirektören.

Enheten har en fast bemanning som består av en tillsynschef, sex utredningsledare och en administrativ handläggare som delas med internrevisionen. Därutöver kan ytterligare personal lånas in för undersökningar som behöver speciell kompetens.

### Tillsyn av förvaren

Sedan 2010 har verksamhetsområde administration haft i uppdrag att tillsammans med rättslig styrning genomföra årliga inspektioner av förvaren. Vid besöken har intervjuer med medarbetare genomförts, däremot har inga förvarstagna intervjuats.

Vid den senaste inspektionen år 2012 granskades bland annat dokumentation av händelser och åtgärder, vad förvarstagna får ta med sig in på förvaret, polisanmälan, sjukvård, tolkanvändning och kroppsvisitation. Granskningen mynnade ut i ett antal rekommendationer till förvaren. Därutöver har rekommendationer från tidigare granskningar följts upp. Resultatet av uppföljningen av den tillsyn som genomfördes 2011 visade att av totalt 27 rekommendationer hade bara 5 uppfyllts helt och 12 uppfyllts delvis.<sup>43</sup>

### Tillsynsenheten ska genomföra årliga granskningar

Tillsynsenheten ska inspektera samtliga förvar årligen för att kontrollera enhetligheten i dokumentation och regelefterlevnad. Man kommer inte

---

<sup>42</sup> Migrationsverket (2013), *Bra ska bli bättre. Deluppdrag 6: Tillsyn, granskning och revision.*

<sup>43</sup> Migrationsverket (2013), *Förvarstillsyn.*

att göra granskningar av om enskilda beslut är materiellt riktiga, även om akter kan komma att granskas för att kontrollera dokumentationen.

Under 2014 har tillsynsenheten bland annat följt upp inspektionen som genomfördes 2012, men man har även genomfört intervjuer med personalen och kontrollerat hur rutiner följs. Förvarsgranskningen har hittills genomförts gemensamt av tillsynsenheten, rättsenheten och verksamhetsområde mottagning.

### **Tillsyn av utlandsmyndigheterna**

Utrikesdepartementets utlandsmyndigheter får, genom bemyndigande från Migrationsverket, fatta beslut om uppehållstillstånd och viseringar. Som ansvarig myndighet genomför Migrationsverket kontroller av kvaliteten i handläggningen och av vissa datasystem som används av utlandsmyndigheterna. Målet är att minst två utlandsmyndigheter ska inspekteras årligen. För 2014 har dock ingen granskning av utlandsmyndigheterna planerats.

### **Internutredningar och kontroll**

Årligen görs cirka 40 utredningar om misstänkt korruption. Utredningarna initieras både efter slagningar i datasystem och efter tips från allmänheten eller chefer. Utredningsarbetet genomförs av en utredningsledare från tillsynsenheten tillsammans med personer med specialistkompetens som lånas in från andra delar av myndigheten. Tillsynsenheten genomför även systematiska sökningar i myndighetens datasystem och stickprovsundersökningar.

### **Samverkan med internrevision och rättsenheten**

Tillsynsenhetens uppdrag har beröringspunkter med både de kvalitetsgranskningar som rättslig styrning och verksamhetsområdescheferna ansvarar för och internrevisionens uppdrag.

Tillsynsenhetens granskningar ska vara baserade på en riskanalys. Denna bygger bland annat på andra riskanalyser inom myndigheten och på internrevisionens rapporter. Resultaten av tillsynsenhetens granskningar kan i sin tur utgöra underlag för internrevisionens arbete.

Samordningen mellan tillsynsenheten och internrevisionen sker genom ett par avstämningsmöten per termin och därutöver löpande kontakter. Vid behov samordnas även arbetet mellan internrevisionen och verksamhetsområde rättslig styrning.

Tillsynsenhetens uppdrag omfattar inte den rättsliga kvaliteten i handläggningen eller beslutens materiella riktighet. Tillsynen kan däremot omfatta exempelvis handläggningsrutiner eller förekomsten av viss dokumentation, vilket även ingår i kvalitetsgranskningar enligt DLO-modellen.

I Statskontorets intervjuer uppger företrädare för de berörda enheterna att uppdragen ska komplettera varandra, men att de i praktiken riskerar att överlappa varandra. Flera intervjupersoner på olika nivåer inom Migrationsverket har framfört att det granskande och kvalitetssäkrande arbetet inte samordnas.

## **4.6 Kvalitetschefen och rättschefen delar ansvaret för att följa upp handläggningen**

I avsnitt 3.5 beskriver vi kortfattat den omorganisering som Migrationsverket kommer att genomföra från och med 2015. Omorganiseringen innebär att ansvaret för att följa upp kvaliteten i ärendehandläggningen kommer att ligga dels på rättschefen, dels på den nyinrättade kvalitetschefen.

### **Kvalitetschefen ska sätta standarden**

Kvalitetschefens uppdrag är bland annat att utforma myndighetens processer. Processerna ska vara styrande för den operativa verksamheten genom att ange den kvalitetsmässiga standard som handläggningen ska nå upp till.

I uppdraget ingår även att tillhandahålla förutsättningarna för att kunna styra och följa upp verksamheten. Detta kommer bland annat att ske genom att tillämpa de metoder som utvecklats inom projektet Den lärande organisationen. Resultatet av uppföljningarna ska både användas för

lärande inom den operativa verksamheten och som underlag för utveckling av processerna.

### **Rättschefen ansvarar för den rättsliga kvaliteten**

En viktig aspekt av handläggningens kvalitet är att den håller hög rättslig kvalitet. Ansvaret för rättstillämpningen vid myndigheten kommer även fortsatt att ligga hos rättschefen som ska definiera vad som ska avses med rättslig kvalitet.

Omorganiseringen innebär att myndighetens rättsliga kompetens kommer att samlas i en verksgemensam funktion ledd av rättschefen. De juridiska experter som i dag är placerade vid de operativa verksamhetsområdenas staber ska knytas till den rättsliga funktionen. Även myndighetens förvaltningsenhet kommer att överföras från verksamhetsområde administration till den nya rättsliga funktionen.

I rättschefens uppdrag ingår att säkerställa att rättstillämpningen är enhetlig. I detta ingår att regelbundet genomföra systematiska uppföljningar av den rättsliga kvaliteten inom myndigheten oavsett rättsområde, det vill säga även den förvaltningsrättsliga kvaliteten. Uppföljningarna ska ske enligt de metoder som tagits fram inom projektet Den lärande organisationen.

Kvalitetsavdelningen och den rättsliga funktionen kommer att ha ett behov av att samordna sig, exempelvis vid planeringen av uppföljningar. Migrationsverket avser att under 2015 utveckla formerna för hur denna samordning ska ske.

## **4.7 Statskontorets analys och slutsatser**

I detta avsnitt redogör vi för våra slutsatser angående Migrationsverkets arbete för att säkerställa kvaliteten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen. Vi sammanfattar även de indikationer på brister och risker i handläggningen som framkommit i Migrationsverkets egna uppföljningar.

## **Indikationer på brister**

Statskontoret konstaterar att Migrationsverkets interna kontroll- och granskningsfunktioner har pekat på en rad olika brister i handläggningen. En del av bristerna gäller den förvaltningsrättsliga kvaliteten, till exempel handläggningstider, tillgänglighet och registrering av handlingar. Brister har också påpekats gällande den migrationsrättsliga kvaliteten. Det handlar bland annat om tillämpningen av olika metoder inom asylprövningen och dokumentation och motivering i beslut om förvarstagande och häktesplacering.

Statskontoret bedömer att det inte går att dra någon entydig slutsats om behovet av tillsyn enbart utifrån iakttagelsen att verksamheten har brister. Förekomsten av brister kan tolkas som en indikation på att Migrationsverkets handläggning håller låg kvalitet och att myndigheten därför skulle kunna vara i behov av stöd i det interna kvalitetssäkringsarbetet från till exempel ett tillsynsorgan. Men en lika rimlig tolkning är att extern tillsyn inte behövs, eftersom Migrationsverket redan i dag har en god förmåga att upptäcka brister i sin verksamhet. I kapitel 6 gör vi en samlad analys av de brister i handläggningen som vi kunnat iaktta.

## **Förebyggande kvalitetssäkring**

Statskontorets bedömning är att Migrationsverkets handläggarstöd är utformat och organiserat på ett rimligt sätt. Handläggarstödet inkluderar bland annat metodstöd som Handbok för migrationsärenden, rutinbeskrivningar och standarder samt tillgång till rättsligt stöd i form av juridiska experter och rättschefens rättsliga ställningstaganden.

För att kunna garantera en hög rättssäkerhet i handläggningen är det avgörande att medarbetarna har rätt kompetens för arbetsuppgifterna och känner till regelverk och rutiner. Statskontoret konstaterar att Migrationsverket genomgår en expansionsfas, med ett omfattande behov av att rekrytera nya medarbetare, samtidigt som inflödet av nya ärenden är fortsatt stort. Detta kräver att tillräckligt med tid och resurser avsätts för arbetet med rekrytering och introduktionsutbildning. Om introduktionen av nya medarbetare skulle brista i kvalitet kan detta utgöra en rättssäkerhetsrisk.

## **Starkt skydd för rättssäkerheten inom asylprövningen**

Statskontorets bedömning är att handläggningen av asylärenden omges av ett gott skydd för den enskildes rättssäkerhet.

Asylsökandes rätt till offentligt biträde utgör ett starkt skydd för den enskildes rättssäkerhet. Det har dock inte ingått i Statskontorets uppdrag att granska biträdenas arbete. Ytterligare ett skydd för rättssäkerheten är att beslut i asylärenden som regel alltid fattas efter föredragning. Då mer än en person deltar i beslutsfattandet minskar risken för felaktigheter, vilket stärker rättssäkerheten.

Migrationsverket har inom projektet Den lärande organisationen utvecklat metoder för att stärka kvaliteten i handläggningen av asylärenden, bland annat genom uppföljning av den rättsliga kvaliteten. Statskontoret bedömer att uppföljning med de metoder som tagits fram inom projektet har förutsättningar att stärka rättssäkerheten i handläggningen. En förutsättning är dock att implementeringen av metoderna fullföljs och att åtgärder genomförs när brister upptäcks.

## **Tillstånds- och medborgarskapsärenden har svagare rättssäkerhetsskydd**

Statskontoret bedömer att skyddet för den enskildes säkerhet är svagare inom handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden än inom asylprövningen.

Inledningsvis konstaterar vi att den sökande som regel inte har rätt till offentligt biträde. Vidare fattas flertalet av besluten i tillstånds- och medborgarskapsärenden utan föredragning, det vill säga av handläggaren själv.

Migrationsverket har inlett ett arbete med att införa metoder för att systematiskt följa upp beslut i efterhand även inom tillstånds- och medborgarskapsärendena. Arbetet har dock inte kommit lika långt som inom asylhandläggningen.

Statskontoret har inte tillräckligt underlag för att generellt kunna bedöma om handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden brister i rättssäkerhet. Däremot konstaterar vi att Riksrevisionen påpekat

att den utbredda förekomsten av beslut utan föredragning innebär en förhöjd risk för oegentligheter och korruption.

Statskontorets bedömning är att beslut i tillstånds- och medborgarskapsärenden hittills inte följts upp på ett tillfredställande sätt. Mot bakgrund av att så många ärenden beslutas utan föredragning är detta anmärkningsvärt. Under 2014 har flera uppföljningsaktiviteter inletts. Statskontoret understryker vikten av att metoderna för systematisk uppföljning utvecklas även för dessa ärendeslag och att åtgärder genomförs då brister upptäcks.

### **Kvaliteten följs inte upp inom alla verksamhetsområden**

Statskontoret konstaterar att någon systematisk uppföljning av rättslig kvalitet inte sker inom verksamhetsområdena förvaltningsprocess och mottagning. Förvarsverksamheten granskas dock årligen. Statskontorets bedömning är att det är en brist att Migrationsverket inte gör systematiska uppföljningar av den rättsliga kvaliteten inom alla verksamhetsområden.

Statskontoret konstaterar även att en systematisk kvalitetssäkring av bemötande och informationsgivning på förvar, receptioner och boenden saknas och att dessa frågor inte heller följs upp i efterhand. Denna verksamhet dokumenteras sällan och kan därför inte följas upp med samma slags metoder som ärendehandläggningen. För att säkerställa kvaliteten i denna typ av verksamhet är det därför desto viktigare att medarbetarna har rätt kompetens och att det finns en väl utvecklad klagomålshantering för att kunna fånga upp indikationer om brister.

Det faktum att Migrationsverket är enda instans vid beslut om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ställer extra höga krav på rättssäkerheten i dessa beslut. Statskontoret bedömer att den särskilda handlägningsordning som tillämpas i dessa ärenden tillgodoser dessa krav.

### **Det övergripande ansvaret för kvalitet i handläggningen är delat**

Statskontoret konstaterar att det övergripande ansvaret för att säkerställa den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets nya organisation kommer att



vara delat mellan rättschefen och den nyinrättade kvalitetschefen. Därutöver har även tillsynsenheten i uppdrag att utöva viss granskning. Statskontorets bedömning är att denna, delvis ännu oklara, rollfördelning innebär en risk för dubbelarbete eller att viss uppföljning faller mellan stolarna. Migrationsverket avser att under 2015 utveckla formerna för samverkan mellan kvalitetsavdelningen och andra delar av verksamheten.



## 5 Extern granskning och kontroll

I detta kapitel redovisar vi det skydd för den enskildes rättssäkerhet som finns i form av domstolsprövning, tillsyn och revision. I kapitlet berör vi kort även andra typer av granskande verksamhet som bedrivs av externa aktörer.

### 5.1 Beslut kan överklagas till domstol

Nästan alla Migrationsverkets beslut i migrationsärenden kan överklagas. Det gäller såväl asyl- och tillståndsärenden som beslut om förvarstagande och verkställighet. Ett undantag är beslut om hinder mot verkställighet på grund av nya omständigheter enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, där Migrationsverket är enda instans.

#### Omprövning

Om ett beslut som Migrationsverket fattat överklagas prövar myndigheten först om beslutet ska ändras. Omprövningen görs av verksamhetsområde förvaltningsprocess. För de ärenden där besluten står kvar lämnas överklagandet vidare till den berörda migrationsdomstolen. Myndigheten företräds här av juristerna inom förvaltningsprocess.

Hur stor andel av besluten som överklagas varierar mellan olika ärendeslag. Exempelvis överklagas avslagsbeslut i asylärenden nästan alltid medan bara 20–30 procent av avslagsbesluten som gäller ansökan om arbetstillstånd överklagas.

Beslut i asyl- och anknyningsärenden ändras mycket sällan genom omprövning. De senaste fyra åren har i genomsnitt färre än 1 procent av de överklagade besluten omprövats. Andelen omprövningar av beslut i arbetsmarknadsärenden är dock högre, i genomsnitt 5–9 procent.

## Migrationsdomstolen

Migrationsdomstolar finns i dag vid förvaltningsrätterna i Stockholm, Malmö, Göteborg och Luleå. Vid domstolarna avgörs varje år ungefär 25 000–29 000 migrationsmål.<sup>44</sup> Så kallade avlägsnandemål (det vill säga beslut om avvísning eller utvisning) är den största målkategorin och utgör cirka 40 procent av målen.

I tabell 1 redovisas avgjorda mål inom Migrationsverkets tre största ärendekategorier: asylärenden, anknytningsärenden och arbetsmarknadsärenden.

**Tabell 1** Avgjorda mål vid migrationsdomstolarna, ärendeslagen asyl, anknytning och arbetstillstånd\*, 2011–2013, andel bifall och återförvisade till Migrationsverket

Ärendeslag	2011			2012			2013		
	Antal	Bifall	Återförv.	Antal	Bifall	Återförv.	Antal	Bifall	Återförv.
Asyl	14 018	7 %	4 %	15 799	7 %	4 %	14 016	6 %	4 %
Anknytning	13 712	3 %	17 %	10 317	4 %	23 %	6 491	6 %	15 %
Arbets- tillstånd	486	2 %	8 %	1 186	3 %	13 %	1 985	4 %	19 %

Källa: Migrationsverket.

\*=Migrationsverkets ärendeslag. Migrationsdomstolen använder en något annorlunda indelning för migrationsmålen.

## Ändringsfrekvensen skiljer sig åt mellan ärendeslagen

Andelen bifall skiljer sig något mellan ärendeslagen, men ligger som högst på cirka 7 procent. I andelen bifall ingår alla ärenden där någon ändring sker, även sådana där domstolens beslut inte innebär någon ändring i sak för den sökande. Företrädare för migrationsdomstolen i Stockholm uppger att kvaliteten på Migrationsverkets beslut generellt sett är god – och har blivit allt bättre under de senaste åren – även om det finns undantag.

Återförvisning innebär att ett ärende skickas tillbaka till Migrationsverket för förnyad prövning. Det främsta skälet till att ärenden återförvisas är att nya uppgifter framkommit jämfört med när Migrationsverket

<sup>44</sup> Sveriges domstolar (2014), *Årsredovisning 2013*, s. 48.

fattade sitt beslut. Det kan exempelvis handla om att kompletteringar inkommit i ett anknytningsärende, att anställningsförhållandena ändrats i ett arbetsmarknadsärende eller att den sökande visat sig komma från ett annat land än vad som tidigare varit känt.

Andelen ändrade beslut i migrationsmål (både bifall eller återförvisade ingår i kategorin ändrade beslut) kan inte anses vara hög vid jämförelse med andra typer av mål hos förvaltningsrätterna. Exempelvis var ändringfrekvensen i socialförsäkringsmål 2012 i genomsnitt 20 procent, även om det varierade mellan olika förvaltningsrätter och typer av mål. I skattemål var ändringsfrekvensen mellan 5 och 36 procent i olika förvaltningsrätter och i mål om ekonomiskt bistånd mellan 8 och 26 procent.<sup>45</sup>

### **Domstolens prövning**

Det är i första hand parternas ansvar att föra fram och styrka de omständigheter som de åberopar. Domstolen ska dock se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver men får även avvisa överflödigt utredning. Domstolen kan på eget initiativ tillföra målet ytterligare underlag, till exempel landinformation. Rätten ska också se till att parterna får möjlighet att ta del av varandras yttranden och annat underlag som tillförts målet samt yttra sig över detsamma.

Processen är i första hand skriftlig men muntlig förhandling kan förekomma när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling hålls framför allt när det är nödvändigt att bedöma trovärdigheten i en asylberättelse. Vid migrationsdomstolen i Stockholm hölls muntlig förhandling i drygt 15 procent av avlägsnandemålen under 2013.

### **Migrationsöverdomstolen**

Migrationsdomstolens beslut kan överklagas till migrationsöverdomstolen, som är placerad vid kammarrätten i Stockholm.

Domstolen beviljar prövningstillstånd i cirka 1 procent av alla inkomna ärenden, det vill säga ungefär 100 ärenden årligen. Prövningstillstånd

---

<sup>45</sup> Inspektionen för socialförsäkringen 2014:18, *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*.

ges främst för ärenden som bedöms vara av principiellt intresse och som därmed kan bli vägledande för beslut i migrationsärenden.

Merparten av de ärenden som tas upp av domstolen är asylärenden. Under de senaste åren har andelen bifall inom den ärendekategorin varit kring 14 procent.

Migrationsöverdomstolen prövar inte frågor som rör landinformation, det vill säga Migrationsverkets uppfattning om hur situationen är i ett visst land eller område. Motiveringen är att sådan landinformation är färskvara eftersom förhållandena snabbt kan ändras medan domstolens beslut ska fungera som en långsiktig vägledning för beslutsfattandet.

## 5.2 Tillsyn över Migrationsverket

Flera myndigheter utövar ordinarie tillsyn över olika aspekter av Migrationsverkets verksamhet, exempelvis Arbetsmiljöverket och Datainspektionen. Denna tillsyn avser dock inte Migrationsverkets handläggning av migrationsärenden och kommer därför inte att beröras vidare i detta sammanhang.

Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO) utövar extraordinär tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän, och därmed även över Migrationsverket och dess handläggning av migrationsärenden.

### Justitiekanslern

Justitiekanslerns tillsyn är främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Enskilda kan göra anmälningar till JK, men JK bestämmer själv om en anmälan ska utredas i sak eller inte. Justitiekanslern kan dock inte ompröva beslut som har fattats av andra myndigheter eller ändra deras avgöranden i sak.

I den databas med yttranden och beslut som finns på JK:s webbplats finns två ärenden under perioden 2009–2013 som avser Migrationsverket.<sup>46</sup> I det ena ärendet uttalade JK kritik mot Migrationsverket med anledning av att en person som tagits i förvar placerats i häkte. Det andra

---

<sup>46</sup> Se [www.jk.se](http://www.jk.se). Databasen är en sammanställning av de ärenden som JK bedömer vara av allmänt intresse. Totalt redovisas 34 ärenden under 2009–2013.

ärendet gällde Migrationsverkets rutiner för post- och utskriftshantering, där JK inte fann anledning att uttala någon kritik.

## Riksdagens ombudsmän

JO är en del av riksdagens kontrollmakt och har till uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. Utgångspunkten för JO:s verksamhet är den enskildes intresse av att få en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida.

JO kan på eget initiativ genomföra inspektioner vid myndigheter. Merparten av JO:s resurser används dock till att utreda anmälningar från enskilda som vill klaga på en myndighets handläggning. Många klagomål avser även myndigheters beslut men dessa utreds relativt sällan av JO.

## Klagomål mot Migrationsverket

Under verksamhetsåret 2013/14 tog JO emot 7 110 klagomål från enskilda. Av dessa gällde 252 klagomål migrationsärenden, så kallade utlänningsärenden. Cirka 90 procent av dessa klagomål var riktade mot Migrationsverket, men i kategorin ingår även klagomål mot bland annat gränspolisens.

De senaste fem verksamhetsåren har totalt 6 800–7 400 klagomål årligen kommit in till JO och ungefär lika många ärenden har avgjorts (tabell 2). JO har i sin ämbetsberättelse delat in redovisningen av verksamheten i 28 sakområden, varav utlänningsärenden är ett. Utlänningsärenden utgör 2–3 procent av de avgjorda klagomålen. Flest klagomål under verksamhetsåret 2012/13 gällde socialtjänst och omsorgsverksamhet (16 procent) samt kriminalvård (15 procent).

**Tabell 2** Avgjorda klagomålsärenden totalt och utlänningsärenden, verksamhetsåren 2009/10–2013/14

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Avgjorda klagomål totalt	7 567	6 911	6 749	6 836	7 228
– därav utlänningsärenden	142	174	202	212	245
Andel utlänningsärenden	1,9 %	2,5 %	3,0 %	3,1 %	3,4 %

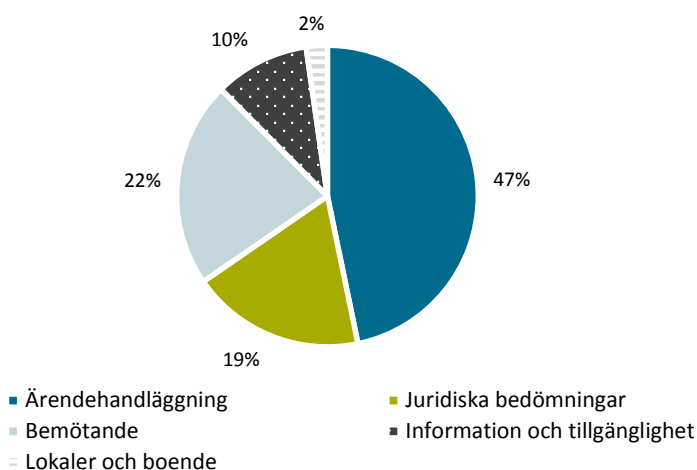
Källa: JO.

Statskontoret har gått igenom de klagomål mot Migrationsverket som inkom till JO under 2012–2013. Vi har även analyserat JO:s beslut med kritik mot Migrationsverket under 2009–2013. Resultaten av undersökningarna redovisas nedan.

### Vanligast att klaga på beslutet i sig och på lång handläggningstid

Under kalenderåren 2012–2013 kom sammanlagt nära 400 anmälningar mot Migrationsverket in till JO. Varje ärende innehöll i genomsnitt 2–3 olika klagomål. Statskontoret har kategoriserat klagomålen utifrån dels vad de gäller, dels vilket ärendeslag inom Migrationsverket som klagomålet kan knytas till (diagram 2).

Diagram 2 Klagomål till JO mot Migrationsverket, 2012–2013, andelar



Källa: Statskontorets undersökning av inkomna klagomål. Totalt antal är 973.

Nästan hälften av de 454 klagomålen som gäller ärendehandläggningen handlar om långa handläggningstider eller att man anser sig ha fått otillräcklig eller felaktig information under handläggningen. Detta gäller framför allt de tillståndsärenden som handläggs inom verksamhetsområde BBM. Relativt många klagar även över att handläggaren inte har tagit hänsyn till viss information från den klagande och att handläggaren



inte följt rutinerna (alternativt att rutinerna är dåliga). Dessa klagomål är vanligare då det handlar om asyl- och verkställighetsärenden.

I kategorin juridiska bedömningar, som omfattar 181 klagomål, handlar 73 procent om Migrationsverkets beslut, som den klagande anser vara felaktigt. I mindre utsträckning klagas på Migrationsverkets tolkning av regelverket. Klagomålen gäller främst asylbeslut och beslut om verkställighetshinder.

Av de 215 klagomålen om bemötande handlar nästan hälften om att den klagande upplever sig ha blivit kränkt eller förnedrad eller att man anser att Migrationsverkets personal varit otrevlig. I 20 procent av dessa klagomål anser sig den klagande ha blivit diskriminerad. Klagomål på bemötande är vanligast inom asylprocessen.

I kategorin information och tillgänglighet, som omfattar 99 klagomål, handlar hälften om att Migrationsverket lämnat felaktig eller otillräcklig information. Knappt hälften av klagomålen gäller svårigheter att komma i kontakt med Migrationsverket och långa telefonköer. Hälften av klagomålen inom kategorin rör anknätnings- eller arbetsmarknadsärenden.

Bara 22 klagomål, motsvarande två procent, gäller Migrationsverkets anläggningsboenden eller förvar.

### **JO:s kritik i klagomålsärenden**

JO har stor frihet att själv bedöma vilka av de inkomna klagomålen som ska utredas och hur detta ska ske. För JO som helhet gäller att flertalet klagomål avskrivs med bara anmälan som underlag. Ungefär en tredjedel skrivs av efter viss utredning medan cirka 10 procent av klagomålen utreds i sak (utredningsförfarandet kan vara muntligt eller skriftligt). Andelarna varierar dock mellan olika områden.

En relativt hög andel av utlänningsärendena utreds i sak jämfört med klagomål inom andra områden (tabell 3). Andelen beslut där JO riktar kritik mot Migrationsverket är dock jämförbar med genomsnittet för ärenden vid andra myndigheter.

**Tabell 3** Avgjorda klagomål till JO, utlänningsärenden, verksamhetsåren 2009/10–2013/14

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Klagomål utlänningsärenden	142	174	202	212	245
Andel utredda i sak	38 %	40 %	50 %	55 %	31 %
Andel beslut med kritik	11 %	4 %	3 %	8 %	4 %

Källa: JO.

Statskontoret har undersökt de beslut med kritik mot Migrationsverket som JO fattat under 2009–2013 med anledning av klagomål. Totalt ingår 35 ärenden i undersökningen med 40 huvudsakliga kritikpunkter.

Den vanligaste kritiken (40 procent av kritikpunkterna) från JO är att Migrationsverkets handläggning tar för lång tid. Näst vanligast är att Migrationsverket kritiseras för allmänna brister i handläggningen, till exempel förkomna handlingar eller bristande kompetens hos handläggaren.

Den tredje vanligaste kritiken gäller felaktigt agerande eller beslutsfattande under handläggningen. Exempelvis kritiseras Migrationsverket för att ett beslut att placera en förvarstagen person i polisarrest fattats på ett felaktigt sätt och för att inte ha följt en dom som migrationsöverdomstolen meddelat.

Fördelat på Migrationsverkets verksamhetsområden rör en tredjedel av kritikbesluten frågor inom verksamhetsområde BBM. I mindre utsträckning rör JO:s kritik överklaganden, asylärenden och frågor som rör offentliga biträden.

### **JO:s inspektioner**

JO har under 2012 och 2013 genomfört inspektioner vid tre asylprövningsenheter och vid arbetstillståndsenheten i Stockholm.<sup>47</sup> Det allmänna intrycket vid alla inspektioner är att enheterna fungerar väl. Vid två av inspektionerna (i Boden och Uppsala) framhåller JO särskilt arbetet med kvalitetssäkring och egenkontroll.

Vid en av inspektionerna (i Malmö) iakttar JO däremot att enheten har många ärenden under handläggning samtidigt och att handläggningstiderna är långa. Kvalitetssäkring och egenkontroll har därför inte kunnat utföras i önskvärd omfattning. JO uppmanar Migrationsverket att vidta åtgärder och att följa upp att dessa får önskad effekt.

JO har sedan 2009 även genomfört flera inspektioner vid Migrationsverkets förvar. Inspektionerna har delvis genomförts inom JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan.

### **JO som nationellt besöksorgan**

JO har sedan 2005 haft till uppgift är att bevaka att frihetsberövade personer inte utsätts för grym, omänsklig, eller annan förnedrande behandling eller bestraffning. Arbetet baseras på 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling. Protokollat kräver att staterna har en särskild funktion, National Preventive Mechanism (NPM) – på svenska kallad nationellt besöksorgan – för att övervaka frågan.

Sedan den 1 juli 2011 sköts denna uppgift av en särskild enhet – NPM-enheten. Enheten har fyra medarbetare och JO har tillförts cirka 5 miljoner kronor för verksamheten. NPM-enheten ska regelbundet inspektera platser i Sverige där människor hålls frihetsberövade, rapportera från besöken och delta i det internationella samarbetet inom området. Totalt omfattar NPM-enhetens inspektionsansvar nära 90 fängelser och häkten, cirka 120 enheter eller institutioner för psykiatrisk tvångsvård och missbruksvård samt Migrationsverkets fem förvar.

---

<sup>47</sup> Riksdagens ombudsmän (2012), *Inspektion av Migrationsverket, asylprövningsenheten i Boden, den 8 och 9 mars 2012*; Riksdagens ombudsmän (2013), *Inspektion av Migrationsverkets asylprövningsenhet i Uppsala den 29 och 30 november 2012*; Riksdagens ombudsmän (2013), *Inspektion av Migrationsverkets asylprövningsenhet 2 och asylprövningsenhet barn i Malmö den 6–8 mars 2013*.

NPM-enheten har genomfört inspektioner av Migrationsverkets förvar vid två tillfällen, 2012 och 2014.<sup>48</sup> År 2010, det vill säga innan NPM-enheten inrättades, genomförde JO en serie inspektioner vid samtliga fem förvar.<sup>49</sup>

### **JO har kritiserat Migrationsverkets förvarsverksamhet**

JO har utifrån de genomförda inspektionerna kritiserat Migrationsverket på en rad punkter.

Kritiken har bland annat gällt bristande dokumentation och motiveringar till förvarsbeslut och förlängning av sådana beslut. JO har även riktat kritik mot att förvarstagna som enbart är en fara för sig själv i flera fall placerats i häkte. JO har också pekat på att förvarstagna som har placerats i häkte har begränsade möjligheter att kommunicera med omvärlden vilket strider mot bestämmelserna i utlänningslagen.

Vid JO:s senaste inspektion 2014 konstaterades dock att Migrationsverket hade genomfört åtgärder vid det aktuella förvaret för att komma till rätta med flertalet av de brister JO tidigare påtalat.

## **5.3 Riksrevisionens granskningar**

Riksrevisionen granskar årligen myndigheternas årsredovisningar. Syftet är att bedöma om årsredovisningen är rättvisande. Utöver de årliga granskningarna genomför Riksrevisionen även effektivitetsgranskningar.

---

<sup>48</sup> Riksdagens ombudsmän (2012), *Protokoll fört vid besök den 18 september hos Migrationsverket, förvarsenheten i Åstorp*; Riksdagens ombudsmän (2014), *Inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta den 15–16 maj 2014*.

<sup>49</sup> Redogörelse 2011/12:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 314–376.

## **Påpekanden vid den årliga revisionen**

Vid de två senaste årsrevisionerna har Riksrevisionen pekat på den utbredda förekomsten av beslut utan föredragning i tillstånds- och medborgarskapsärenden.<sup>50</sup> Vidare har Riksrevisionen konstaterat att kvalitetsgranskningar i efterhand inte har genomförts vid alla enheter som handlägger tillstånds- och medborgarskapsärenden.

Förekomsten av beslut utan föredragning i kombination med att uppföljning i efterhand inte genomförts innebär, enligt Riksrevisionen, en risk för bristande rättssäkerhet och en risk för att oegentligheter och korruption inte upptäcks. Baserat på iakttagelserna har Riksrevisionen rekommenderat Migrationsverket att utvärdera om handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden uppfyller kraven på god styrning och kontroll samt att säkerställa att kontroller och uppföljning görs baserat på riskanalyser.

Samtidigt har Riksrevisionen gjort bedömningen att uppföljningen och kvalitetssäkringen inom asylprövningen är omfattande. Utöver löpande uppföljning av statistik på enhetsnivå utförs även kvalitetsarbete bland annat genom att ärenden går igenom i efterhand och genom att en chef eller kollega sitter med vid ett utredningssamtal.

## **Skydd mot korruption**

År 2012 granskade Riksrevisionen sex myndigheters arbete för att skydda sig mot korruption.<sup>51</sup> Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket har heltäckande och verksamhetsanpassade riktlinjer mot korruption. Däremot saknas riskanalyser för delar av verksamheten. Riksrevisionen bedömer även att myndighetsledningen måste vara aktivare i det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter.

---

<sup>50</sup> Riksrevisionen (2013), *Migrationsverkets årsredovisning 2012*; Riksrevisionen (2014), *Migrationsverkets årsredovisning 2013*.

<sup>51</sup> Riksrevisionen 2013:2, *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

## 5.4 UNHCR

FN:s flyktingorgan UNHCR har bland annat till uppgift att bevaka att FN:s flyktingkonvention tillämpas på ett riktigt sätt och att vara ett stöd för svenska myndigheter och regeringen.<sup>52</sup>

UNHCR i Sverige har medverkat i flera projekt för att granska och utveckla handläggningen av asylärenden. Exempelvis har en representant för UNHCR ingått i styrgruppen för projektet Den lärande organisationen (se vidare avsnitt 4.4). UNHCR har även regelbundna kontakter med Migrationsverket, bland annat för att lämna synpunkter på rättsliga ställningstaganden av principiell betydelse.

I Statskontorets intervju med företrädare för UNHCR framfördes att rättssäkerheten i asylhandläggningen generellt sett är god. Migrationsverket anses ha bra styrdokument och rättsliga ställningstaganden som är välförankrade i praxis.

UNHCR har dock noterat att styrdokumenterna och ledningens intentioner inte alltid når ut i organisationen, vilket kan leda till lägre kvalitet i utredningarna. Det kan till exempel handla om att uppgifter från den asylsökande inte utreds i tillräcklig omfattning eller att oklarheter inte reds ut genom följdfrågor. Konsekvensen kan bli att beslut fattas på ofullständigt eller delvis felaktigt underlag.

### Granskning av svensk asylprövning

Under 2009–2011 gjorde UNHCR i samverkan med Migrationsverket en granskning av Migrationsverkets tillämpning av flyktingkonventionen och skyddsbestämmelserna i svensk rätt.<sup>53</sup>

I studien analyserades den juridiska argumentationen och andra moment i utredningarna som direkt påverkar kvaliteten på bedömningen av skyddsskäl. Exempelvis granskades registreringsunderlag, hur fakta tas fram under asylutredningen, det juridiska biträdets roll och kvaliteten på tolkningen.

---

<sup>52</sup> Med flyktingkonventionen avses 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning.

<sup>53</sup> UNHCR (2011), *Kvalitet i svensk asylprövning*.

I rapporten görs bedömningen att Sveriges asylprövning är rättssäker och att den, ur ett europeiskt och ett globalt perspektiv, håller en hög standard.

UNHCR pekade även på delar av asylprövningen som man ansåg kan förbättras. Exempelvis borde Migrationsverket genomföra utbildningsinsatser för att höja kompetensen i asylrätt och i bevisvärdering vid tortyr. Vidare framförde UNHCR att det bör förtydligas vilka kompetens- och utbildningskrav som ska ställas på juridiska ombud och tolkar.

## **5.5 Ideella organisationer**

Flera ideella organisationer är utifrån olika aspekter och på olika sätt engagerade i och bevakar frågor som rör migration. Statskontoret har genomfört intervjuer med företrädare för några av dessa samt företrädare för en lokal asylkommitté. Vi har vid dessa intervjuer efterfrågat deras erfarenheter och bedömning av Migrationsverkets arbete. Generellt anser de företrädare för ideella organisationer som Statskontoret intervjuat, att Migrationsverkets handläggning av asylärenden håller en godtagbar kvalitet. I intervjuerna lyfts dock återkommande fram enskilda fall där man anser att handläggningen har brustit.

### **Röda korset**

I Sverige arbetar Röda korset bland annat med stöd till asylsökande och förvarstagna och hjälper även splittrade familjer att återfå kontakten eller att återförenas. Verksamheten bedrivs i stor utsträckning på lokal nivå av över 30 000 frivilliga.

I Statskontorets intervju med företrädare för Röda korset framförs att Migrationsverkets handläggning av asylärenden fungerar relativt bra, medan handläggningen av ärenden som rör anhöriginvandring fungerar sämre. Exempelvis är handläggningstiderna orimligt långa och den information som lämnas till sökande är ofta felaktig eller ofullständig.

Röda korset anser att Migrationsverkets ledning är lyhörd och mottaglig för synpunkter på verksamheten. Däremot är det svårt att nå fram med synpunkter i enskilda ärenden och överhuvudtaget att komma i kontakt med handläggare. Vidare uppger Röda korset att Migrationsverkets interna kommunikation verkar ha brister. Det tar sig exempelvis uttryck

i att brister i handläggningen består trots att centrala beslut fattats för att åstadkomma rättelse.

### **Granskning av förvarsverksamheten**

År 2011 genomförde Röda korset en granskning av rättssäkerheten för förvarstagna. Resultatet av projektet redovisades i rapporten Förvar under lupp (2012). Rapporten ingår i en serie av analyser av olika migrationsrättsliga frågor.<sup>54</sup>

Röda korset bedömer bland annat att beslut om förvarstagnning ofta är otillräckligt motiverade och att uppsikt, som är ett alternativ, sällan används. Vidare bedömer Röda korset att avskiljande av förvarstagna inte tillämpas enligt lagstiftarens intentioner. Bland annat placeras personer som enbart är en fara för sig själva i häkte.

### **Amnesty International**

Amnesty International i Sverige bevakar bland annat att personer som är frihetsberövade behandlas humanitärt och att deras mänskliga rättigheter inte kränks. Särskilt utbildade medlemmar gör regelbundna besök på Migrationsverkets förvar och försöker på olika sätt hjälpa enskilda att ta tillvara sina rättigheter.

I Statskontorets intervju med företrädare för Amnesty framförs bland annat att asylutredningarna ibland brister till följd av att handläggarna inte ställer relevanta följdfrågor för att rätta ut oklarheter. Utredningarna blir då ofullständiga. Amnesty tar även upp att den information som ges till asylsökande i Migrationsverkets receptioner inte alltid är korrekt. Amnesty bedömer att orsaken är att den personal som arbetar i informationsdisken inte har tillräcklig kompetens om asylprocessen.

När det gäller förvaren anser Amnesty att informationen till de förvarstagna om regelverket kring Dublinförordningen är bristfällig. Amnesty framför även att förvarsbeslut ofta är ofullständigt motiverade och dokumenterade, liksom att häktesplaceringar används på ett felaktigt sätt.

---

<sup>54</sup> Här ingår *Ny utlämningslag under lupp* (2008), *Riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov – ett fungerande verktyg?* (2008) och *Vad krävs för att få skydd?* (2011).



Generellt uppfattar Amnesty att Migrationsverkets ledning arbetar med rättssäkerhetsfrågor på ett ambitiöst sätt, men att det inte alltid präglar alla nivåer i myndigheten. Amnesty ser dock positivt på det arbete Migrationsverket bedrivit inom projektet Den lärande organisationen (DLO) och hoppas att det kan leda till förbättringar.

### **Rådgivningsbyrån**

Rådgivningsbyrån erbjuder kostnadsfri juridisk rådgivning i frågor som rör asyl, familjeåterförening och svenskt medborgarskap. Medarbetare vid byrån tar även uppdrag som offentligt biträde till asylsökande. Verksamheten finansieras av bland annat Amnesty International, Rädda barnen, Caritas och Svenska kyrkan.

I den intervju Statskontoret genomfört med företrädare för Rådgivningsbyrån uppger man att Migrationsverkets handläggning av migrationsärenden överlag fungerar bra och står sig väl vid en internationell jämförelse. Emellertid anser de att det finns vissa problem som kan innebära en risk för att beslut fattas på ett ofullständigt underlag.

Ett av de rättssäkerhetsproblem som Rådgivningsbyrån lyfter fram är att den information som ges vid Migrationsverkets receptioner ibland är missledande eller ofullständig. En av orsakerna anses vara att personalen som arbetar i receptionen inte har tillräcklig kompetens. Ytterligare ett problem som nämns vid intervjun är att Migrationsverkets handläggare inte ställer relevanta följdfrågor vid asylutredningarna och att bilden av den sökandes asylskäl därmed riskerar att bli ofullständig. Vidare anser Rådgivningsbyrån att beslut om att ta personer i förvar ofta är ofullständigt motiverade.

### **Asylkommittén**

Statskontoret har genomfört en intervju med företrädare för en asylkommitté verksam i Gävleborgs län. Asylkommittén är en lokal grupp bestående av frivilliga personer. Kommittén agerar självständigt, men ingår i paraplyorganisationen Flyktinggruppernas riksråd (Farr). Kommittén ger stöd till asylsökande under asylprocessen och besöker personer vid Migrationsverkets förvar för att ge dem stöd och hjälp.

I intervjun nämner medlemmarna flera rättssäkerhetsproblem rörande asylhandläggningen och förvarsverksamheten. Ett problem är att asylsökande ofta inte förstår vikten av att ta upp samtliga orsaker till att de söker asyl vid asylutredningen, vilket Migrationsverket i högre grad borde ta hänsyn till vid sina intervjuer.

Asylkommittén nämner exempel då Migrationsverket inte velat rätta uppgifter som blivit felaktigt registrerade på grund av översättningsfel eller missförstånd. Asylkommittén pekar också på svårigheterna med att komma i kontakt med Migrationsverket och att veta vart man ska vända sig i olika frågor.

Vidare bedömer asylkommittén att informationen till de förvarstagna brister när det gäller regelverk, exempelvis om Dublinförordningen. De anser också att de förvarstagna inte i tillräcklig omfattning erbjuds sjukvård.

## **5.6 Statskontorets analys och slutsatser**

Migrationsverkets beslut är i allmänhet möjliga att överklaga. Det finns flera organisationer, både myndigheter och andra aktörer som mer eller mindre regelbundet, på olika sätt och från olika utgångspunkter granskar och utövar tillsyn över Migrationsverkets verksamhet. Sammantaget drar vi slutsatsen att det finns en omfattande tillsyn och granskning av Migrationsverkets verksamhet, särskilt av asylhandläggningen och förvarsverksamheten.

### **Indikationer på brister**

UNHCR och de ideella organisationer Statskontoret intervjuat bedömer att Migrationsverkets handläggning överlag håller en godtagbar rättslig kvalitet, men att det i vissa fall finns brister. I de klagomål mot Migrationsverket som kommer in till JO och i olika typer av granskningar finns också indikationer på en rad brister i myndighetens handläggning.

JO-anmälningarna och kritiken som kommer fram i rapporter och intervjuer ser olika ut beroende på vilka ärendeslag det handlar om. Kritik mot långa handläggningstider och bristande information återkommer

ofta då det handlar om tillståndsärenden. Klagomål inom asylhandläggningen handlar ofta även om moment i utredningsarbetet eller beslutet i sig.

Andra återkommande kritikpunkter gäller bristande tillgänglighet, bristande dokumentation under handläggningen och otillräckliga motiveringar i beslut om förvarsplacering.

Statskontorets bedömning är att de indikationer på brister som framkommit i hög grad överensstämmer med de brister som framkommit i Migrationsverkets interna kontroll- och granskningsarbete. En skillnad är dock att externa aktörer i större utsträckning kommer med kritik mot Migrationsverkets tolkning av dokumentation och bevisning och andra juridiska bedömningar.

### **Beslut kan överklagas till migrationsdomstolen**

Statskontorets bedömning är att möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen utgör ett starkt skydd för den enskildes rättssäkerhet. Det faktum att migrationsmål avgörs av en specialdomstol innebär ett förstärkt rättssäkerhetsskydd jämfört med de flesta andra områden inom förvaltningen. Genom sin specialisering har migrationsdomstolarna bättre förutsättningar att bygga upp särskild kompetens än vad en allmän förvaltningsdomstol skulle ha.

### **Ytterligare skydd för rättssäkerheten**

Liksom andra myndigheter står Migrationsverket under tillsyn av JO och JK samt ett antal andra tillsynsmyndigheter, exempelvis Inspektionen för vård och omsorg, Datainspektionen och Arbetsmiljöverket. Verksamheten granskas även av Riksrevisionen.

Migrationsverkets förvar står under särskild tillsyn av JO utifrån FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling. Vidare bevakar UNHCR att Sverige tillämpar FN:s flyktingkonvention på ett riktigt sätt.

Statskontorets bedömning är att den tillsyn och granskning av Migrationsverkets verksamhet som görs av olika externa aktörer är förhållandevis omfattande. Samtidigt är det stor variation vad gäller granskningarnas inriktning, djup och vad de mynnar ut i. Utöver JO och JK – vars uppdrag omfattar hela förvaltningen – är det ingen extern aktör som

har i uppdrag att granska Migrationsverkets verksamhet i sin helhet. Vi konstaterar även att asylhandläggningen och förvaren granskas i större utsträckning än handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden.

## 6 Extern granskning eller egenkontroll?

Analysen i detta kapitel utgår från analysramen i kapitel 2, där vi anger ett antal behovs- och lämplighetsfaktorer för att bedöma om tillsynen över Migrationsverket behöver förändras.

Av kapitel 4 och 5 framgår att det finns skillnader mellan olika delar av Migrationsverkets verksamhet. Det gäller både vilka indikationer på brister och risker som framkommit och vilket skydd som finns för den enskildes rättssäkerhet. I analysen håller vi därför isär handläggningen av asylärenden respektive tillstånds- och medborgarskapsärenden samt förvarsverksamheten.<sup>55</sup>

Avslutningsvis redogör vi för Statskontorets slutsatser och förslag i denna del av uppdraget.

### 6.1 Det förekommer brister i verksamheten

Statskontorets intervjuer, JO-beslut, granskningsrapporter och Migrationsverkets interna granskningar visar att det förekommer brister i Migrationsverkets verksamhet både när det gäller förvaltningskvaliteten och de migrationsrättsliga bedömningarna.

#### **Kritik mot bedömningar och metoder i asylutredningen**

Beträffande handläggningen av asylärenden riktas framför allt kritik mot hur asylutredningar genomförs och dokumenteras. Det handlar exempelvis om tolkningen av landpraxis, bevisvärdering, intervjuteknik vid asylutredningar, tillämpningen av metoder för bestämning av ålder och härkomst samt dokumentation. Bristerna finns belagda bland annat i

---

<sup>55</sup> I tillståndsärenden ingår alla ärendeslag som i dag hanteras av verksamhetsområde BBM utom medborgarskapsärenden: arbetsmarknads-, anknytnings-, EES/registerings-, studerande- och viseringsärenden.

Statskontorets intervjuer och i Migrationsverkets egna kvalitetsgranskningar samt delvis även i JO:s kritikbeslut.

### **Bristande tillgänglighet och långa handläggningstider**

De brister som lyfts fram angående handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden är framför allt att handläggningstiderna är för långa och att Migrationsverket brister i tillgänglighet. Problemen finns belagda i Migrationsverkets egna utredningar och i den kritik som JO riktat mot myndigheten och har även påpekats i Statskontorets intervjuer.

Klagomålen på bristande tillgänglighet handlar både om att det saknas information om vart man ska vända sig inom myndigheten och att det är svårt att komma i kontakt med kundtjänst och handläggare. Ytterligare en brist som särskilt berör tillståndsärendena är kvaliteten på den information som i olika sammanhang ges till den sökande.

### **Kritik mot förvaren**

Den kritik JO har riktat mot förvarsverksamheten har bland annat rört säkerhetsplaceringen av förvarstagna på häkten och hur beslut om förvarsplacering är dokumenterade. JO har även kritiserat bristande enhetlighet i tillämpningen av rutiner för visitationer och omhändertagande av egendom.

Även Migrationsverkets interna granskningar har resulterat i en rad rekommendationer rörande brister som bör åtgärdas. Vid den senaste granskningen 2012 konstaterades att bara 5 av de 27 rekommendationer som lämnades 2011 hade uppfyllts helt.

## **6.2 Det finns flera sätt att skydda den enskildes rättssäkerhet**

I avsnitt 4.7 konstaterar vi att enbart det faktum att det förekommer brister inom Migrationsverkets verksamhet betyder inte i sig att det är befogat med ytterligare granskning i form av tillsyn. Den huvudsakliga utgångspunkten är den analysram vi presenterar i kapitel 2. En av behovsfaktorerna är att om skyddet för den enskildes rättssäkerhet inte är tillräckligt kan detta utgöra skäl för att utöka tillsynen.

## **Migrationsverkets insatser för att säkra kvaliteten i handläggningen**

I första hand är det myndigheten själv som bär ansvaret för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att den enskildes rättssäkerhet kan garanteras. I kapitel 4 redovisar vi Migrationsverkets kvalitetssäkringsarbete, med särskilt fokus på vad man gör för att garantera den rättsliga kvaliteten i handläggningen.

### **Asylärenden**

Migrationsverkets handläggning av asylärenden innehåller flera moment som syftar till att garantera den rättsliga kvaliteten. Ett sådant inslag är att alla asylbeslut fattas efter föredragning.

Vidare har Migrationsverket inom projektet Den lärande organisationen utvecklat metoder för uppföljning av handläggningen inom asylprövningen. I kvalitets- och enhetlighetsuppföljningarna ingår granskning av både den migrationsrättsliga och den förvaltningsrättsliga kvaliteten. I dessa granskningar ska även kontrolleras hur utredningssamtalen genomförts och hur exempelvis åldersbedömningar och språktester har tillämpats.

### **Tillstånds- och medborgarskapsärenden**

Positiva beslut i tillstånds- och medborgarskapsärenden fattas som regel av en handläggare utan föredragning för en beslutsfattare. Detta har uppmärksammats som ett rättssäkerhetsproblem av bland andra Riksrevisionen. Avslagsbeslut fattas dock alltid efter föredragning.

Migrationsverket har hittills inte följt upp tillstånds- och medborgarskapsärendena i samma utsträckning som asylärendena. Statskontoret konstaterar bland annat att tidigare beslut om att genomföra uppföljningar inte har genomförts. Under 2014 har dock arbetet med kvalitetsuppföljningar kommit igång även inom verksamhetsområde besök, bosättning och medborgarskap och totalt har cirka 1 300 ärenden följts upp.

### **Granskning av förvaren**

Migrationsverkets nyinrättade tillsynsenhet ska årligen utföra granskningar av förvaren. Vid inspektionerna genomförs bland annat intervjuer med personal och chefer, granskning av olika typer av dokumentation

och kontroll av lokalerna. Förvarstagna involveras däremot inte i granskningen.

### **Asylsökande har rätt till ett offentligt biträde**

De asylsökande har rätt att få tillgång till ett offentligt biträde som företräder den sökande under hela asylprocessen inklusive en eventuell domstolsprövning.

Inom tillståndsärendena har den sökande ingen rätt till ett offentligt biträde. Det innebär ett lägre rättssäkerhetsskydd för den enskilde jämfört med asylärendena. Å andra sidan är den som söker uppehållstillstånd på grund av till exempel anknytning eller arbete vanligtvis inte i samma utsatta position som en asylsökande.

### **Avslagsbeslut kan överklagas till domstol**

Nästan alla beslut i migrationsärenden som går den sökande emot kan överklagas till migrationsdomstolen. Domstolens beslut är i sin tur möjligt att överklaga till migrationsöverdomstolen.

Ett syfte med att handlägga migrationsärenden vid särskilda migrationsdomstolar, istället för vid allmänna förvaltningsdomstolar, är att ge bättre förutsättningar att bygga upp kompetens inom migrationsområdet.

### **JO och JK utövar tillsyn över Migrationsverket**

De extraordinära tillsynsorganen JO och JK utövar tillsyn över bland annat den statliga förvaltningen och därmed även Migrationsverket.

JO:s så kallade NPM-enhet utövar även särskild tillsyn över Migrationsverkets förvar utifrån FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling. JO och NPM-enheten har dock inte möjlighet att årligen inspektera samtliga förvar. Hittills har inspektioner av något av förvaren skett vartannat år.



## 6.3 Förvaren är en särskilt ingripande verksamhet

Vi konstaterar att det visserligen finns brister inom Migrationsverkets verksamhet, men att det också finns flera sätt att skydda den enskildes rättssäkerhet. I kapitel 2 anger vi som en utgångspunkt att det kan finnas omständigheter som gör att det är befogat med ytterligare granskning av en verksamhet, även om det redan finns ett visst rättssäkerhetsskydd.

### Förvaren skiljer sig från Migrationsverkets övriga verksamhet

Verksamheten vid Migrationsverkets förvar skiljer sig från myndighetens övriga verksamhet. Förvaren är slutna miljöer där omvärldens möjligheter till insyn är begränsade. Verksamheten utgör på flera sätt inskränkningar i enskildas rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen och Europakonventionen. De förvarstagna står i ett direkt beroendeförhållande till Migrationsverkets personal och många har behov av vård på grund av höga nivåer av stress och oro när ett beslut om avvisning eller utvisning snart ska verkställas.

Såsom framgått ovan kan Migrationsverkets beslut som regel överklagas till migrationsdomstolen. Det gäller även beslut om att någon ska tas i förvar och beslut om att förvarstagna ska avskiljas eller av säkerhetsskäl placeras i till exempel häkte. Förvarstagna har även efter 72 timmar i förvar rätt till offentligt biträde. Biträdets uppdrag gäller dock bara de formella beslut som fattas. I förvarsverksamheten vidtas även andra åtgärder mot enskilda, som inte kan överklagas. Exempel på sådana åtgärder är visiteringar och omhändertagande av egendom.<sup>56</sup>

Statskontorets bedömning är att detta sammantaget gör att det finns ett särskilt stort behov av åtgärder för att upprätthålla den enskildes rättssäkerhet beträffande förvarsverksamheten.

---

<sup>56</sup> Motsvarande argument har framförts angående tillsyn över polisen, SOU 2013:42, *Tillsyn över polisen*, s. 120 f.

## 6.4 Gransknings- och klagomålssystemet

I kapitel 2 konstaterar vi att ett skäl för att inrätta en särskild tillsyn över Migrationsverket skulle kunna vara att avlasta andra delar av kontrollsystemet. I detta fall handlar det om att ett ordinarie tillsynsorgan inom migrationsområdet skulle kunna avlasta den extraordinära tillsyn som JO ska stå för.

Statskontoret konstaterar att antalet utlänningsärenden hos JO har ökat något de senaste åren, men att utlänningsärendena fortfarande utgör en förhållandevis liten andel av det totala antalet ärenden hos JO. Vidare konstaterar vi att JO har stor frihet att själv avgöra hur inkomna klagomål ska hanteras. JO utreder mellan en tredjedel och hälften av utlänningsärendena i sak. Resterande klagomål skrivs av direkt eller efter en begränsad utredningsinsats.

### **Att många klagomål kommer in kan tolkas på flera sätt**

Statskontoret anser att det inte är självklart hur man ska tolka det faktum att många beslut inom ett område överklagas till domstol eller att ärenden anmäls till JO.

Att det kommer in många klagomål eller överklaganden kan å ena sidan vara ett uttryck för att en myndighet inte i tillräcklig omfattning motiverar sina beslut eller att den har en orimligt hård hållning i förhållande till lagstiftningen. Överklaganden och klagomål kan å andra sidan också vara ett utslag av att besluten är av stor betydelse för den enskilde. Beslutet är så betydelsefullt att den sökande inte nöjer sig förrän alla möjligheter att få sin sak prövad är helt uttömda.

Om ett litet antal beslut överklagas eller anmäls för prövning kan det på samma sätt vara ett tecken på att allmänheten tycker att myndigheten i fråga lever upp till dess förväntningar. Men det kan också vara en konsekvens av att den enskilde har ett stort kunskapsunderskott i förhållande till myndigheten. Det innebär att hon eller han antingen inte har kunskap om möjligheten att överklaga eller anmäla, eller inte tror sig ha någon möjlighet att vinna mot myndigheten.

Statskontorets slutsats är att det inte är säkert att ett ordinarie tillsynsorgan på migrationsområdet skulle innebära att färre klagomål kommer

in till JO. Förvisso skulle JO då ha möjlighet att överlämna inkomna klagomål till den ordinarie migrationstillsynen, vilket skulle kunna innebära en avlastning för JO. Statskontorets bedömning är dock, bland annat utifrån det relativt begränsade antal ärenden det handlar om, att detta skäl ensamt inte är tillräckligt för att förändra tillsynen inom migrationsområdet.

### **Förbättrad klagomålshantering kan avlasta systemet**

Behovet av att vända sig till andra klagomålsinstanser kan antas påverkas av faktorer som

- vilka möjligheter som finns att vända sig direkt till myndigheten med klagomål
- hur synpunkterna tas emot
- vilket svar och bemötande den klagande får.

I detta avseende är Migrationsverkets interna rutiner för att hantera synpunkter från sökande och andra en del av samma system som den extraordinära tillsynen.

I kapitel 7 redovisar vi hur Migrationsverket tar emot och hanterar klagomål mot verksamheten. Redan här kan vi dock konstatera att om myndigheten har en väl fungerande klagomålshantering kan detta bidra till att avlasta andra klagomålsfunktioner såsom JO.

## **6.5 Tillsyn är inte alltid lämpligt**

I kapitel 2 argumenterar vi för att olika lämplighetsfaktorer också bör beaktas vid bedömningen av om tillsynen inom migrationsområdet behöver förändras: för att vara meningsfull måste tillsynen kunna påverka de brister man vill komma tillrätta med och det ska vara möjligt att använda tillsynens granskningsmetoder. Ytterligare en lämplighetsfaktor är om tillsyn är ett kostnadseffektivt sätt att stärka rättssäkerheten jämfört med andra insatser som skulle kunna nå samma resultat.

I diskussionen nedan utgår vi från de brister och risker som vi iakttagit i handläggningen av asylärenden respektive tillståndsärenden och det skydd för rättssäkerheten som finns. Beträffande behovet av tillsyn över

Migrationsverkets förvar gör vi i avsnitt 6.3 bedömningen att verksamheten är så ingripande för den enskilde att det av detta skäl är motiverat att förändra tillsynen. Vilken omfattning en sådan tillsyn bör ha berör vi närmare i avsnitt 6.7.

## **Granskning av asylprövningen**

Statskontorets bedömning är att asylhandläggningen generellt omges av ett gott skydd för rättssäkerheten. Vi har dock sett indikationer på att det finns brister och risker i vissa delar av verksamheten. Det gäller exempelvis förvaltningskvaliteten, genomförandet av intervjuer vid asylutredningar och tillämpningen av vissa metoder inom asylprövningen. I dessa delar skulle tillsyn kunna vara ett sätt att ytterligare stärka rättssäkerheten.

Statskontoret konstaterar att det finns förutsättningar för tillsyn i form av regelverk att tillämpa vid tillsynen. Förutom författningar kan Migrationsverkets föreskrifter, rättsliga ställningstaganden och rekommendationer i exempelvis Handbok i migrationsärenden användas som utgångspunkt. Asylutredningen dokumenteras även på ett sådant sätt att det är möjligt att granska de aktuella momenten i efterhand.

Samtidigt konstaterar vi att det redan i dag finns ett gott skydd för den enskildes rättssäkerhet inom asylprövningssystemet. I det juridiska bitrådets uppdrag ingår rimligtvis att reagera på om den sökande inte kunnat berätta hela sin historia vid asylutredningen liksom om språk- eller ålderstest används på ett felaktigt sätt. Likaså ingår i migrationsdomstolens prövning att bedöma kvaliteten i de underlag Migrationsverket presenterar för rätten. För den enskildes rättssäkerhet torde det vara av avsevärt större betydelse att dessa båda rättssäkerhetsgaranter fungerar på ett korrekt sätt än att införa ytterligare granskning av handläggningen efter att ärendet avslutats.

Beträffande Migrationsverkets landpraxis är Statskontorets bedömning att tillsyn inte är en lämplig metod för att granska vare sig informationsinsamlingen i sig eller de tolkningar som görs av landinformationen. Tillsyn förutsätter ett avgränsat regelverk som granskningen kan göras utifrån, vilket saknas i detta fall.

## **Migrationsverket förstärker den interna uppföljningen**

Statskontorets bedömning är att Migrationsverkets interna arbete med att följa upp kvalitet och enhetlighet i handläggningen på ett effektivare sätt än tillsyn kan bidra till bättre regelefterlevnad. Detta förutsätter att Migrationsverket fortsätter att utveckla uppföljningssystemen som planerat. Ytterligare en förutsättning är att resultaten av kvalitetsgranskningarna leder till åtgärder för att komma tillrätta med de brister som upptäcks.

Migrationsverket har utvecklat metoder för att i efterhand kunna följa upp både den migrationsrättsliga och den förvaltningsrättsliga kvaliteten i handläggningen. Statskontoret bedömer att det finns flera fördelar med att fortsätta utveckla det interna kvalitetssäkringsarbetet framför en extern tillsyn:

- Granskarna har hög sakkunskap och kännedom om verksamheten.
- Avståndet mellan den som iakttar brister och den som kan åtgärda dem är kort.
- De bedömningar som granskningen genererar är i viss mån redan förankrade i verksamheten, vilket ökar granskningens legitimitet hos de granskade.

Migrationsverket känner redan i dag till att handläggningen har vissa brister, både genom egna uppföljningar och genom den kritik som JO riktat mot myndigheten. Statskontoret bedömer att ytterligare tillsyn bara i begränsad utsträckning skulle kunna bidra till att höja Migrationsverkets medvetenhet om problemen.

## **Långa handläggningstider är delvis en resursfråga**

Den mest utbredda kritiken mot Migrationsverket gäller långa handläggningstider inom bland annat anknytnings-, arbetsmarknads- och medborgarskapsärenden. Migrationsverkets skyldighet att så snabbt som möjligt handlägga de ansökningar som kommer in till myndigheten framgår av förvaltningslagen. Det är uppenbart att myndigheten i detta avseende brister i regelefterlevnad.

I våra intervjuer med medarbetare och chefer inom Migrationsverket har det framkommit att man inom myndigheten är väl medveten om de långa

handläggningstiderna för vissa ärendeslag och att dessa inte beror på bristande kännedom om regelverket. Migrationsverket har valt att prioritera handläggningen av asylärenden och därför flyttat resurser från handläggningen av vissa andra ärendeslag.

### **Ytterligare granskning löser inte problemet**

Statskontorets bedömning är att en förändrad tillsyn knappast skulle bidra till att uppnå kortare handläggningstider. Andra insatser är förmodligen effektivare om man vill minska handläggningstiderna för tillstånds- och medborgarskapsärenden. Detta kan exempelvis uppnås genom att öka resurserna för handläggningen eller se över de regelverk som styr ansöknings- och prövningsförfarandena för de aktuella ärendeslagen.

Migrationsverket kan även vidta andra åtgärder som kan bidra till minskade handläggningstider. Exempelvis genom att utveckla de elektroniska ansökningsförfarandena, utöka det elektroniska informationsutbytet med andra myndigheter och öka informationsinsatserna för att höja kvaliteten på de ansökningar som kommer in. Enligt uppgift arbetar Migrationsverket redan med dessa frågor.

### **Bemötande och informationsgivning är svåra att kvalitetssäkra**

Ytterligare en kritik som framförts gällande både asylärenden och tillståndsärenden är att den information som Migrationsverket via olika kanaler lämnar till sökande inte håller tillräckligt hög kvalitet. Det gäller särskilt muntlig information, till exempel från medarbetare i receptioner. Kritik framförs även, bland annat i klagomål till JO, mot hur Migrationsverkets medarbetare bemöter sökande.

Otillräcklig eller felaktig information kan leda till negativa konsekvenser för den sökande och i värsta fall till att denne inte kan ta tillvara sina rättigheter. Att lämna korrekt och tillräcklig information och att ge god service är en del av myndighetens uppdrag enligt förvaltningslagen.

Statskontoret konstaterar, utifrån de klagomål som kommit in till JO och de intervjuer vi genomfört, att kritiken framför allt handlar om attityder

och bemötande samt om kompetensen hos de medarbetare som bemanar Migrationsverkets receptioner. Det finns alltså indikationer om brister i förvaltningskvalitet som skulle kunna motivera ytterligare tillsyn.

Statskontorets slutsats är dock att tillsyn inte är den lämpligaste åtgärden för att komma tillrätta med problemen. Ur ett tillsynsperspektiv är informationsgivning och bemötande svåra att följa upp eller granska i efterhand, eftersom de som regel inte efterlämnar någon skriftlig dokumentation.

## **6.6 Statskontorets slutsatser**

### **I ärendehandläggningen är skyddet för den enskildes rättssäkerhet tillräckligt**

Statskontorets slutsats är att det inte finns något behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets ärendehandläggning. Slutsatsen grundar sig på följande:

Alla beslut i migrationsärenden, med något undantag, kan överklagas till migrationsdomstolen. Enligt Statskontoret innebär möjligheten att överklaga i kombination med att överklagandena hanteras av specialdomstolar ett tillräckligt skydd för den enskildes rättssäkerhet. Ytterligare ett skydd för den enskildes rättssäkerhet är den asylsökandes rätt till ett offentligt biträde.

Statskontoret bedömer att asylhandläggningen i dag är föremål för en förhållandevis omfattande granskning av regelefterlevnad och rättslig kvalitet. Det finns därför inte något generellt behov av att tillföra ytterligare granskning av handläggningen för att stärka rättssäkerheten inom asylprövningen.

Även beträffande handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden är Statskontorets bedömning att den enskildes rättssäkerhet garanteras på ett godtagbart sätt. Skyddet för rättssäkerheten är visserligen svagare för dessa ärenden. Men tillståndsärendena är som regel inte lika komplexa som ärendena inom asylområdet, och den sökande har ofta stöd av exempelvis en arbetsgivare eller referensperson i Sverige.

Som framgår ovan gör vi en annan bedömning av förvarsverksamheten. Där är vår slutsats att den nuvarande granskningen inte är tillräcklig utifrån de höga rättssäkerhetskrav som bör gälla för denna typ av verksamhet (se vidare nedan).

### **Brister i förvaltningskvalitet motiverar inte ytterligare tillsyn**

Statskontoret konstaterar att det förekommer brister i förvaltningskvaliteten i Migrationsverkets handläggning, bland annat långa handläggningstider, bristande tillgänglighet och brister i informationen till sökande och andra. Statskontorets bedömning är att andra åtgärder än tillsyn är lämpligare för att stärka den enskildes rättssäkerhet i dessa avseenden.

### **Uppföljningen av handläggningen bör utvecklas**

En förutsättning för slutsatsen ovan är att Migrationsverket fortsätter att utveckla sitt kvalitetssäkringsarbete. Statskontoret bedömer att de metoder för uppföljning som Migrationsverket har börjat använda inom asylhandläggningen utgör en god grund för granskningen av handläggningen. Migrationsverket bör även förbättra möjligheterna för sökande och andra att lämna klagomål.<sup>57</sup>

Vidare ser Statskontoret ett behov av att utveckla kvalitetssäkringen även av sådana moment i arbetet som inte dokumenteras. Det kan exempelvis handla om metoder för medsittning i receptioner och vid samtal med sökande, om att säkerställa rätt kompetens i receptioner och kundtjänst eller om att vidareutveckla arbetet med värdegrundsfrågor, bemötande och attityder.

### **Intern granskning av förvaren räcker inte**

Statskontoret bedömer att Migrationsverkets interna granskning av förvaren i allt för stor utsträckning görs ur verksamhetens perspektiv och inte inkluderar de förvarstagna. Eftersom syftet med granskningen är att garantera de förvarstagnas rättssäkerhet är det rimligt att de på något sätt involveras i granskningen. Det kan ske både genom att anmälningar från de förvarstagna kan ligga till grund för granskningar och genom att intervjuer med förvarstagna genomförs vid inspektionerna. I båda dessa fall

---

<sup>57</sup> Vi redogör närmare för Migrationsverkets klagomålshantering och våra förslag i denna del av uppdraget i kapitel 7.



är det rimligt att anta att den förvarstagne, som står i ett beroendeförhållande till Migrationsverket, kan tveka inför att påtala missförhållanden. Om granskningen sker av något externt organ minskas detta problem.

JO uppfyller kravet på att vara ett externt granskningsorgan och enskilda har dessutom möjlighet att göra anmälningar direkt till JO. Statskontorets bedömning är dock att JO inte har möjlighet att granska förvarsverksamheten med en sådan kontinuitet som vore önskvärd. JO:s NPM-enhet har möjlighet att granska förvaren mer frekvent. Enhetens uppdrag är dock begränsat till granskning utifrån FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling.

## **6.7 Statskontorets förslag**

### **Förslag till utökad uppföljning av Migrationsverket**

Statskontoret rekommenderar att regeringen följer upp Migrationsverkets arbete med att säkerställa den rättsliga kvaliteten.

Uppföljningen kan exempelvis ske genom att införa ett återrapporteringskrav i Migrationsverkets instruktion. Ett sådant återrapporteringskrav kan bestå i att myndigheten i en rapport årligen ska redovisa vilka insatser som genomförts för att säkra hög rättslig kvalitet. Redovisningen bör även omfatta de åtgärder som vidtagits med anledning av brister som iakttagits i tidigare granskningar.

Ytterligare ett sätt att följa upp Migrationsverkets kvalitetssäkringsarbete är att återkommande låta en extern utvärderare granska myndigheten i detta avseende.

### **Förslag till förändrad tillsyn över förvaren**

Statskontoret föreslår att ett organ som är fristående från Migrationsverket bör få i uppdrag att utöva tillsyn över Migrationsverkets förvar.

### **Tillsynen ska kunna leda till kritik och till krav på återrapportering**

Statskontoret konstaterar att brister som påpekats i förvarsverksamheten bara i begränsad utsträckning har åtgärdats. Vår bedömning är att detta är allvarligt med tanke på den ingripande verksamhet som förvaren bedriver.

Statskontoret föreslår att tillsynsorganet bör ha möjlighet att rikta kritik mot Migrationsverket med anledning av brister man iakttagit i förvarsverksamheten. För att få möjlighet att kontrollera hur Migrationsverket avser att rätta till de iakttagna bristerna bör tillsynsorganet även kunna ställa krav på återrapportering från myndigheten.

Förslaget följer den definition av tillsyn som regeringen anger i tillsynsskrivelsen. I denna ingår att tillsynsorganet vid behov ska kunna fatta beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.<sup>58</sup>

Som en samlad återkoppling till regeringen kan tillsynsorganet ges i uppdrag att årligen sammanställa tillsynens resultat, inklusive myndighetens återrapportering, i en rapport till regeringen.

### **Tillsynens omfattning**

Förvaren är en sluten verksamhet där utomstående har begränsad insyn. Statskontorets bedömning är att tillsynen bör ske både kontinuerligt i form av regelbundna inspektioner och punktvis med anledning av anmälningar från enskilda eller andra intressenter.

Statskontorets bedömning är att tillsynen bör avse verksamheten vid förvaren i dess helhet och att tillsynsorganet bör ha frihet att själv styra inriktningen på tillsynen. Det är dock rimligt att tillsynen framför allt bör vara inriktad på granskning av förhållanden som är ingripande för den enskilde och som inte står under tillsyn av någon annan.

Tillsynen bör även omfatta förvaltningskvaliteten i Migrationsverkets beslut kopplade till förvarsverksamheten, exempelvis beslut om förvarsplacering och om säkerhetsplacering. Tillsynen bör dock inte omfatta det materiella innehållet i beslut som kan överklagas till domstol.

### **Förvarstillsynen bör samordnas med annan tillsynsverksamhet**

Migrationsverkets förvarsverksamhet består av nio enheter på fem orter med totalt 235 platser. Förvaren är en förhållandevis liten verksamhet, vilket framgår om man exempelvis jämför med de cirka 2 000 häktesplatser som finns inom Kriminalvården.

---

<sup>58</sup> Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 16.

Statskontorets bedömning är att tillsynen över Migrationsverkets förvar bör samordnas med annan tillsynsverksamhet. En fristående myndighet som enbart har i uppdrag att utöva tillsyn över förvaren skulle bli en mycket liten organisation. Detta kan medföra problem både när det gäller bristande kostnadseffektivitet och myndighetens möjligheter att rekrytera och behålla kvalificerad personal.

Regeringen har gett en kommitté i uppdrag att utreda behovet av en fristående granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet.<sup>59</sup> Kommittén har lämnat ett betänkande som behandlar tillsynen över polisen (SOU 2013:42). Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiven slutredovisas den 30 april 2015.

Statskontoret föreslår att tillsynen över förvarsverksamheten samordnas med tillsynen över polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården. En sådan samordning har flera fördelar.

Det är ofta flera myndigheter inblandade i hanteringen av personer som tagits i förvar. När en person som ska avvisas eller utvisas inte medverkar till att lämna landet överlämnar Migrationsverket ärendet till polisen. Eftersom förvarsplacering oftast sker i samband med verkställandet av beslut om avvisning eller utvisning är det polisen som fattar flertalet av förvarsbesluten. Vidare är det Kriminalvårdens transporttjänst som ansvarar för de återresor som måste genomföras med tvång.

Om tillsyn över förvaren organiseras tillsammans med tillsynen över polisen och eventuellt Kriminalvården skapas förutsättningar för en helhetssyn och en granskning som utgår från den förvarstagnes situation. Samordningen kan även innebära effektivitetsvinster och ge förutsättningar för att bygga upp en bred kompetens om verkställande av avvisningar och utvisningar och återvändande med tvång inklusive förvarsverksamheten.

---

<sup>59</sup> Dir. 2012:13, *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*; dir. 2014:17, *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

## **6.8 Konsekvenser av Statskontorets förslag om tillsyn över förvaren**

### **Ekonomiska konsekvenser**

Statskontoret uppskattar den direkta kostnaden för tillsyn över förvaren i enlighet med vårt förslag till 2 miljoner kronor årligen. Uppskattningen bygger på antagandet att verksamheten kommer att bestå i att varje år utföra en inspektion av varje förvar och att hantera 100 anmälningar per år.

En jämförelse kan göras med JO:s NPM-enhet, som har fyra medarbetare. JO har tillförts 5 miljoner kronor för att täcka de kostnader som uppstår med anledning av uppdraget att vara nationellt besöksorgan.

### **Kostnad för att hantera anmälningssärenden**

JO har under 2012–2013 sammanlagt tagit emot 50 klagomål mot Migrationsverkets förvar. Det är rimligt att förvänta sig att ett särskilt tillsynsorgan för förvaren skulle få ta emot fler anmälningar än JO, uppskattningsvis 100 ärenden per år.

Vidare antar vi att ett anmälningssärende tar i genomsnitt 1,5 persondagar att utreda. Antagandet är baserat på hur lång tid det tar för Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg att utreda anmälningar mot skolan respektive hälso- och sjukvården. En årsarbetskraft inklusive lönebikostnader kan schablonmässigt antas kosta 1 miljon kronor. Sammantaget uppskattar vi kostnaden för att hantera anmälningar mot förvaren till 0,5 miljoner kronor årligen.

### **Kostnad för inspektioner**

JO:s NPM-enhet, som bland annat inspekterar Migrationsverkets förvar, utför årligen cirka 30 inspektioner. Enheten består av totalt 4 medarbetare, vilket innebär att varje person i genomsnitt utför 7,5 inspektioner årligen. Inspektionerna avser dock bara vissa aspekter av verksamheten vid tillsynsobjekten och det är rimligt att anta att den tillsyn av förvaren som vi föreslår skulle ta mer resurser i anspråk.

Det är rimligt att anta att en inspektion av ett förvar skulle genomföras av 2–3 personer under 3–4 dagar. Till detta kommer tid för förberedelser

och efterarbete. Sammantaget antar vi att inspektionerna skulle kräva resurser motsvarande 1 årsarbetskraft. Kostnaden uppskattas därmed till 1 miljon kronor årligen.

### **Kostnad för administrativt stöd, resor med mera**

Vi uppskattar kostnaden för resor, administrativt stöd, IT-stöd och liknande till cirka 0,5 miljoner kronor.

### **Förslag till finansiering**

Statskontoret föreslår att den externa tillsyn vi föreslår ska finansieras genom att 2 miljoner kronor överförs från Migrationsverkets förvaltningsanslag till anslaget för en ny myndighet för tillsyn över polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården.

### **Övriga konsekvenser**

Statskontorets förslag kommer att få mest konkreta konsekvenser för de förvarstagna. Migrationsverkets ansvar påverkas inte men det tillsynsorgan vi föreslår kan komma att innebära goda samordningsmöjligheter med andra myndigheter som har tillsyn över förvaren.

### **Konsekvenser för förvarstagna**

Statskontorets förslag syftar till att stärka rättssäkerheten för de personer som tagits i förvar. Förvarstagna och andra som ser brister inom förvarsverksamheten kommer att kunna påtala detta för tillsynsorganet. Förvarstagna och exempelvis ideella organisationer kommer även fortsättningsvis att kunna lämna synpunkter direkt till Migrationsverket via olika kanaler.

Det faktum att tillsynsorganet är fristående från Migrationsverket medför att en person som befinner sig i förvaret kommer att kunna framföra sina synpunkter till en part som han eller hon inte står i ett beroendeförhållande till. Även vid intervjuer med förvarstagna i samband med inspektioner av förvaren kan det antas vara en fördel att tillsynsorganet står fritt från den verksamhet som inspekteras.

### **Konsekvenser för Migrationsverket**

Statskontorets förslag innebär ingen förändring av Migrationsverkets ansvar för att verksamheten vid förvaren bedrivs på ett effektivt sätt och

i enlighet med gällande regler. Migrationsverket kommer även fortsättningsvis att ha ett ansvar för att följa upp verksamheten för att säkerställa att den håller tillräcklig kvalitet.

Det tillsynsorgan som Statskontoret föreslår kommer genom sina beslut i tillsynsärenden att kunna utgöra ett stöd i Migrationsverkets kvalitetsarbete avseende förvaren. Om tillsynsorganet inrättas som en del av en eventuell tillsyn över polisen och Kriminalvården kommer tillsynen att kunna göras med ett helhetsperspektiv på den förvarstagnes situation.

### **Konsekvenser för andra myndigheter**

Migrationsverkets förvar står i dag under tillsyn av bland andra Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsmiljöverket och JO:s NPM-enhet. Statskontoret bedömer att det kommer finnas goda möjligheter för tillsynsmyndigheterna att samordna sin tillsyn över förvaren med det tillsynsorgan som vi föreslår.

## **7 Migrationsverkets hantering av synpunkter och klagomål**

I detta kapitel redogör vi dels för hur Migrationsverket tar emot och hanterar klagomål och synpunkter, dels för hur två andra myndigheter valt att organisera sin klagomålshantering. Avslutningsvis diskuterar vi hur Migrationsverkets klagomålshantering kan organiseras för att fylla de funktioner som vi angett i kapitel 2.

### **7.1 Systematisk klagomålshantering saknas**

Statskontorets undersökning har visat att Migrationsverket tar emot klagomål och andra synpunkter på verksamheten genom en rad olika kanaler:

- Migrationsverkets medarbetare vid boenden och förvar tar emot muntliga synpunkter från sökande som en del av den dagliga verksamheten.
- Receptionerna tar emot muntliga synpunkter från sökande och andra.
- Kundtjänst tar emot både muntliga synpunkter och e-post från sökande och andra.
- Bemötandeombudsmannen tar emot muntliga och skriftliga synpunkter från främst sökande.
- Migrationsverkets handläggare tar emot synpunkter från sökande och andra, både direkt vid möten eller via telefon och synpunkter som vidareförmedlats från kundtjänst, reception eller bemötandeombudsmannen.
- Enhetschefer och teamledare får ibland ta emot synpunkter på handläggarnas arbete.

## **Rutiner saknas för hantering av klagomål**

Statskontorets undersökning ger en samstämmig bild av hur klagomålshandlingen är organiserad. Migrationsverkets utgångspunkt är att alla i organisationen har ett ansvar för att ta emot synpunkter och att de så långt som möjligt ska hanteras av den som tar emot dem. Utöver denna klagomålshandling hänvisar några av intervjupersonerna inom Migrationsverket även till bemötandeombudsmannen som myndighetens klagomålsfunktion. Denna funktion beskriver vi närmare nedan.

Om synpunkterna gäller handläggningen av ett pågående ärende hänvisas den klagande som regel till den ansvarige handläggaren eller så vidareförmedlas klagomålet till denne. Detsamma gäller om det kommer in frågor som inte kan besvaras av exempelvis kundtjänst eller i receptionen. Uppstår det problem när ett klagomål ska besvaras eller om klagomålet avser en enskild handläggare hänvisas den klagande som regel till teamledaren eller enhetschefen.

Ett tydligt resultat av Statskontorets undersökning är att myndigheten som helhet saknar rutiner och systemstöd för att på ett systematiskt sätt sammanställa eller analysera klagomål och synpunkter. Av intervjuerna har framgått att Migrationsverkets medarbetare och chefer delar denna bild. Det finns inte heller några rutiner för hur förbättringsförslag från sökande eller andra ska föras vidare i organisationen.

Vid några tillfällen har Migrationsverkets kundtjänst genomfört kundundersökningar inom avgränsade områden. Kundtjänsten har även gjort serviceundersökningar genom att följa upp nyss avslutade samtal. Vi återkommer till kundtjänstens arbete nedan.

## **En svårtillgänglig myndighet?**

Vid våra intervjuer med ideella organisationer, arbetsgivarorganisationer och SKL har genomgående framförts att Migrationsverket upplevs som svårtillgängligt. En dimension av kritiken är att det är svårt att nå fram på telefon såväl till enskilda handläggare som till kundtjänsten. Intervjupersonerna har även påtalat att det är svårt att veta vart man ska vända sig om man har synpunkter och klagomål. Det gäller både i enskilda ärenden, särskilt om man inte vet namnet på handläggaren, och då man vill framföra generella synpunkter eller lämna förbättringsförslag.



Den bild som intervjuerna ger kan kompletteras med resultaten av Migrationsverkets så kallade nöjd kundindex-undersökningar (den senaste genomförd 2011) där myndighetens kommunikation generellt fått ett lågt betyg.<sup>60</sup>

### **Bemötandeombudsmannen**

År 2006 inrättade Migrationsverket sökandeombudsmannen. Syftet var bland annat att stärka Migrationsverkets arbete med etik och bemötande. År 2010 bytte funktionen namn till bemötandeombudsmannen. Funktionen bemannas av en person som organisatoriskt är placerad vid enheten för rättslig styrning.

Bemötandeombudsmannens uppdrag är inte närmare reglerat i Migrationsverkets styrdokument. Uppgifterna kan dock sammanfattas i att bemötandeombudsmannen ska ta emot synpunkter och klagomål från sökande och allmänheten som rör bemötande och attityder samt återföra sina erfarenheter till organisationen. Bemötandeombudsmannen tolkar själv sitt uppdrag som att funktionen ska verka för att ta tillvara den sökandes intressen inom myndigheten.

Bemötandeombudsmannen uppskattar att klagomålshantering upptar ungefär hälften av arbetstiden. Kontakterna med de klagande sker både via telefon och e-post. Det saknas tillförlitlig statistik över hur många klagomål bemötandeombudsmannen hanterar, men enligt en intern utredning inkommer cirka 6–10 klagomål per dag via telefon eller e-post. Merparten av dessa gäller dock inte bemötandefrågor och de vidarebefordras därför till registraturen eller direkt till den berörda handläggaren.

Under 2009–2012 har bemötandeombudsmannen handlagt i genomsnitt 30–64 ärenden årligen. Av dessa har 6–27 handlat enbart om bemötande.<sup>61</sup> Bemötandeombudsmannen avgör själv vad som ska anses vara en bemötandefråga.

---

<sup>60</sup> Migrationsverket (2012), *Nöjd Kundindex 2011*.

<sup>61</sup> Migrationsverket (2013), *Utvärdering och utredning avseende bemötandeombudsmannens roll i Migrationsverkets organisation*, s. 25 f.

### **Klagomål på tillgänglighet, väntetider och boenden**

Bemötandeombudsmannen uppger att de vanligaste klagomålen gäller tillgänglighet, väntetider och frågor relaterade till boenden. Klagomål på dåligt bemötande är mindre vanligt.

När klagomål mot en medarbetare kommer in skickar bemötandeombudsmannen klagomålet vidare till den ansvarige enhetschefen med kopia till rättschefen för kännedom. Det är sedan enhetschefens ansvar att utreda frågan. Chefen återkopplar efter åtgärd till bemötandeombudsmannen som i sin tur återkopplar till den klagande.

### **Internutbildningar tar halva arbetstiden i anspråk**

Hälften av sin arbetstid ägnar bemötandeombudsmannen åt att medverka i olika utbildningssammanhang inom myndigheten. Detta sker oftast på enheternas egen begäran. Utbildningarna är baserade på exempel på inkomna klagomål om olämpligt bemötande.

Vid några tillfällen har bemötandeombudsmannen också besökt några av Migrationsverkets receptioner för att på plats studera bemötandenaspekter i den verksamhet som bedrivs där. Dessa iakttagelser har enligt uppgift muntligen återkopplats till Migrationsverkets ledningsgrupp.

Bemötandeombudsmannen ska även, utöver sitt arbete att besvara klagomål och att medverka i internutbildningar, hålla kontakt med ideella organisationer. Syftet är att fånga upp organisationernas syn på vilka frågor kring bemötande och hantering av ärenden som är viktiga för de sökande.

### **Migrationsverket har utvärderat bemötandemannafunktionen**

Migrationsverket gjorde 2013 en intern utredning av bemötandeombudsmannens uppgifter och roll.<sup>62</sup> Utredningens slutsats var att funktionen inte är optimalt organiserad. Det fanns heller inga uttalade mål och krav på avrapportering för verksamheten. Därutöver framkommer i rapporten att resurserna inte varit tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt kunna registrera, sammanställa och följa upp verksamheten. Av rapporten framgår även att funktionen var relativt okänd bland medarbetare på Migrationsverket.

---

<sup>62</sup> Ibid.

Trots kritiken är utredarens slutsats att bemötandeombudsmannen bör finnas kvar, men att rollen bör stärkas och förtydligas. Detta kan ske genom att bland annat ge funktionen definierade mål och införa krav på avrapportering. En rekommendation är att funktionen på sikt bör organiseras tillsammans med Migrationsverkets kundtjänst och integreras i en systematisk klagomåls- och synpunktshantering.

### **En klagomålsfunktion i skymundan**

Iakttagelserna i Migrationsverkets utredning bekräftas i Statskontorets intervjuer. Flertalet av de medarbetare och chefer inom Migrationsverket som vi intervjuat har haft en oklar uppfattning om vilken roll bemötandeombudsmannen har. Flera intervjupersoner refererar till den tidigare benämningen sökandeombudsmannen och konstaterar att det var länge sedan man hörde eller såg något av funktionen. I några fall har intervjupersonerna inte alls känt till funktionen.

Inte heller de ideella organisationer och andra intressenter som vi intervjuat har haft särskilt god kännedom om bemötandeombudsmannen.

### **Migrationsverkets kundtjänst**

Kundtjänsten är den funktion inom Migrationsverket som tar emot flest synpunkter och klagomål. Uppskattningsvis handlar det om drygt 3 000 samtal per månad som innehåller någon form av klagomål.<sup>63</sup>

Migrationsverket har sedan 2010 en nationell telefonkundtjänst placerad i Norrköping, bemannad med cirka 45 medarbetare. Kundtjänsten hör organisatoriskt till verksamhetsområde besök, boende och medborgarskap, men ska kunna besvara frågor inom samtliga verksamhetsområden.

Det kommer in över 30 000 samtal per vecka till kundtjänsten, vilket är fler än vad som kan besvaras med den nuvarande bemanningen. Mer än 80 procent av alla frågor rör ärenden inom besök, boende och medborgarskap.

---

<sup>63</sup> Ibid, s. 24.

### **Kundtjänstens klagomålshantering**

Klagomål som handlar om bemötande hänvisar kundtjänsten till bemötandeombudsmannen eller till den ansvariga chefen för den berörda enheten. Kundtjänsten har dock ingen kontakt direkt med bemötandeombudsmannen och får heller ingen återkoppling om vad som händer med de ärenden som hänvisats dit.

Klagomål som gäller andra aspekter av ett enskilt ärende än bemötandet hänvisas till handläggaren eller enhetschefen. De flesta klagomålen gäller dock bristande tillgänglighet, såväl till den enskilde handläggaren som till kundtjänsten, samt långa handläggningstider. Hur dessa allmänna klagomål ska hanteras är oklart eftersom det inte finns något system för att följa upp och sammanställa klagomålen på ett strukturerat sätt.

## **7.2 Kundtjänst och klagomålshantering ska utvecklas**

Migrationsverkets omorganisering från och med 2015 inkluderar flera planerade förändringar som berör hanteringen av synpunkter och klagomål.

### **Integrering av kundtjänst och ärendehandläggning**

Migrationsverkets kundtjänst har under 2014 genomfört ett försök där delar av kundtjänsten bemannats med medarbetare som även handlägger arbetsmarknadsärenden. Syftet med att integrera kundtjänstfunktionen med handläggningen är att öka kvaliteten i samtalet, förbättra tillgängligheten och att bidra till att minska handläggningstiderna.

Preliminärt bedöms pilotförsöket ha fallit väl ut, även om det ännu inte har utvärderats i sin helhet. Under 2015 kommer en integrerad kundtjänst att införas i hela verksamheten genom att samtliga regioner ges ansvar för att ta emot förfrågningar inom olika ärendeslag.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Migrationsverket (2014), *Kundtjänstens integrering i övrig verksamhet och beslut om vilka regioner som ska bemanna Migrationsverkets huvudnummer*.

## **Försök med systematisk klagomålshantering**

Under slutet av 2012 och början av 2013 genomförde Migrationsverket ett försök med systematisk hantering av synpunkter och klagomål. Försöket avsåg spontant inkomna synpunkter vid en reception inom verksamhetsområde mottagning.

Under sommaren 2014 genomfördes en ny pilotstudie vid flera mottagningsenheter. Inför detta försök hade ett pappersformulär utvecklats för att på ett mer enhetligt sätt kunna ta emot synpunkter på verksamheten. Det har emellertid inte varit möjligt att dra några slutsatser från detta försök eftersom det kommit in alltför få synpunkter.

## **Förslag inom Bra ska bli bättre**

Migrationsverket har inom ramen för projektet Bra ska bli bättre utarbetat ett förslag på hur klagomål och synpunkter ska hanteras i framtiden.<sup>65</sup>

I rapporten konstateras att de sökandes frågor, synpunkter och behov bör hanteras av den operativa verksamheten på ett sådant sätt att informationen kan ligga till grund för förbättringar av verksamheten. För att uppnå detta bör dagens bemötandemannafunktion på sikt ersättas med en systematisk synpunkts- och klagomålshantering.

En systematisk synpunktshantering bör, enligt rapporten, inkludera data från flera källor. Bland annat ett system där sökande och medarbetare kan registrera synpunkter, ett system för att logga sökandes personliga kontakter med myndigheten och enkätundersökningar för att fördjupa den kvantitativa uppföljningen.

I förslaget ingår att skapa ett systemstöd för att kunna analysera synpunkterna utifrån exempelvis vilken del av verksamheten som berörs eller vad i handläggningen eller bemötandet synpunkten gäller. Med hjälp av systemstödet ska det även vara möjligt att bearbeta informationen och få fram sammanställningar på övergripande myndighetsnivå

---

<sup>65</sup> Migrationsverket (2014), *Bemötandeombudsmannen i en ny organisation*.

Enligt rapporten ska ansvaret för att utveckla de metoder och system som krävs för en systematisk klagomålshantering ligga hos servicechefen. Bemötandeombudsmannen föreslås vara kvar under en övergångsperiod och då ingå i servicechefens organisation.

## **7.3 Klagomålshantering vid Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen**

### **Försäkringskassans hantering av synpunkter**

Försäkringskassan har ett system för att ta emot och hantera synpunkter från allmänheten. Utöver systemet för synpunktshantering har Försäkringskassan även ett system för att ta emot förslag till förbättringar. De två funktionerna hanteras i separata IT-system och är även i övrigt organiserade på olika sätt.

Den huvudsakliga kanalen för att framföra såväl synpunkter som förbättringsförslag är via webbformulär på Försäkringskassans webbplats. Det är dock möjligt att framföra synpunkter direkt till en handläggare på ett kontor som då kan registrera synpunkten i systemet.

År 2013 kom drygt 4 500 synpunkter in till Försäkringskassan. Ungefär 90 procent av synpunkterna läggs in av kunder medan 10 procent läggs in av handläggare. Mellan 80 och 85 procent av synpunkterna handlar om klagomål. Närmare hälften av kunderna lämnar kontaktuppgifter och blir då också kontaktade av myndigheten.

### **Systemet för kundsynpunkter**

Synpunktshanteringens är uppbyggd kring ett databasbaserat IT-system för kundsynpunkter. Genom IT-lösningen tar myndigheten både emot synpunkter och lagrar dem i en databas där de kan bearbetas.

I ett formulär på webbsidan ”Tala om vad du tycker” skriver kunden in sina synpunkter tillsammans med vissa obligatoriska uppgifter såsom kön och postnummer samt om synpunkten är positiv eller negativ. Om kunden vill bli kontaktad ska kontaktuppgifter anges. Utifrån 13 fasta kategorier ska kunden ange vad synpunkten avser, till exempel bemötande, blanketter eller information. Det finns även 18 fasta kategorier för

vilken ersättning synpunkten avser, exempelvis sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller underhållsstöd.

Försäkringskassan har under november 2014 börjat införa en ny systemlösning för klagomålshanteringen. Utåt märks inga förändringar, men det nya systemet ska göra det möjligt att sortera och strukturera synpunkterna på ett bättre sätt än tidigare. Tekniskt är systemet en modul i myndighetens ärendehanteringssystem.

Systemet är avsett att i stor utsträckning fungera automatiskt. De uppgifter som kunden lämnar i webbformuläret utgör grunden för att sortera och slussa vidare synpunkterna till särskilt utsedda kundsamordnare (se vidare nedan). Ibland krävs dock en manuell hantering för att synpunkten ska hamna i rätt kategorier. En verksamhetsutvecklare vid avdelningen för gemensamma kundfrågor arbetar på deltid med förvaltningen av systemet och den övergripande rapporteringen från det. Systemets driftskostnad är därmed förhållandevis låg. Beträffande investeringskostnaden är denna svår att beräkna eftersom modulen upphandlades som en del av ärendehanteringssystemet.

### **Klagomålen hanteras ute i organisationen**

Kundsynpunktssamordnarna utgör naven i synpunktshanteringen. Samordnarna är cirka 50 medarbetare som huvudsakligen har andra arbetsuppgifter. En samordnare beräknas behöva ägna upp till en halvtimme per dag åt att hantera synpunkter. Samordnarna ska bevaka och ytterligare strukturera de inkomna synpunkterna. De ska vid behov omfördela synpunkterna till andra ansvarsområden, till exempel av tvärfunktionell karaktär.

Utgångspunkten är att klagomål ska hanteras där de har uppstått och att beröm ska delges berörda enheter och namngivna personer. Synpunkter som rör enskilda ärenden vidareförmedlas till de berörda cheferna på de lokala kontoren för åtgärder. Systemet gör det möjligt för samordnare och administratörer att bland annat spåra vad som har hänt med en synpunkt, vilka som har varit inblandade och vad som har gjorts i ärendet och när. Ärendena sorteras utifrån förfalldatum i syfte att säkerställa att de kunder som vill ha återkoppling får det inom tio dagar.

### **Synpunkterna sparas i kunskapsbanken**

Alla färdigbehandlade synpunkter lagras i en databas kallad Kunskapsbanken. Kunskapsbanken är numera tillgänglig för alla chefer och medarbetare för att möjliggöra och uppmuntra till analyser på alla organisatoriska nivåer. Systemet ger möjlighet till specifika sökningar och vidare bearbetning och analys utifrån behoven i en viss verksamhet.

Den förvaltningsansvarige vid avdelningen för gemensamma kundfrågor svarar för att varje tertial sammanställa och analysera de inkomna synpunkterna på en övergripande nivå och rapportera resultaten till myndighetens ledningsgrupp. Kortare rapporter tas också fram varje månad. Tidigare har rapporteringen främst varit inriktad på att redovisa statistik. Med det nya systemet och ett nytt rapportverktyg finns möjlighet att göra mer strukturerade och fördjupade analyser. Rapporterna finns tillgängliga på Försäkringskassans intranät så att anställda och andra medarbetare i verksamheten kan ta del av informationen.

### **Förbättringsförslag hanteras i ett eget system**

Försäkringskassans webbplats har en separat funktion för att lämna förbättringsförslag. Det kan till exempel handla om hur en blankett kan bli enklare eller hur en webbtjänst kan utvecklas. Även förbättringsförslagen ska lämnas via ett formulär med ett antal fasta kategorier såsom typ av ersättning, tjänst eller kanal.

Syftet med att separera synpunkts- och förslagshantering är att i större utsträckning kunna involvera de som lämnat förslag i det fortsatta arbetet. Förslagen publiceras på webbplatsen och Försäkringskassan vill föra en aktiv dialog med kunderna om de förslag som har lämnats.

Målet är att myndigheten inom två dagar ska ge återkoppling på en ny idé. Kundcenter är samordnare för funktionen och ansvarar för dialogen på webbplatsen. Det är dock de berörda verksamhetsområdena som ansvarar för att ge förslag på vilka svar kundcenter ska publicera. Det är också de som i första hand ska tillvarata idéerna.



## **Arbetsförmedlingens klagomålshantering**

Arbetsförmedlingens klagomålshantering är organiserad kring en särskild funktion kallad kundrelationer. Kundrelationer tar emot och hanterar alla typer av synpunkter och klagomål från personer som har haft kontakt med myndigheten.

Det är främst arbetssökande och arbetsgivare som lämnar synpunkter. Under 2013 inkom ungefär 5 000 ärenden till kundrelationer. Funktionen kunde bistå med kunskap eller hjälp i huvuddelen av dessa.

### **Kundrelationer hanterar inkomna synpunkter**

Funktionen kundrelationer inrättades hösten 2006. Organisatoriskt utgör den en av tre sektioner inom Arbetsförmedlingens kundtjänst.

Kundrelationer har 13 medarbetare, varav 11 är kvalificerade handläggare med stor kunskap om myndighetens verksamhet. Detta bedöms nödvändigt för att kunna besvara frågor samt hantera synpunkter och klagomål på ett kvalificerat sätt. Funktionen fungerar i viss mån som ett kompetenscentrum för resten av myndigheten, exempelvis när det gäller kommunikationen med särskilt krävande kunder.

### **Hanteringen av inkomna synpunkter**

Cirka två tredjedelar av synpunkterna kommer in via e-post eller webbformulär, men det är även möjligt att kontakta kundrelationer via post, fax eller telefon. Därutöver kommer vissa synpunkter in via kundtjänsten. Synpunkter och klagomål som lämnas direkt till arbetsförmedlingskontoren hanteras lokalt, utan att kundrelationer är inblandade.

Alla kontakter dokumenteras och kategoriseras i en intern databas. Ärendena klassificeras utifrån Arbetsförmedlingens uppdrag och vad klagomålet avser, exempelvis bemötande, tillgänglighet eller rättigheter och skyldigheter.

Ärendena har varierande karaktär och tar därmed olika lång tid att hantera. Arbetsförmedlingen klassificerar inte ärendena utifrån om det rör sig om en fråga, en synpunkt eller ett klagomål. En stor del av ärendena uppges dock handla om att besvara frågor av olika slag. Vid behov tar kundrelationer kontakt med sakkunniga inom myndigheten.

Uppskattningsvis mindre än hälften av ärendena är synpunkter eller klagomål. Om handläggaren vid kundrelationer, efter att ha granskat dokumentationen i ärendet, anser att det finns goda skäl för synpunkten kontaktas chefen på den berörda avdelningen. Syftet är att informera om den inkomna synpunkten samt reda ut och ge förslag på hur problemet eventuellt kan lösas.

Synpunkter som rör ett specifikt ärende hanterar kundrelationer i dialog med den lokala arbetsförmedlingen. Man går tillsammans igenom ärendet för att reda ut vad som har gått fel och eventuellt hitta en lösning. Kundrelationer kan dock inte ändra eller ompröva beslut redan fattade beslut.

### **Synpunkterna sammanställs kvartalsvis**

De inkomna kundsynpunkterna sammanställs varje kvartal i en promemoria. Av promemorian framgår bland annat antalet ärenden, typ av synpunkter i grova drag och hur de fördelar sig på olika kategorier. Chefen för marknadsområdet avgör om det är någon information i denna som bör föras vidare till myndighetens ledningsgrupp. Andra typer av sammanställningar kan vid behov tas fram i syfte att fånga upp synpunkter på någon specifik förändring i verksamheten eller insatserna.

Erfarenhetsåterföring uppstår främst i samband med den enskilde handläggarens kontakt och diskussion med chefen för den avdelning eller det arbetsförmedlingskontor som har blivit föremål för synpunkter eller klagomål. När kundrelationer noterar problem av mer generell karaktär påtalar man detta för myndighetens sakansvariga. Det kan gälla exempelvis juridiska otydligheter, fel i handläggarens stöd eller att arbetssökande har fått svårare att få tag på sin handläggare.

## **7.4 Statskontorets slutsatser och förslag**

### **Bemötandeombudsmannen bör utvecklas eller avvecklas**

Statskontoret bedömer att den nuvarande klagomålsfunktionen bemötandeombudsmannen inte fungerar särskilt väl. Den är förhållandevis okänd både inom Migrationsverket och bland andra aktörer inom migrationsområdet. Vi konstaterar även att funktionens resurser är begränsade till en årsarbetskraft, vilket framstår som otillräckligt vid jämförelse med

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Detta, tillsammans med avsaknaden av uppdragsbeskrivning och dokumentation av arbetet gör det svårt att få en uppfattning om vilken roll bemötandeombudsmannen fyller inom och utom Migrationsverket.

Statskontorets slutsats är att bemötandeombudsmannen inte bör vara utgångspunkten då Migrationsverket utvecklar sin klagomålshantering. Bristen på dokumentation kring bemötandeombudsmannens uppdrag och arbete gör att vi inte kan bedöma om funktionen trots detta bör finnas kvar. Migrationsverket har för avsikt att utreda detta i samband med att en ny klagomålshantering byggs upp. Statskontoret ser positivt på att bemötandeombudsmannens eventuella roll och uppdrag utreds. Beroende på utredningens resultat bör funktionen antingen avvecklas eller ges ett tydligare uppdrag med tillräckliga resurser för att kunna fullgöra detta.

### **Den nuvarande klagomålshanteringen är inte systematisk**

I avsnitt 2.3 anger vi vilka funktioner en väl fungerande klagomålshantering bör uppfylla. Det handlar dels om att kunna hantera enskilda synpunkter på ett förtroendeingivande och effektivt sätt, dels om att ha en systematik i hanteringen så att klagomålen kan användas för att förbättra verksamheten.

Statskontorets bedömning är att Migrationsverkets klagomålshantering i dag förhållandevis väl förmår kanalisera enskilda synpunkter till de handläggare och chefer som ansvarar för att besvara klagomålen. Myndigheten upplevs dock vara svår att nå fram till och det är otydligt hur man kan framföra klagomål.

Statskontoret bedömer däremot att Migrationsverket i dag inte hanterar de inkomna synpunkterna på ett systematiskt sätt. Det saknas gemensamma rutiner för hur synpunkter ska hanteras och registreras. Kundtjänsten, som är den funktion inom myndigheten som tar emot flest synpunkter, saknar rutiner och systemstöd för en systematisk hantering. Inte heller bemötandeombudsmannen hanterar de klagomål som kommer in på något systematiskt sätt som möjliggör en analys i efterhand.

## **Två modeller för systematisk klagomålshantering**

Vi använder Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens hantering av klagomål och synpunkter som referenspunkter. Det finns likheter mellan de båda, men förenklat kan man säga att myndigheterna representerar två olika modeller för hur en klagomålshantering kan organiseras. De har dock det gemensamt att klagomålshanteringen är avsedd att fylla alla de funktioner som vi pekar ut i kapitel 2.

### **Organisation**

Arbetsförmedlingen har en samlad funktion med ett antal handläggare som är specialiserade på att hantera synpunkter och svara på frågor. Här hanteras det stora flertalet av de klagomål som kommer in. Inom funktionen kan särskild kompetens byggas upp för att på ett bra sätt möta de klagande.

Försäkringskassan saknar en specialiserad funktion för hantering av klagomål och synpunkter av den typ Arbetsförmedlingen har. Den centrala funktionen är liten och svarar främst för förvaltning av IT-systemet och vissa samlade analyser. Klagomålen hanteras i stället decentraliserat av utpekade samordnare och av berörda handläggare och chefer.

### **IT-stöd och kontaktkanaler**

Försäkringskassans decentraliserade synpunktshantering bygger i hög grad på att synpunkterna kommer in i IT-systemet, där de automatiskt fördelas bland samordnarna. De som vill lämna synpunkter styrs därför till Försäkringskassans webbplats, där synpunkter kan lämnas via ett webbformulär. Vid registreringen används fasta kategorier. IT-systemet möjliggör även analys av synpunkterna. Synpunktshanteringen kompletteras av en särskild möjlighet att lämna förbättringsförslag.

Även Arbetsförmedlingen har ett webbformulär, men tar i stor utsträckning emot synpunkter även via andra kanaler. IT-stödet används inte för att fördela inkomna klagomål inom organisationen, utan främst för att möjliggöra analys och uttag av statistik.

### **En decentraliserad hantering av klagomål**

Statskontoret konstaterar att Migrationsverket i flera avseenden tillämpar ett decentraliserat arbetssätt. Exempelvis handlar flera av de metoder

som utvecklats inom Den lärande organisationen om att stödja lärande och utveckling på team- och enhetsnivå. Även då synpunkter på verksamheten kommer in ska dessa hanteras antingen av den som tar emot dem, exempelvis i kundtjänsten eller en reception, eller av den berörda handläggaren eller chefen inom den operativa verksamheten.

Statskontoret föreslår därför att Migrationsverkets klagomålshantering ska organiseras med utgångspunkt i den decentraliserade modell som Försäkringskassans synpunktshantering är ett exempel på. Det innebär att klagomålen även fortsatt ska utredas och besvaras inom den operativa verksamheten.

### **Flera kanaler behövs för att möta varierande behov**

Statskontoret konstaterar att myndigheten upplevs som otillgänglig. Bristen på tillgänglighet handlar delvis om att det kan vara svårt att komma i kontakt med kundtjänst och handläggare. Detta kan åtgärdas med ökade resurser, förbättrade tekniska lösningar, förändrad organisation eller en kombination av dessa. Som vi angett i avsnitt 7.2 ovan avser Migrationsverket dock att genomföra åtgärder för att förbättra tillgängligheten i kundtjänst under 2015.

Migrationsverket har flera kategorier av intressenter som bör ges möjlighet att lämna synpunkter på verksamheten. De olika intressenterna är bland annat arbetsgivare, kommuner, asylsökande, anhöriga, studenter, förvarstagna och ideella organisationer. Både inom och mellan olika intressentkategorier varierar vilken typ av synpunkter man kan tänkas ha behov av att lämna och förutsättningarna för att kunna göra detta. Vid utformningen av Migrationsverkets klagomålshantering bör man ta hänsyn till de sökandes och andra intressenters olika förutsättningar. Det gäller både språkkunskaper och möjligheterna att få tillgång till och hantera olika tekniska lösningar, exempelvis webbformulär.

Statskontoret föreslår att det ska vara möjligt att lämna synpunkter via flera kanaler och på flera språk. Migrationsverket ska ha rutiner för att ta emot synpunkter muntligen via telefon eller i en reception. Även klagomål som kommer in på detta sätt ska hanteras på ett systematiskt sätt så att de snabbt och enkelt kan förmedlas till rätt person samt kunna utgöra underlag för analyser.

Statskontoret föreslår att de huvudsakliga kanalerna för att ta emot synpunkter bör vara Migrationsverkets webbplats och kundtjänst. Även om det är nödvändigt att ha ett system där alla oavsett förutsättningar kan lämna synpunkter är det samtidigt viktigt att tydligt peka ut hur man på bästa sätt kan komma i kontakt med myndigheten. Genom att ge utförlig information om hur man kan lämna klagomål kan myndigheten öka sin tillgänglighet och samtidigt underlätta den egna hanteringen av synpunkterna.

### **Ett IT-system för synpunktshantering behöver utvecklas**

Migrationsverket saknar i dag både IT-stöd och annat stöd för att hantera klagomål. Sådana stöd är en förutsättning för att de inkomna synpunkterna på ett systematiskt sätt ska kunna användas som underlag för verksamhetsutveckling. Statskontoret föreslår därför att Migrationsverket ska utveckla sitt IT-stöd så att det blir möjligt att på ett effektivt sätt registrera, vidareförmedla och analysera de inkomna synpunkterna.

Statskontoret bedömer vidare att någon form av systemstöd i praktiken är en förutsättning för att Migrationsverket ska kunna ta emot klagomål via flera olika kanaler så som vi beskriver ovan. IT-stödet för klagomålshantering ska därför kunna hantera såväl synpunkter registrerade i webbformulär, som synpunkter som handläggare registrerat efter att de kommit in muntligt eller via brev eller e-post.

Försäkringskassans IT-stöd för klagomålshantering bör kunna utgöra en utgångspunkt då Migrationsverket bygger upp sin klagomålshantering. Det gäller även hur Försäkringskassan har organiserat den funktion som förvaltar systemet och som genomför analyser på övergripande nivå för myndighetsledningens räkning. En motsvarande funktion hos Migrationsverket bör vara knuten till kvalitetsavdelningen och den nyinrättade befattningen som servicechef.

### **Migrationsverkets intentioner är i linje med Statskontorets förslag**

Statskontoret bedömer att det förslag till en systematisk klagomålshantering som Migrationsverkets har utarbetat inom ramen för projektet Bra ska bli bättre i allt väsentligt överensstämmer med vad vi föreslår ovan.

## 7.5 Konsekvenser av Statskontorets förslag

Statskontorets förslag om Migrationsverkets klagomålshantering avser myndighetens interna organisering och innebär inte något nytt uppdrag för myndigheten. Därmed medför våra förslag inte något behov av att förändra Migrationsverkets anslag.

En utvecklad klagomålshantering kommer framför allt att innebära positiva förändringar för sökande och andra intressenter som vill framföra synpunkter till Migrationsverket. Statskontorets förslag innebär att det kommer att bli tydligare hur man ska gå tillväga för att framföra sina synpunkter till myndigheten. Förbättrade interna rutiner och systemstöd för klagomålshantering kommer att ge bättre förutsättningar för Migrationsverket att vid behov ge snabb och relevant återkoppling till den klagande.

Det är svårt att bedöma hur mängden klagomål till exempelvis JO kommer att förändras med anledning av de förändringar Statskontoret föreslår. När möjligheterna att framföra synpunkter direkt till Migrationsverket förbättras kommer sannolikt flera att lämna klagomål till myndigheten. Detta kan innebära att färre kommer att vända sig till andra klagomålsfunktioner, exempelvis JO. Men det är inte säkert att utökade möjligheter att klaga hos Migrationsverket kommer innebära att klagomålen till andra instanser minskar i proportion till ökningen hos Migrationsverket. Så som vi diskuterar i avsnitt 6.4 är många av Migrationsverkets beslut av så stor betydelse för den enskilde att hon eller han kanske inte nöjer sig förrän alla möjligheter att få sin sak prövad är helt uttömda.





## Referenser

Bet. 2011/12:KU6 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.

Dir. 2012:13 *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

Dir. 2014:17 *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

Ek, E. (2012) *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Eklundh, C. (2001/02) *Behovet av rättslig tillsyn över offentlig verksamhet*. Juridisk tidskrift nr 4.

*Handbok i migrationsärenden*, tillgänglig på [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), citerad 2014-10-20.

Hellners, T. och Malmqvist, B. (2010) *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik.

Innovationsrådet (2012) *Lean och systemsyn i stat och kommun – förutsättningar, hinder och möjligheter*. Sekretariatsrapport.

Inspektionen för socialförsäkringen 2014:18 *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*. Rapport.

Johansson, V. och Ivarsson, A. (2013) *Granskningsformernas betydelse*. I Uppdrag offentlig granskning (red. V. Johansson och L. Lindgren). Studentlitteratur.

*Lifos – Migrationsverkets rätts- och landinformationssystem*, tillgängligt via [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), citerad 2014-10-20.

Marcusson, L. (2009) *Gränslös tillsyn? JO som extraordinärt tillsynsorgan på universitets- och högskoleområdet*. I JO – lagarnas väktare (red. J. Ekroth och K. Swanström). Riksdagens ombudsmän och Riksbankens jubileumsfond.

Marcusson, L. (2010) *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*. Förvaltningsrättslig tidskrift nr 3.

Migrationsverket (2012) *Nöjd Kundindex 2011. Sökandes och samarbetspartners upplevelse av Migrationsverkets service*. NKI-rapport 2012-05-11.

Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre deluppdrag 6: Tillsyn, granskning och revision*. Rapport 2013-09-30.

Migrationsverket (2013) *Förvarstillsyn. En granskning av Migrationsverkets förvarsverksamhet genomförd under hösten 2013*. Rapport 2013-01-12, dnr 1.3.1-2013-14266.

Migrationsverket (2013) *Rapport synpunktshantering. Pilot i Sundsvall, okt 2012–mars 2013*. Rapport 2013-04-12.

Migrationsverket (2013) *Utvärdering och utredning avseende bemötandeombudsmannens roll i Migrationsverkets organisation. Överväganden om bemötandeombudsmannafunktion är det mest ändamålsenliga sättet att få ett så bra och korrekt bemötande som möjligt*. Rapport 2013-06-20.

Migrationsverket (2013) *Åtterrapporering rörande uppdrag Rättslig kvalitet (3.1 i Regleringsbrevet)*. Skrivelse 2013-06-14, dnr 1.1.1.2-2013-22827.

Migrationsverket (2013) *Översyn av Migrationsverkets kundserviceverksamhet*. Rapport 2013-10-11.

Migrationsverket (2014) *Bemötandeombudsmannen i en ny organisation*. Utredning inom Bra ska bli bättre 2014-09-29.

Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*. Dnr 1.1.2-2014-7969. Bilaga till beslut 2014-02-17, GDA nr 4/2014.

Migrationsverket (2014) *Kundtjänstens integrering i övrig verksamhet och beslut om vilka regioner som ska bemanna Migrationsverkets huvudnummer*. Delrapport 2014-10-02.

Migrationsverket (2014) *Sammanställning av analysrapporter från kvalitetsuppföljningar genomförda inom verksamhetsområde asylprövning 2012–2013*. Rapport från DLO-projektet 2014-02-07, dnr 111-2011-36835.

Migrationsverkets internrevision 2013:2 *Granskning av uppföljningsplaneringen inom verksamhetsområdena*. Rapport 2013-11-21, dnr 1.3.1-2013-46087.

Migrationsverkets interrevision 2013:4 *Förvaltningskvalitet*. Rapport 2014-03-31, dnr 1.3.1-2014-13953.

Prop. 1985/86:80 *Om ny förvaltningslag*.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Redogörelse 2010/11:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.

Redogörelse 2011/12:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.

Riksdagens ombudsmän (2012) *Inspektion av Migrationsverket, asylprövningsenheten i Boden, den 8 och 9 mars 2012*. Beslut 2012-04-13, dnr 724-2012.

Riksdagens ombudsmän (2012) *Protokoll fört vid besök den 18 september hos Migrationsverket, förvarsenheten i Åstorp*. Protokoll dnr 4858-2012.

Riksdagens ombudsmän (2013) *Inspektion av Migrationsverkets asylprövningsenhet i Uppsala den 29 och 30 november 2012*. Beslut 2013-02-05, dnr 5620-2012.

Riksdagens ombudsmän (2013) *Inspektion av Migrationsverkets asylprövningsenhet 2 och asylprövningsenhet barn i Malmö den 6–8 mars 2013*. Beslut 2013-05-29, dnr 468-2013.

Riksdagens ombudsmän (2014) *Inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta den 15–16 maj 2014*. Protokoll dnr 2188-2014.

Riksrevisionen (2013) *Migrationsverkets årsredovisning 2012*. Beslut 2013-04-17, dnr 32-2012-0666.

Riksrevisionen 2013:2 *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

Riksrevisionen (2014) *Migrationsverkets årsredovisning 2013*. Beslut 2014-05-07, dnr 13-2013-0554.

Rskr. 2011/12:160 till Justitiedepartementet.

Rädda barnen m.fl. (2013) *Familjeåterförening – en (o)möjlighet? Nulägesrapport 2013*.

Röda korset (2008) *Ny utlänningslag under lupp*.

Röda korset (2008) *Riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov – ett fungerande verktyg?*

Röda korset (2011) *Vad krävs för att få skydd? Rapport från forskningsprojektet Vad krävs för att få skydd? – En studie av gränsdragningsproblem mellan olika grunder för uppehållstillstånd*.

Röda korset (2012) *Förvar under lupp. En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar*.

Skolinspektionen (2012) *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomåls- hantering*. Rapport 2012-11-08, dnr 401-2011:6495.

Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Skr. 2013/14:155 *Regeringens förvaltningspolitik*.

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*. Delbetänkande av Tillsynsutredningen.

SOU 2003:41 *Förstärkt granskning av polis och åklagare*. Betänkande av Kommittén om tillsynen över polis och åklagare.

SOU 2013:42 *Tillsyn över polisen*. Betänkande av Polisorganisationskommittén.

Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn. Om offentlig sektor.*

Statskontoret 2012:30 *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden.*

Statskontoret 2014:23 *Patientklagomål och patientsäkerhet. Utvärdering av hanteringen av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården.*

Sveriges domstolar (2014) *Årsredovisning 2013.*

UNHCR (2011) *Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd. Slutrapport från projektet Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning.*

Ytr. 2011/12:SfU5y *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.*



## Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Justitiedepartementet



Regeringsbeslut

II:1

2013-12-12

Ju2013/8432/SIM

Ju2012/2483/SIM

Statskontoret

Flemingatan 20

112 26 STOCKHOLM

### Uppdrag till Statskontoret om tillsyn inom migrationsområdet samt om klagomålshantering inom Migrationsverkets handläggning

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda om det föreligger behov av att förändra tillsynen inom migrationsområdet. Om Statskontoret finner att ett sådant behov föreligger ska myndigheten lämna förslag på hur tillsynen bör utformas. I förslaget ska ingå hur ordinarie klagomålshantering avseende Migrationsverkets handläggning kan organiseras.

De förslag som lämnas ska beakta krav på kostnadseffektivitet.

Statskontoret ska samlat redogöra för bedömda effekter av förslagen, såväl ekonomiska som effekter för sökande och andra intressenter.

Migrationsverket ska bistå med det underlag som krävs för att Statskontoret ska kunna genomföra sitt uppdrag, t.ex. uppgifter om myndighetens handläggning och kostnader. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas i en skriftlig rapport till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 17 december 2014.

#### Skälen för regeringens beslut

Riksdagens ombudsmän (JO) har i sina ämbetsberättelser under flera år påtalat att mängden klagomålsärenden som lämnas in till myndigheten ökar kraftigt. JO har i detta sammanhang särskilt pekat på att frånvaron av ordinarie tillsynsorgan på flera områden leder till att de, trots sin ställning som extraordinärt tillsynsorgan, i alltför stor utsträckning ägnar sin tillsyn åt sådana ärenden som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang. Konstitutionsutskottet har instämt i JO:s bedömning och framfört att det är olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan

Postadress  
103 33 Stockholm

Besöksadress  
Malmorggatan 3

Telefonväxel  
08-405 10 00

Telefax  
08-20 27 34

E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

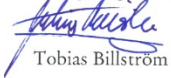
Telex  
178 20 PREMIER S

innebär att JO inte kan fullgöra sin uppgift som ett extraordinärt tillsynsorgan på det sätt som är meningen.

Utskottet anser därför bland annat att det bör utredas hur och i vilken organisatorisk form en ordinarie tillsyn över ärendehandläggningen inom Migrationsverkets verksamhetsområde bör utformas. (bet. 2011/12:KU 6). Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets betänkande och har genom en skrivelse till regeringen tillkännagett sin mening (rskr. 2011/12:160).

Regeringen delar riksdagens uppfattning om att det finns skäl att utreda behovet av förändringar av den ordinarie tillsynen inom migrationsområdet samt hur hanteringen av enskildas klagomål avseende Migrationsverkets handläggning kan organiseras.

På regeringens vägnar



Tobias Billström



Anna Roland-Anderson