

# Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

*Betänkande av Tjänsteleverantörsutredningen*

*Stockholm 2016*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2016:36**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24446-3

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Den 7 maj 2015 bemyndigade regeringen chefen för Utrikesdepartementet, statsrådet Margot Wallström, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör i utlandet.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Utrikesdepartementet den 11 augusti 2015 lagmannen Anders Hagsgård som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 1 september 2015 processledaren Daniel Andersson, Migrationsverket, rättssakkunnige Magnus Bygdemark, Justitiedepartementet, föredragande juristen Susanne Hansson, Förvaltningsrätten i Göteborg, ämnesrådet Bo Nordelius, Utrikesdepartementet, och kanslirådet Lena Olsson Kihl, Utrikesdepartementet.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 september 2015 hovrättsassessorn Marie Sobilius.

Utredningen har antagit namnet Tjänsteleverantörsutredningen (UD 2015:01).

Härmed överlämnas betänkandet *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd*, SOU 2016:36. Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna som delar utredarens bedömningar. Vi har därför valt att skriva i vi-form.

Uppdraget är härmed slutfört.

Göteborg i maj 2016

*Anders Hagsgård*

*/Marie Sobilius*



# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>15</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	25
1.2 Förslag till förordning om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd .....	29
1.3 Förslag till förordning om förändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	31
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>35</b>
2.1 Inledning .....	35
2.2 Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.....	35
2.3 Samarbetet med en extern tjänsteleverantör i viseringsärenden.....	36
2.4 Uppehållstillståndskort .....	37
2.5 Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd vid utlandsmyndigheterna .....	37
2.6 Några utgångspunkter för utredningen.....	39

<b>3</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>41</b>
3.1	Uppdraget .....	41
3.2	Utredningens arbete .....	41
3.3	Angränsande utredningar .....	42
3.4	Läsanvisningar .....	43
<b>4</b>	<b>Den svenska regleringen avseende uppehållstillstånd ...</b>	<b>45</b>
4.1	Inledning .....	45
4.2	Grunderna för uppehållstillstånd .....	45
4.2.1	Allmänt .....	45
4.2.2	Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande .....	46
4.2.3	Upphållstillstånd på grund av anknytning .....	48
4.2.4	Upphållstillstånd för arbete och studier .....	49
4.2.5	Upphållstillstånd för besök .....	50
4.2.6	Upphållstillstånd på grund av synnerligen ömmade omständigheter .....	50
4.3	Permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd .....	51
4.4	Förslag om en tidsbegränsad lag som begränsar möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige .....	51
4.5	Ansökan om uppehållstillstånd .....	53
4.6	Beslutande myndigheter .....	54
4.7	Upphållstillståndets giltighet .....	54
4.8	Upphållstillståndskort .....	54
4.9	Ansökningsavgifter för uppehållstillstånd .....	56
<b>5</b>	<b>Den svenska regleringen avseende arbetstillstånd .....</b>	<b>57</b>
5.1	Inledning .....	57
5.2	Grunderna för arbetstillstånd .....	57
5.3	Särskilda regler för vissa länder och yrken .....	58

5.4	Ansökan om arbetstillstånd .....	59
5.5	Beslutande myndigheter .....	59
5.6	Arbetstillståndets giltighet .....	59
5.7	Ansökningsavgifter för arbetstillstånd .....	60
<b>6</b>	<b>Främlingspass .....</b>	<b>61</b>
6.1	Inledning .....	61
6.2	Grunderna för främlingspass.....	62
6.3	Ansökan om främlingspass .....	63
6.4	Beslutande myndighet .....	63
6.5	Passets giltighet.....	63
6.6	Ansökningsavgifter för främlingspass .....	64
<b>7</b>	<b>Den svenska regleringen på viseringsområdet .....</b>	<b>65</b>
7.1	Inledning .....	65
7.2	Schengenvisering och nationell visering .....	66
7.2.1	Allmänt.....	66
7.2.2	Schengenvisering .....	66
7.2.3	Nationell visering .....	67
7.2.4	Grunderna för visering.....	67
7.3	Ansökan om visering .....	68
7.4	Beslutsfattande myndigheter.....	69
7.4.1	Viseringskodexen .....	69
7.4.2	Nationella bestämmelser .....	69
7.5	En viserings giltighet .....	70
7.6	Ansökningsavgifter för visering.....	70

<b>8</b>	<b>Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd .....</b>	<b>73</b>
8.1	Inledning .....	73
8.2	Webbansökan.....	74
8.2.1	Allmänt .....	74
8.2.2	Ansökan om uppehållstillstånd .....	75
8.2.3	Ansökan om arbetstillstånd.....	81
8.3	Pappersansökan .....	84
8.3.1	Ansökan om uppehållstillstånd .....	84
8.3.2	Ansökan om arbetstillstånd.....	86
8.4	Särskilt om uppehållstillståndskort .....	88
8.5	Särskilt om främlingspass.....	89
8.6	Handläggningstider .....	90
8.6.1	Allmänt .....	90
8.6.2	Handläggningstider vid ansökan om uppehållstillstånd .....	91
8.6.3	Handläggningstider vid ansökan om arbetstillstånd .....	92
8.6.4	Handläggningstider vid utfärdande av uppehållstillståndskort.....	92
8.6.5	Handläggningstider vid ansökan om främlingspass .....	93
<b>9</b>	<b>Samarbete och utläggning av förvaltningsuppgifter i viseringsärenden.....</b>	<b>95</b>
9.1	Inledning .....	95
9.2	Samarbetet med andra Schengenstater .....	95
9.3	Utläggning av förvaltningsuppgifter på en extern tjänsteleverantör .....	96
9.3.1	Viseringskodexens bestämmelser om utläggning .....	96
9.3.2	Den svenska utläggningen på externa tjänsteleverantörer i viseringsärenden.....	97



<b>10</b>	<b>Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd i våra nordiska grannländer .....</b>	<b>101</b>
10.1	Inledning .....	101
10.2	Norge.....	103
10.2.1	Möjligheterna att samarbeta med externa tjänsteleverantörer .....	103
10.2.2	Allmänt om handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd .....	104
10.2.3	Uppehållstillståndskort.....	105
10.3	Danmark.....	106
10.3.1	Möjligheterna att samarbeta med externa tjänsteleverantörer .....	106
10.3.2	Allmänt om handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd .....	106
10.3.3	Uppehållstillståndskort.....	108
10.4	Finland.....	108
10.4.1	Möjligheterna att samarbeta med externa tjänsteleverantörer .....	108
10.4.2	Allmänt om handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd .....	110
10.4.3	Uppehållstillståndskort.....	111
<b>11</b>	<b>De rättsliga förutsättningarna för att lägga ut förvaltningsuppgifter till en tjänsteleverantör .....</b>	<b>113</b>
11.1	Inledning .....	113
11.2	Regeringsformens bestämmelser om utläggning av förvaltningsuppgifter .....	114
11.2.1	Utläggning av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter .....	114
11.2.2	Uppgifter som omfattar myndighetsutövning ....	116
11.2.3	Upptagande av biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och ansiktsfotografi samt tillfälle till DNA-analys.....	118

11.3	Upphandlingsfrågor .....	121
11.3.1	Allmänt om offentlig upphandling .....	121
11.3.2	Särskilt om tjänstekoncession .....	123
11.4	Utredningens sammanfattande bedömning.....	124
<b>12</b>	<b>Är det lämpligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd? .....</b>	<b>127</b>
12.1	Inledning .....	127
12.2	Behovet av en utläggning vid de enskilda utlandsmyndigheterna.....	128
12.3	En utläggnings konsekvenser för servicen .....	130
12.4	En utläggnings konsekvenser för kvaliteten och effektiviteten.....	133
12.5	En utläggnings konsekvenser för garantierna för rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten.....	136
12.5.1	Serviceskyldigheten.....	136
12.5.2	Offentlighetsprincipen .....	137
12.5.3	Sekretess och tystnadsplikt .....	138
12.5.4	Rätten till partsinsyn och myndigheternas kommuniceringsskyldighet .....	140
12.5.5	Personuppgiftsskydd .....	142
12.5.6	Tillsyn .....	144
12.5.7	Straff- och skadeståndsansvar .....	146
12.5.8	Korruption.....	148
12.6	Kostnadseffektivitet .....	149
12.7	Utredningens sammanfattande bedömning och förslag ....	150
<b>13</b>	<b>Vilka uppgifter är lämpliga att lägga ut på en extern tjänsteleverantör? .....</b>	<b>153</b>
13.1	Inledning .....	153
13.2	En reglering av de uppgifter som ska kunna läggas ut .....	154

13.3	De förvaltningsuppgifter som förekommer vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd .....	156
13.3.1	Mottagandet av ansökningar och ansökningsavgifter .....	156
13.3.2	Kontroll av de sökandes identitet .....	159
13.3.3	Mottagande av handlingar och dokument .....	160
13.3.4	Upptagning och överföring av vissa biometriska kännetecken .....	163
13.3.5	DNA-analys .....	165
13.3.6	Tidsbokning .....	167
13.3.7	Arrangemang i anslutning till muntlig handläggning .....	168
13.3.8	Utreda och fatta beslut .....	169
13.3.9	Utlämnande av handlingar och beslut .....	169
13.4	Särskilt om främlingspass .....	170
13.5	Utredningens sammanfattande slutsatser .....	171
<b>14</b>	<b>Utfärdande av uppehållstillståndskort .....</b>	<b>175</b>
14.1	Inledning .....	175
14.2	Hanteringen av uppehållstillståndskort .....	176
14.2.1	Allmänt .....	176
14.2.2	Den svenska ordningen .....	177
14.2.3	Ordningen i vissa andra EES-stater .....	180
14.3	Skärpta gränskontroller och en ökad kontroll av biometriska uppgifter .....	183
14.3.1	Gränskodexen .....	183
14.3.2	Förslag på ändringar i gränskodexen .....	185
14.3.3	Gräns- och identitetskontroller .....	186
14.3.4	Åtgärder mot missbruk av pass och andra resehandlingar .....	187
14.4	Utredningens sammanfattande bedömning och förslag .....	189

<b>15</b>	<b>Fortsatt digitalisering av verksamheten.....</b>	<b>195</b>
15.1	Inledning.....	195
15.2	Hur en extern tjänsteleverantör kan bidra till en digital handläggning.....	196
15.3	Hur en extern tjänsteleverantör kan bidra till ett elektroniskt utbyte mellan myndigheter.....	198
15.4	Övriga sätt på vilka en tjänsteleverantör kan öka servicen och effektivisera verksamheten.....	199
15.5	Utredningens sammanfattande slutsatser.....	200
<b>16</b>	<b>Ansvarsfördelningen.....</b>	<b>203</b>
16.1	Inledning.....	203
16.2	Ansvarsfördelningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.....	204
16.3	Ansvarsfördelningen vid ett samarbete med en tjänsteleverantör på viseringsområdet.....	205
16.4	Lärdomar från samarbetet med en tjänsteleverantör i viseringsärenden.....	206
16.5	Utredningens sammanfattande bedömning.....	208
<b>17</b>	<b>Finansiering av tjänsteleverantörens tjänster.....</b>	<b>209</b>
<b>18</b>	<b>Övriga överväganden.....</b>	<b>213</b>
18.1	Inledning.....	213
18.2	Skyldigheten att låta sig bli fotograferad och lämna fingeravtryck.....	213
18.3	Lagring av biometriska data.....	214
18.4	Elektroniska ansökningar och utredningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.....	216
18.5	Utbyte av tillståndsmärken.....	217

<b>19</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>219</b>
<b>20</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>221</b>
20.1	Inledning .....	221
20.2	Ekonomiska konsekvenser.....	222
20.2.1	Konsekvenser för berörda myndigheter .....	222
20.2.2	Konsekvenser för de sökande .....	224
20.3	Övriga konsekvenser .....	225
<b>21</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>227</b>
21.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	227
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:50 .....	233
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:132 .....	241



# Förkortningar

BrB	brottsbalken
dir.	regeringens direktiv
EU	Europeiska unionen
EES	Europeiska ekonomiska samarbets- området
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
LOU	lagen (2007:1091) om offentlig upp- handling
LUF	lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster
MIGRFS	Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	regeringens proposition
PUL	personuppgiftslagen (1998:204)
RF	regeringsformen
SIS	Schengens informationssystem
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
tredjelandsmedborgare	personer som inte är medborgare i något EU/EES-land eller i Schweiz
UtlF	utlänningsförordningen (2006:97)

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



# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Tjänsteleverantörsutredningen har haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör i utlandet. I uppdraget har också ingått att ta ställning till om en sådan utläggning är lämplig och i så fall i vilken utsträckning. Vidare har det ingått i uppdraget att redovisa hur ett samarbete med en tjänsteleverantör skulle kunna bidra till Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas fortsatta digitalisering. Utredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till hur verksamheten ska organiseras och hur tjänsteleverantörens tjänster ska finansieras.

Genom tilläggsdirektiv utvidgades utredningens uppdrag till att även avse hanteringen av uppehållstillståndskort. Utredningen fick härigenom i uppdrag att överväga behovet av och förutsättningarna för en förändrad hantering av uppehållstillståndskort.

## De rättsliga förutsättningarna för en utläggning

Myndigheter kan enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (RF) överlämna en eller flera förvaltningsuppgifter till juridiska personer eller enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs emellertid stöd i lag. Enligt 10 kap. 8 § RF gäller vidare att förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen kan överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. En utläggning enligt 10 kap. 8 § RF kräver alltid ett beslut av riksdagen, antingen ett beslut om överlåtelsen eller ett bemyndigande i lag. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs dessutom att riksdagens beslut om överlåtelsen eller

bemyndigandet fattas med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd innefattar myndighetsutövning hos de beslutsfattande myndigheterna. De förvaltningsuppgifter som kan bli aktuella att lägga ut på en extern tjänsteleverantör har inte i sig karaktär av myndighetsutövning. Enligt ett uttalande från JO (JO 2001/02 s. 250) ska dock beredningen och beslutet i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. JO har vidare uttalat (JO 2010/11 s. 288) att ett beslutsfattande i ett viseringsärende är myndighetsutövning och att även uppgifter såsom att motta, kontrollera och vidarebefordra viseringsansökningar får anses innefatta myndighetsutövning. Utredningen har därför utgått från att en ordning som möjliggör en utläggning av motsvarande uppgifter i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kräver lagstöd, oavsett om det är 12 kap. 4 § eller 10 kap. 8 § RF som är tillämplig.

När det gäller frågan om vilken av bestämmelserna i 12 kap. 4 § andra stycket och 10 kap. 8 § RF som ska tillämpas vid en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd konstaterar utredningen att lagstiftaren tidigare har ansett att det är möjligt att lägga ut en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning till en utländsk individ i riket, men inte till en utländsk individ i utlandet utan att också beakta bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF. Utredningen har därför utgått från att en utläggning till en juridisk person i utlandet inte är möjlig att genomföra utan att tillämpa bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF. Eftersom de företag som kan bli aktuella vid en utläggning i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd sannolikt är utländska torde det därmed vara 10 kap. 8 § RF som är tillämplig. En lag som möjliggör en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd måste därmed antas av riksdagen med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

## Att lägga ut uppgifter på en tjänsteleverantör kan vara lämpligt i vissa situationer

Enligt utredningens bedömning torde en ordning som tillåter en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kunna få flera positiva följder för såväl de sökande som de handläggande myndigheterna. Innan en myndighet lägger ut vissa uppgifter på en privat utförare måste myndigheten emellertid noga överväga de säkerhetsrisker som en sådan utläggning kan innebära.

Genom att lägga ut en del förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör skulle de sökande kunna erbjudas bättre service i form av t.ex. välbelägna lokaler, generösa öppettider och kanske också kortare handläggningstider. Ett överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till externa tjänsteleverantörer kan också ge Migrationsverket och utlandsmyndigheterna bättre förutsättningar att hantera den ökning av antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning som beräknas följa av den senaste tidens kraftiga ökning av antalet asylsökande. För vissa utlandsmyndigheter kan ett samarbete med en extern tjänsteleverantör också vara en lösning på de ordnings- och säkerhetsproblem som följer med en tillströmning av ett stort antal sökande till besökslokaler med otillräckliga ytor och mottagningskapacitet i övrigt. Personalen kan därigenom också få en säkrare arbetsituation. Enligt utredningens förslag ska det därför bli möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. Om en sådan utläggning är lämplig eller inte i det enskilda fallet får avgöras efter en avvägning utifrån omständigheter som t.ex. ansökningsvolym, fluktuationer i antalet sökande, lokala och geografiska förutsättningar och olika säkerhetsaspekter.

## Uppgifter som kan vara lämpliga att lägga ut

Vid utredningens bedömning av om en uppgift bör kunna läggas ut på en extern tjänsteleverantör har utredningen främst sett till vilken sorts uppgift som det är frågan om, men också beaktat om uppgiften enligt viseringskodexen kan läggas ut på en extern tjänsteleverantör i ärenden om Schengenviseringar. Utredningen har samtidigt beaktat den reglering som finns på området i våra nordiska grannländer.

Utredningens förslag innebär att de grundläggande principerna för en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd regleras i utlänningslagen (2005:716, UtlL), varvid det även slås fast vilka uppgifter som inte får läggas ut. De närmare förutsättningarna för en utläggning av verksamheten är av detaljkaraktär och ska enligt utredningens förslag tas in i en förordning som närmare reglerar utläggningen. Av förordningen framgår det vilka uppgifter som kan läggas ut på en tjänsteleverantör.

De uppgifter som utredningen bedömt inte bör läggas ut på en extern tjänsteleverantör är dels att utreda ärenden, dels att fatta beslut i ärenden. Uppgifter som enligt utredningens bedömning däremot är lämpade att lägga ut på en extern tjänsteleverantör är att

- tillhandhålla allmän information om uppehålls- och arbetstillstånd och ansökningsformulär
- ge sökande information om de handlingar som krävs i ärendet
- ta emot ansökningar, ansökningsavgifter och handlingar
- kontrollera sökandes identitet
- ta och överföra de biometriska kännetecken som krävs i ärendet
- ta prov för DNA-analys eller medverka vid provtagningen
- sköta tidsbokning och andra arrangemang i anslutning till muntlig handläggning i ärendet
- förmedla begäran om komplettering av en ansökan
- lämna ut handlingar och beslut.

De uppgifter som anges ovan bör även kunna överlämnas till en extern tjänsteleverantör i ett ärende om främlingspass och provisoriskt främlingspass som aktualiseras i samband med ett ärende om uppehållstillstånd vid samma tjänsteleverantör.

## Hanteringen av uppehållstillståndskorten

Den svenska hanteringen av uppehållstillståndskorten innebär vissa nackdelar för de sökande och de handläggande myndigheterna. Det rör sig t.ex. om att de sökande måste ta sig till en utlandsmyndighet för att lämna biometri för ett uppehållstillståndskort eller för att hämta kortet också i situationer då ärendet som sådant inte i övrigt kräver ett personligt besök vid en utlandsmyndighet. Utredningen anser att dessa olägenheter kan motverkas genom att uppgiften att ta upp biometri eller lämna ut uppehållstillståndskort läggs ut på en extern tjänsteleverantör.

En utlänning som har fått uppehållstillstånd i Sverige måste som huvudregel vänta med att resa hit till dess att han eller hon har fått sitt uppehållstillståndskort, vilket normalt tar cirka fyra till fem veckor från det att kortet beställdes, vilket av många kan uppfattas som en lång tid. Av 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen (2006:97, UtlF) följer att ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning som huvudregel ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in. På grund av den stora ökningen av antalet asylsökande de senaste åren klarar Migrationsverket emellertid inte alltid av att avgöra anknytningsärendena inom den lagstadgade fristen. Den beräknade handläggningstiden vid en förstagångsansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning är för närvarande upp till 21 månader. I förhållande till denna tid är de ytterligare veckor som den sökande får vänta på att få sitt uppehållstillståndskort inte särskilt lång tid. För de utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete kan situationen emellertid vara en annan. Dels är handläggningstiden normalt mycket kortare vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete än vid en ansökan på grund av anknytning, dels är det många gånger avgörande för en sökande av uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete att han eller hon kan resa in i Sverige senast vid en viss tidpunkt, t.ex. terminsstart. Handläggningstiden och oron för att en person inte ska hinna få sitt uppehållstillståndskort i tid för sin resa till Sverige genererar många extra besök, telefonsamtal och e-postmeddelanden till utlandsmyndigheterna och Migrationsverket och har också lett till att klagomålen på hanteringen av uppehållstillståndskorten från de sökande och andra intressenter såsom referenter, arbetsgivare och lärosäten ökar. Detta har i sin tur lett till att arbets-

bördan vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverket ökat, samtidigt som den service som de sökande erbjuds har försämrats.

För att lösa situationen har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i vissa fall valt att utfärda en nationell visering, en s.k. D-visering, för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Utlänningen kan då resa in i Sverige med hjälp av viseringen i avvaktan på att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort. Av 3 kap. 4 § UtlL följer emellertid att en D-visering endast får beviljas om det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen ska ändras på så sätt att utlänningar som har fått ett uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier eller arbete kan få en nationell visering beviljad i avvaktan på att hans eller hennes uppehållstillståndskort utfärdas.

## **En fortsatt digitalisering och en ökad effektivisering av verksamheten**

För att kunna möta de utmaningar som migrationsverksamheten står inför krävs en effektivare handläggning av migrationsärenden. Ett sätt att effektivisera handläggningen är att ersätta delar av den pappersbaserade och manuella handläggningen av migrationsärenden med en elektronisk sådan och skapa ett fullt ut elektroniskt flöde mellan samtliga berörda myndigheter i migrationsärenden. Genom möjligheten att följa ett ärende elektroniskt från ansökan till verkställighet skulle man också åstadkomma ett bättre underlag för kunskap, analys och uppföljning inom migrationsverksamheten. På så sätt kan möjligheter skapas för att effektivisera hanteringen av migrationsverksamheten och införa en mer kunskapsbaserad verksamhet. Ett digitaliserat informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna ger dessutom möjligheter till en bättre styrning av och ett effektivare resursutnyttjande i verksamheten. En extern tjänsteleverantör skulle i detta hänseende kunna hjälpa till med att ersätta delar av den pappersbaserade och manuella handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd genom att föra in uppgifterna från en pappersansökan elektroniskt, skanna de handlingar som ges in och tillhandahålla datorer m.m. Härigenom skulle möjligheterna till ett elektroniskt utbyte mellan berörda myndigheter i migrationsverksamheten också påskyndas.

De externa tjänsteleverantörerna tillhandahåller ett flertal assisterande och tekniska lösningar för att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, t.ex. mobila lösningar. De tillhandahåller också faciliteter för intervjuer via video. Genom att i förekommande fall använda sig av någon eller några av dessa tjänster skulle man också kunna öka servicen till de sökande och samtidigt bidra till en effektivisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet.

## **Ansvarsfördelning**

Vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kommer uppgifter som normalt utförs av en utlandsmyndighet att läggas ut på en tjänsteleverantör. Utifrån rådande ansvarsfördelning mellan Migrationsverket, Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör Regeringskansliet vara den myndighet som beslutar om samarbete med externa tjänsteleverantörer och ingår centrala avtal, medan utlandsmyndigheterna och Migrationsverket bör ansvara för uppgifter i det lokala och löpande samarbetet respektive för olika systemlösningar.

## **Finansiering av tjänsteleverantörens service**

Vid ett samarbete med en tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kommer denne tillhandahålla vissa tjänster till de sökande. För de tjänster som tjänsteleverantören tillhandahåller måste denne självklart få betalt. När det gäller frågan om hur finansieringen ska ske måste man bl.a. beakta att statens kostnader inte får öka, att den sökandes kostnad ska vara rimlig och att tjänsteleverantören ska finna det intressant att samarbeta och dessutom utveckla verksamheten och t.ex. erbjuda service på flera orter i samma land. Utredningen anser att den externa tjänsteleverantörens tjänster bör bekostas av dem som faktiskt använder dem, varför de sökande som vänder sig till en extern tjänsteleverantör också föreslås få betala en s.k. serviceavgift till denne. Enligt utredningens förslag ska serviceavgiftens storlek regleras i avtal med den externa tjänsteleverantören. Avgiften ska vara skälig och återspegla de tjänster

som den externa tjänsteleverantören tillhandahåller och också stå i proportion till den externa tjänsteleverantörens kostnader för skötseln av de uppgifter som lagts ut på den.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 3 kap. 4 § och 9 kap. 8 a § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 28 och 29 §§ och 6 kap. 9 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 4 §

*Om det finns särskilda skäl får nationell visering beviljas. En sådan visering ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Viseringen får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller endast när det finns särskilda skäl.*

*Om en utlänning som inte finner sig i Sverige har beviljats uppehållstillstånd för studier eller arbete får en nationell visering beviljas i avvaktan på att ett bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land ska utfärdas.*

*En nationell visering får också beviljas om det finns särskilda skäl.*

*En nationell visering ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige och får endast beviljas*

för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller endast när det finns särskilda skäl.

## 5 kap.

### 28 §

*Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet får besluta att överlämna förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehållstillstånd, när det gäller ansökningar som ska ges in före inresa till Sverige.*

*Ett sådant beslut får inte ge den externa tjänsteleverantören i uppgift att utreda eller fatta beslut i ärenden.*

### 29 §

*Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som får överlämnas med stöd av 28 §.*

*Regeringen får även meddela föreskrifter om serviceavgift, villkoren för överlämnande av uppgifter och tillsyn av en extern tjänsteleverantörs verksamhet.*

## 6 kap.

### 9 §

*Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet får besluta att överlämna förvaltningsuppgifter till en extern*

*tjänsteleverantör i ärenden om arbetstillstånd, när det gäller ansökningar som ska ges in före inresa till Sverige.*

*Ett sådant beslut får inte ge den externa tjänsteleverantören i uppgift att utreda eller fatta beslut i ärenden.*

*Det som anges i 5 kap. 29 § gäller även vid överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om arbetstillstånd.*

## 9 kap.

### 8 a §

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Samma skyldighet gäller om bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) ska utfärdas enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd.

Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. Fingeravtryck som inte

En utlänning som ansöker om, *eller har beviljats*, uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Samma skyldighet gäller om bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) ska utfärdas enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. Fingeravtryck som inte

sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller *ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlännningen har beviljats uppehållstillstånd.*

sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller *ett beslut om att en utlännning inte beviljas uppehållstillstånd har fått laga kraft.*

*Om utlännningen vänder sig till en extern tjänsteleverantör som fått i uppdrag att utföra uppgifter som gäller uppehålls- och arbetstillstånd gäller skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck gentemot tjänsteleverantören.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

## 1.2 Förslag till förordning om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

Härigenom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande föreskrifter om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör, när ansökan ges in före inresa till Sverige. De uttryck som används i denna förordning har samma innebörd och tillämpningsområde som i utlänningslagen (2005:716).

### Uppgifter som får överlämnas

2 § Regeringskansliet får besluta att en eller flera av följande uppgifter som gäller uppehålls- och arbetstillstånd ska överlämnas till en extern tjänsteleverantör

1. tillhandhålla allmän information om uppehålls- och arbetstillstånd och ansökningsformulär
2. ge sökande information om de handlingar som krävs i ärendet
3. ta emot ansökningar, ansökningsavgifter och handlingar
4. kontrollera sökandes identitet
5. ta upp och överföra de biometriska kännetecken som krävs i ärendet
6. ta prov för DNA-analys eller medverka vid provtagningen
7. sköta tidsbokning och andra arrangemang i anslutning till muntlig handläggning i ärendet
8. förmedla begäran om komplettering av en ansökan
9. lämna ut handlingar och beslut.

De uppgifter som anges i första stycket får även överlämnas till en extern tjänsteleverantör i ett ärende om främlingspass som har samband med ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd.

## Serviceavgift

3 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får besluta att en extern tjänsteleverantör har rätt att ta ut en serviceavgift av sökande. Serviceavgiftens storlek ska regleras i avtal med den externa tjänsteleverantören.

Serviceavgiften ska vara skälig och återspegla de tjänster som den externa tjänsteleverantören tillhandahåller. Avgiften ska också stå i proportion till den externa tjänsteleverantörens kostnader för skötseln av de uppgifter som lagts ut på den.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

### 1.3 Förslag till förordning om förändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 15 §, 4 kap. 20 och 22 §§ samt 5 kap. 8 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

##### 15 §

En ansökan om främlingspass ges in till Migrationsverket eller, om utlänningen inte befinner sig i Sverige, till en svensk beskickning eller svenskt konsulat.

*En ansökan om främlingspass som har samband med en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd får ges in till en extern tjänsteleverantör som har fått i uppdrag att ta emot sådana ansökningar.*

#### 4 kap.

##### 20 §

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till *och utreds av* en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt.

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt, *eller i elektronisk form till Migrationsverket.*

*En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige kan också ges in till en extern tjänsteleverantör som har fått i uppdrag att ta emot sådana ansökningar.*

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket.

*En ansökan enligt första eller andra stycket utreds av en svensk beskickning, ett svenskt konsulat eller Migrationsverket.*

## 22 §

Bevis om uppehållstillstånd ska utfärdas i form av en sådan handling som avses i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land (uppehållstillståndskort).

*En utlänning som innehar ett bevis om uppehållstillstånd som utfärdats i form av ett tillståndsmärke som förts in i utlänningens pass eller någon annan handling har rätt att byta ut detta mot ett uppehållstillståndskort.*

## 5 kap.

### 8 §

En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt.

En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt, eller i elektronisk form till Migrationsverket.

*En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige kan också ges in till en extern tjänsteleverantör som har fått i uppdrag att ta emot sådana ansökningar.*

En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket.



*En ansökan enligt första och andra stycket utreds av en svensk beskickning, ett svenskt konsulat eller Migrationsverket.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.



## 2 Bakgrund

### 2.1 Inledning

Utlänningar som vill resa in i och vistas i Sverige ska som huvudregel ha antingen en visering eller ett uppehållstillstånd, om de inte är medborgare i ett EES-land. För arbete i Sverige krävs arbetstillstånd. En utlänning som har fått uppehållstillstånd i Sverige får som huvudregel ett uppehållstillståndskort som ett bevis på att han eller hon har tillstånd att vara i Sverige.

Bestämmelser om uppehålls- och arbetstillstånd finns bl.a. i utlänningslagen (2005:716, UtlL). Lagen reglerar villkoren för när en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. I lagen regleras bl.a. i vilka situationer en utlänning kan få uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och handläggningen av sådana ärenden. I utlänningsförordningen (2006:97, UtlF) finns närmare bestämmelser om handläggningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

I huvudsak är det Migrationsverket som beslutar i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Utlandsmyndigheterna (dvs. ambassader och karriärkonsulat) tar emot ansökningar och medverkar i handläggningen.

### 2.2 Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Sverige har cirka 100 ambassader och karriärkonsulat, i det följande benämnda utlandsmyndigheter. Utlandsmyndigheterna är direkt underställda Utrikesdepartementet samtidigt som de är fristående myndigheter. Utlandsmyndigheternas uppdrag är att representera Sverige och att bevaka och främja svenska intressen. En annan arbetsuppgift är att hjälpa nödställda svenskar. Utlandsmyndigheterna hand-

lägger även ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, viseringar samt pass och nationella identitetskort m.m. Därutöver bistår utlandsmyndigheterna svenska myndigheter t.ex. när personer med avvisnings- eller utvisningsbeslut ska återvända till sitt hemland.

Migrationsärenden handläggs vid ett 60-tal utlandsmyndigheter och sysselsätter cirka 210 årsarbetskrafter. Av de senare är uppskattningsvis en femtedel utsända av Utrikesdepartementet, medan övriga är lokalt anställda. Därutöver har Migrationsverket ett 10-tal migrationssambandsmän utsända vid de olika utlandsmyndigheterna i syfte att effektivisera handläggningen av uppgifter inom migrationsområdet. Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna omfattar cirka 200 000 viseringsärenden per år, som i huvudsak beslutas av utlandsmyndigheterna. Vidare involveras utlandsmyndigheterna i delar av handläggningen av cirka 70 000 ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd per år.

### **2.3 Samarbetet med en extern tjänsteleverantör i viseringsärenden**

Viseringsärenden (Schengenviseringar) regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex). Viseringskodexen gör det möjligt för medlemsstaterna att lägga ut en del förvaltningsuppgifter i viseringsärenden på privata tjänsteföretag. Sverige har, liksom de allra flesta Schengenländer, utnyttjat denna möjlighet. Det svenska samarbetet med en tjänsteleverantör inbegriper numera cirka 20 länder och 75 orter. Vidare kan nämnas att 2015 lämnades cirka 143 000 av sammanlagt cirka 198 000 viseringsansökningar in hos tjänsteleverantören.

Vid en utläggning svarar tjänsteleverantören för information och en betydande del av de administrativa uppgifter som en utlandsmyndighet annars skulle ha utfört, medan myndigheten precis som tidigare svarar för bedömningar och beslut. Genom samarbetet med en tjänsteleverantör erbjuds den sökande en utökad service, t.ex. möjlighet att ansöka närmare hemorten och även i övrigt en ökad tillgänglighet, dock mot en extra kostnad. För utlandsmyndigheterna betyder samarbetet bl.a. att de får färre besök och en förbättrad säkerhetssituation.

## 2.4 Uppehållstillståndskort

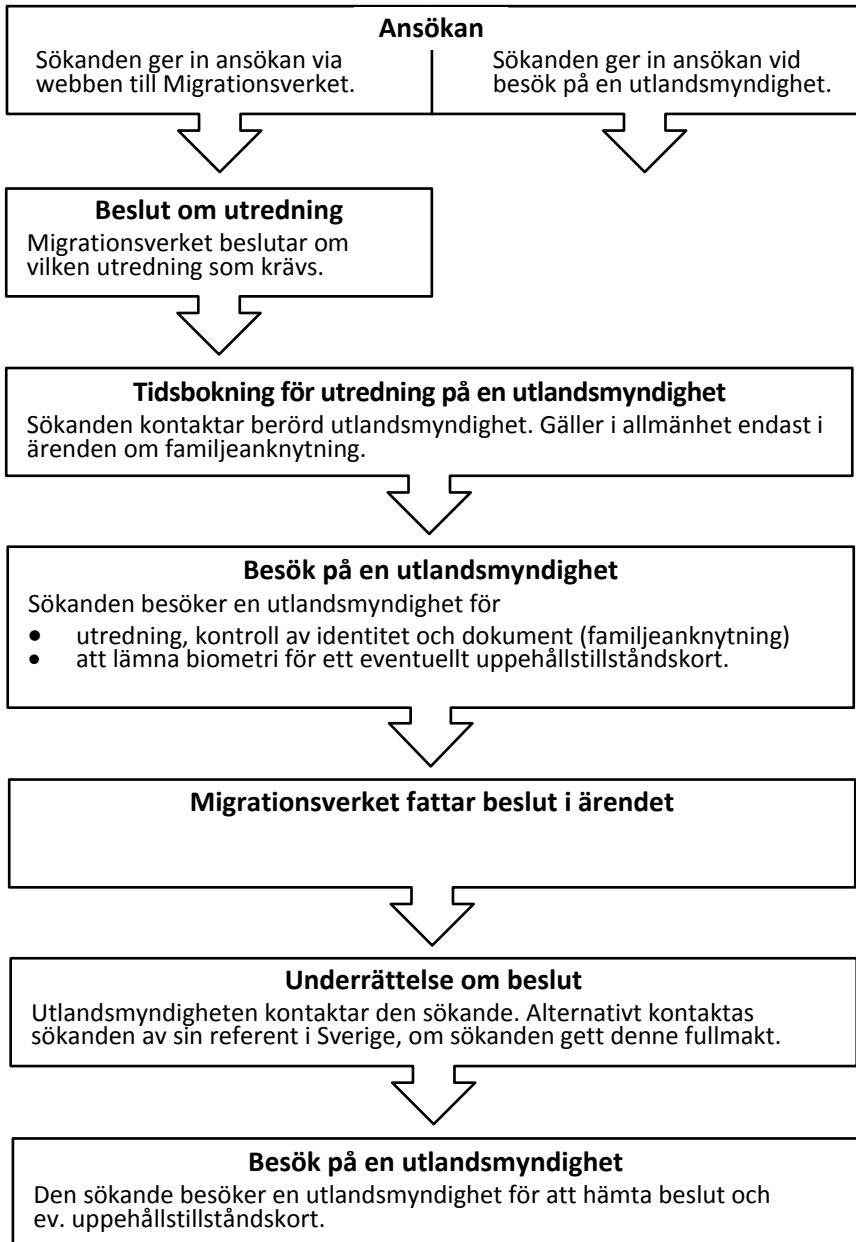
En utlänning som beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska som huvudregel också få ett bevis på att han eller hon har tillstånd att vistas i Sverige, ett uppehållstillståndskort. Uppehållstillståndskortet innehåller bl.a. innehavarens biometriska kännetecken i form av ansiktsbild och fingeravtryck. Det kostar ingenting att få ett uppehållstillståndskort utöver ansökningsavgiften för uppehållstillståndet.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd måste utlänningen som huvudregel vänta på att uppehållstillståndskortet levereras till utlandsmyndigheten innan han eller hon kan resa in i Sverige. Den som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige ska därför normalt lämna de biometriska uppgifter som ska lagras i kortet hos en utlandsmyndighet i samband med ansökan. Det gäller även om personen t.ex. ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd elektroniskt på webben och tillståndsärendet som sådant inte i övrigt kräver ett besök vid en utlandsmyndighet. Om uppehållstillstånd beviljas den sökande produceras kortet i Sverige och skickas därefter med Utrikesdepartementets kurirpost till utlandsmyndigheten för uthämtning. I vissa fall kan dock uppehållstillståndskortet vidarebefordras från utlandsmyndigheten till den som beviljats uppehållstillstånd eller till ett honorärkonsulat närmare hemorten.

## 2.5 Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd vid utlandsmyndigheterna

Den som vill ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige kan i de allra flesta fall göra det genom att fylla i en ansökan på Migrationsverkets webbsida. Ansökan kan också ske genom att utlänningen lämnar en ifylld ansökningsblankett till en svensk utlandsmyndighet i hemlandet eller i det land där han eller hon är stadigvarande bosatt. Handläggningen av ärendet följer sedan normalt det schema som framgår av figuren nedan.

Figur 2.1 Handläggningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd



## 2.6 Några utgångspunkter för utredningen

Som ovan nämnts handläggs migrationsärenden vid ett 60-tal utlandsmyndigheter. Det innebär att det i flera länder saknas en utlandsmyndighet där en utlänning på plats kan få hjälp med sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Vidare är en del av de länder där det finns en utlandsmyndighet som handlägger ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd geografiskt mycket vidsträckta. Den sökande kan därför många gånger tvingas resa långt för att uppsöka en utlandsmyndighet, vilket i sig kan vara förenat med stora kostnader och ibland vissa faror. I vissa fall är det till och med omöjligt för en utlänning att ta sig till en utlandsmyndighet för att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd, t.ex. på grund av restriktioner i in- eller utresebestämmelser.

Antalet ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd skiljer sig kraftigt åt mellan de olika utlandsmyndigheterna. Hur resurskrävande migrationsverksamheten vid en viss utlandsmyndighet är beror självklart på mängden ärenden, men också på vilken sorts ärenden det är frågan om. Vissa ärendetyper kräver i större utsträckning utredning med personlig inställelse på utlandsmyndigheten – och således också mer resurser – än andra. Generellt sett kräver ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning mer utredning än ett ärende om uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier.

Behoven av resurser i migrationsärenden förändras ständigt t.ex. beroende på antalet sökande och var i världen de för tillfället finns. För utrikesförvaltningen innebär det betydande administrativa, resursmässiga och även säkerhetsmässiga utmaningar att möta fluktuationerna i migrationsverksamheten och ibland är det inte ens möjligt att praktiskt lösa uppgiften på ett rimligt sätt.

De senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande i Sverige kan dessutom föra med sig en ökad migrationsverksamhet vid vissa utlandsmyndigheter, inte minst i form av förfrågningar samt ansökningar om uppehållstillstånd från anhöriga och ansökningar om visering. Även förändringar inom EU påverkar migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

Mot ovanstående bakgrund ska utredningen överväga om man bör lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. I detta sammanhang finns det även skäl att utreda behovet av och förutsättning-

arna för en förändrad hantering av uppehållstillståndskort. Dagens ordning vad gäller uppehållstillståndskorten – som innebär att de sökande som huvudregel måste uppsöka en utlandsmyndighet för att lämna biometri för uppehållstillståndskortet och invänta kortet innan han eller hon kan resa till Sverige – för med sig kostnader och vissa besvär för den sökande. Dessutom medför nuvarande ordning en rad arbetsuppgifter, förfrågningar och logistiska problem för utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementets kurirexpedition samt för Migrationsverket som också belastas med kostnader för transporten av uppehållstillståndskorten.



## 3 Utredningens uppdrag och arbete

### 3.1 Uppdraget

Utredningen fick ursprungligen i uppdrag att analysera förutsättningarna för att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör i utlandet. Utifrån resultatet av analysen ska utredningen ta ställning till om en sådan utläggning är lämplig och i så fall i vilken utsträckning. Utredningen ska därutöver ta ställning till hur verksamheten ska organiseras och hur tjänsteleverantörens tjänster ska finansieras. Enligt tilläggsdirektiv som beslutades den 10 december 2015 ska utredningen även överväga behovet av och förutsättningarna för en förändrad hantering av uppehållstillståndskort.

Utredningen ska även lägga fram de författningsförslag som är nödvändiga och redovisa förslagens konsekvenser.

Direktiven till utredningen (dir. 2015:50 och dir. 2015:132) bifogas som *bilaga 1 och 2*.

### 3.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i september 2015. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt med de förordnade experterna sammanlagt sju gånger, varav en gång vid ett tvådagarssammanträde. Arbetet har även i övrigt bedrivits i nära samråd med experterna.

Utredningen har under arbetets gång samrått med företrädare för Migrationsverket, Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet. Utredningen har även besökt Migrationsverkets kontor i Norrköping, Malmö och Stockholm och då sammanträffat med

företrädare för verkets olika verksamheter inom ramen för utredningsuppdraget. Vid dessa besök har bl.a. frågorna om hur en överlåtelse av uppgifter till tjänsteleverantörer kan bidra till en fortsatt digitalisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet samt hur nya arbetssätt och nya tekniska lösningar kan bidra till ökad service och effektivitet diskuterats.

Utredningen har även besökt de svenska, norska och danska ambassaderna i Ankara, Turkiet, samt det norska Utenriksdepartementet. Utredningen har dessutom besökt tjänsteleverantören VFS Globals ansökningsmottagning i Ankara, Turkiet. I samband med dessa besök har utredningen getts möjlighet att följa verksamheten på plats och inhämta synpunkter avseende handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd och uppehållstillståndskort i Sverige och övriga nordiska länder.

Därutöver har utredningen besökt tjänsteleverantören VFS Global i Sheffield, Storbritannien, för att inhämta information om hur en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd skulle kunna bidra till en fortsatt digitalisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet genom exempelvis nya arbetssätt och tekniska lösningar. Vid besöket har utredningen getts möjlighet att följa verksamheten på plats. I samband med besöket har utredningen också träffat företrädare för UK Visas and Immigration (UKVI), som är den myndighet i Storbritannien som ansvarar för ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, och tagit del av de brittiska erfarenheterna av samarbete med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

Därtill har utredningen samrått med företrädare för Domstolsverket i frågor som rör en fortsatt digitalisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet genom exempelvis nya arbetssätt och tekniska lösningar.

### **3.3 Angränsande utredningar**

Som framgått ovan har utredningen bl.a. fått i uppdrag att ta ställning till om man bör tillåta en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör och i så fall i vilken omfattning. I uppdraget ingår också att föreslå hur en sådan verksamhet kan organiseras utifrån

nuvarande ansvarsfördelning i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. I uppdraget ingår således inte att lämna förslag på förändringar i ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Regeringen beslutade emellertid den 21 januari 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag (dir. 2016:5) att kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017. Mot bakgrund av ovan nämnda kartläggning ska denna utredare dessutom bl.a.

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

### 3.4 Läsanvisningar

Betänkandet omfattar 21 kapitel. Kapitel 4–7 innehåller en beskrivning av den rättsliga regleringen om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, främlingspass och viseringar. I kapitel 8 redogör utredningen för handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Kapitel 9 innehåller en beskrivning av samarbetet med andra Schengenstater och utläggningen av förvaltningsuppgifter till externa tjänsteleverantörer i viseringsärenden. I kapitel 10 beskriver utredningen handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd i Norge, Danmark och Finland.

Kapitel 11 innehåller en redogörelse för de rättsliga förutsättningarna för att lägga ut förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör. Kapitlet innehåller bl.a. en presentation av de författ-

ningsbestämmelser och JO-uttalanden som främst är av betydelse för denna frågeställning.

I kapitel 12 analyserar utredningen de konsekvenser som en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kan få för servicen, kvaliteten, garantierna för rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten. Mot bakgrund av analysen överväger utredningen om en utläggning som sådan är lämplig.

Kapitel 13 innehåller en redogörelse för de uppgifter som förekommer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd tillsammans med utredningens bedömning av om det finns uppgifter som det är lämpligt att lägga ut på en extern tjänsteleverantör.

Utredningen överväger i kapitel 14 om det i Sverige bör införas en förändrad hantering av uppehållstillståndskort. I kapitel 15 analyserar utredningen om en överlåtelse av uppgifter till en tjänsteleverantör kan bidra till en fortsatt digitalisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet.

Kapitel 16 innehåller utredningens bedömning av hur ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör se ut vid en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Utredningen har i sin bedömning utgått från myndigheternas nuvarande ansvarsfördelning.

I kapitel 17 överväger utredningen hur en tjänsteleverantör ska få ekonomisk ersättning för sina tjänster. I detta avseende har utredningen särskilt beaktat att statens kostnader inte får öka, att den sökandes kostnad ska vara rimlig och att tjänsteleverantören ska finna det intressant att samarbeta och dessutom utveckla verksamheten och t.ex. erbjuda service på flera orter i samma land. Kapitel 18 innehåller förslag på ändringar i UtL och UtIF som inte direkt hör samman med de frågor som behandlats i betänkandets tidigare kapitel. I kapitel 19 redovisas när utredningens förslag skulle kunna träda i kraft. Kapitel 20 innehåller en beskrivning av konsekvenserna av utredningens förslag. I kapitel 21 följer slutligen en författningskommentar.

## 4 Den svenska regleringen avseende uppehållstillstånd

### 4.1 Inledning

De grundläggande förutsättningarna för att en utlänning ska få resa in i Sverige samt uppehålla sig och arbeta här finns i UtlL och UtlF. Av bestämmelserna framgår bl.a. att det som huvudregel krävs ett uppehållstillstånd för en utlänning som ska vistas i Sverige i mer än tre månader. Med uppehållstillstånd avses enligt 2 kap. 4 § UtlL ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Medborgare i de nordiska länderna är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. De som har uppehållsrätt eller visering för längre tid än tre månader är också undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Förutsättningarna för uppehållsrätt regleras i 3 a kap. UtlL.

De materiella bestämmelserna om uppehållstillstånd samt närmare bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd och beslutande myndigheter finns i 4 och 5 kap. UtlL och 4 kap. UtlF. I detta kapitel lämnas en kortfattad beskrivning av dessa bestämmelser.

### 4.2 Grunderna för uppehållstillstånd

#### 4.2.1 Allmänt

Uppehållstillstånd kan beviljas av flera olika skäl, t.ex. för besök, arbete eller studier. Uppehållstillstånd kan också beviljas på grund av asylrelaterade skäl, anknytning eller synnerligen/särskilt ömmande omständigheter. Ett uppehållstillstånd kan beviljas för en tillfällig vistelse eller för bosättning.

#### 4.2.2 Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande

Av 5 kap. 1 § första stycket UtlL följer att flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige som huvudregel har rätt till uppehållstillstånd här. Upphållstillståndet ska vara permanent eller gälla i minst tre år.

Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av

- ras
- nationalitet
- religiös eller politisk uppfattning
- kön
- sexuell läggning
- annan tillhörighet till viss samhällsgrupp.

Förföljelsen kan komma från hemlandets myndigheter. Det kan också vara så att myndigheterna inte kan eller vill ge ett effektivt skydd mot förföljelse från enskilda personer eller grupper (se 4 kap. 1 § UtlL).

Den som inte är flykting kan i stället ha rätt till uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Det finns två kategorier av skyddsbehövande i utlänningslagen, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande (se 4 kap. 2 och 2 a §§ UtlL). Som *alternativt skyddsbehövande* anses den som befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att han eller hon vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i punkten 1 inte vill begagna sig av hemlandets skydd.

Den skyddsgrundande behandlingen eller bestraffningen kan komma från hemlandets myndigheter. Det kan också vara så att myndigheterna inte kan eller vill ge ett effektivt skydd mot sådan behandling eller bestraffning från enskilda personer eller grupper.

En utlänning som inte uppfyller kraven för att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande kan i stället beviljas uppehållstillstånd som *övrig skyddsbehövande*. Det förutsätts då att han eller hon befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp
2. inte kan återvända till hemlandet på grund av miljökatastrof.

De allvarliga övergreppen kan komma från hemlandets myndigheter. Det kan också vara så att myndigheterna inte kan eller vill ge ett effektivt skydd mot sådana övergrepp från enskilda personer eller grupper.

I vissa fall finns förutsättningar för att utesluta en utlänning från att anses som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Det gäller bl.a. om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten (4 kap. 2 b och 2 c §§ UtlL).

Upphållstillstånd får vägras om en flykting genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om flyktingen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (5 kap. 1 § andra stycket UtlL). En utlänning som omfattas av definitionen för att vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande ska som huvudregel beviljas en statusförklaring (4 kap. 3 och 3 a §§ UtlL).

### 4.2.3 Upphållstillstånd på grund av anknytning

Regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns främst i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL. I 5 kap. 3 § UtlL finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning vilka grundar sig på EG-direktivet om rätt till familjeåterförening (Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening). I bestämmelsens första stycke anges när medlemmar ur en kärnfamilj ska beviljas uppehållstillstånd. Med kärnfamilj avses make/maka, sambo, minderåriga barn och deras föräldrar. I första stycket 1 föreskrivs att make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, ska ha rätt till uppehållstillstånd. Om ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd får emellertid uppehållstillstånd vägras (se 5 kap. 17 a § UtlL). Av första stycket 2 följer vidare att utländska ogifta barn ska beviljas uppehållstillstånd om barnet antingen har en förälder som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige, eller har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. I första stycket 3 regleras rätten till uppehållstillstånd för barn som är eller som avses bli adopterade. Innebörden av bestämmelsen är att dessa barn ska jämnställas med biologiska barn. Om en utlänning har adopterats uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd får emellertid uppehållstillstånd vägras (se 5 kap. 17 a § UtlL). Ensamkommande barn som är flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övriga skyddsbehövande har även de en rätt till återförening med sina föräldrar (första stycket 4). Med ensamkommande barn avses ett barn som vid ankomsten till Sverige var skilt från sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Bestämmelsen tar sikte på både barn som rest in själva utan vuxen och barn som blivit lämnade efter inresan. Av första stycket 5 följer vidare att föräldrar till barn som är flyktingar eller skyddsbehövande eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe har rätt till uppehållstillstånd, om de befinner sig i Sverige. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dock att barnet och den vuxne har någorlunda samtidiga asylprocesser i Sverige och att beslut om deras respektive asylansökningar fattas i nära anslutning till varandra.



I 5 kap. 3 a § UtlL regleras i vilka övriga situationer som uppehållstillstånd kan beviljas på grund av anknytning. Enligt första stycket 1 får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar emot att tillstånd ges. Om en utlänning ges uppehållstillstånd på denna grund ska uppehållstillstånd för samma tid också ges hans eller hennes ogifta barn (andra stycket). Av första stycket 2 följer att uppehållstillstånd också får ges till en utlänning som på något annat sätt än i 5 kap. 3 § UtlL är nära anhörig till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som redan fanns i hemlandet. Det kan t.ex. röra sig om hemmavarande ogifta barn över 18 år eller föräldrar som i hemlandet tagits hand om av något barn (se prop. 1996/97:25 s. 113). Enligt första stycket 3 får uppehållstillstånd vidare ges till en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige. Uppehållstillstånd får även ges till en utlänning som ska utöva umgänge – som inte är av begränsad omfattning – med ett barn som är bosatt i Sverige (första stycket 4). Enligt första stycket 5 får uppehållstillstånd även ges till en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också ges till en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder, är anhörig till en utlänning som är flykting eller annan skyddsbehövande eller på annat sätt har särskild anknytning till Sverige (tredje stycket).

#### 4.2.4 Uppehållstillstånd för arbete och studier

Enligt 5 kap. 10 § UtlL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges till en utlänning som önskar vistas i Sverige på grund av arbete, studier eller för att bedriva näringsverksamhet.

Uppehållstillstånd för studier kan beviljas för utomnordiska medborgare och medborgare utanför EU om han eller hon t.ex. avser att studera vid ett svenskt gymnasium eller en folkhögskola

eller bedriva akademiska studier vid en högskola eller ett universitet i Sverige. Normalt beviljas inte uppehållstillstånd för studier på grundskolenivå. För att uppehållstillstånd för studier ska beviljas krävs bl.a. att utlänningen har blivit antagen till de studier som avses, att han eller hon har sin försörjning tryggad under studietiden och att studierna bedrivs på heltid. Uppehållstillstånd för studier beviljas för ett år i taget under studietiden om studierna beräknas pågå längre tid än ett år. I annat fall beviljas tillstånd för den tid som studierna ska pågå.

#### **4.2.5 Uppehållstillstånd för besök**

Enligt 5 kap. 10 § UtL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för besök i Sverige. För en viseringsfri utlänning krävs ett sådant uppehållstillstånd, om vistelsen i Sverige ska vara mer än tre månader. Detsamma gäller en utlänning som har haft en visering vid inresan till Sverige som därefter har löpt ut. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök kan beviljas om det framstår som klart att det är fråga om en kortare vistelse i Sverige och att utlänningen inte kan antas arbeta eller försöka bosätta sig här. Vidare krävs att utlänningens försörjning ska vara tryggad under vistelsen och att han eller hon har en returbiljett eller tillräckliga medel för återresan. Det finns inte någon maximal tid föreskriven vad gäller uppehållstillstånd för besök, men normalt saknas det anledning att ge tillstånd för längre sammanhållen vistelse än ett år (se prop. 1994/95:179 s. 67).

#### **4.2.6 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter**

I 5 kap. 6 § UtL anges att uppehållstillstånd kan beviljas en vuxen utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För att barn ska beviljas uppehållstillstånd i motsvarande fall krävs i stället att omständigheterna är särskilt ömmande.

### 4.3 Permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger en utlänning rätt att resa in i och vistas i Sverige under den tid som anges i tillståndet. Däremot ger det inte utlänningen rätt att arbeta i Sverige, om inte tillståndet är förenat med ett arbetstillstånd. Ett permanent uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att resa in, uppehålla sig och även arbeta i Sverige under obegränsad tid.

Enligt huvudregeln ska permanent uppehållstillstånd beviljas när utlänningen har för avsikt att mera varaktigt bosätta sig i Sverige, om det inte finns särskilda skäl som talar mot att ett permanent uppehållstillstånd beviljas (se prop. 1983/84:144 s. 88 och prop. 2004/05:170 s. 197). I praktiken gäller det vanligtvis utlänningar som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande, utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning och utlänningar som beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av synnerligen/särskilt ömmande omständigheter. Från huvudregeln om permanent uppehållstillstånd finns i 5 kap. 7–15 d §§ UtL en rad undantag när en utlänning i stället för permanent uppehållstillstånd ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Uppräkningen är dock inte uttömmande (se prop. 2004/05:170 s. 197–198).

I 5 kap. 17, 17 a och 17 b §§ UtL anges när uppehållstillstånd ska eller får vägras. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att uppehållstillstånd får vägras på grund av utlänningens brottslighet eller oriktiga uppgifter i samband med ansökan.

### 4.4 Förslag om en tidsbegränsad lag som begränsar möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige

Regeringen har under våren 2016 lämnat förslag till en tidsbegränsad lag som innehåller bestämmelser som begränsar möjligheten till uppehållstillstånd enligt UtL i vissa fall. Den tidsbegränsade lagen föreslås träda i kraft den 20 juli 2016 och ska därefter gälla i tre år. Syftet med den tidsbegränsade lagen anges vara att minska antalet asylsökande till Sverige genom att under en begränsad tid anpassa det svenska regelverket till EU:s miniminivå.

Den tidsbegränsade lagen föreslås innehålla bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar, om begränsade möjligheter till anhöriginvandring för flyktingar och alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd och om skärpt försörjningskrav. Dessutom föreslås att det inte ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd till övriga skyddsbehövande och att uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter bara ska få beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa personen.

Enligt förslaget ska flyktingar och alternativt skyddsbehövande som beviljas skydd i Sverige beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället för permanenta uppehållstillstånd, vilket är huvudregeln i dag. Vid det första prövningstillfället ska de som bedöms ha flyktingskäl få ett uppehållstillstånd på tre år. Alternativt skyddsbehövande ska beviljas ett uppehållstillstånd på tretton månader. När tillstånden löper ut ska de förlängas, om det fortfarande finns skyddsskäl. När ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut ska ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas, om personen har en anställning eller driver en näringsverksamhet som gör att han eller hon kan försörja sig. En person som inte fyllt 25 år ska bara kunna beviljas permanent uppehållstillstånd om han eller hon fullföljt gymnasieutbildning eller motsvarande. Ett barn ska i vissa fall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd med hänsyn till barnets hälsotillstånd. Kvotflyktingar ska enligt förslaget fortfarande beviljas permanenta uppehållstillstånd.

Enligt förslaget ska asylsökande som bedöms vara alternativt skyddsbehövande inte ha rätt till familjeåterförening, om de inte ansökt om asyl senast den 24 november 2015. Om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd kan dock en anhörig beviljas uppehållstillstånd. De asylsökande som bedöms som flyktingar och som beviljas tidsbegränsade tillstånd enligt den nya tillfälliga lagen, ska dock ha fortsatt rätt till familjeåterförening. Denna rätt ska dock bara gälla med make, maka, sambo och barn under 18 år. Återförening mellan makar och sambor avser såväl olikkönade som samkönade par. De barn som är flyktingar ska ha rätt att återförenas med sina föräldrar.

Enligt förslaget ska försörjningskravet vid anhöriginvandring utvidgas till att omfatta även ett krav på att anknytningspersonen

ska kunna försörja familjemedlemmen som kommer hit. Försörjningskravet gäller inte när anknytningspersonen är en flykting eller en alternativt skyddsbehövande och den anhörige ansöker om uppehållstillstånd inom de tre första månaderna efter att den skyddsbehövande beviljats uppehållstillstånd eller statusförklaring. Inte heller ska försörjningskrav gälla om anknytningspersonen är ett barn, eller om den anhörige ansökt om uppehållstillstånd senast dagen då lagen träder i kraft.

## 4.5 Ansökan om uppehållstillstånd

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska enligt 5 kap. 18 § första stycket UtlL ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får som huvudregel inte bifallas efter inresan. I 5 kap. 18 § andra och tredje stycket och 5 kap. 18 a och 19 §§ UtlL framgår dock att det finns en rad undantag från huvudregeln. Det gäller t.ex.

- utlänningar som har rätt till uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande eller kan beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter
- vid förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall
- när utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att han eller hon reser till ett annat land för att ge in sin ansökan där
- om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering, om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett yrke där det råder stor efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller det annars finns särskilda skäl.

## 4.6 Beslutande myndigheter

Migrationsverket är den myndighet som enligt 5 kap. 20 § UtlL beslutar om uppehållstillstånd. Beslut om uppehållstillstånd kan också enligt samma lagrum meddelas av Regeringskansliet.<sup>1</sup>

Regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket får enligt 5 kap. 22 § UtlL meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehållstillstånd. Enligt 4 kap. 25 § UtlF får Migrationsverket låta en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat bevilja uppehållstillstånd för högst tre år. Med stöd av ovan nämnda bestämmelser har Migrationsverket bemyndigat svenska ambassader och karriärkonsulat att bevilja uppehållstillstånd för vissa studerande (MIGRFS 10/2014). Beslut om uppehållstillstånd får vidare meddelas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning även om frågan om uppehållstillstånd inte tagits upp av utlänningen (5 kap. 21 § och 8 kap. 27 § första stycket UtlL).

## 4.7 Uppehållstillståndets giltighet

Ett permanent uppehållstillstånd gäller från beslutet och obegränsat i tid. Permanenta uppehållstillstånd upphör således inte att gälla om de inte återkallas. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är giltigt under den tid som anges i beslutet. Av 4 kap. 23 § UtlF följer att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som huvudregel inte får beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller.

## 4.8 Uppehållstillståndskort

Den som beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska som huvudregel också få ett bevis på att han eller hon har tillstånd att vistas i Sverige, ett uppehållstillståndskort. Det kostar ingenting att få ett uppehållstillståndskort utöver ansökningsavgiften för uppehållstillståndet. Uppehållstillståndskortet ska normalt ha samma giltighetstid som uppehållstillståndet. Vid ett permanent uppehållstillstånd ska kortet

---

<sup>1</sup> Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) beslutar om uppehållstillstånd för diplomater och annan ambassadpersonal.

ha en giltighetstid på fem år. När en person fått ett uppehållstillstånd som inte avser mer än sju dagar utfärdas inget kort.

År 2002 antog EU en förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland ([EG] nr 1030/2002 av den 13 juni 2002). År 2008 beslöt EU om en ändring, genom förordning (EG) nr 380/2008, med innebörden att biometriska kännetecken skulle införas i ett särskilt uppehållstillståndskort. Syftet var att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och hans eller hennes uppehållstillstånd. Det syftade i sin tur till att skydda uppehållstillståndskorten mot bedräglig användning samt förebygga och beivra olaglig invandring och bosättning.<sup>2</sup> Förfarandet med att samla in de biometriska kännetecknen ska fastställas i enlighet med de nationella rutinerna i respektive medlemsstat.

År 2011 infördes bestämmelser om uppehållstillståndskort i UtlL och UtlF. I 4 kap. 22 § UtlF anges att ett bevis om uppehållstillstånd ska utfärdas i form av en sådan handling som avses i rådets förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd. I uppehållstillståndskortet ska det finnas ett lagringsmedium, ett s.k. datachip, som i sin tur ska innehålla innehavarens ansiktsbild och två fingeravtryck. För ovanstående ändamål ska medlemsstaterna samla in biometriska kännetecken bestående av ett ansiktsfotografi och två fingeravtryck från de tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd. Skyldigheten att lämna fingeravtryck omfattar dock inte barn under sex år eller personer som av fysiska skäl är förhindrade att lämna fingeravtryck. Uppehållstillståndskortet ska utfärdas med den sökandes underskrift. Kravet på underskrift gäller inte personer som inte är skrivkunniga eller som av annan anledning inte kan teckna sitt namn.

Enligt Schengenkonventionen får en tredjelandsmedborgare som innehar en giltig resehandling och ett uppehållstillstånd som har utfärdats av en Schengenstat röra sig fritt inom övriga Schengenstaters territorium under högst tre månader, under förutsättning att han eller hon uppfyller vissa i Schengenkonventionen angivna inresevillkor och inte heller finns registrerad på någon av Schengenstaternas spärllistor (se artikel 21 Schengenkonventionen). Ett uppehållstillstånd i en Schengenstat och en giltig resehandling kan således ersätta en visering.

---

<sup>2</sup> Se SOU 2009:91 s. 30.

## 4.9 Ansökningsavgifter för uppehållstillstånd

Vid de ansökningar om uppehållstillstånd som ges in till en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat tillämpas förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. Enligt förordningen ska ansökningsavgiften betalas när ansökan ges in. Avgiften ska vidare i regel betalas i verksamhetslandets valuta. För ansökan om uppehållstillstånd ska utlandsmyndigheten ta ut en avgift om 1 000 kronor för personer som fyllt 18 år och 500 kronor för personer som inte fyllt 18 år. Gäller ansökan uppehållstillstånd för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet är avgiften högre, mellan 1 000 och 2 000 kronor. Vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § eller 3 a § UtlL är avgiften 1 500 kronor för personer som fyllt 18 år och 750 kronor för personer som inte fyllt 18 år. Alla som ansöker om uppehållstillstånd behöver inte betala ansökningsavgift. Undantagna från avgiftsskyldighet är bland annat utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall och utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

För de ansökningar om uppehållstillstånd som handläggs av Migrationsverket gäller avgiftsbestämmelserna i 8 kap. 5 § UtlF. Avgiftsnivåer och undantag från avgiftsskyldighet motsvarar i huvudsak de i förordningen om avgifter vid utlandsmyndigheterna. I övrigt gäller 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) för prövningen av ansökan (se 8 kap. 4 § UtlF).



# 5 Den svenska regleringen avseende arbetstillstånd

## 5.1 Inledning

Utlänningars rätt att arbeta i Sverige regleras i UtlL och UtlF samt i föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar. Enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § UtlL ska en utlänning som arbetar i Sverige ha ett arbetstillstånd. Det har ingen betydelse om utlänningen är anställd i Sverige eller utomlands, vilket innebär att även de som är anställda utomlands men ska arbeta i Sverige ska ha ett arbetstillstånd. Kravet på arbetstillstånd gäller enligt 2 kap. 8 c § UtlL inte för en utlänning som

- är medborgare i något av de nordiska länderna
- är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan person med uppehållsrätt i Sverige
- har permanent uppehållstillstånd i Sverige.

De grundläggande bestämmelserna om arbetstillstånd finns i 6 kap. UtlL. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att ett arbetstillstånd alltid är tidsbegränsat (6 kap. 1 § UtlL) och att arbetstillstånd som huvudregel ska ha beviljats före inresan i Sverige (6 kap. 4 § UtlL). I detta kapitel lämnas en kortfattad beskrivning av reglerna för arbetstillstånd.

## 5.2 Grunderna för arbetstillstånd

I 6 kap. 2 § UtlL anges de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd ska beviljas. Av bestämmelsen följer bl.a. att sökanden måste ha ett anställningserbjudande från en arbetsgivare och att inkomsten från anställningen måste vara av sådan storlek att det är

möjligt för utlänningen att försörja sig på den under vistelsen i landet. Dessutom får lönen, försäkringsvillkoren och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Berörd facklig organisation ska dessutom ges tillfälle att yttra sig över löne- och anställningsvillkoren. Av 6 kap. 2 § UtlL framgår vidare att arbetstillstånd endast får beviljas om rekryteringsförfarandet är förenligt med de åtaganden som Sverige gjort inom Europeiska Unionen. Av detta följer att arbetsgivarens rekrytering måste vara förenligt med principen om unionsföreträde, vilket innebär att anställningen måste annonseras ut inom EU/EES för att det härigenom ska vara möjligt för befolkningen i Sverige och EU/EES att söka tjänsten. Arbetsgivaren kan dock anställa en tredjelandsmedborgare även om det finns sökande från Sverige eller andra EU/EES-stater.

Arbetstillstånd får också ges vid internationella utbyten eller om det annars följer av internationella avtal eller ett avtal med ett annat land.

### 5.3 Särskilda regler för vissa länder och yrken

I UtlL och UtlF finns en rad undantag från kravet på arbetstillstånd (se 2 kap. 8 c och 10 §§ UtlL och 5 kap. 1–4 §§ UtlF). Av 2 kap. 8 c § UtlL följer bl.a. att medborgare i de nordiska länderna är undantagna från kravet på arbetstillstånd. Detsamma gäller EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar med uppehållsrätt i Sverige och utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. För en del yrken finns också särskilda regler avseende arbetstillstånd, t.ex. artister, au pairer, idrottare och tränare, praktikanter och vid ansökan om ett EU-blåkort<sup>1</sup>.

Sverige har vidare avtal med en del länder som innebär att det kan finnas särskilda typer av tillstånd för medborgare i ett visst land, t.ex. Australien, Kanada, Nya Zeeland och Sydkorea.

---

<sup>1</sup> EU-blåkort är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare som har eller har erbjudande om en högkvalificerad anställning i en EU-stat. EU-blåkortens regleras huvudsakligen i 6 a kap. UtlL.

## 5.4 Ansökan om arbetstillstånd

En ansökan om arbetstillstånd kan göras via Migrationsverkets webbplats eller vid en utlandsmyndighet. Vid ansökan ska sökanden fylla i ett frågeformulär och även bifoga relevanta bilagor, såsom t.ex. anställningserbjudande. Därutöver behövs normalt ingen ytterligare utredning. Ytterligare utredning om bl.a. sökandens utbildning eller yrkeserfarenhet kan dock bli aktuell om t.ex. särskilda omständigheter pekar på att syftet med vistelsen är ett annat än att arbeta eller ansökningshandlingarna är ofullständiga.

## 5.5 Beslutande myndigheter

Migrationsverket har ansvaret för bedömningen av arbetstillståndsärenden (6 kap. 5 § UtlL). Enligt 6 kap. 7 § UtlL får regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om arbetstillstånd. Enligt 5 kap. 13 § UtlF får Migrationsverket ge en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat rätt att besluta om arbetstillstånd. Migrationsverket har med stöd av ovan nämnda bestämmelser delegerat beslutanderätten i vissa arbetstillståndsärenden till utlandsmyndigheterna (se t.ex. MIGRFS 05/2006 och MIGRFS 04/2008). Även den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får i vissa fall också besluta om arbetstillstånd (6 kap. 6 § UtlL).

## 5.6 Arbetstillståndets giltighet

Arbetstillstånd ska enligt 6 kap. 1 § UtlL ges för viss tid. Tillståndet ska också begränsas till att gälla för ett visst yrke och inledningsvis också en viss arbetsgivare. Om arbetet och vistelsen i Sverige ska vara längre än tre månader krävs också ett uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd får ges till en utlänning som har fått ett arbetstillstånd (5 kap. 10 § UtlL).

Viseringspliktiga utlänningar som ska vistas kortare tid än tre månader i Sverige måste i stället ha en visering. Viseringsfria utlänningar behöver i motsvarande fall emellertid endast sitt arbetstillstånd.

Uppehålls- och arbetstillstånd beviljas som huvudregel för två år eller den kortare tid som anställningen varar. Tidsbegränsade tillstånd får beviljas under sammanlagt fyra år. Därefter kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas. Under de två första åren begränsas arbetstillståndet till ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. Efter två år begränsas tillståndet bara till ett visst yrke (6 kap. 2 a § UtL).

## 5.7 Ansökningsavgifter för arbetstillstånd

Vid de ansökningar om uarbetstillstånd som ges in till en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat tillämpas förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. Enligt förordningen ska ansökningsavgiften betalas när ansökan ges in. Avgiften ska som regel betalas i verksamhetslandets valuta. Ansökningsavgiften för arbetstillstånd är normalt 2 000 kronor. Vid en ansökan som rör au pairer, idrottsutövare, praktikanter, artister eller feriearbetare är avgiften i stället 1 000 kronor. Vissa arbetstagare behöver inte betala någon ansökningsavgift. Vid en samtidig ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd utgår endast en avgift.

För de ansökningar om arbetstillstånd som handläggs av Migrationsverket gäller avgiftsbestämmelserna i 8 kap. 5 § UtL. Avgiftsnivåer och undantag från avgiftsskyldighet motsvarar i huvudsak bestämmelserna i förordningen om avgifter vid utlandsmyndigheterna. I 8 kap. 4 § UtL anges att bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) i övrigt gäller för prövningen av ansökan.

## 6 Främlingspass

### 6.1 Inledning

Enligt 2 kap. 1 § UtlL ska en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha ett pass. Flyktingar och statslösa har oftast inte möjlighet att vända sig till sitt hemlands myndigheter för att få en passhandling. I de internationella konventioner som reglerar förhållandena för dessa grupper<sup>1</sup> finns det därför föreskrifter om att det land, där flyktingen eller den statslöse lovligen vistas, ska utfärda ett resedokument för honom eller henne.

Enligt 4 kap. 4 § UtlL får en särskild passhandling för resor utanför Sverige, ett s.k. resedokument, utfärdas för den som är flykting eller statslös. Av 4 kap. 6 § UtlL framgår att beslut om resedokument meddelas av Migrationsverket. Enligt 2 kap. 7 § UtlF ska resedokument utfärdas i de fall som regleras i de i bestämmelsen angivna konventionerna. Enligt 2 kap. 8 § UtlF ska ett resedokument utfärdas för viss tid och får, då det utfärdas, förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt. För den utlänning som inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling kan Migrationsverket i stället enligt 2 kap. 1 a § första stycket UtlL utfärda ett s.k. främlingspass. Ett främlingspass kan också vara provisoriskt. I följande avsnitt kommer utredningen lämna en översiktlig redogörelse för den svenska regleringen om främlingspass.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) och konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän (SÖ 1959:16).

## 6.2 Grunderna för främlingspass

Bestämmelser om främlingspass finns bl.a. i UtL och UtIF. Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och även saknar möjlighet att skaffa en sådan handling (dvs. ett hemlands-pass eller en annan resehandling), får Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § första stycket UtL utfärda ett främlingspass för honom eller henne. Av 2 kap. 1 a § tredje stycket UtL framgår att Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Främlingspass kan enligt tredje stycket t.ex. utfärdas för inresa för de flyktingar som tagits ut inom ramen för den svenska flyktingkvoten. Bestämmelserna i 2 kap. 1 a § första och tredje stycket UtL är fakultativa. Migrationsverket har således ingen skyldighet att utfärda ett främlingspass i ovan angivna fall.

Om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd enligt 4 kap. 2 eller 2 a §§ UtL eller fått skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtL ska Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § andra stycket UtL utfärda ett främlingspass för utlänningen, om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Bestämmelsen är således tvingande till skillnad från regleringen i första och tredje stycket i samma paragraf. Ett främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Den berörda personens beteende måste dock utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller ett grundläggande intresse för den berörda medlemsstaten för att ett främlingspass ska kunna vägras. Ett sådant hot kan enligt Migrationsverkets handbok i migrationsärenden<sup>2</sup> föreligga om utlänningen har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse eller annan frihetsberövande påföljd i ett år eller mera eller om det finns grundad anledning att anta att utlänningen har begått grova brott.

Om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, får Migrationsverket enligt 2 kap. 14 § UtIF utfärda ett provisoriskt främlingspass. Ett provisoriskt främlingspass gäller bara för en kort period eller en enstaka resa. Alla länder accepterar inte provisoriska främlingspass. Enligt Migrationsverkets handbok

---

<sup>2</sup> [www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1409065683964/handbok\\_migrationsarenden.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1409065683964/handbok_migrationsarenden.pdf). Handboken ger Migrationsverkets personal råd och vägledning i ärendehantering.

kan provisoriskt främlingspass beviljas i ett flertal fall, t.ex. för en utlänning som nekats främlingspass eller resedokument på grund av missbruk av tidigare utfärdat pass eller grov brottslighet, och som behöver företa en mycket angelägen resa.

För att Migrationsverket ska utfärda ett främlingspass till en utlänning utanför Sverige krävs normalt att identiteten är styrkt. Enligt 2 kap. 13 § andra stycket UtlF får ett främlingspass emellertid, då det utfärdas, förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt.

### **6.3 Ansökan om främlingspass**

En ansökan om främlingspass ska enligt 2 kap. 15 § UtlF ges in till Migrationsverket eller, om utlänningen inte befinner sig i Sverige, till en utlandsmyndighet. Närmare bestämmelser om Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas handläggning av ärenden gällande främlingspass finns i Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 10/2011). En ansökan om främlingspass kan aktualiseras i samband med en ansökan om uppehållstillstånd, då den som ansöker om tillstånd saknar en handling som gäller som pass och inte heller kan skaffa en sådan handling. En ansökan om främlingspass kan aktualiseras under handläggningstiden för tillståndsärendet eller sedan tillstånd beviljats.

### **6.4 Beslutande myndighet**

Som framgått ovan i avsnitt 6.2 är det Migrationsverket som fattar beslut i ärenden om främlingspass (se 2 kap. 1 a § UtlL).

### **6.5 Passets giltighet**

Ett främlingspass ska enligt 2 kap. 13 § första stycket UtlF utfärdas med en giltighetstid av högst fem år och får, antingen då det utfärdas eller senare, förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde. Innehavaren av ett främlingspass ska under en resa samtidigt kunna visa upp bevis på att personen har tillstånd att vistas i Sverige, dvs. ett uppehållstillståndskort (se vidare i avsnitt 4.8).

## 6.6 Ansökningsavgifter för främlingspass

Regler om avgifter för passärenden som handläggs hos Migrationsverket finns i UtlF och avgiftsförordningen (1992:191). Vid en ansökan om främlingspass som ges in till Migrationsverket tar verket ut en avgift i enlighet med 8 kap. 4 § UtlF. Ansökningsavgiften för ett främlingspass är 750 kronor och för ett provisoriskt främlingspass 500 kronor. Någon ansökningsavgift ska inte tas ut för en ansökan om främlingspass för en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige.

Vid de ansökningar om främlingspass som ges in till en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat tillämpas i stället förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. Enligt förordningen ska ansökningsavgiften betalas när ansökan ges in. Avgiften ska vidare i regel betalas i verksamhetslandets valuta. Ansökningsavgiften är densamma som vid en ansökan som ges in till Migrationsverket, dvs. 750 kronor för ett främlingspass och 500 kronor för ett provisoriskt främlingspass. Vid en ansökan om främlingspass för en utlänning som med stöd av ett särskilt regeringsbeslut ska överföras till Sverige tas ingen avgift ut.



# 7 Den svenska regleringen på viseringsområdet

## 7.1 Inledning

Visering är ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid. En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt huvudregeln i 2 kap. 3 § UtlL ha en Schengenvisering eller en nationell visering (en s.k. D-visering). Bestämmelser om Schengenviseringar finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex). De nationella viseringarna regleras i stället i UtlL och UtlF. Med stöd av UtlF har Migrationsverket dessutom utfärdat föreskrifter om handläggningen av vissa viseringsärenden (MIGRF 05/2011).

Från kravet på visering finns ett flertal undantag. Enligt 2 kap. 8 a § UtlL är bl.a. EES-medborgare, en utlänning som har uppehållskort eller ett permanent uppehållskort som har utfärdats i Sverige eller av en behörig myndighet i en annan EES-stat och en utlänning som har uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige undantagna från kravet på visering. Av 2 kap. 9 § UtlL följer vidare att regeringen får föreskriva ytterligare undantag från kravet på visering. Sådana föreskrifter finns i 3 kap. 1 § UtlF. För diplomater och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och anställda finns särskilda bestämmelser i 2 kap. 10 § första stycket UtlL och 3 kap. 9 § UtlF.

I detta kapitel lämnas en kortfattad beskrivning av regleringen om viseringar.

## 7.2 Schengenvisering och nationell visering

### 7.2.1 Allmänt

Schengenländernas viseringar gäller normalt för hela Schengenområdet. Med en Schengenvisering kan en tredjelandsmedborgare resa in i ett Schengenland och sedan fritt resa omkring i hela Schengenområdet, då personkontrollerna vid Schengenländernas inre gränser är avskaffade.

En nationell visering (D-visering) ger rätt att resa in i och vistas i Sverige och omfattas inte av viseringskodexen. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller rörlighet för personer med visering för en längre vistelse följer vidare att en tredjelandsmedborgare som innehar en nationell visering som utfärdats av en medlemsstat har rätt att resa till de andra medlemsstaterna under tre månader under en sexmånadersperiod.

### 7.2.2 Schengenvisering

Schengenviseringar regleras uteslutande i viseringskodexen. Med visering avses enligt viseringskodexen ett tillstånd som utfärdas av en medlemsstat för transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresa till medlemsstaternas territorium (artikel 2.1). Med visering avses vidare transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna.

En Schengenvisering kan utfärdas som en enhetlig visering, en visering med territoriellt begränsad giltighet eller för flygplans-transitering. Med enhetlig visering avses enligt artikel 2.3 en visering som gäller inom medlemsstaternas hela territorium. Med en visering med territoriellt begränsad giltighet avses enligt artikel 2.4 i stället en visering som är giltig inom en eller flera – men inte alla – medlemsstaters territorium. En sådan visering får undantagsvis utfärdas om det bedöms nödvändigt att avvika från de annars gällande inresekraven av t.ex. humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser. Med visering

för flygplatstransitering avses slutligen en visering som är giltig för transitering genom de internationella transitområdena på en eller flera av medlemsstaternas flygplatser (artikel 2.5).

### 7.2.3 Nationell visering

För vistelser i Sverige som överstiger tre månader kan sökanden ansöka om en nationell visering (D-visering). En sådan visering beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Sådana viseringar omfattas inte av viseringskodexen. För att beviljas en nationell visering krävs det särskilda skäl (3 kap. 4 § UtlL). Det kan t.ex. röra sig om nära släktingar som önskar vistas här i landet för släktbesök längre tid än tre månader eller affärsbesök (se prop. 2010/11:121 s. 36).

### 7.2.4 Grunderna för visering

Villkoren för beviljande av Schengenviseringar finns i viseringskodexen. I 3 kap. 1 § UtlL finns endast en hänvisning till bestämmelserna. Grunderna för beviljande av nationella viseringar (D-viseringar) regleras i stället i 3 kap. 4 § UtlL.

Vid en ansökan om visering ska sökanden ha ett gällande pass eller annan handling som godtas som pass. Han eller hon ska vidare – på begäran – kunna visa upp dokument av vilka syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen framgår. Sökanden ska också ha en medicinsk reseförsäkring för vistelsen och tillräckliga medel för sitt uppehälle under såväl vistelsen som återresan, eller på laglig väg kunna skaffa sig sådana medel.

En ansökan om Schengenvisering ska bl.a. avslås om sökanden ger in en resehandling som är en förfalskning, om sökanden inte kan styrka ändamålet med och villkoren för den planerade vistelsen eller inte tillhandahåller bevis på att han eller hon har tillräckliga medel för sitt uppehälle under den planerade vistelsen och för återresan. En ansökan om Schengenvisering ska också avslås om sökanden finns på en spärlista i SIS i syfte att vägras inresa, om sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser eller om det finns rimliga tvivel när det gäller tillförlitligheten hos sökandens utsagor eller dennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut (artikel 32). SIS står för Schengens

informationssystem och är ett gemensamt system för de länder som deltar i Schengensamarbetet. I systemet kan Schengenländernas myndigheter lägga in och söka fram uppgifter om handlingar och personer som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta eller som ska nekas inresa i Schengenområdet.

Grunderna för att neka en nationell visering överensstämmer i stort med de materiella grunderna för avvisning, dvs. att utlänningen kan antas komma att sakna medel för sin vistelse och återresa, kan antas komma att försörja sig på ett oärligt sätt eller arbeta utan arbetstillstånd eller kan antas komma att begå brott eller ägna sig åt samhällsfarlig verksamhet (se prop. 1988/89:86 s. 58). Ytterligare en förutsättning för att få visering är att utlänningen inte kan antas ha för avsikt att bosätta sig här. En nationell visering kan dock beviljas, trots att det finns risk för att sökanden inte kommer att lämna landet vid viseringstidens utgång, om det finns mycket starka humanitära skäl eller om det är fråga om deltagande i seminarier, idrottsligt eller kulturellt utbyte eller seriösa affärsbesök med stora ekonomiska intressen.

### 7.3 Ansökan om visering

Som huvudregel ska en sökande inställa sig personligen vid en ansökan om visering. Sökanden ska då ge in ett ifyllt ansökningsformulär, resehandlingar och fotografi och – i tillämpliga fall – även tillåta upptagande av fingeravtryck. Det går också att ansöka om visering via internet. Vid en sådan webbansökan går ansökan elektroniskt direkt till den utlandsmyndighet som ansvarar för ärendet. Samtidigt kan sökanden boka en tid för att visa upp eller lämna in pass och lämna biometri (ansiktsfotografi och fingeravtryck). Sökanden ska som huvudregel även betala en viseringsavgift och tillhandahålla adekvata handlingar samt också visa att han eller hon har en tillräcklig och giltig medicinsk reseförsäkring.

I ansökningsblanketten för såväl en Schengenvisering som en nationell visering efterfrågas uppgifter om bl.a. sökandens identitet, pass, civilstånd och syftet med resan. I bilagor till ansökan ska den sökande lämna närmare uppgifter om familjeförhållanden och syftet med resan, t.ex. om vistelsen avser affärs- eller konferensbesök, släkt- eller vänbesök eller besök för turiständamål, genomresa eller medicinsk behandling. Vid en ansökan om en nationell visering och

vid en ansökan om en Schengenvisering för släkt- eller vänbesök krävs dessutom att den person som sökanden ska besöka lämnar kompletterande uppgifter. Sökanden och den han eller hon ska besöka ska bl.a. ange hur länge de har känt varandra, avsikten med besöket, vem som ska bekosta resa och uppehälle samt om det finns andra skäl som gör besöket särskilt angeläget. I vissa fall genomförs även kompletterande intervjuer med sökanden.

## 7.4 Beslutsfattande myndigheter

### 7.4.1 Viseringskodexen

Vilka myndigheter som är behöriga att handlägga ansökningar om Schengenvisering regleras i viseringskodexen. Ansökningar handläggs som huvudregel av ambassader och konsulat – i viseringskodexen gemensamt betecknade *konsulat* – som också ska fatta beslut med anledning av dem (jfr artikel 4.1). Vid medlemsstaternas yttre gränser får ansökningar emellertid också prövas och beslut fattas av myndigheter som ansvarar för personkontroller vid sådana gränser (artikel 4.2). I medlemsstaternas utomeuropeiska territorier får ansökningar dessutom prövas av och beslut fattas av de myndigheter som den berörda medlemsstaten utser (artikel 4.3). Medlemsstaten kan därtill begära att andra myndigheter än de som anges i artiklarna 4.1 och 4.2 ska medverka vid prövningen av och vid beslut om ansökningar (artikel 4.4). Enligt artikel 8 kan en medlemsstat också välja att representeras av en annan medlemsstat i viseringsärenden. Enligt samma bestämmelse har medlemsstaterna också möjlighet att samarbeta med externa tjänsteleverantörer i viseringsärenden.

### 7.4.2 Nationella bestämmelser

I 3 kap. 5 § UtlL stadgas att beslut om nationell visering meddelas av Migrationsverket och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Enligt samma bestämmelse framgår också att beslut om Schengenviseringar får meddelas av Migrationsverket. Regeringen och – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket får enligt 3 kap. 6 § UtlL ge andra myndigheter rätt att besluta om visering. Enligt 3 kap. 12 § första stycket UtlF får Migrationsverket ge en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i

ärenden om nationella viseringar. Migrationsverket har med stöd av ovan nämnda bestämmelser bemyndigat svenska beskickningar och konsulat att bevilja och avslå ansökningar om nationell visering (se MIGRFS 05/2011).

Enligt 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL får regeringen ingå en överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om Schengenviseringar. Denna bestämmelse innebär att en annan Schengenstat kan utfärda en Schengenvisering för Sveriges räkning, t.ex. om Sverige saknar diplomatisk representation i det land där viseringen söks. Sverige har ingått en rad sådana överenskommelser.

## 7.5 En viserings giltighet

En Schengenvisering är giltig för vistelse i högst tre månader under en sexmånadersperiod. Giltighetstiden beror på längden och avsikten med vistelsen i Sverige och Schengenområdet. Viseringen kan i sig vara giltig för flera korta vistelser under en period i upp till fem år. Viseringen gäller normalt för inresa i alla Schengenländer (enhetlig visering). I undantagsfall kan den bara gälla för vistelse i det land som utfärdat den (en visering med territoriellt begränsad giltighet).

En nationell visering (D-visering) får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Giltighetstiden beror också i dessa fall på längden och avsikten med vistelsen i Sverige. Endast när det finns särskilda skäl får giltigheten vara längre än utlänningens pass gäller. En nationell visering gäller enligt 3 kap. 4 § UtlL endast för resa in i och vistelse i Sverige. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 7.2.1 följer emellertid enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 att en tredjelandsmedborgare som innehar en nationell visering som utfärdats av en medlemsstat har rätt att resa till de andra medlemsstaterna under tre månader under en sexmånadersperiod. En nationell visering kan därtill vara multipel och gälla flera inresor.

## 7.6 Ansökningsavgifter för visering

Föreskrifter om avgifter för handläggningen av en ansökan om Schengenvisering finns i artikel 16 i viseringskodexen. Avgiften är enligt huvudregeln 60 euro för vuxna och barn som fyllt 12 år. För

barn mellan sex och tolv år är avgiften i stället 35 euro. Alla som ansöker om en Schengenvisering behöver inte betala en ansökningsavgift. Undantagna från avgiftsskyldighet är bland annat barn under sex år, studerande som reser till Sverige i studie- eller utbildnings syfte, forskare som reser till Sverige för att bedriva vetenskaplig forskning och företrädare för ideella organisationer som är under 25 år och som ska delta i seminarier, konferenser, sportevenemang, kulturella evenemang eller utbildningsevenemang som organiseras av ideella organisationer. Undantag från skyldigheten att erlagga viseringsavgift kan också göras för t.ex. barn mellan sex och tolv år och innehavare av diplomatiska pass och tjänstepass. Familjemedlemmar till medborgare i Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz och EU-medborgare behöver inte heller betala någon ansökningsavgift för en visering om de reser tillsammans med dessa medborgare eller ska träffa dem i samband med resan. Svenska medborgare räknas inte som EU-medborgare i detta sammanhang. EU har dessutom ingått viseringsförenklingsavtal med ett antal länder vars medborgare betalar en lägre eller ingen avgift vid en ansökan om en visering.

Vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör vid ansökan om Schengenvisering får tjänsteleverantören ta ut en extra avgift (serviceavgift) av sökanden utöver viseringsavgiften (artikel 17 viseringskodexen). Serviceavgiften ska stå i proportion till de kostnader som tjänsteleverantören har ådragit sig vid utförandet av sina uppgifter i samband med ansökan. Serviceavgiften får inte vara högre än halva viseringsavgiften.

Bestämmelser om ansökningsavgifter för nationella viseringar och andra avgifter för de ansökningar som ges in till en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat finns i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. Enligt förordningen ska ansökningsavgiften betalas när ansökan ges in. Avgiftsnivåerna och undantagen från avgiftsskyldigheten motsvarar i huvudsak bestämmelserna i viseringskodexen. Avgiften ska i regel betalas i verksamhetslandets valuta. Vid en ansökan om förlängning av en visering på grund av force majeure eller humanitära skäl utgår ingen avgift. Vid förlängning av en visering på grund av starka personliga skäl utgår en avgift om 30 euro.





# 8 Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

## 8.1 Inledning

En utlänning som vill bo eller arbeta i Sverige måste som regel ansöka om ett uppehålls- och arbetstillstånd. Tillståndet ska som huvudregel vara klart före inresan i landet. Den som vill ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige kan i de allra flesta fall göra det via Migrationsverkets webbplats. Ansökan kan också ske genom att utlänningen lämnar en ifylld ansökningsblankett till en svensk utlandsmyndighet (ambassad eller konsulat) i hemlandet eller det land där han eller hon är stadigvarande bosatt (4 kap. 20 och 5 kap. 8 § UtlF). Utlandsmyndigheterna bistår Migrationsverket på så sätt att de utför en del av de beslutade utredningsåtgärderna. Beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd fattas normalt av Migrationsverket.

I dagsläget (våren 2016) finns det cirka 60 svenska utlandsmyndigheter som bistår Migrationsverket med att ta emot ansökningar och göra utredningar i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Det innebär att det i flera länder saknas en svensk utlandsmyndighet som kan ge de sökande service i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. En svensk utlandsmyndighet som handlägger ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kan således ha ett mycket stort och vidsträckt geografiskt upptagningsområde. En sökande kan därför många gånger tvingas resa långt för att uppsöka en svensk utlandsmyndighet, vilket i sig kan vara förenat med stora kostnader och ibland även faror, t.ex. att resa igenom ett konfliktfyllt område. I vissa fall är det till och med omöjligt för en utlänning att ta sig till en svensk utlandsmyndighet för att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd, t.ex. på grund av inrese- och utreserestriktioner.

I detta kapitel lämnas en övergripande redogörelse för ansökningsförfarandet i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Handläggningsrutinerna förändras emellertid över tid och kan också skilja sig åt mellan olika utlandsmyndigheter, varför handläggningsrutinerna vid ett visst förfarande eller vid en viss utlandsmyndighet kan avvika något från de rutiner som vi redogör för i detta kapitel. Utredningens redogörelse grundar sig på uppgifter hämtade från företrädare för Migrationsverket, Utrikesdepartementet och Sveriges ambassad i Ankara samt utredningens egna iakttagelser vid besök på ambassaden i Ankara, där utredningen bl.a. har kunnat följa verksamheten på plats.

I det följande redogör utredningen först för hur ansökningsförfarandet ser ut i ärenden där ansökan görs via webben, sedan redogör vi för hur ansökningsförfarandet ser ut i ärenden där ansökan lämnas in i pappersform.

## **8.2 Webbansökan**

### **8.2.1 Allmänt**

Migrationsverket har de senaste åren satsat stora resurser på att utveckla olika e-tjänster i migrationsärenden. Sedan våren 2015 är det t.ex. möjligt att i de allra flesta fallen ansöka elektroniskt om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige genom att använda Migrationsverkets webbplats. Syftet med ett system med webbansökningar är att det ska bidra till en mer enhetlig, effektiv och enkel handläggning av ärenden, vilket i sin tur ska bidra till kortare handläggningstider. Genom att ansöka elektroniskt slipper vissa sökande såsom arbetstagare och studenter också uppsöka en utlandsmyndighet under handläggningstiden. I praktiken är det dessutom många gånger så att den person i Sverige som sökanden säger sig ha anknytning till eller avser att besöka (referenspersonen) assisterar den sökande med hans eller hennes ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

För att kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd på webben måste sökanden

- ha en giltig e-postadress
- registrera sig som användare på Migrationsverkets webbplats

- kunna betala ansökningsavgiften med Visa eller Mastercard/Eurocard via bank vid samma tillfälle som han eller hon ansöker
- använda en dator som uppfyller vissa tekniska krav
- ha tillgång till obligatoriska dokument som ska skannas in eller fotograferas av och bifogas ansökan.

## 8.2.2 Ansökan om uppehållstillstånd

### Ansökan

En webbansökan om uppehållstillstånd inleds genom att den sökande skapar ett konto på Migrationsverkets webbplats och får ett användarnamn och lösenord via e-post och därefter klickar på en länk i e-postmeddelandet. Med hjälp av användaruppgifterna kan den sökande logga in på Migrationsverkets webbplats och ansöka om uppehållstillstånd. Sökanden får bl.a. lämna kontaktuppgifter till sig och referenspersonen. Han eller hon får vidare svara på frågor om sina föräldrar, syskon, eventuella barn och andra relationer och vem han eller hon bor med. Vilka frågor som den sökande ska svara på styrs av den grund på vilken utlänningen ansöker om uppehållstillstånd och de svar han eller hon lämnar. Om den sökande har barn får han eller hon också lämna uppgifter om barnet och ange om barnet är medsökande. Den sökande måste svara på alla obligatoriska frågor för att kunna gå vidare med sin ansökan. När samtliga frågor är besvarade ska den sökande kontrollera sina uppgifter och bifoga de dokument som begärs. Vilka dokument som ska bifogas är också det beroende av den grund på vilken tillstånd söks, de svar som den sökande lämnat och om det finns någon medsökande. Till en ansökan om uppehållstillstånd ska den sökande alltid bifoga kopior på relevanta sidor i passet. Exempel på andra handlingar som kan krävas vid en ansökan om uppehållstillstånd är

- inbjudan, rekommendation eller dylikt om sökanden ska gå en kurs, delta i studentutbyte eller besöka en organisation etc.
- andra handlingar som behövs för att bedöma den sökandes uppgifter, t.ex. vigselbevis, födelseattest, vårdnadsdom och bankkontoutdrag m.m.

Det går inte att slutföra en ansökan om inte alla obligatoriska bilagor är bifogade. För den händelse fel dokument bifogats måste den sökande i ett senare skede komplettera ärendet med rätt dokument.

När samtliga bilagor bifogats får den sökande godkänna ansökan och betala en eventuell ansökningsavgift med hjälp av ett betalkort. Ansökningsavgiften för det aktuella ärendet beräknas automatiskt av systemet. Därefter skickas ansökan till Migrationsverket varpå sökanden får ett besked om att ansökan har tagits emot av myndigheten. Ett e-postmeddelande sänds också till den e-postadress som sökanden har uppgett. Innehållet i e-postmeddelandet varierar något. Vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning innehåller e-postmeddelandet följande text på svenska eller engelska:

Din ansökan är mottagen. Din ansökan om uppehållstillstånd i Sverige är nu registrerad. Vi påbörjar handläggningen så snart vi fått svar från din partner/anhörig i Sverige. Om du har betalat en avgift får du kvitto på betalningen i ett särskilt mejl. Ansökan omfattar: (Namn + kontrollnummer). Om du behöver kontakta oss med frågor om din ansökan ska du ange ditt kontrollnummer. Information om väntetider finns på Migrationsverkets webbplats [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se). Du kan inte svara på det här mejlet. Om du behöver mer information, besök Migrationsverkets webbplats.

### Information från referenspersonen i Sverige

Vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning eller för besök i Sverige behöver Migrationsverket information från referenspersonen. Sedan Migrationsverket mottagit ansökan skickar myndigheten därför ett e-postmeddelande till referenspersonen i vilket det framgår att myndigheten önskar information från honom eller henne. Vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning har e-postmeddelandet följande innehåll:

Migrationsverket behöver information från dig. En kopia av detta e-postmeddelande är sänd för information till den sökande. En person (en partner och hans/hennes eventuella barn eller en anhörig) har sökt uppehållstillstånd i Sverige för att bo tillsammans med dig. Nu behöver vi information från dig. Klicka på länken nedan för att komma till Migrationsverket webbplats. Läs informationen för dig som bor i Sverige och är anhörig till en sökande. Därefter ska du skapa ett användarkonto hos Migrationsverket. Sen kan du gå vidare till ett elektroniskt formulär med frågorna. Svara på frågorna inom två veckor från att du fått detta e-postmeddelande. Om du inte svarar, kan vi fatta beslut ändå. Det kan innebära att vi avslår ansökan. Kontrollnummer: 201XXXXXX. Migrationsverket.

Länken i referenspersonens e-postmeddelande leder till Migrationsverkets webbplats, med information och möjlighet för honom eller henne att fortsätta till ett frågeformulär genom att skapa ett konto. När kontot är skapat får referenspersonen ett e-postmeddelande med användarnamn och lösenord och kan därmed logga in. Därefter ska han eller hon ange sökandens kontrollnummer och sitt eget personnummer samt kontakt- och personuppgifter för sig och sökanden. Referenspersonen ska också svara på frågor om sökandens föräldrar och syskon, sökandens eventuella barn och relationer och vilka som bor med sökanden. Referenspersonen får även svara på motsvarande frågor om sig själv och sin relation till sökanden. Referenspersonen kan också behöva visa att han eller hon har tillräcklig försörjning och har en bostad som är tillräckligt stor för honom eller henne och sökanden att bo i. Referenspersonen ska därefter kontrollera sina uppgifter, bifoga obligatoriska bilagor i skannad eller fotograferad form och skicka frågeformuläret till Migrationsverket. Referenspersonen får slutligen ett kvitto och påminns om kontrollnumret. En kvittens skickas dessutom per e-post till referenspersonens e-postadress.

Om referenspersonen inte inkommer med ett svar inom en vecka skickas det automatiskt en påminnelse till honom eller henne. Inkommer referenspersonen, trots påminnelsen, inte med ett svar inom två veckor avgörs ärendet på befintligt underlag.

### **Behovet av personlig inställelse på en utlandsmyndighet**

När referenspersonens frågeformulär med tillhörande bilagor kommit in till Migrationsverket kan verket fortsätta handläggningen av ärendet, varpå en handläggare på verket går igenom ansökan och frågeformuläret för att avgöra om någon ytterligare utredning behövs. Vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning krävs i flertalet fall sådan utredning som förutsätter att den sökande inställer sig personligen på en utlandsmyndighet, t.ex. för kontroll av sökandens identitet, intervju med honom eller henne och verifiering av dokument. Vid en ansökan om uppehållstillstånd p.g.a. studier eller arbetstillstånd är situationen den motsatta, dvs. endast i undantagsfall kräver utredningen att den sökande inställer sig personligen på en utlandsmyndighet.

Den omständigheten att sökanden har svårt att ta sig till en utlandsmyndighet, t.ex. på grund av långa avstånd eller att det är höga kostnader förenade med resan, utgör inte i sig skäl för utlandsmyndigheten att medge undantag från kravet på personlig inställelse vid utredningen.

Migrationsverket underrättar sökanden per e-post om att han eller hon ska boka tid för utredning på utlandsmyndigheten. Samtidigt skickar Migrationsverket en begäran till utlandsmyndigheten om vilken sorts utredning som ska göras. Utlandsmyndigheten ska upprätta ett protokoll över den utredning som myndigheten gör. Av protokollet ska det framgå vem som har gjort utredningen, vilket språk som har använts och om tolk använts. Ärendet kompletteras därefter med utredningen. Om en handläggare på utlandsmyndigheten har synpunkter på ett ärende, t.ex. avseende de svar som sökanden lämnar under sin intervju eller äktheten av vissa dokument, redovisas dessa normalt i protokollet.

### *Intervju med sökanden*

Vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning eller för besök sker normalt en intervju med sökanden vid ett personligt besök på utlandsmyndigheten. Under intervjun får den sökande bl.a. svara på frågor om sin relation till referenspersonen i Sverige. De uppgifter som framkommer vid en intervju med den sökande fogas sedan till utredningen. Vid en ansökan om uppehållstillstånd för arbete eller studier krävs emellertid normalt inte någon intervju med den sökande.

### *Kontroll av identitet*

I samband med intervjun med sökanden på utlandsmyndigheten ska myndigheten också kontrollera hans eller hennes identitet. Sökandens identitet består av namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap. Det är den sökande som har att styrka/klarlägga sin identitet. Som huvudregel innebär det att den sökande ska styrka sin identitet genom att visa upp ett hemlandspass eller en annan av Sverige godkänd resehandling i original. I vissa fall av familjeåterförening finns en bevislätnadsregel. För att bevislätnadsregeln ska vara tillämplig krävs att handlingar från utlänningens

hemland till klarläggande av identiteten inte kan visas upp eller ges in. I ett sådant fall, där föräldraskapet till ett barn kan anses konstaterat genom utredningen i målet, t.ex. genom en DNA-analys, kan avgörande vikt fästas vid föräldrarnas eller föräldrarnas uppgifter om barnets identitet. Om dessa uppgifter och uppgifterna i övrigt framstår som tillförlitliga är det tillräckligt att barnets uppgivna identitet framstår som sannolik. Detsamma gäller i ett sådant fall också för identiteten för den förälder till ett barn som samtidigt söker uppehållstillstånd på grund av anknytning till den andre föräldern och föräldrarna har levt i hushållsgemenskap innan anknytningspersonen kom till Sverige.<sup>1</sup>

### *Verifiering av dokument*

Vid sitt besök på utlandsmyndigheten ska den sökande ta med sig sitt pass och de handlingar i original som han eller hon bifogat till sin ansökan. Passet och övriga originalhandlingar kontrolleras och kopieras (och i vissa fall skannas) för att sedan återlämnas till den sökande.

### *Biometri för uppehållstillståndskort*

Om sökanden får ett uppehållstillstånd i Sverige får han eller hon också ett uppehållstillståndskort. Kortet innehåller bland annat den sökandes fingeravtryck och foto. Sökanden måste därför besöka utlandsmyndigheten för att bli fotograferad och lämna sina fingeravtryck för uppehållstillståndskortet. För att sökanden ska slippa uppsöka utlandsmyndigheten endast i syfte att lämna biometri för uppehållstillståndskortet, lämnas biometrin normalt i samband med att sökanden inställer sig på utlandsmyndigheten för intervju och verifiering av dokument. I vissa fall måste sökanden emellertid uppsöka en utlandsmyndighet enbart i syfte att lämna biometri.

I de fall sökanden inte behöver en visering för att resa till Sverige, kan han eller hon resa utan uppehållstillståndskortet, varför sökanden i dessa fall inte lämnar någon biometri före inresan till Sverige. Underlag för uppehållstillståndskortet lämnas i stället hos Migrationsverket sedan han eller hon kommit till Sverige.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Migrationsöverdomstolens avgöranden MIG 2012:1 och 2014:16.

*DNA-analys*

Enligt 13 kap. 15 § UtlL ska Migrationsverket i vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd avseende det biologiska släktskap som åberopas om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas, och det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger. Om Migrationsverket bedömer att ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd ska avslås av andra skäl än otillräcklig bevisning av släktskapet, behöver tillfälle till DNA-analys inte ges.

DNA-analysen är frivillig. Den sökande ska alltid informeras om syftet med DNA-analysen. Motsvarande information ska lämnas till referenspersonen i Sverige. Både den sökande och referenspersonen ska samtycka till att en DNA-analys görs och att resultatet av analysen används i ärendet om uppehållstillstånd. Samtycket lämnas i ett särskilt formulär.

Det är utlandsmyndigheterna som ansvarar för provtagningen av sökanden. Om utlandsmyndigheten bedömer att det i ett enskilt fall inte är rimligt eller möjligt att utföra uppdraget på normalt sätt kan myndigheten besluta om alternativ, t.ex. att ett underordnat honorärkonsulat ska utföra provtagningen, vilket i så fall ska framgå av det insända materialet (provtagningsintyget). Anledningen till att en utlandsmyndighet i första hand bör ta prov för DNA-analys är en strävan att få processen kort och kompetent utförd och därmed rättssäker. Provet tas normalt av sökanden själv genom ett s.k. munskapsprov under överinseende av utlandsmyndighetens handläggare. Sökandens identitet kontrolleras varefter provet tas om hand och märks med namn, födelsetid och dossiernummer. Provet sänds tillsammans med provtagningsintyg, en kopia av sökandens samtycke och en kopia av Migrationsverkets beslut att erbjuda DNA-analys till Rättsmedicinalverket. I vissa fall lämnar sökanden av praktiska skäl DNA-prov hos en utlandsmyndighet innan Migrationsverket beslutat om DNA-analys. I dessa fall skickar utlandsmyndigheten provet till Migrationsverket och inte direkt till Rättsmedicinalverket. Av de handlingar som utlandsmyndigheten upprättar i ärendet ska det i sådana fall framgå att den sökande har informerats om att erbjudandet om DNA-analys är preliminärt och att det är



Migrationsverket som slutligen avgör om analysen ska genomföras. Om Migrationsverket beslutar om DNA-analys skickar Migrationsverket provet till Rättsmedicinalverket.

## Beslutet

I de allra flesta fall är det Migrationsverket som fattar beslut i ärenden om uppehållstillstånd. I vissa ärenden om uppehållstillstånd för studier och arbetstillstånd kan dock utlandsmyndigheterna bevilja tillstånd. Utlandsmyndigheternas bemyndiganden att handlägga och besluta i tillståndsärenden framgår bl.a. av MIGRFS 10/2014, 2/2013, 14/2010, 3/2010 och 4/2008. När Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheten har fattat beslut i ärendet får sökanden ett e-postmeddelande med besked om detta. Av e-postmeddelandet framgår bl.a. att sökanden ska kontakta utlandsmyndigheten för att få beslutet och att han eller hon eventuellt också måste boka en tid för att hämta det. Vissa ambassader och konsulat skickar i stället beslutet och uppehållstillståndskortet per post till den adress som sökanden uppgett under handläggningen. Om sökanden gett någon fullmakt att företräda honom eller henne skickas beslutet i stället till den personen. I ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning har referenspersonen i princip alltid getts en sådan fullmakt. Ombudet ska i sådana fall meddela sökanden vad som står i beslutet. I ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning eller för besök får även referenspersonen ett meddelande om beslutet per post.

### 8.2.3 Ansökan om arbetstillstånd

#### Arbetsgivarens anställningserbjudande

Vid en ansökan om arbetstillstånd är det arbetsgivaren i Sverige som påbörjar ansökningsförfarandet genom att skapa ett anställningserbjudande till sökanden. Detta gör han eller hon genom att skapa ett konto och logga in på Migrationsverkets webbplats med en e-legitimation. I anställningserbjudandet ska arbetsgivaren ange uppgifter om företaget, anställningen samt den person företaget ska anställa. Arbetsgivaren ska t.ex. ange arbetstagarens namn, födelse-

datum, medborgarskap, utbildning och e-postadress. Sedan arbetsgivaren utformat anställningserbjudandet ska han eller hon skicka det tillsammans med en blankett för fackligt yttrande till det fackförbund som är relevant för det arbete som arbetstagaren ska utföra. Det aktuella fackförbundet ges därmed tillfälle att yttra sig över anställningsvillkoren i anställningserbjudandet. Arbetsgivaren ska därefter bifoga det eventuella yttrandet tillsammans med andra nödvändiga dokument i skannad eller fotograferad form till ärendet. När arbetsgivaren har bifogat alla dokument slutför han eller hon sin del av ansökan.

### **Ansökan**

Sedan arbetsgivaren skapat anställningserbjudandet och bifogat nödvändiga dokument skickar Migrationsverket ett e-postmeddelande med information till sökanden om hur han eller hon ska gå till väga för att ansöka om arbetstillstånd. Ansökan fyller sökanden i genom att skapa ett konto på Migrationsverkets webbplats, varpå han eller hon får fylla i ett frågeformulär med uppgifter om sig själv. Sökanden får också kontrollera att uppgifterna om anställningsvillkor i anställningserbjudandet stämmer överens med det som han eller hon har kommit överens om med arbetsgivaren. Till ansökan ska arbetstagaren också bifoga kopior av de sidor i hans eller hennes pass som visar personuppgifter, foto, namnteckning, passnummer, utfärdandeland, giltighetstid och om han eller hon har tillstånd att bo i andra länder än sitt hemland. I de flesta fall ska den sökande även betala en avgift. När en eventuell avgift är betald kan den sökande skicka in sin ansökan elektroniskt till Migrationsverket. När arbetstagarens ansökan har kommit in till Migrationsverket får arbetsgivaren och den sökande besked om detta per e-post.

### **Behovet av personlig inställelse på en utlandsmyndighet**

#### *Intervju med sökanden och verifiering av dokument*

Någon ytterligare utredning – i form av personlig inställelse på en utlandsmyndighet för intervju eller verifiering av dokument – krävs normalt inte vid en ansökan om arbetstillstånd. Om någon sådan ytterligare utredning behövs kontaktar Migrationsverket arbetsgiv-

aren eller sökanden. En sökande som inte behöver en visering för att resa in i Sverige behöver således normalt inte besöka en utlandsmyndighet under handläggningstiden. Viseringspliktiga utlänningar som ska vistas i Sverige kortare tid än tre månader måste ha visering, vilket han eller hon får ansöka om separat, se närmare i kapitel 7.

### *Biometri för uppehållstillståndskort*

Om arbetet och vistelsen i Sverige ska vara längre än tre månader krävs – utöver ett arbetstillstånd – även ett uppehållstillstånd för sökanden. Ett sådant tillstånd ges till en utlänning som har fått ett arbetstillstånd (se 5 kap. 10 § UtL). En utlänning som fått ett uppehållstillstånd får också ett uppehållstillståndskort, varför utlänningen måste besöka utlandsmyndigheten för att lämna biometri, dvs. ansiktsbild och fingeravtryck, till kortet. Detta kan sökanden göra medan han eller hon väntar på beslutet eller efter det att arbetstillståndet beviljats. När uppehållstillståndskortet är tillverkat och levererat till utlandsmyndigheten kan sökanden hämta ut det där.

## **Beslut**

I de allra flesta fall är det Migrationsverket som fattar beslut i ärenden om arbetstillstånd. Migrationsverket har emellertid genom myndighetsföreskrifter delegerat beslutanderätten i vissa arbetstillståndsärenden till utlandsmyndigheterna. När Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheten fattat beslut underrättas arbetsgivaren om detta per post. Om arbetsgivaren vill ta del av skälen för beslutet behöver han eller hon en fullmakt från arbetstagaren. Sökanden får i stället ett e-postmeddelande om att ett beslut är fattat. Beslutet får den sökande sedan hämta på utlandsmyndigheten efter tidsbokning. Om den sökande är folkbokförd i Sverige när beslutet fattas, får han eller hon i stället beslutet med post till den adressen.

## 8.3 Pappersansökan

### 8.3.1 Ansökan om uppehållstillstånd

#### Ansökan

Den som inte kan eller vill ansöka om uppehållstillstånd på webben kan i stället ge in sin ansökan på en utlandsmyndighet i hemlandet. Om sökanden är varaktigt bosatt i ett annat land, får ansökan i stället lämnas till en utlandsmyndighet i det landet. Migrationsverket kan dessutom efter samråd med Utrikesdepartementet föreskriva om kompletterande regler för var en ansökan får lämnas in. För att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd krävs många gånger att sökanden bokar tid på utlandsmyndigheten för ändamålet. Väntetiden kan variera från några veckor och upp till någon månad, beroende på söktrycket och förutsättningarna att möta detta.

En ansökan om uppehållstillstånd görs på en av Migrationsverkets ansökningsblanketter. Blanketterna är anpassade efter olika ansökningsskäl. När en sökande fyller i en ansökningsblankett får han eller hon svara på frågor liknande de som ställs vid en webbansökan. Till en ansökan ska den sökande bifoga nödvändiga dokument. Av ansökningsblanketten framgår vilka bilagor som normalt ska bifogas, varvid samma handlingar efterfrågas som vid en webbansökan. Alla dokument ska vara i original.

Den som ansöker om uppehållstillstånd på en pappersblankett ska betala ansökningsavgiften på bank i förväg. Vissa utlandsmyndigheter godtar emellertid betalning i samband med att ansökan ges in. När ansökningsavgiften är betald ska sökanden ta med den ifyllda ansökningsblanketten tillsammans med nödvändiga dokument och ett kvitto på betalningen till utlandsmyndigheten för att lämna in ansökan på den tid som avtalats. Handläggaren på utlandsmyndigheten kontrollerar att ansökan är fullständigt ifylld och läslig.

I samband med att sökanden ger in sin ansökan ska hans eller hennes identitet kontrolleras. Kontrollen går till på samma sätt som vid en webbansökan, se avsnitt 8.2.2. Om sökanden saknar pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling behöver han eller hon även ansöka om ett främlingspass när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd. Detta sker genom att sökanden fyller i en ansökningsblankett om främlingspass och lämnar in den på utlandsmy-

digheten tillsammans med sin ansökan om uppehållstillstånd eller vid ett senare tillfälle. Sökanden kan också komma att få skriva på ett dokument som innebär att han eller hon samtycker till att ett DNA-prov tas.

De uppgifter och handlingar som sökanden lämnar vid ansökningstillfället kontrolleras och registreras av en handläggare vid utlandsmyndigheten. Handläggaren kopierar de dokument som tillförts ärendet och registrerar dem i ärendehanteringssystemet.

### **Information från referenspersonen i Sverige**

Sedan sökanden lämnat in sin ansökan får referenspersonen – på samma sätt som vid en webbansökan – fylla i ett formulär med frågor om honom eller henne, sökanden och deras relation, se avsnitt 8.2.2. Migrationsverket skickar ett brev till referenspersonen i vilket han eller hon uppmanas att gå in på Migrationsverkets webbplats och fylla i ett formulär som ska skrivas ut och skickas till Migrationsverket tillsammans med erforderliga dokument.

### **Behovet av personlig inställelse på en utlandsmyndighet**

#### *Intervju med sökanden*

Sedan en utlänning lämnat in sin ansökan ska han eller hon boka en tid på en utlandsmyndighet för utredning, t.ex. en intervju. För att den sökande inte ska behöva besöka utlandsmyndigheten en extra gång görs emellertid utredningen om möjligt redan då ansökan ges in. På samma sätt som vid en webbansökan ska utlandsmyndigheten upprätta ett protokoll över den utredning som myndigheten gör. Av protokollet ska det framgå vem som har gjort utredningen, vilket språk som har använts och om tolk använts. Om en handläggare på utlandsmyndigheten har synpunkter på ett ärende, t.ex. avseende de svar som sökanden lämnar under sin intervju eller äktheten av vissa dokument, redovisas dessa normalt i protokollet. När utredningen är färdigställd kompletteras ärendet med utredningen och skickas till Migrationsverket för vidare handläggning och beslut.

### *Biometri för uppehållstillståndskort*

På samma sätt som vid en webbansökan kan sökanden behöva lämna biometri för uppehållstillståndskort vid ett personligt besök på utlandsmyndigheten, se avsnitt 8.2.2. Om uppehållstillstånd beviljas hämtas uppehållstillståndskortet på utlandsmyndigheten av sökanden personligen, via ombud eller ställföreträdare. Om personen inte behöver en visering för att resa till Sverige reser han eller hon in i landet utan ett uppehållstillståndskort, och lämnar underlag för sitt uppehållstillståndskort hos Migrationsverket först sedan han eller hon kommit till Sverige.

### *DNA-analys*

Migrationsverket ska i vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd. Förfarandet vid provtagningen har beskrivits i avsnitt 8.2.2.

## **Beslutet**

När Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheten fattat beslut i ärendet kontaktar utlandsmyndigheten sökanden och uppmanar honom eller henne att hämta beslutet på utlandsmyndigheten. Om sökanden har lämnat fullmakt till referenspersonen i Sverige att företräda honom eller henne skickas beslutet i stället till referenspersonen.

## **8.3.2 Ansökan om arbetstillstånd**

### **Ansökan och arbetsgivarens anställningserbjudande**

Den som inte kan eller vill ansöka om arbetstillstånd på webben kan i stället ansöka om arbetstillstånd genom att fylla i en särskilt anpassad ansökningsblankett med frågeformulär och lämna den till en utlandsmyndighet. Som huvudregel ska sökanden lämna sin ansökan och de bifogade dokumenten till en utlandsmyndighet i hemlandet eller, om sökanden är varaktigt bosatt i ett annat land, till en

utlandsmyndighet i det landet (se 5 kap. 8 § UtlF). Många gånger krävs det att sökanden bokar tid på utlandsmyndigheten för att få lämna in sin ansökan. Väntetiden för att få lämna in en ansökan om arbetstillstånd varierar mellan olika utlandsmyndigheter och beror bl.a. på söktrycket.

Den som ansöker om arbetstillstånd på en ansökningsblankett ska betala ansökningsavgiften på bank i förväg. Vissa utlandsmyndigheter godtar emellertid betalning i samband med att ansökan ges in. När ansökningsavgiften är betald ska sökanden ta med den ifyllda ansökningsblanketten tillsammans med nödvändiga dokument och ett kvitto på betalningen till utlandsmyndigheten för att lämna in ansökan. Av blanketten framgår vilka bilagor som normalt ska bifogas. Utlandsmyndigheten kontrollerar normalt att uppgifterna i ansökan och frågeformuläret är fullständigt ifyllda och att sökanden har undertecknat ansökan. Det är viktigt att sökanden bifogar de till ansökan relevanta bilagorna, varvid anställningserbjudandet är av särskild betydelse. Anställningserbjudandet lämnas av arbetsgivaren på en särskild blankett. Till anställningserbjudandet ska bl.a. ett eventuellt yttrande från berörd facklig organisation fogas.

De uppgifter som sökanden lämnat registreras av handläggare vid utlandsmyndigheten. Handläggare vid utlandsmyndigheten skannar eller fotograferar de dokument som tillförts ärendet och registrerar dem. Handlingarna skickas därefter till Migrationsverket med kurir. Någon ytterligare utredning krävs normalt inte.

## **Behovet av personlig inställelse på en utlandsmyndighet**

Vid en ansökan om arbetstillstånd fordras således normalt inte någon utredning som kräver personlig inställelse av sökanden vid utlandsmyndigheten. På samma sätt som vid en webbansökan måste sökanden emellertid besöka utlandsmyndigheten för att lämna biometri för uppehållstillståndskortet, om arbetstillståndet avser en period som är längre än tre månader, se avsnitt 8.2.3. Sökanden kan välja att lämna biometrin på utlandsmyndigheten medan han eller hon väntar på beslut eller efter det att arbetstillståndet beviljats. När uppehållstillståndskortet är tillverkat och levererat till utlandsmyndigheten kan sökanden hämta kortet där.

## Beslut

När Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheten fattat beslut i ärendet kontaktar utlandsmyndigheten sökanden som får boka tid på utlandsmyndigheten för att ta emot beslutet. Sökandens arbetsgivare får samtidigt ett meddelande om att ett beslut fattats.

### 8.4 Särskilt om uppehållstillståndskort

En utlänning som får uppehållstillstånd i Sverige får ett uppehållstillståndskort som bevis på att han eller hon har tillstånd att vistas i Sverige. I kortet finns såsom beskrivits i avsnitt 4.8 ett datachip som innehåller innehavarens fingeravtryck och ansiktsfoto. Alla som ska få ett uppehållstillståndskort ska fotograferas. Barn under sex år behöver inte lämna fingeravtryck. De som av fysiska skäl inte kan, till exempel på grund av permanenta skador på fingrarna, behöver inte heller lämna fingeravtryck. Fingeravtrycken och ansiktsfotot lagras bara på kortets chip. Det kostar ingenting att få ett uppehållstillståndskort utöver ansökningsavgiften för uppehållstillståndet.

En utlänning som har fått uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige måste som huvudregel lämna de biometriska uppgifterna som ska infogas i kortet vid en utlandsmyndighet före inresan till Sverige. Det gäller på sätt som beskrivits ovan i detta kapitel även om personen t.ex. ansökt elektroniskt och tillståndsärendet som sådant inte i övrigt kräver ett personligt besök på en utlandsmyndighet. Om uppehållstillstånd beviljats den sökande produceras kortet i Sverige och skickas därefter med diplomatpost till utlandsmyndigheten. Det medför inte sällan att ytterligare en resa till utlandsmyndigheten kan krävas för att hämta ut kortet och att resan till Sverige först kan ske flera veckor efter beslutet om uppehållstillstånd. I vissa fall kan dock den utlandsmyndighet som tagit emot uppehållstillståndskortet skicka det vidare till den som har beviljats uppehållstillstånd eller till ett honorärkonsulat närmare hans eller hennes hemort.

Den som inte behöver en visering för att resa till Sverige behöver inte heller något uppehållstillståndskort vid inresan i landet och kan i stället lämna de biometriska uppgifter som ska infogas i uppe-



hållstillståndskortet hos Migrationsverket så snart som möjligt efter det att han eller hon kommit till Sverige.

Den som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i Sverige måste också besöka Migrationsverket för att bli fotograferad och lämna sina fingeravtryck till uppehållstillståndskortet. Det gäller även den som ska förlänga sitt tillstånd eller om han eller hon behöver ett nytt uppehållstillståndskort.

## 8.5 Särskilt om främlingspass

En utlänning som inte har något pass och som inte heller har möjlighet att få ett kan ansöka om ett främlingspass hos Migrationsverket. Om utlänningen inte befinner sig i Sverige kan han eller hon i stället ansöka om ett främlingspass på en utlandsmyndighet i det land som han eller hon uppehåller sig i. Ett främlingspass kan också vara provisoriskt.

För att lämna in en ansökan om ett främlingspass krävs många gånger att sökanden bokar en tid hos Migrationsverket eller på den aktuella utlandsmyndigheten för ändamålet. En ansökan om främlingspass görs på en blankett från Migrationsverket. Det går således inte att ansöka om ett främlingspass på webben. I ansökan får sökanden bl.a. svara på frågor om sin identitet, om han eller hon tidigare haft ett pass och varför han eller hon saknar möjlighet att få ett pass utfärdat i sitt hemland eller i ett land där han eller hon tidigare varit bosatt. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av sökanden. Kravet på underskrift gäller dock inte personer som inte är skrivkunniga eller som av annan anledning inte kan skriva sitt namn. Tillsammans med ansökan ska sökanden även ge in

- eventuellt tidigare utfärdat främlingspass
- hemlandspass eller andra handlingar som styrker sökandens identitet såsom exempelvis identitetskort, födelsebevis eller militärbok
- medgivande från föräldrarna eller vårdnadshavarna om ansökan avser ett barn under 18 år
- kopia på polisanmälan där det står att sökanden har förlorat sitt främlingspass (om utlänningen ansöker om ett nytt främlingspass på grund av förlust av ett tidigare främlingspass).

Om sökanden har ett hemlandspass eller ett äldre främlingspass ska han eller hon ge in detta vid ansökningstillfället. Den sökande kan dock få behålla passet under handläggningstiden om han eller hon har ett behov av det och det föreligger särskilda skäl.

De flesta som ansöker om ett främlingspass måste betala en ansökningsavgift (se vidare i avsnitt 6.6). Ansökningsavgiften betalas i samband med att ansökan ges in. Handläggningen av ansökan påbörjas inte förrän sökanden har betalat avgiften.

Ett främlingspass är – på samma sätt som ett vanligt pass – försett med ett avläsbart datachip som innehåller biometrisk information om innehavaren i form av fingeravtryck och ansiktsbild. Migrationsverket och utlandsmyndigheterna fotograferar därför sökanden och tar hans eller hennes fingeravtryck i samband med att ansökan om främlingspass ges in. Sökandens foto, fingeravtryck och personuppgifter lagras sedan i ett datachip i främlingspasset. Barn under sex år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck är undantagna från skyldigheten att låta Migrationsverket eller utlandsmyndigheterna ta fingeravtryck. Den som är tillfälligt förhindrad att lämna fingeravtryck kan i stället få ett provisoriskt främlingspass utfärdat.

Sedan ansökan är komplett utreder och fattar Migrationsverket beslut i ärendet. När Migrationsverket har fattat sitt beslut skickas en underrättelse om beslutet till sökanden. Om beslutet innebär att den sökande har rätt till ett främlingspass får han eller hon ett besked om när och var han eller hon kan hämta passet. Passet ska hämtas av den sökande personligen. För att hämta passet krävs många gånger att den sökande bokar en tid hos Migrationsverket eller vid den aktuella utlandsmyndigheten.

## **8.6 Handläggningstider**

### **8.6.1 Allmänt**

Handläggningstiden för en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd påverkas bland annat av hur många ansökningar Migrationsverket har att handlägga. Handläggningstiden påverkas också av om ansökan behöver kompletteras i något avseende. En komplettering kan innebära att sökanden behöver intervjuas eller lämna in dokument

av något slag. Handläggningstiden kan också påverkas av om det sker något nytt inom lagstiftningen.

På grund av det stora antal personer som sökt asyl i Sverige under framför allt år 2015 är Migrationsverkets handläggningstider av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd som lämnas in via webben eller på en utlandsmyndighet längre än normalt. Detta eftersom Migrationsverket har prioriterat mottagandet av asylsökande.

## 8.6.2 Handläggningstider vid ansökan om uppehållstillstånd

Av 4 kap. 21 a § Utf följer att ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska, om det inte finns särskilda skäl, avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in. På grund av den stora ökningen av antalet asylsökande de senaste åren klarar Migrationsverket emellertid inte alltid av att avgöra anknytningsärendena inom den lagstadgade fristen.

Av Migrationsverkets statistik framgår att den beräknade handläggningstiden vid en förstagångsansökan är upp till 8 månader i 35 procent av fallen, mellan 8 och 14 månader i 35 procent av fallen och mellan 14 och 21 månader i 30 procent av fallen. Handläggningstiden räknas från den dag sökanden lämnade in sin ansökan till Migrationsverket eller till en utlandsmyndighet.

Till ovanstående handläggningstider kan det tillkomma väntetid för att den sökande ska få lämna in sin ansökan på en utlandsmyndighet. Väntetiden kan variera från några veckor till någon månad, beroende på en rad omständigheter. Längre väntetider förekommer framför allt vid utlandsmyndigheter i regionen runt Syrien där antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning har ökat kraftigt sedan 2013. Personer från Syrien som vill ansöka om uppehållstillstånd i Sverige hänvisas till utlandsmyndigheterna i Amman, Ankara, Istanbul, Abu Dhabi, Riyadh och Kairo. Statslösa palestinier från Syrien kan också ansöka om uppehållstillstånd vid honorärkonsulatet i Beirut. Ärendemängden har på flera av ovanstående utlandsmyndigheter under senare år nått en nivå som varken lokaler eller andra resurser varit anpassade för, vilket självklart påverkar väntetiderna. På flera av platserna har man emellertid lyckats utverka bygglov för att utöka lokalerna. Utlandsmyndigheterna har också tillförts resurser i form av ytterligare personal.

### 8.6.3 Handläggningstider vid ansökan om arbetstillstånd

Av 4 kap. 21 b § UtlF följer att ett ärende om arbetstillstånd ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras får tiden förlängas. Sökanden ska i så fall underrättas om förlängningen.

Migrationsverket beräknar att handläggningstiden för en ansökan om arbetstillstånd som uppfyller kraven för ett snabbt beslut uppgår till cirka två månader (35 procent av alla förstagångsansökningar). En ansökan som uppfyller kraven för ett snabbt beslut är en ansökan som inte behöver kompletteras eller utredas mer. Om ansökan behöver kompletteras i något avseende blir handläggningstiden längre, cirka två till fem månader (35 procent av alla förstagångsansökningar). Anledningen till att en ansökan kan behöva kompletteras kan vara att den kräver ytterligare dokument eller annan information. I de fall som ansökan behöver utredas mer beräknas handläggningstiden överstiga fem månader (30 procent av alla förstagångsansökningar). En ansökan som behöver utredas mer kan vara en ansökan som bland annat kräver

- utredning av oklara uppgifter i ansökan
- ytterligare utredning av till exempel identitet eller anställningsförhållanden
- kontakt med andra myndigheter.

### 8.6.4 Handläggningstider vid utfärdande av uppehållstillståndskort

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd i Sverige får som huvudregel ett uppehållstillståndskort som bevis på att han eller hon har tillstånd att vistas i Sverige. Som vi tidigare redogjort för ska det i uppehållstillståndskorten finnas ett datachip som innehåller innehavarens fingeravtryck och ansiktsfoto. Biometrin tas upp i samband med att utlänningen ansöker om ett uppehållstillstånd eller vid ett senare tillfälle. Sedan en utlänning beviljats uppehållstillstånd och han eller hon fotograferats och lämnat sina fingeravtryck skickar Migrationsverket en beställning av ett uppehållstillståndskort till

tillverkaren av kortet. Enligt Migrationsverkets beräkning tar det sedan cirka fyra till fem veckor från det att uppehållstillståndskortet beställts till dess att det tas emot av utlandsmyndigheten.

### **8.6.5 Handläggningstider vid ansökan om främlingspass**

Vid en ansökan om främlingspass som uppfyller kraven för ett snabbt beslut beräknar Migrationsverket att ett beslut kan fattas inom cirka åtta månader (75 procent av alla ansökningar). En ansökan som uppfyller kraven för ett snabbt beslut är en ansökan som inte behöver kompletteras eller utredas mer. Om ansökan behöver kompletteras i något avseende beräknas handläggningstiden i stället bli längre än åtta månader (25 procent av alla ansökningar). En ansökan som behöver kompletteras är en ansökan som bland annat kräver ytterligare dokument eller annan information. Handläggningstiden räknas från den dag som sökanden lämnade in sin ansökan till Migrationsverket eller en utlandsmyndighet.



## 9 Samarbete och utläggning av förvaltningsuppgifter i viseringsärenden

### 9.1 Inledning

Med visering avses ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid (se närmare i kapitel 7). När det gäller Schengenviseringarna låter medlemsstaterna som huvudregel de egna beskickningarna i utlandet ta emot ansökningar och fatta beslut om viseringar. Viseringskodexen tillåter också att medlemsstaterna samarbetar med andra medlemsländer i viseringsärenden, t.ex. genom avtal om representation eller gemensamma beskickningar. Medlemsstaterna kan enligt viseringskodexen dessutom under vissa förutsättningar lägga ut mottagandet av viseringsansökningar till ett kommersiellt företag, en internationell organisation eller en honorärkonsul. Sverige har, liksom flertalet andra Schengenstater, valt att dels ingå avtal med andra medlemsstater om representation, dels utnyttja möjligheten att lägga ut vissa uppgifter i viseringsärenden till privata företag, s.k. tjänsteleverantörer. I detta kapitel lämnas en övergripande redogörelse för det svenska samarbetet med andra Schengenstater och utläggningen av förvaltningsuppgifter på en extern tjänsteleverantör i viseringsärenden.

### 9.2 Samarbetet med andra Schengenstater

Enligt artikel 8 i viseringskodexen får Schengenstaterna komma överens om en ömsesidig överföring av behörighet till en annan medlemsstat och ingå ett s.k. avtal om representation. Härigenom kan en medlemsstat som saknar en egen beskickning i ett visst

område ingå överenskommelser om representation med en annan medlemsstat som har en beskickning i det området. Det förekommer även att en medlemsstat upplåter uppgiften till en annan medlemsstat i länder där man har en egen beskickning.

I 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL anges att det är regeringen eller – efter regeringens bestämmande – Regeringskansliet som får ingå överenskommelser med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får besluta om Schengenviseringar. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2011. Sverige har valt att ingå ett flertal sådana avtal om representation med andra Schengenstater. Som en följd av detta representerar Sverige andra Schengenstater vid cirka 20 utlandsmyndigheter. På motsvarande sätt representeras Sverige av ett annat Schengenland i cirka 90 länder.

### **9.3 Utläggning av förvaltningsuppgifter på en extern tjänsteleverantör**

#### **9.3.1 Viseringskodexens bestämmelser om utläggning**

I enlighet med viseringskodexen får en medlemsstat vid ordnandet av viseringstjänster samarbeta med en extern tjänsteleverantör när det är särskilt nödvändigt på grund av det stora antalet sökande eller för att säkerställa viseringstjänsternas geografiska täckning. Enligt artikel 40.3 i viseringskodexen är ett samarbete med en extern tjänsteleverantör en sista utväg, när samarbetet med de övriga Schengenstaterna visar sig olämpligt för medlemsstaten i fråga. Just nu pågår inom EU ett arbete med att reformera viseringskodexen, och kommissionen har lagt fram ett förslag till reform. Med hänsyn till medlemsstaternas kraftigt ökade samarbete med en eller flera externa tjänsteleverantörer har man i reformarbetet också valt att se över utformningen av artikel 40.3.

I artikel 43.6 i viseringskodexen finns en förteckning över de uppgifter som får läggas ut på en extern tjänsteleverantör. De uppgifter som anges är

- a) tillhandahållande av allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär
- b) information till den sökande om de styrkande handlingar som krävs på grundval av en checklista



- c) insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar, inbegripet upptagande av biometriska kännetecken, och överföring av ansökan till beskickningen
- d) uppbörd av viseringsavgiften
- e) hantering av tidsbeställning för personlig inställelse vid beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören
- f) insamling av resehandlingarna, inbegripet i förekommande fall ett beslut om avslag, från beskickningen och återlämnande av dessa till de sökande.

Samarbetet med en extern tjänsteleverantör baseras på ett avtal mellan medlemsstaten och den externa tjänsteleverantören. De minimikrav som ställs på avtalet finns angivna i bilaga X till viseringskodexen och avser skydd för uppgifter, krav som ställs på tjänsteleverantörens personal samt övervakningen av tjänsteleverantören. Medlemsstaterna är enligt artikel 43.8 i viseringskodexen skyldiga att övervaka att ovan nämnda krav uppfylls. Övervakningen av en extern tjänsteleverantörs verksamhet sker dels genom kontroller utförda av medlemsstaterna själva, dels genom tjänsteleverantörens egna kontroller, t.ex. i form av s.k. externrevision och regelbundna kontroller på plats.

Även om en Schengenstat inleder ett samarbete med en extern tjänsteleverantör, ska staten i enlighet med artikel 17.5 i viseringskodexen bibehålla möjligheten för samtliga viseringssökande att lämna in sin viseringsansökan vid en beskickning. Enligt artikel 40.4 i viseringskodexen ska samarbetet med en extern tjänsteleverantör eller honorärkonsul inte få till följd att viseringssökanden måste infinna sig personligen på mer än ett ställe för att lämna in sin ansökan. En beskickning har dock alltid rätt att kalla sökanden till en personlig intervju i enlighet med artikel 21.8 i viseringskodexen.

### **9.3.2 Den svenska utläggningen på externa tjänsteleverantörer i viseringsärenden**

I 3 kap. 6 § fjärde stycket UtL anges att det är regeringen – eller efter regeringens bestämmande – Regeringskansliet som får besluta om ett samarbete med en extern tjänsteleverantör. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2011. I november 2011 beslutade reger-

ingen att bemyndiga Regeringskansliet att ingå sådana avtal. Med stöd av nyss nämnda bemyndigande har Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) genomfört en upphandling och tecknat ett ramavtal med företaget VFS Global avseende tjänster i viseringsärenden. Ramavtalet undertecknades den 13 februari 2014. Av ramavtalet följer bl.a. att utlandsmyndigheterna inte själva ska genomföra några upphandlingar. De ska i stället avropa tjänster från det aktuella ramavtalet.

VFS Global har i dag cirka 2 000 ansökningsmottagningar med en stor geografisk spridning runt om i världen. I dagsläget samarbetar Sverige med VFS Global i mer än 20 länder och på cirka 75 orter. Under år 2015 lämnades cirka 143 000 av cirka 198 000 viseringsansökningar in hos tjänsteleverantören. Genom samarbetet erbjuds den sökande dels en större möjlighet att lämna in sin ansökan om visering närmare hemorten, dels en utökad service t.ex. i form av generösare öppettider. Allt mot en extra kostnad, en s.k. serviceavgift (se närmare i avsnitt 7.6).

Den utlandsmyndighet som bemyndigats att avropa tjänster från det av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) tecknade ramavtalet har också huvudansvar för tillsynen av den externa tjänsteleverantören och dess arbete. Utlandsmyndigheten kan i vissa fall uppdra åt någon annan, t.ex. en internationell revisionsbyrå, att genomföra en viss aktivitet. Syftet med utlandsmyndighetens tillsyn är att säkerställa att alla krav i avtalet och dess bilagor, inklusive viseringskodexen, uppfylls samt att verksamheten i övrigt bedrivs på ett godtagbart sätt. Tillsynen kan ske på olika sätt, t.ex. genom uppföljning av att leverantörens interna styrning och kontroll fungerar, kontinuerliga och förebyggande aktiviteter, kontroller på plats i leverantörens lokaler och fördjupad granskning (revision) av utvalda områden. Enligt viseringskodexen är tjänsteleverantören skyldig att underlätta medlemsstaternas tillsyn. I detta sammanhang kan nämnas att Datainspektionen nyligen besökte en utlandsmyndighet i syfte att kontrollera den personuppgiftsbehandling som sker i samband med en ansökan om visering. Datainspektionens tillsyn inkluderade även ett besök hos den tjänsteleverantör som Sverige samarbetar med i viseringsärenden, VFS Global, och en genomgång av processen hos tjänsteleverantören. Datainspektionen hade i anledning av sin tillsyn inte några invändningar mot den

behandling av personuppgifter som förekom, men lämnade en rekommendation om en lokal rutin.

Vid en ansökan om visering kan den sökande således alltid vända sig direkt till en utlandsmyndighet. Den sökande kan många gånger också vända sig till en extern tjänsteleverantör med sin ansökan. I det senare fallet skickar tjänsteleverantören ansökan, bilagor och pass elektroniskt och i pappersform till anvisad myndighet för fortsatt handläggning av ärendet.



# 10 Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd i våra nordiska grannländer

## 10.1 Inledning

Schengenstaterna kan inom ramen för EU:s viseringskodex välja att samarbeta med en extern tjänsteleverantör när det gäller mottagandet av viseringsansökningar. Som vi redogjort för i kapitel 9 har Sverige, liksom flera andra Schengenstater, valt att utnyttja denna möjlighet. Flera medlemsstater i Schengensamarbetet har dessutom valt att möjliggöra ett överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör, däribland våra nordiska grannländer Norge, Danmark och Finland.

En utlänning som får uppehållstillstånd i en Schengenstat erhåller också ett uppehållstillståndskort. Uppehållstillståndskortet ser likadant ut i alla Schengenstater och innehåller bl.a. biometrisk information i form av utlänningens fingeravtryck och fotografi. Syftet med ett särskilt uppehållstillståndskort innehållande biometrisk kännetecken är, som vi redogjort för i kapitel 4, att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren av uppehållstillståndskortet och hans eller hennes uppehållstillstånd. Trots att uppehållstillståndskortet innehåller biometrisk uppgifter så kontrolleras inte dessa i dag vid inresa till Schengenområdet. Det innebär i praktiken att uppehållstillståndskortet inte medfört den ökade säkerhet som åsyftades vid införandet. En vanlig ordning bland Schengenländer är dessutom att utlänningen beviljas en nationell visering (D-visering) för inresan, medan uppehållstillståndskortet produceras och levereras till utlänningen efter inresan. De biometriska

kännetecknen lämnas i sådana fall antingen i det land som utfärdar uppehållstillståndskortet eller i utlandet.

De nordiska länderna har en gemensam rättstradition och ett långtgående samarbete inom flera områden, t.ex. beträffande migrationsfrågor. Det nordiska samarbetet inom migration består i huvudsak av att länderna representerar varandra i viseringsärenden. Därutöver representerar de övriga nordiska länderna också varandra i viss utsträckning vid handläggningen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd.

Med hänsyn till den nordiska rättstraditionen och ländernas nära samarbete på migrationsområdet anser utredningen att de nordiska ländernas erfarenheter från att samarbeta med en eller flera externa tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är av stort intresse när Sverige nu utreder förutsättningarna för ett motsvarande samarbete. Av samma skäl anser utredningen att Norges, Danmarks och Finlands hantering av uppehållstillståndskort och de erfarenheter som dessa länder har dragit därifrån också är av betydelse för utredningens arbete. I detta kapitel lämnas därför en övergripande redogörelse för de norska, danska och finska förutsättningarna för att lämna över uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. Därutöver lämnas en övergripande beskrivning för hur handläggningen av sådana ärenden rent faktiskt går till. Slutligen lämnas en redogörelse för Norges, Danmarks och Finlands hantering av uppehållstillståndskort. Redogörelserna grundar sig dels på de norska, danska och finska lagstiftningarna, dels på uppgifter lämnade av företrädare för de norska och danska ambassaderna i Ankara, företrädare för det norska Utenriksdepartementet samt utredningens egna iakttagelser vid ett besök på VFS Global i Ankara.

## 10.2 Norge

### 10.2.1 Möjligheterna att samarbeta med externa tjänsteleverantörer

I Norge är det Utlendingsdirektoratet (UDI)<sup>1</sup> som, med några få undantag, fattar beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Det är emellertid de norska beskickningarna i utlandet (ambassader och generalkonsulat) som är ansvariga för att ta emot ansökningar om uppehållstillstånd. Beskickningarna är direkt underställda Utenriksdepartementet. En ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd ska som huvudregel lämnas till en beskickning i det land som utlänningen är medborgare i eller i ett land där han eller hon haft uppehållstillstånd de senast sex månaderna innan ansökningstillfället.

Ett antal norska beskickningar har sedan år 2009 valt att samarbeta med externa tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Denna möjlighet – att genom ett avtal överföra uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd till en extern tjänsteleverantör – är sedan den 28 juni 2013 även reglerad i norsk lag. Enligt den norska lagstiftningen är det endast administrativa uppgifter som kan överlämnas till en extern tjänsteleverantör, således inte uppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver beslutskompetens. För de tjänster som tjänsteleverantören utför har denne rätt att ta ut en avgift, en serviceavgift, från de sökande. Storleken på serviceavgiften regleras i avtal mellan beskickningen och den externa tjänsteleverantören.

Under år 2014 ingick Utenriksdepartementet fyra ramavtal – som i stort sett är identiska – med en och samma tjänsteleverantör avseende olika geografiska områden, från vilka de enskilda beskickningarna kan avropa tjänster i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Ett samarbete med en extern tjänsteleverantör hindrar emellertid inte en sökande från att vända sig direkt till en norsk beskickning med sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

---

<sup>1</sup> Den norska motsvarigheten till Migrationsverket.

## 10.2.2 Allmänt om handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

För att ansöka om ett uppehålls- och arbetstillstånd i Norge måste den sökande först registrera sig på UDI:s hemsida. Därefter ska han eller hon betala en ansökningsavgift. Avgiften ska betalas elektroniskt med ett betalkort eller genom en banköverföring. Om den sökande inte har tillgång till en dator för registrering kan han eller hon använda de datorer som, enligt de norska ramavtalen, ska finnas tillgängliga på de externa tjänsteleverantörernas alla mottagningskontor.

När den sökande har registrerat sig online och även betalat ansökningsavgiften får han eller hon ett ärendenummer och kan därmed boka en tid för att lämna in sin ansökan på en beskickning eller hos en extern tjänsteleverantör. I samband med att den sökande lämnar in sin ansökan kontrolleras hans eller hennes identitet. Till sin ansökan ska den sökande också foga nödvändiga handlingar i original. Om den sökande lämnar in sin ansökan hos en extern tjänsteleverantör skickas ansökningshandlingarna och de bifogade dokumenten till beskickningen. Beskickningen verifierar de aktuella dokumenten och skannar in dem i det ärendehanteringssystem som UDI använder i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Därefter lämnas ärendet över till UDI för handläggning och beslut.

Om UDI anser att ett ärende behöver kompletteras i något avseende, t.ex. i form av en intervju med den sökande, vänder sig UDI till beskickningen som ordnar med kompletteringen. UDI kan också välja att vända sig till den sökande direkt och begära en komplettering. Vid en intervju med den sökande kan beskickningen överlåta till en tjänsteleverantör att sköta tidsbokningen. Det är emellertid alltid personalen på den norska beskickningen som intervjuar den sökande. I vissa länder tillhandahåller emellertid tjänsteleverantören de lokaler och den tekniska utrustning som behövs för att intervjua de sökande vid en s.k. videokonferens.

Vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd får utlänningen normalt betala en ansökningsavgift till UDI. Vid en första gångsansökan om uppehållstillstånd i Norge uppgår ansökningsavgiften normalt till cirka 5 900 norska kronor för de personer som fyllt 18 år. Gäller ansökan ett uppehållstillstånd för studier eller för arbete är avgiften lägre, mellan cirka 3 200 och 3 700 norska kro-



nor. Alla som ansöker om uppehållstillstånd behöver emellertid inte betala en ansökningsavgift. Undantagna från avgiftsskyldigheten är bland annat barn under 18 år, utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall och utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande. Vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd hos en extern tjänsteleverantör måste utlänningen betala en serviceavgift till tjänsteleverantören, se avsnitt 10.2.1.

### 10.2.3 Uppehållstillståndskort

Alla som har uppehållstillstånd i Norge, och som inte är EU- eller EES-medborgare, ska ha ett uppehållstillståndskort. Kortet är giltigt lika länge som uppehållstillståndet. Vid ett permanent uppehållstillstånd är kortet i stället giltigt i tio år.

När en utlänning har fått uppehålls- och arbetstillstånd i Norge, kan han eller hon resa in i landet. För det fall utlänningen inte behöver en visering för att resa in i Norge kan han eller hon resa dit när som helst inom den frist som står angiven i beslutet om uppehålls- och arbetstillstånd, vanligtvis sex månader. Om utlänningen behöver en visering för inresan i Norge underrättar UDI den norska beskickningen om detta, varpå beskickningen kontaktar utlänningen och bokar en tid för honom eller henne att hämta viseringen. Utlänningen behöver således inte själv ansöka om en visering vid beviljat uppehålls- och arbetstillstånd.

Väl i Norge får utlänningen uppsöka sin lokala polisstation för att ansöka om ett uppehållstillståndskort. Hos polisen får utlänningen identifiera sig, lämna fingeravtryck och bli fotograferad. Sedan detta är gjort beställer polisen ett uppehållstillståndskort åt honom eller henne. Uppehållstillståndskortet får sökanden sedan skickat till sig med post, något som normalt tar minst tio arbetsdagar.

## 10.3 Danmark

### 10.3.1 Möjligheterna att samarbeta med externa tjänsteleverantörer

I Danmark är det Utländingestyrelsen<sup>2</sup> som fattar beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Det är emellertid de danska beskickningarna i utlandet (ambassader och generalkonsulat) som ansvarar för att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. En ansökan ska som huvudregel lämnas till en beskickning i det land som utlänningen är medborgare i eller i det land där han eller hon haft uppehållstillstånd de senast tre månaderna.

Den danska lagstiftningen möjliggör ett samarbete med externa tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. De uppgifter som kan överlåtas till en tjänsteleverantör är mottagande och registrering av ansökningar, mottagande av avgifter, upptagande av biometri (ansiktsbilder och fingeravtryck) samt rådgivning avseende de danska reglerna om uppehålls- och arbetstillstånd. En tjänsteleverantör får dock inte fatta några beslut som gäller en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. För de tjänster som tjänsteleverantören utför har bolaget rätt att ta ut en avgift, en serviceavgift, från de sökande. Storleken på serviceavgiften regleras i avtal mellan beskickningen och den externa tjänsteleverantören.

Den danska staten har tecknat åtta – i stort sett – identiska ramavtal med ett antal tjänsteleverantörer från vilka de danska beskickningarna kan avropa tjänster. Ett samarbete med en extern tjänsteleverantör hindrar emellertid inte den sökande från att vända sig direkt till en dansk beskickning med sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

### 10.3.2 Allmänt om handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

Majoriteten av alla ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd görs elektroniskt på webben. En sökande ansvarar själv för att skanna in nödvändiga dokument och bifoga dem till ansökan. Betalning av ansökningsavgiften sker med ett betalkort på webben. När en ansö-

---

<sup>2</sup> Den danska motsvarigheten till Migrationsverket.

kan är gjord får sökanden ett ärendenummer och kan boka tid på en beskickning eller hos en extern tjänsteleverantör för identitetskontroll och för att lämna biometri (ansiktsbild och fingeravtryck) till uppehållstillståndskortet. Vid sökandens besök på en beskickning eller hos en tjänsteleverantör får han eller hon också lämna in de till ansökan bifogade dokumenten i original. I de fall sökanden väljer att besöka en tjänsteleverantör för identitetskontroll, upptagande av biometri och överlämnande av dokument skickar tjänsteleverantören handlingarna i original till beskickningen för verifiering och kontroll. De danska beskickningarna intervjuar normalt inte de sökande, men när så sker ombesörjer den aktuella beskickningen själv tidsbokningen.

När en ansökan är komplett skickar beskickningen ärendet till Udlændingestyrelsen i Danmark för vidare handläggning och beslut. Sedan Udlændingestyrelsen har fattat beslut i ett ärende skickas beslutet till den beskickning som mottog ansökan. Den sökande uppmanas sedan att hämta beslutet på den aktuella beskickningen. Om den sökande begärt det skickas beslutet i stället till den adress han eller hon uppgav vid ansökningstillfället.

Vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd får utlänningen normalt betala dels en ansökningsavgift till den danska beskickningen, dels en behandlingsavgift till Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)<sup>3</sup>. Vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd i Danmark uppgår den totala ansökningsavgiften till cirka 5 500 danska kronor. Gäller ansökan ett uppehållstillstånd för studier eller för arbete varierar den totala ansökningsavgiften i stället mellan 1 600 och 6 100 danska kronor. Alla som ansöker om uppehållstillstånd behöver inte betala en ansökningsavgift. Undantagna från avgiftsskyldighet är bland annat utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall och utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande. De utlänningar som besöker en extern tjänsteleverantör för att exempelvis ge in sin ansökan eller lämna biometri (ansiktsbilder och fingeravtryck) måste dessutom betala en serviceavgift till tjänsteleverantören, se avsnitt 10.3.1.

---

<sup>3</sup> En dansk myndighet underordnad Udlændingestyrelsen.

### 10.3.3 Uppehållstillståndskort

Alla tredjelandsmedborgare (dvs. personer som är medborgare i ett land utanför Norden och EU/EES) över 18 år, som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd i Danmark ska lämna biometri (fingeravtryck och fotografi) för ett uppehållstillståndskort. Enligt den danska lagstiftningen ska biometrin lämnas först när en utlänning, som erhållit uppehållstillstånd, kommer till Danmark. Den danska staten har emellertid valt att lägga ut uppgiften att ta och registrera biometri på de externa tjänsteleverantörer som de har avtal med i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Den sökande ska därför lämna biometri hos en extern tjänsteleverantör i samband med att han eller hon ger in sin ansökan. Den som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd på webben måste i stället uppsöka en extern tjänsteleverantör inom 14 dagar från ansökningstillfället för att lämna biometri. I undantagsfall kan den sökande också lämna biometri hos en dansk beskickning.

När utlänningen erhåller ett uppehålls- och arbetstillstånd i Danmark, kan han eller hon också resa in i landet. För det fall utlänningen inte behöver någon visering för att resa in i Danmark kan han eller hon resa dit omedelbart. Om utlänningen behöver en visering för inresan i Danmark underrättar Utländingestyrelsen den danska beskickningen om detta, varpå beskickningen kontakter utlänningen och bokar en tid för honom eller henne för att hämta viseringen. Utlänningen behöver således inte själv ansöka om en visering vid beviljat uppehålls- och arbetstillstånd. Väl i Danmark får utlänningen sitt uppehållstillståndskort från Utländingestyrelsen eller SIRI.

## 10.4 Finland

### 10.4.1 Möjligheterna att samarbeta med externa tjänsteleverantörer

I Finland är det Migrationsverket som, med några få undantag, fattar beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. I likhet med ordningen i Norge och Danmark är det emellertid de finska beskickningarna i utlandet (ambassader och generalkonsulat) som ansvarar för att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbets-

tillstånd. De finska beskickningarna är direkt underställda utrikesministeriet<sup>4</sup>. En ansökan om uppehållstillstånd ska göras vid en beskickning i det land som utlänningen lagligen vistas i.

Sedan den 1 april 2015 finns det i Finland en lagstadgad möjlighet att avtala om att överföra uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör, varvid ett samarbete med en annan Schengenstats beskickning är den primära samarbetsformen. Ett samarbete med en extern tjänsteleverantör kräver att det föreligger särskilda skäl med hänsyn till de lokala förhållandena i det land där ett samarbete kan bli aktuellt. Ett sådant samarbete förutsätter dessutom att ett samarbete med en annan Schengenstats beskickning inte är aktuellt.

Ett avtal om samarbete med en extern tjänsteleverantör tecknas av utrikesministeriet efter att utrikesministeriet har hört inrikesministeriet. De uppgifter som kan överlåtas till en extern tjänsteleverantör anges uttryckligen i den finska lagstiftningen och avser uppgifter av assisterande eller teknisk karaktär, t.ex. att lämna information om en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd, ta emot uppgifter, ansökningar och behandlingsavgifter, kontrollera de sökandes identitet, ta och registrera biometriska kännetecken, sköta tidsbokningen för personliga besök vid den finska beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören, sköta arrangemangen i anslutning till intervjuer med de sökande och överlämna beslut till de sökande. För de tjänster som tjänsteleverantören utför har bolaget rätt att ta ut en avgift, en serviceavgift, från de sökande. Storleken på serviceavgiften regleras i avtal mellan beskickningen och den externa tjänsteleverantören.

Ett samarbete med en extern tjänsteleverantör hindrar emellertid inte den sökande från att vända sig direkt till en finsk beskickning med sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

---

<sup>4</sup> Den finska motsvarigheten till Utrikesdepartementet.

## 10.4.2 Allmänt om handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

En ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd i Finland ska lämnas till en finsk beskickning, en annan Schengenstats beskickning eller till en extern tjänsteleverantör. Den som tar emot en ansökan kontrollerar att den är komplett och att samtliga dokument som efterfrågas finns bifogade till ansökan i original. Vid behov uppmanas den sökande att komplettera sin ansökan. Vid mottagandet av en ansökan sker även en kontroll av den sökandes identitet. Vid ansökningstillfället tas och registreras också den sökandes biometriska kännetecken (ansiktsbild och fingeravtryck) för hans eller hennes uppehållstillståndskort.

En sökande kan också ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd på webben, varvid han eller hon ansvarar för att skanna in relevanta dokument och bifoga dem till ansökan. Vid en webbansökan måste den sökande likväl uppsöka en finsk beskickning, en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör för att få sin identitet fastställd, lämna in relevanta dokument i original och ta och registrera biometriska kännetecknen för hans eller hennes uppehållstillståndskort.

De handlingar och uppgifter som lämnas till en annan Schengenstats beskickning eller till en extern tjänsteleverantör överlämnas av denna till den finska beskickningen. När en ansökan är komplett lämnar den finska beskickningen i sin tur ansökan jämte bilagor till Migrationsverket för handläggning och beslut. Innan Migrationsverket fattar beslut i ett ärende kan myndigheten begära att den finska beskickningen ska intervjua den sökande eller kontrollera att bilagorna till ansökan är autentiska.

Vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd får utlänningen normalt betala en ansökningsavgift till Migrationsverket. Vid en förstagångsansökan om uppehållstillstånd i Finland uppgår ansökningsavgiften normalt till cirka 455 euro för de personer som fyllt 18 år. Gäller ansökan ett uppehållstillstånd för studier eller för arbete varierar ansökningsavgiften mellan 300 och 500 euro. Alla som ansöker om uppehållstillstånd behöver inte betala en ansökningsavgift. Undantagna från avgiftsskyldighet är bl.a. utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall och utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som flykting

eller skyddsbehövande. Vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd som görs hos en extern tjänsteleverantör måste utlänningen dessutom betala en serviceavgift till tjänsteleverantören, se avsnitt 10.4.1.

### **10.4.3 Uppehållstillståndskort**

När en utlänning får ett uppehålls- och arbetstillstånd i Finland, utfärdar Migrationsverket ett uppehållstillståndskort till honom eller henne. Uppehållstillståndskortet skickar Migrationsverket till den finska beskickningen, där utlänningen kan hämta detsamma. Normalt tar det två till tre veckor från dess att utlänningen fick besked om att han eller hon beviljats uppehållstillstånd i Finland till dess att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort.





# 11 De rättsliga förutsättningarna för att lägga ut förvaltningsuppgifter till en tjänsteleverantör

## 11.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. De uppgifter som avses är enligt utredningsdirektiven i huvudsak att ta emot ansökningar och förmedla dem till den handläggande myndigheten. Inom det privata näringslivet har det blivit allt vanligare att anlita inhyrd personal för att möta en tillfällig arbetsanhopning. Detta sätt att möta tillfälliga arbetsanhopningar förekommer även hos myndigheter. I vissa fall kan behovet av en personalförstärkning i stället tillgodoses genom att utförandet av vissa tjänster helt eller delvis läggs ut på en extern aktör. Även andra behov – såsom behovet av ytterligare lokaler eller mer avancerad teknik – kan tillgodoses på detta sätt.

Att betala en extern aktör för att denne ska sköta delar av en verksamhet brukar i dagligt tal benämnas *outsourcing*. Outsourcing är ett vedertaget och etablerat begrepp även i svenska språket och definieras i Svenska Akademiens ordlista (SAOL) som ”utläggning av verksamhet på entreprenad”. Det finns flera definitioner av outsourcing, men kortfattat handlar det om att en organisation överlämnar en funktion eller en del av sin verksamhet åt en annan organisation.

Den grundläggande bestämmelsen som möjliggör för myndigheter att lägga ut förvaltningsuppgifter till en privat utförare finns i 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (RF). I bestämmelsen anges att förvaltningsuppgifter kan *överlämnas* åt juridiska personer

och enskilda individer. I 10 kap. 8 § RF anges vidare att offentlig-rättsliga uppgifter i vissa fall kan *överbåtas* till utländska eller internationella organ. I RF används således begreppen *överbåtas* och *överbåtas* synonymt för att beskriva den företeelse som inrymmer det som i vardagligt tal kallas outsourcing. Språkrådet rekommenderar emellertid att man i första hand använder begreppen *utläggning* och *lägga ut* i stället för outsourcing och outsource. Utredningen har därför valt att i betänkandet använda begreppen *utläggning* och *lägga ut* – i stället för outsourcing – vid utredningens beskrivning av ovan nämnda företeelse. I de fall som utredningen redogör för innehållet i en bestämmelse i RF använder utredningen emellertid det uttryck som används där.

I detta kapitel lämnas en redogörelse för de bestämmelser som är av betydelse för en eventuell utläggning av förvaltningsuppgifter till en eller flera externa tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

## **11.2 Regeringsformens bestämmelser om utläggning av förvaltningsuppgifter**

### **11.2.1 Utläggning av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter**

Enligt 12 kap. 4 § andra stycket RF kan förvaltningsuppgifter hos en myndighet överbåtas åt juridiska personer – t.ex. bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser – och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning måste ett sådant överbåtande emellertid ha stöd i lag.

Enligt 10 kap. 8 § RF kan en förvaltningsuppgift i vissa fall också överbåtas till ett utländskt eller internationellt organ. Vid en sådan överbåtelse kan det utländska eller internationella organet, till vilket en överbåtelse har skett, fatta beslut i ett enskilt ärende med bindande rättslig verkan i Sverige. Av bestämmelsens första stycke framgår att riksdagen kan överbåta en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift, som inte grundar sig direkt på regeringsformen, till ett icke svenskt organ. Med ”rättskipnings- eller förvaltningsuppgift, som inte grundar sig direkt på regeringsformen” avses enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1984/85:61) sådana uppgifter som principiellt förbehålls svenska organ i regeringsformen men som ”konkret anges

i normer av lägre valör och där tilldelas bestämda myndigheter”.<sup>1</sup> Enligt 10 kap. 8 § första stycket RF kan riksdagen vidare i lag bemyndiga regeringen eller en annan myndighet att i särskilda fall besluta om en överlåtelse av en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift, som inte direkt grundar sig på regeringsformen. En överlåtelse behöver således inte ske direkt genom riksdagens beslut eller genom att riksdagen tar ställning till varje konkret uppgiftsöverföring. Riksdagen kan i stället i lag uppdra åt regeringen eller annan myndighet att besluta om en överlåtelse i det enskilda fallet. Denna möjlighet torde framför allt utnyttjas i de fall då det inte är fråga om ett generellt beslut om överlåtelse av uppgifter av en viss typ utan beslut om utläggning av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall.

Om den uppgift som ska överlåtas till ett utländskt eller internationellt organ innefattar myndighetsutövning föreskrivs det i 10 kap. 8 § andra stycket RF att riksdagen ska besluta om en överlåtelse eller ett bemyndigande i den ordning som anges i 10 kap. 6 § andra stycket RF. Enligt den senare bestämmelsen krävs det då att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för förslaget. Riksdagens beslut i ovan nämnda situationer kan i stället fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, vilket innebär att det t.ex. kan bli aktuellt med en beslutande folkomröstning i frågan.

Det kan konstateras att bestämmelserna i 12 kap. 4 § andra stycket och 10 kap. 8 § RF överlappar varandra såvitt gäller överlämnande av förvaltningsuppgifter till ett företag, om företaget skulle anses utgöra en ”utländsk inrättning”. Uppräkningen i 10 kap. 8 § RF var visserligen knappast avsedd att omfatta privata affärsföretag, eftersom den enligt Grundlagberedningen utformades för att i största möjliga utsträckning beakta ”de skiftande former i vilka det internationella samarbetet bedrivs eller kan komma att bedrivas”.<sup>2</sup> Bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket RF innehåller inte heller någon begränsning i fråga om nationell tillhörighet. När det gäller ett överlämnande av förvaltningsuppgifter åt enskilda individer enligt 12 kap. 4 § andra stycket RF har man i några lagstiftningsärenden funnit att

---

<sup>1</sup> Se prop. 1984/85:61 s. 11 f.

<sup>2</sup> Se SOU 1972:15 s. 187.

detta kan ske även till personer som inte är svenska medborgare.<sup>3</sup> Däremot har man ansett att det inte går att överlämna en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning åt en enskild individ i utlandet utan att också beakta bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF.<sup>4</sup>

### 11.2.2 Uppgifter som omfattar myndighetsutövning

För att en myndighet ska kunna överlämna en eller flera förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning åt en extern aktör krävs som redan nämnts lagstöd (12 kap. 4 § andra stycket RF). Ska överlåtelsen ske till ett utländskt eller ett internationellt organ ska bemyndigandet dessutom ske i den särskilda ordning som stadgas i 10 kap. 6 § andra stycket RF (se 10 kap. 8 § RF). När det gäller innebörden av begreppet myndighetsutövning hänvisas i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90) till de uttalanden som gjordes i denna fråga vid tillkomsten av den äldre förvaltningslagen (1971:290).<sup>5</sup>

I förarbetena till den äldre förvaltningslagen (prop. 1971:30) anför departementschefen att utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut, gynnande eller missgynnande, eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan således förekomma dels i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, dels i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva en viss verksamhet eller beviljande av en social förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till myndigheten. Vid ett missgynnande beslut måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom eller henne. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till myndigheten för att få densamma och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom eller henne. För att myndighetsutövning ska föreligga fordras att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma

<sup>3</sup> Se t.ex. prop. 1987/88:26 s. 14 och 16.

<sup>4</sup> Se prop. 1987/88:3 s. 105–106, 194 och 198.

<sup>5</sup> Prop. 1973:90 s. 397.

om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Ärenden som uteslutande avser råd eller andra oförbindande besked innefattar inte myndighetsutövning. Inte heller är det fråga om myndighetsutövning när en myndighet avger ett yttrande till en annan myndighet. Förvaltningsuppgifter som inte synes innebära myndighetsutövning kan dock vara kopplade till vissa moment som innebär myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas att undervisning ofta är förknippad med betygssättning, som i sin tur innebär myndighetsutövning.<sup>6</sup>

I den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) definieras inte begreppet myndighetsutövning. I förarbetena till den nya lagen (prop. 1985/86:80) anges dock att begreppet i sak har samma innebörd som i den äldre lagen.<sup>7</sup>

Huruvida myndighetsutövning ska avgränsas till enbart själva beslutet eller om handläggningen i ett ärende som innefattar myndighetsutövning också ska anses utgöra en del av myndighetsutövningen framgår inte av förarbetena till regeringsformen eller av juridisk doktrin. Justitieombudsmannen (JO) har emellertid i ett beslut den 4 april 2001 (JO 2001/02 s. 250) – som rörde anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten – tagit ställning i frågan. I sitt beslut slog JO fast att bestämmelsen i nuvarande 12 kap. 4 § andra stycket RF inte kan ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende och att beredningen av och beslutet i ärendet således i princip måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Enligt JO innebär detta att om en förvaltningsuppgift innefattar myndighetsutövning hos en myndighet kan myndigheten, enligt nuvarande 12 kap. 4 § andra stycket RF, inte lägga ut handläggningen av uppgifter till ett privaträttsligt subjekt utan lagstöd. Mot bakgrund av att det i det aktuella ärendet saknades ett sådant lagstöd konstaterade JO att det därför inte heller var möjligt för en kommun att överlämna ett sådant utredningsuppdrag som var aktuellt till ett bolag eller ett annat privaträttsligt subjekt, alldeles oavsett om kommunen behöll huvudansvaret för att uppgiften utförs eller inte.

---

<sup>6</sup> Prop. 1971:30 s. 330 ff.

<sup>7</sup> Prop. 1985/86:80 s. 55.

JO har i senare beslut vidhållit ovanstående ställningstagande, bl.a. i ett beslut den 6 november 2009 (JO 2010/11 s. 288) som rörde en ambassad som hade låtit ett privat serviceföretag motta, kontrollera och vidarebefordra viseringsansökningar. I beslutet konstaterade JO att beslutsfattandet i viseringsärenden är myndighetsutövning. Den handläggning som i det aktuella fallet hade skett hos serviceföretaget hade föregått ambassadens viseringsbeslut och bl.a. syftat till att få fram ett komplett beslutsunderlag. Handläggningen hade vidare inneburit att ingivna handlingar granskats och att kompletteringar begärts från den enskilde. Den handläggning som skett hos serviceföretaget hade således inte inskränkt sig till att besvara allmänna frågor, lämna upplysningar per telefon och tillhandahålla blanketter m.m. JO gjorde därför bedömningen att serviceföretagets åtgärder fick anses innefatta myndighetsutövning. Eftersom förfarandet vid denna tid saknade författningsstöd konstaterade JO att förfarande var rättsstridigt.

### **11.2.3 Upptagande av biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och ansiktsfotografi samt tillfälle till DNA-analys**

#### **Bestämmelser till skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp**

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Det skydd som avses i 2 kap. 6 § RF kan endast begränsas genom lag (2 kap. 20–25 §§ RF). Upptagande av fingeravtryck har i tidigare lagstiftningsarbete ansetts innefatta ett intrång i den personliga och kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 6 § RF. Upptagande av biometri i form av digitalt fotografi har emellertid inte ansetts åtnjuta skydd enligt sist nämnda lagrum.<sup>8</sup>

Skyddet i 2 kap. 6 § RF omfattar såväl svenska medborgare som utlänningar som är bosatta här om något annat inte uttryckligen framgår. Upptagningen av biometriska kännetecken med anledning av en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd sker inte sällan utanför riket. I dessa fall aktualiseras inte skyddet för den personliga och kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 6 § RF. När upptag-

---

<sup>8</sup> SOU 1975:75 s. 358 f. och prop. 2010/11:123 s. 12.

ning av biometriska kännetecken sker inom Sveriges gränser åtnjuter emellertid utlänningen skydd enligt sistnämnda lagrum om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.<sup>9</sup>

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller konventionen som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § RF följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Av artikel 8 i Europakonventionen framgår dels att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (punkten 1), dels att denna rättighet inte får inskränkas av offentlig myndighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (punkten 2). I artikel 8 behandlas skyddet för den personliga integriteten i de fall en kränkning av denna inte är en sådan allvarlig kränkning att den omfattas av artikel 3, som avser skydd mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling. Såsom exempel på ingrepp som faller in under artikel 8 är blodprovstagning i samband med nykterhetskontroll vid bilkörning.<sup>10</sup> Rätten enligt artikel 8 inbegriper även ett skydd mot att bli fotograferad.<sup>11</sup> Likaså torde upptagning av fingeravtryck omfattas av skyddet enligt artikel 8.<sup>12</sup>

## Biometri för uppehållstillståndskort

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 4.8 ska bevis om uppehållstillstånd utfärdas i form av en sådan handling som avses i rådets förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland ([EG] nr 380/2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002). Enligt artikel 4 a i EG-förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd ska uppehållstillståndet innefatta ett lagringsmedium som inne-

---

<sup>9</sup> SOU 2009:91 s. 43.

<sup>10</sup> Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, femte upplagan, 2015, s. 371 ff.

<sup>11</sup> Danelius, a. a. s. 372.

<sup>12</sup> Prop. 2010/11:123 s. 12.

håller ansiktsbild och två fingeravtryck av innehavaren. Enligt artikel 4 b ska medlemsstaterna för detta ändamål samla in biometriska kännetecken bestående av ett ansiktsfotografi och två fingeravtryck från tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd. Förfarandet ska fastställas i enlighet med de nationella rutinerna i den berörda medlemsstaten och med de säkerhetsföreskrifter som fastställs i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Bestämmelserna i EG-förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd gäller som lag i Sverige. I EG-förordningen anges inte uttryckligen att personer som söker uppehållstillstånd ska lämna biometriska uppgifter eller att behöriga myndigheter i medlemsstaterna får ta upp sådana uppgifter. Vid införandet av biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort (prop. 2010/11:123) anförde regeringen att det skulle kunna hävdas att EU-förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd utgör ett tillräckligt rättsligt stöd för att fotografera eller ta den sökandens fingeravtryck för utfärdandet av uppehållstillståndskort. Med hänsyn till att EU-bestämmelserna är ganska allmänt utformade ansåg regeringen emellertid att EU-förordningen borde kompletteras med föreskrifter i UtlL.<sup>13</sup> Bestämmelser om uppehållstillståndskorten infördes därför i UtlL och UtlF år 2011. I 4 kap. 22 § UtlF anges t.ex. att ett bevis om uppehållstillstånd ska utfärdas i form av en sådan handling som avses i rådets förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd. Av 9 kap. 8 a § UtlL följer vidare att en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Enligt samma bestämmelse gäller skyldigheten även när ett uppehållstillståndskort ska utfärdas av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd, t.ex. då ett tidigare utfärdat kort förkommit.

---

<sup>13</sup> Prop. 2010/11:123 s. 13.



## Tillfälle till DNA-analys

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 8.2.2 ska Migrationsverket enligt 13 kap. 15 § UtlL i vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ge den sökande och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd avseende det biologiska släktskap som åberopas. Ett sådant erbjudande ska lämnas om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas och det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger. Bestämmelsen om DNA-analys är i första hand avsedd att underlätta familjeåterförening mellan minderåriga barn och deras föräldrar, men är tillämplig även i andra anknytningsärenden där biologiskt släktskap åberopas. Om Migrationsverket bedömer att ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd ska avslås av andra skäl än otillräcklig bevisning av släktskapet, behöver emellertid inte tillfälle till DNA-analys ges.

DNA-analysen är frivillig. Ett samtycke som lämnas utan tillräcklig insikt i vad samtycket innebär eller till följd av att den enskilde upplever sig sakna en reell möjlighet att vägra lämna samtycke anses inte vara ett frivilligt samtycke. Den sökande ska därför alltid informeras om syftet med DNA-analysen. Motsvarande information ska lämnas till referenspersonen i Sverige. Den sökande och referenspersonen kan därefter samtycka till att en DNA-analys görs och att resultatet av analysen används i ärendet om uppehållstillstånd. Någon skyldighet för den sökande eller referenspersonen att medverka till en provtagning finns inte. Samtycket lämnas i ett särskilt formulär. I och med att provtagningen är frivillig torde den inte utgöra ett sådant intrång i den personliga integriteten som kräver stöd i lag.

## 11.3 Upphandlingsfrågor

### 11.3.1 Allmänt om offentlig upphandling

När upphandlande myndigheter och enheter, exempelvis statliga myndigheter, kommuner, landsting och vissa offentligt ägda bolag avser att ingå avtal med en leverantör om köp av varor, tjänster eller byggtreprenader ska de som huvudregel genomföra en offentlig upphandling. En offentlig upphandling genomförs huvudsakligen i

form av ett annonserat anbuds förfarande. Det finns även olika undantag i upphandlingsregelverket där ett annonserat förfarande inte krävs. De inköp som avser enklare varor eller tjänster, med liten variation i kvalitativa egenskaper bland anbudsgivare, är priset ofta avgörande för vem som vinner upphandlingen. I de fall upphandlande myndigheter gör inköp baserat på tilldelningsgrunden lägsta pris säkerställs kvaliteten på varan eller tjänsten genom att kräva en viss miniminivå, i form av ska-krav, på både anbudsgivarnas kapacitet och på kontrakt föremålet. I vissa upphandlingar spelar emellertid inte bara priset roll utan även kvaliteten på varan, tjänsten eller byggtreprenaden har en avgörande roll vid kontraktets utförande. I dessa fall tillmäts andra faktorer, än endast ekonomiska faktorer, betydelse vid tilldelning av kontrakt. Faktorerna kan exempelvis utgöras av olika kvalitetsaspekter, miljö- och sociala hänsyn och andra faktorer som kan påverka kontraktets fullgörande.

Bestämmelser om hur en offentlig upphandling ska genomföras regleras bl.a. i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader (2 kap. 13 § LOU). Det svenska upphandlingsregelverket har sin grund i EU-rätten och syftar bl.a. till att främja en fri rörlighet av varor, tjänster och byggtreprenader, främja en kostnadseffektiv användning av skattemedel och underlätta för mindre leverantörer att göra affärer med det offentliga. Vid all upphandling ska de upphandlande myndigheterna tillämpa de allmänna EU-rättsliga principerna (se 1 kap. 9 § LOU). Dessa principer innebär bl.a. att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. De upphandlande myndigheterna ska också genomföra upphandlingar på ett öppet och förutsebart sätt. Myndigheterna ska dessutom ta hänsyn till principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

I LOU görs en åtskillnad mellan ett tjänstekontrakt och ett tjänstekoncessionsavtal. Tjänstekoncessioner faller emellertid utanför LOU:s tillämpningsområde. Med tjänstekontrakt avses enligt 2 kap. 18 § första stycket LOU ett kontrakt som gäller utförande av vissa tjänster. En tjänstekoncession är enligt 2 kap. 17 § LOU ett

kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt men som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av en rätt att utnyttja tjänsten. Det senare innebär att tjänsteleverantören tar på sig en betydande del av verksamhetsrisken. Med risk avses i detta sammanhang bland annat risken att bli utsatt för konkurrens, risken för bristande efterfrågan och risken för att intäkterna inte ska täcka verksamhetens samtliga kostnader. Vidare beaktas också om leverantören kommer bära risken för ansvar för eventuella skador. Ett typexempel på tjänstekoncession är när ett privat parkeringsbolag tar på sig ansvaret att bevaka vissa kommunalt ägda parkeringsplatser mot att få lyfta de parkeringsavgifter som kunden betalar.<sup>14</sup>

Den 4 juni 2015 beslutade regeringen om lagrådsremissen ”Nytt regelverk om upphandling”. Lagrådsremissen innehåller förslag till en ny lag om offentlig upphandling och en ny lag om upphandling inom försörjningssektorerna. Vidare innehåller lagrådsremissen förslag till en lag om upphandling av koncessioner. I dag finns inget regelverket för upphandling av koncessioner. De nya upphandlingslagarna skulle ha varit implementerade i svensk rätt senast den 18 april 2016, men arbetet med detta har försenats. I stället förväntas de träda i kraft den 1 januari 2017. Den föreslagna lagen om upphandling av koncessioner innehåller bestämmelser om allmänna principer för upphandling motsvarande de i LOU. Genom den föreslagna lagen om upphandling av koncessioner genomförs Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

### 11.3.2 Särskilt om tjänstekoncession

Den föreslagna lagen om upphandling av koncessioner gäller för koncessioner som görs av upphandlande myndigheter och enheter (2 kap. 1 § första stycket i den föreslagna lagen). Med tjänstekoncession avses enligt 1 kap. 14 § i den föreslagna lagen ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter anförtrot tillhandahållande och förvaltning av tjänster som inte avser utförande av byggentreprenad till en

---

<sup>14</sup> Se SOU 2014:69 s. 108 och 109.

eller flera leverantörer, där ersättningen för tjänsterna utgörs antingen av enbart rätten att utnyttja de tjänster som är föremål för kontraktet eller av dels en sådan rätt, dels betalning. Med andra ord avses med tjänstekoncession ett kontrakt enligt vilket ett företag åtar sig att ansvara för en verksamhet mot ersättning i form av antingen en rätt att ta betalt av allmänheten för allmänhetens utnyttjande av de tjänster som företaget producerar, eller också en sådan rätt i kombination med betalningar från den upphandlande myndigheten. Som utredningen redogjort för ovan innebär en tjänstekoncession bl.a. att leverantören tar på sig en betydande del av verksamhetsrisken.

Som uttryckligen anges i den föreslagna lagens definition av tjänstekoncession kan nyttjanderätten kombineras med betalning från den upphandlande myndigheten eller enheten. En sådan ersättning kan lämnas på olika sätt, t.ex. i form av garantibelopp eller ett belopp som är knutet till nyttjandegraden. Det väsentliga är att betalningen inte är utformad på ett sådant sätt att leverantören ges en garanti att få ersättning för de investeringar som görs och de kostnader som uppstår under fullgörandet.

Flertalet bestämmelser i den föreslagna lagen är endast tillämpliga om värdet på en koncession överstiger ett visst tröskelvärde (2 kap. 1 § andra stycket 1 i den föreslagna lagen). Tröskelvärdet är detsamma oavsett om det är en upphandlande myndighet eller en upphandlande enhet som tilldelar koncessionen.

## 11.4 Utredningens sammanfattande bedömning

**Bedömning:** En ordning som tillåter en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kräver lagstöd. Det finns i dag inte några sådana bestämmelser. Eftersom de företag som för närvarande kan bli aktuella vid en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är utländska utgår utredningen ifrån att en lag som möjliggör en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd måste antas av riksdagen med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

**Skälen för bedömningen:** Enligt utredningens direktiv ska utredningen bl.a. undersöka de rättsliga förutsättningarna för att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. I dag saknar ett sådant samarbete stöd i lag. Att ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd innefattar myndighetsutövning hos de beslutsfattande myndigheterna såsom Migrationsverket torde det inte råda något tvivel om. De förvaltningsuppgifter som kan bli aktuella att lägga ut på en extern tjänsteleverantör i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd har inte i sig karaktär av myndighetsutövning. JO har dock i ett beslut den 4 april 2001 uttalat att bestämmelsen i nuvarande 12 kap. 4 § RF tar sikte på hela handläggningen av ett ärende och att beredningen och beslutet i ärendet i princip måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. JO har vidare i ett beslut den 6 november 2009 konstaterat att ett beslutsfattande i ett viseringsärende är myndighetsutövning och att även uppgifter såsom att motta, kontrollera och vidarebefordra viseringsansökningar får anses innefatta myndighetsutövning. Utredningen utgår därför från att en utläggning av motsvarande uppgifter i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör också kräver lagstöd.

Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas handläggning i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd regleras främst i UtlL, UtlF och Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS). Uppgifterna grundar sig således inte direkt på RF utan på bestämmelser av lägre valör, varför bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF skulle kunna vara tillämplig vid en utläggning i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. De företag som för närvarande erbjuder sådana tjänster som nu är aktuella har inte sitt säte eller sin registrering i Sverige. Vid ett beslut om utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kan det därför finnas anledning att ta ställning till om det är 12 kap. 4 § eller 10 kap. 8 § RF som ska tillämpas. Det kan konstateras att bestämmelserna i 12 kap. 4 § andra stycket och 10 kap. 8 § RF överlappar varandra såvitt gäller ett överlämnande av förvaltningsuppgifter till ett företag, om företaget skulle anses utgöra en "utländsk inrättning". Uppräkningen i 10 kap. 8 § RF var visserligen knappast avsedd att omfatta privata affärsföretag, eftersom den enligt Grundlagberedningen utformades för att i största möjliga utsträckning beakta "de skiftande for-

mer i vilka det internationella samarbetet bedrivs eller kan komma att bedrivas”. Bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket RF innehåller inte heller någon begränsning i fråga om nationell tillhörighet. När det gäller överlämnande av förvaltningsuppgifter åt enskilda individer enligt 12 kap. 4 § andra stycket RF har man i några lagstiftningsärenden funnit att detta kan ske även till personer som inte är svenska medborgare. Däremot har man ansett att det inte går att överlämna en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning åt enskild individ i utlandet utan att också beakta bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF. Av det senare torde också följa att en utläggning till en juridisk person i utlandet inte är möjlig att genomföra utan att beakta bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF. Eftersom de företag som för närvarande kan bli aktuella vid en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om upphålls- och arbetstillstånd är utländska utgår utredningen från att det är bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF som ska tillämpas. En lag som möjliggör en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd måste därmed antas av riksdagen med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Vilken upphandlingslagstiftning som ska tillämpas vid en eventuell upphandling av tjänster från en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kommer att bero på hur man väljer att utforma avtalet.

## 12 Är det lämpligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd?

### 12.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera de konsekvenser som kan följa av en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör i utlandet och också ta ställning till om en sådan utläggning är lämplig. En utläggning av verksamhet – som handlar om att låta en extern aktör ta hand om en verksamhet, funktion eller process som tidigare legat inom den egna organisationen – är ett växande fenomen såväl globalt som i Sverige. En korrekt utförd utläggning kan vara ett viktigt medel för att åstadkomma dels en ökad service till de som brukar tjänsterna, dels lägre kostnader för verksamheten. En utläggning kan också vara ett medel för att öka flexibiliteten i verksamheten. Privata utförare kan många gånger också bidra med ny kunskap och nya arbetssätt som i sin tur kan medföra en högre kvalitet och att ytterligare tjänster kan erbjudas brukarna. Samtidigt kan det finnas vissa risker sammankopplade med utläggning av en verksamhet. Innan en myndighet lägger ut vissa uppgifter på en privat utförare måste myndigheten bl.a. noga överväga de säkerhetsrisker som en sådan utläggning kan innebära. Vid en utläggning till ett utländskt företag måste myndigheten dessutom beakta att svensk lagstiftning inte gäller utomlands och att möjligheterna till en fullgod säkerhetsprövning av företagets personal är begränsade. Även möjligheterna att utföra tillsyn och genomföra kontroller begränsas. Som exempel kan nämnas att en utläggning av underhåll,

drift, utveckling och support av en myndighets it-system torde ställa höga krav på myndighetens säkerhetsanalys, säkerhetsskyddsarbete och på förmågan att ställa krav på leverantören.

I detta kapitel redogör utredningen för de behov av en utläggning av vissa uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd som kan tänkas föreligga vid de olika utlandsmyndigheterna och vilka konsekvenser en sådan utläggning skulle kunna få, t.ex. ifråga om servicegrad, kvaliteten, rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten. Avslutningsvis redogör utredningen för vår bedömning av om det är lämpligt med en sådan utläggning och de förslag som denna bedömning föranleder.

## 12.2 Behovet av en utläggning vid de enskilda utlandsmyndigheterna

Migrationsärenden handläggs vid ett 60-tal utlandsmyndigheter och sysselsätter drygt 200 årsarbetskrafter. Utlandsmyndigheterna bistår Migrationsverket i cirka 70 000 ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd per år. Dessutom handlägger och beslutar utlandsmyndigheterna i cirka 200 000 viseringsärenden per år. För utrikesförvaltningen innebär utlandsmyndigheternas arbete med att ta emot ansökningar, deras ansvar för delar av utredningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd och att besvara förfrågningar redan i dag betydande administrativa, resursmässiga och även säkerhetsmässiga utmaningar. Med hänsyn till den migrantsituation som i dag råder i världen har fler personer än någonsin tidigare sökt asyl i Sverige. Detta kan komma att leda till en kraftig ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd för asylsökande, vilket i sin tur kan leda till en kraftig ökning av antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Regeringens förslag till en tidsbegränsad lag innehåller dock bestämmelser som är avsedda att begränsa möjligheten till uppehållstillstånd på grund av anknytning (se avsnitt 4.4).

Utlandsmyndigheterna är inte dimensionerade för att ta emot dagens stora strömmar av enskilda sökande. I takt med de senaste årens utveckling av informations- och kommunikationsteknik lämnas en allt större andel av ansökningarna i uppehålls- och arbetstillståndsärenden in elektroniskt till Migrationsverket. Även om en sökande ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd elektroniskt



måste han eller hon många gånger ändå besöka en utlandsmyndighet för att t.ex. visa handlingar i original, lämna biometriska uppgifter eller låta sig intervjuas (se närmare i kapitel 8). För de sökande kan dessa besök vara förenade med långa, dyra och ibland även farliga resor.

Omvärldsfaktorer gör dessutom att behoven av service i migrationsärenden ständigt förändras, t.ex. i fråga om var i världen efterfrågan finns och antalet sökande. Antalet ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd skiljer sig således åt dels mellan de olika utlandsmyndigheterna, dels över tid. Behovet av att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kan därför variera både geografiskt och över tid. Fluktuationer och ett stort antal ansökningar vid en enskild utlandsmyndighet är något som talar för en utläggning eftersom det påverkar utlandsmyndighetens möjlighet att erbjuda god service t.ex. i form av korta väntetider eller goda väntutrymmen. En utlandsmyndighet med ett stort antal ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd har av förklarliga skäl normalt sett mer att vinna på en eventuell utläggning än en utlandsmyndighet med få ansökningar. På samma sätt har en utlandsmyndighet med många besökare normalt mer att vinna på en utläggning än en utlandsmyndighet med få besökare. Antalet besökare på en utlandsmyndighet torde främst bero på antalet sökande, men påverkas också av i vilken mån utredningen i ärendena kräver personliga besök på myndigheten.

Behovet av en utläggning påverkas också av lokala och geografiska förhållanden i de länder som utlandsmyndigheterna är belägna. Som exempel kan nämnas att det på grund av ut- eller inresebestämmelser, långa avstånd, dåliga kommunikationer, kostnader för resor eller säkerhetsrisker i vissa länder kan vara svårt för de sökande att ta sig till en svensk utlandsmyndighet. Även inom ett land kan det vara kostsamt eller förenat med besvär att ta sig till en svensk utlandsmyndighet. En tjänsteleverantör kan däremot ha verksamhet på flera orter i ett och samma land, vilket skulle vara till gagn för de sökande.

I vissa länder är det politiska läget och skyddet för den personliga integriteten sådant att en utläggning i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en privat aktör inte är aktuell, även med hänsyn till de fördelar som ett sådant samarbete i övrigt skulle kunna medföra. Frågan om en utläggning av en enskild utlandsmyndig-

hets uppgifter är lämplig eller inte, får i det enskilda fallet således avgöras efter en avvägning utifrån omständigheter som t.ex. ansökningsvolym, fluktuationer i antalet sökande, lokala och geografiska förutsättningar och olika säkerhetsaspekter.

### 12.3 En utläggnings konsekvenser för servicen

**Bedömning:** För en sökande bör en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kunna leda till en ökad tillgänglighets- och servicenivå. För utlandsmyndigheterna kan ett samarbete med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd utgöra en lösning på de problem med lokaler, service och säkerhet som följer av ett stort antal sökande av uppehålls- och arbetstillstånd på vissa svenska utlandsmyndigheter, liksom de fluktuationer i antalet ärenden som kan förekomma.

**Skälen för bedömningen:** Ett viktigt skäl till en eventuell utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör är att öka tillgängligheten och servicegraden för de sökande. Utlandsmyndigheterna är i allmänhet inte lokalmässigt eller personellt rustade för ett stort antal sökande av uppehålls- och arbetstillstånd eller visering, vilket påverkar möjligheterna att erbjuda god service t.ex. i form av tillgänglighet, korta väntetider och goda väntutrymmen. Omvärldsfaktorer gör dessutom att behoven förändras över tid, t.ex. i fråga om var i världen de sökande finns och antalet ansökningar som kommer in till respektive utlandsmyndighet. Det är kostsamt för utrikesförvaltningen att möta dessa fluktuationer och ibland är det inte ens möjligt. Inte minst kan lokalerna – och möjligheterna att utöka lokalerna – utgöra en begränsning.

För den sökande skulle en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör innebära en ökad tillgänglighets- och servicenivå, då en extern tjänsteleverantör skulle kunna erbjuda generösare öppettider, välbelägna lokaler, en annan geografisk spridning av sina kontor och kortare väntetider jämfört med utlandsmyndig-

heterna. Även i övrigt skulle ett sådant samarbete kunna innebära en ökad service för de sökande eftersom den externa tjänsteleverantören skulle kunna erbjuda ett flertal assisterande och tekniska lösningar som t.ex. mobila lösningar och faciliteter för intervjuer via video. Sådana tjänster utförs redan i dag av externa tjänsteleverantörer på uppdrag av andra stater.

De ovan nämnda begränsningarna hos vissa utlandmyndigheter kan leda till långa väntetider för de sökande. Om en ansökan i stället lämnas in och till viss del hanteras av en tjänsteleverantör, kan utlandsmyndigheterna fokusera sina resurser på de uppgifter som utlandsmyndigheterna fortfarande utför. På så sätt skulle väntetiderna på de utlandsmyndigheter som dras med långa väntetider kunna kortas. Enligt uppgift från Migrationsverket är den beräknade handläggningstiden vid en förstagångsansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning upp till 21 månader. Vid en förstagångsansökan om arbets- och uppehållstillstånd på grund av arbete är den beräknade handläggningstiden i stället mellan cirka två månader och mer än fem månader. Merparten av handläggningstiden torde emellertid främst hänföra sig till Migrationsverkets handläggning av ärendena, men väntetider finns även vid utlandsmyndigheterna, framför allt i ärenden om anknytning. Det handlar bl.a. om väntetid för att få lämna in en pappersansökan, vilken kan variera från någon vecka till någon månad. Det rör sig också i de flesta fall om väntetid för att få genomföra en utredning i ett anknytningsärende. I dagsläget är denna väntetid alltifrån några veckor till sex–åtta månader, beroende på en rad omständigheter. De längre väntetiderna finns framför allt i Syriens närområde. Med hänsyn till den migrantsituation som i dag råder i Europa och den kraftiga ökningen av antalet asylsökande, finns det faktorer som talar för att också antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning kommer öka kraftigt de kommande åren. Migrationsverket bedömde i februari 2016 att det under år 2018 och 2019 kommer att komma in cirka 70 250 respektive 74 400 förstagångsansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning, vilket får jämföras med att det under år 2014 kom in cirka 62 700 ansökningar av det slaget. Även antalet ansökningar om arbetstillstånd förväntas öka de kommande åren – om än i något mindre utsträckning – från cirka 32 500 ansökningar år 2014 till cirka 37 500 årligen under åren 2016 till 2019. Den förväntade ökningen av antalet ansökningar om

uppehålls- och arbetstillstånd kommer således innebära en ytterligare belastning på de redan hårt ansträngda utlandsmyndigheterna om inga åtgärder vidtas, vilket i sin tur skulle kunna leda till längre handläggningstider hos dessa myndigheter. Regeringens förslag till en tidsbegränsad lag innehåller bestämmelser som kan komma att begränsa möjligheten till uppehållstillstånd i vissa fall (se avsnitt 4.4). Antas lagen skulle den kunna innebära att ökningen av antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning inte blir så stor som man tidigare bedömt. Det är emellertid ännu allt för tidigt för att man med säkerhet kan uttala sig om de konsekvenser som den föreslagna lagen kan komma att få.

Genom att lägga ut en del förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör skulle utrikesförvaltningen ges bättre förutsättningar att hantera uppehållstillståndsärenden på grund av anknytning, vilket blir än viktigare om antalet ökar. För utlandsmyndigheterna skulle ett samarbete med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd också kunna vara en lösning på de ordnings- och säkerhetsproblem som kan följa med en tillströmning av ett stort antal människor till besökslokaler med otillräckliga ytor och mottagningskapacitet i övrigt. Ett sådant samarbete skulle också kunna bidra till att lösa de svårigheter som kan finnas med att anpassa lokalernas storlek utifrån förändringar av antalet anställda vid myndigheten och upprätthållandet av en god fysisk arbetsmiljö. Utlandsmyndigheternas lokaler är inte alltid möjliga att anpassa till ett ändrat antal besökare och anställda, varken uppåt eller neråt, och dessutom snabbt. Att bygga om tar tid och är förenat med kostnader och ibland omständliga procedurer för bygglov. Att få fram nya lokaler som möter utrikesförvaltningens krav är än mer omständligt, tidskrävande och kostsamt. Ibland finns inga lämpliga lokaler att tillgå och ett byte av lokaler kan ibland även försvåras av redan ingångna avtal.

Att ha en flexibel utrikesförvaltning som snabbt kan möta de variationer som ligger i migrationens natur, är därför praktiskt svårt och kostsamt. Kravet på ett eller flera personliga besök i samband med en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd innebär att en ansökan försvåras i länder där Sverige inte har någon representation eller där utlandsmyndigheten i fråga inte handlägger migrationsärenden och från vilka det är svårt att ta sig till en svensk beskick-

ning t.ex. på grund av ut- eller inresebestämmelser, långa avstånd, dåliga kommunikationer, kostnader för resor eller säkerhetsrisker. Även inom ett land kan det vara kostsamt eller förenat med besvär att ta sig till en svensk utlandsmyndighet. En tjänsteleverantör kan däremot ha verksamhet på flera orter i ett och samma land. Den kan även svara för särskilda lokaler och videoutrustning för distansintervjuer med sökande, vilket särskilt skulle öka servicen till sökande som befinner sig långt från en svensk utlandsmyndighet. Tjänsteleverantören kan också svara för t.ex. kundtjänst för allmän information och tidbokningssystem. Genom att lägga ut en del förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kan därför en rad svårigheter hanteras och servicen öka. Färre besök bidrar också till förbättrad säkerhet för personal och andra på utlandsmyndigheten.

## 12.4 En utläggnings konsekvenser för kvaliteten och effektiviteten

**Bedömning:** En utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör skulle kunna bidra till att ansökningarna får en högre kvalitet när de når utlandsmyndigheterna, än de har i dag. Detta är något som i sin tur bl.a. skulle kunna minska behovet av kompletteringar. Dessutom kan utlandsmyndigheternas resurser användas effektivare, vilket kan korta deras handläggningstider.

**Skälen för bedömningen:** En förutsättning för att myndigheter ska kunna fatta riktiga och rättssäkra beslut är att de har ett fullgott utredningsunderlag. Får en myndighet initialt en fullständig ansökan innebär det att hanteringen av ärendet kan ske effektivt utan onödiga kompletteringar och andra störningar. Vid samtal med företrädare för Migrationsverket och anställda vid utlandsmyndigheterna har det framkommit att det är vanligt att ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd inte är kompletta när de lämnas in, dvs. att bilagor saknas eller är ofullständiga. Såväl utlandsmyndigheterna som Migrationsverket får därför lägga tid på att begära in kompletteringar, vilket förlänger handläggningstiden, medför onödiga kostnader samt orsakar besvär för de sökande. En högre och jäm-

nare kvalitet i ansökan redan vid ansökningstillfället skulle således bidra till att skapa en snabbare och effektivare ärendehantering.

Ett samarbete med en tjänsteleverantör bör öka förutsättningarna för att en ansökan är komplett när den når myndigheten eftersom tjänsteleverantören kan avsätta mer tid och resurser för att lämna information i enlighet med utlandsmyndighetens anvisningar till de sökande om vad en ansökan kräver i form av bilagor, kontrollera att kraven är uppfyllda samt rekommendera den sökande att göra en eventuell komplettering innan tjänsteföretaget tar emot ansökan och översänder den till myndigheten. I likhet med samarbetet på viseringsområdet bör dock tjänsteleverantören även ta emot och översända en ofullständig ansökan, om den sökande så begär. Huvudalternativet till ett samarbete med en extern tjänsteleverantör torde i dag många gånger annars vara att den sökande får göra en webbansökan på egen hand.

Vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan individuella skillnader göra det svårt att avgöra vilka bilagor som krävs i det enskilda fallet, men det finns ändå ett stort utrymme för att förbättra ansökningarnas kvalitet, vilket tjänsteleverantörens vägledning kan bidra till. I dag finns det i flera länder dessutom en marknad för så kallade agenter som åtar sig att fylla i ansökningar om uppehållstillstånd eller visering mot ersättning, en tjänst som inte sällan används av den som inte är läs- och skrivkundig, inte kan engelska eller överhuvudtaget är osäker på vilka krav som ställs på en ansökan. De så kallade agenterna befinner sig ofta direkt utanför utlandsmyndigheterna och kan vara oseriösa, ge de sökande vilseledande information och orsaka störningar. Eftersom ett samarbete med en tjänsteleverantör medför färre besökare till utlandsmyndigheten, minskar också "agenternas" marknad utanför lokalerna och de åtföljande störningarna. Så kallade agenter kan också finnas utanför tjänsteleverantörernas lokaler. En tjänsteleverantör kan dock på ett annat sätt "konkurrera" med agenterna och erbjuda motsvarande service. Det senare är ett bättre alternativ, eftersom tjänsteleverantörens verksamhet sker under former som de svenska myndigheterna kan övervaka och tillföra kompetens.

Sverige har sedan år 2010 utnyttjat möjligheten att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i viseringsärenden till en extern tjänsteleverantör. Erfarenheterna är överlag positiva, men de visar också att ett samarbete med en extern part för med sig nya arbetsuppgifter

(se vidare i avsnitt 16.4). Utlandsmyndigheterna måste t.ex. avsätta tid för att utbilda tjänsteföretagets anställda och utöva tillsyn. En utläggning kräver också fortlöpande kontroller av de uppgifter tjänsteleverantören utfört. Vid behov måste utlandsmyndigheterna även vidta korrigeringar och påtala brister. Trots dessa tillkommande uppgifter väger fördelarna sammantaget över i de fall man har valt att samarbeta med en extern tjänsteleverantör.

Tjänsteleverantörerna har avtal och samarbetar med en rad stater vilket stimulerar och skapar ekonomiska förutsättningar för utveckling av nya tjänster. I samarbetet på viseringsområdet ansvarar t.ex. tjänsteleverantören för att utveckla it-stöd för att registrera och elektroniskt överföra en ansökan till utlandsmyndigheten, i enlighet med Migrationsverkets krav. De svarar också för att skanna alla handlingar, vilket ger Migrationsverket möjligheter att ställa krav på format och kvalitet, något som i sin tur underlättar elektronisk handläggning och i förlängningen elektronisk arkivering.

Utredningen drar därför slutsatsen att det vid en utläggning av en del förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör finns förutsättningar för att öka kvaliteten och effektiviteten i dessa ärenden. Ett minskat behov av kompletteringar och kortare handläggningstider skulle gagna såväl de sökande som utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Sammantaget kan ett samarbete med en tjänsteleverantör frigöra resurser på utlandsmyndigheterna för att hantera de uppgifter i migrationsärendena som kvarstår hos myndigheterna, vilket också skulle kunna bidra till kortare väntetider. Där det är lämpligt kan frigjord tid i stället användas för andra uppgifter som skulle komma utlandsmyndigheternas brukare till godo alternativt skulle resurserna kunna minskas.

## 12.5 En utläggnings konsekvenser för garantierna för rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten

### 12.5.1 Serviceskyldigheten

**Bedömning:** Vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kommer förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om serviceskyldighet inte att vara tillämpliga på tjänsteleverantörens verksamhet. Detta eftersom en extern tjänsteleverantör utgör ett privaträttsligt subjekt och inte en myndighet. Den grad av serviceskyldighet som vid en utläggning bör ställas på en extern tjänsteleverantör får i stället regleras i avtal.

**Skälen för bedömningen:** I förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om hur en förvaltningsmyndighet ska handlägga ett ärende. Förvaltningslagen är tillämplig på en mycket stor del av den offentliga förvaltningen. Förvaltningslagens främsta syfte är att värna medborgarnas rättssäkerhet när de har med myndigheter att göra och att säkerställa myndigheternas service till allmänheten.

Enligt 4 § förvaltningslagen ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Det kan t.ex. handla om att ge en anvisning om hur man bör utforma en ansökan eller fylla i en blankett. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom eller henne till rätta. Skyldigheten att lämna upplysningar gäller mot såväl enskilda fysiska och juridiska personer som massmedia. Skyldigheten att lämna upplysningar är emellertid inte obegränsad. Hjälp ska i stället lämnas i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Förvaltningslagen gäller inte för en extern tjänsteleverantör eftersom denne inte är en myndighet utan ett privaträttsligt subjekt. Av detta följer bl.a. att förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet inte blir tillämpliga på en tjänsteleverantörs verksamhet vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Den grad av serviceskyldighet som bör



ställas på en extern tjänsteleverantör får vid en utläggning i stället regleras i avtal. Härigenom kan man enligt utredningens mening uppnå en tillräcklig servicenivå även vid en utläggning.

### 12.5.2 Offentlighetsprincipen

**Bedömning:** Offentlighetsprincipen är inte tillämplig hos en tjänsteleverantör vid en utläggning av förvaltningsuppgifter till denne, eftersom tjänsteleverantören är ett privaträttsligt subjekt. Vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör bör handlingar och övrigt utredningsunderlag därför endast förvaras tillfälligt hos tjänsteleverantören, för att sedan överlämnas till Migrationsverket eller en utlandsmyndighet hos vilka offentlighetsprincipen är tillämplig.

**Skälen för bedömningen:** Offentlighetsprincipen innebär ett grundläggande krav på öppenhet i princip all statlig verksamhet. I första hand förknippas offentlighetsprincipen med den i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen fastlagda grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Enligt denna grundsats ska varje medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Rätten att ta del av allmänna handlingar har till syfte att vara en garanti för rättssäkerhet och för effektiviteten i förvaltningen och i folkstyret. Verksamhet som bedrivs av en privat utförare omfattas inte av offentlighetsprincipen. Enskilda och massmedia har således ingen rätt att begära ut uppgifter från en privat utförare. Den arbetsrättsliga lojalitetsplikten och bestämmelser till skydd för företagshemligheter kan tvärtom ställa krav på de anställda i privata företag att inte lämna ut information och handlingar som begärs av enskilda eller massmedia.

Vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd blir offentlighetsprincipen således inte tillämplig hos tjänsteleverantören. Eftersom en tjänsteleverantör är ett självständigt rättssubjekt har inte heller Utrikesdepartementet, Migrationsverket eller utlandsmyndigheterna någon rätt att lägga sig i leverantörens verksamhet, om det inte uttryckligen anges i avtal. Utgångspunkten är således att tjänsteleverantören själv hanterar frågor från enskilda och massmedia om att få ut handlingar.

Önskas en annan ordning får det regleras i avtal mellan Utrikesdepartementet, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna å ena sidan och tjänsteleverantören å andra sidan. Vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör de handlingar och övrigt utredningsunderlag som hanteras av tjänsteleverantören endast förvaras tillfälligt hos tjänsteleverantören, för att sedan överlämnas till Migrationsverket eller utlandsmyndigheterna hos vilka offentlighetsprincipen är tillämplig.

### 12.5.3 Sekretess och tystnadsplikt

**Bedömning:** Sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller inte hos privaträttsliga subjekt, såsom en extern tjänsteleverantör. För att åstadkomma sekretess för de uppgifter som vid en utläggning kan förekomma i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd hos en extern tjänsteleverantör måste man i stället avtala om tystnadsplikt. Endast den som bryter mot tystnadsplikten enligt OSL eller annan svensk författning kan straffas för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt, varför skyddet för uppgifter i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd skulle se annorlunda ut hos en extern tjänsteleverantör än hos de handläggande myndigheterna. Detta är något som får beaktas när man fattar beslut om en eventuell utläggning.

**Skälen för bedömningen:** Bestämmelser om sekretess hos myndigheter finns bl.a. i OSL. Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (2 kap. 1 § OSL). Förbud att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift gäller för den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd. Ovanstående tystnadsplikt gäller också för den person som på grund av sin anställning eller sitt uppdrag hos myndigheten, på grund av hans eller hennes tjänsteplikt eller på en annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och i det sammanhanget har fått kännedom om uppgiften. Ett åsidosättande av sekretessen enligt OSL kan föranleda ansvar enligt bestämmelserna i

20 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken (BrB) om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt (se vidare i avsnitt 12.5.7).

De uppgifter som förekommer i ett migrationsärende kan många gånger vara känsliga. Detta gäller särskilt i de ärenden där en sökande ansöker om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en person som har beviljats asyl här. I 21 kap. 5 § OSL och 37 kap. OSL finns särskilda bestämmelser om sekretess för uppgifter som rör utlänningar. För att sekretessen ska upprätthållas är det av central betydelse att de som handlägger ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd har en tystnadsplikt som omfattar de uppgifter som han eller hon får reda på i samband med handläggningen av ärendet. Att ovanstående sekretessbestämmelser i OSL ska tillämpas av Migrationsverket och utlandsmyndigheterna vid deras handläggning av ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd står klart. Frågan är om sekretessbestämmelserna också ska tillämpas av personalen hos en extern tjänsteleverantör vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. OSL är som huvudregel inte tillämplig på den som är anställd hos ett privat företag eller i övrig privat verksamhet. Sekretessbestämmelserna i OSL blir dock tillämpliga om en utförare på de grunder som nämns i 2 kap. 1 § OSL kan anses delta i Migrationsverkets eller utlandsmyndigheternas verksamhet för det allmännas räkning på uppdrag av någon av dessa myndigheter. Vid ett överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör skulle tjänsteleverantörens personal inte vara anställd hos Migrationsverket eller utlandsmyndigheterna. De skulle inte heller delta i myndigheternas verksamhet på grund av tjänsteplikt. Utförs arbetsuppgifterna av personer som är anställda av tjänsteleverantören torde de inte heller ”på annan liknande grund” anses delta i myndighetens verksamhet för det allmännas räkning, varpå bestämmelserna i OSL om sekretess inte blir tillämpliga.

Av det ovanstående följer således att sekretessen enligt OSL inte torde gälla för sådana uppgifter som förekommer hos en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Personalen hos tjänsteleverantören omfattas därmed inte av den tystnadsplikt som enligt 2 kap. 1 § andra stycket OSL skulle ha gällt om Migrationsverkets eller utlandsmyndigheternas egen personal hade handlagt ärendet. För att åstadkomma sekretess för de uppgifter

som förekommer hos en tjänsteleverantör måste man i stället avtala om tystnadsplikt. Skyddet för uppgifterna skulle då få en annan grund.

En principiellt sett mycket viktig skillnad mellan sekretess enligt OSL och annan grundad tystnadsplikt är att endast den person som har tystnadsplikt enligt OSL eller annan svensk författning omfattas av ett straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Om en tjänsteman hos en utlandsmyndighet röjer en sekretesskyddad uppgift kan hon eller han ställas till ansvar straffrättsligt och dömas för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt. Det kan däremot inte tjänsteleverantörens anställda i motsvarande situation. De sanktioner som skulle kunna bli aktuella är i stället skadestånd och avtalat vite. Ett otillåtet utlämnande av en uppgift av någon hos en extern tjänsteleverantör skulle således få andra konsekvenser än om uppgiften lämnades ut av en anställd hos t.ex. en utlandsmyndighet.

Till det ovanstående kommer att Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser skyddar uppgifter hos en utlandsmyndighet, men inte hos enskilda företag. Av denna anledning bör uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd inte lagras hos en extern tjänsteleverantör vid en utläggning, utan hos utlandsmyndigheterna eller Migrationsverket. Att skyddet för uppgifter i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd ser annorlunda ut hos en tjänsteleverantör är något som måste beaktas när man fattar beslut om en eventuell utläggning. I detta sammanhang bör det också nämnas att en eventuell utläggning inte hindrar den sökande från att vända sig till en utlandsmyndighet med sina uppgifter.

#### 12.5.4 Rätten till partsinsyn och myndigheternas kommuniceringsskyldighet

**Bedömning:** Rätten till partsinsyn och myndigheternas kommuniseringsskyldighet torde inte påverkas av om vissa förvaltningsuppgifter – som inte innefattar utredning eller beslutsfattande – i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd läggs ut på en extern tjänsteleverantör.

**Skälen för bedömningen:** Svenska myndigheters handläggning av utlänningsärenden regleras bl.a. i förvaltningslagen. Av dess 16 § framgår bl.a. att en sökande, klagande eller annan part som huvudregel har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild (partsinsyn). Vidare framgår det av 17 § första stycket i samma lag att ett sådant ärende som huvudregel inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften (kommunikation). Förvaltningslagen är emellertid subsidiär, vilket innebär att om det i en annan lag eller förordning finns en bestämmelse som avviker från förvaltningslagen så ska den bestämmelsen gälla (3 § första stycket förvaltningslagen).

En sådan bestämmelse – med ett innehåll som alltså avviker från de generella regler som förvaltningslagen innehåller – finns i 13 kap. 9 § UtlL. Av denna bestämmelse följer att föreskrifterna om partsinsyn och kommuniceringsskyldighet i 17 § förvaltningslagen i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd eller tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige endast gäller när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. Om den sökande i ett sådant ärende varken är bosatt eller vistas i Sverige finns det följaktligen inte någon – enligt gällande nationell lagstiftning – rättighet för honom eller henne att underrättas om de uppgifter som tillförs ärendet eller yttra sig innan ärendet avgörs. Av förarbeten och praxis följer samtidigt att bestämmelsen i 13 kap. 9 § UtlL ska tillämpas restriktivt och inte tolkningsvis utvidgas till att gälla också i andra typer av ärenden än vad som uttryckligen anges. I praxis har t.ex. uttalats att en ansökan om uppehållstillstånd för bosättning i Sverige är att anse som ett ärende om permanent uppehållstillstånd under förutsättning att den sökande inte uttryckligen önskar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (se prop. 1971:155 s. 62, Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 400-00, och Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:20).

Rätten till partsinsyn och myndigheternas kommuniceringsskyldighet utgör några av de viktigaste garantierna för att ett avgörande ska bli materiellt riktigt och för att allmänheten ska kunna känna förtroende för den offentliga förvaltningen. Den myndighet

som fattar beslut i ett ärende har också ett ansvar för att rätten till partsinsyn tillgodoses och att kommuniceringsskyldigheten fullgörs. Som vi redogjort för i avsnitt 4.6 och 5.5 är Migrationsverket den myndighet som enligt huvudregeln i 5 kap. 20 § och 6 kap. 5 § UtL beslutar om uppehålls- och arbetstillstånd. Detta alldeles oavsett var en ansökan ges in och om en eller flera uppgifter skulle läggas ut på en extern tjänsteleverantör. Migrationsverket och de utlandsmyndigheter till vilka Migrationsverket delegerat en rätt att fatta beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd ansvarar – i egenskap av beslutande myndigheter – för att en part underrättas om vad som tillförs utredningen i hans eller hennes ärende och får tillfälle att yttra sig över detta innan myndigheten fattar sitt beslut. Den enskildes rätt till partsinsyn och myndigheternas kommuniceringsskyldighet torde således inte påverkas av om vissa uppgifter i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd skulle läggas ut på en extern tjänsteleverantör.

### 12.5.5 Personuppgiftsskydd

**Bedömning:** Migrationsverket och utlandsmyndigheterna torde – i egenskap av personuppgiftsansvariga myndigheter – kunna sluta personuppgiftsbiträdesavtal med en extern tjänsteleverantör vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Frågan om personuppgiftsbiträdesavtal bör regleras via det avtal som reglerar ett överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter.

**Skälen för bedömningen:** Regler till skydd för den personliga integriteten och om behandling av personuppgifter finns på såväl internationell som nationell nivå. På internationell nivå finns bestämmelser i form av internationella konventioner och regleringen inom EU. På nationell nivå finns dels grundläggande och allmänna regler, dels särskilda s.k. registerförfattningar. Personuppgiftslagen (1998:204, PUL) utgör en generellt tillämplig skyddsreglering som gäller för de myndigheter och enskilda som behandlar personuppgifter. PUL har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. I PUL uppställs vissa grundläggande krav på all behandling av per-

sonuppgifter som omfattas av lagen. Den personuppgiftsansvarige, vilket oftast är den organisation där personuppgifterna behandlas, ska bl.a. se till att personuppgifter bara behandlas om det är lagligt samt att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Vidare ska personuppgifter endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Ändamålet med en behandling av personuppgifter måste bestämmas redan när uppgifterna samlas in. Den personuppgiftsansvarige ska definiera avsikten med insamlingen och användningen av personuppgifterna på ett så precist sätt som möjligt. Personuppgifterna får sedan inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in.

Den personuppgiftsansvarige kan överlåta den faktiska behandlingen av personuppgifter till ett personuppgiftsbiträde, men denne kan aldrig överlåta personuppgiftsansvaret. Det är således alltid den personuppgiftsansvarige som är ytterst ansvarig för att PUL följs och att de registrerade behandlas korrekt. Ett personuppgiftsbiträde är vanligtvis en fysisk eller juridisk person utanför den egna organisationen som anlitas för att utföra uppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning, varigenom personuppgifter behandlas. Enligt 9 § utlänningsdatalagen (2016:27) är Migrationsverket, Polismyndigheten och en utlandsmyndighet var och en personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. Migrationsverket är dock personuppgiftsansvarig för utlandsmyndigheternas automatiserade behandling av personuppgifter.

I anledning av Sveriges samarbete med en extern tjänsteleverantör på viseringsområdet uttalade Datainspektionen i ett samrådsärende (Datainspektionens diarienumr 1819-2012) att en extern tjänsteleverantör torde hantera personuppgifter i samband med viseringsansökningar för medlemsstatens räkning och inte på uppdrag av den sökande. Den externa tjänsteleverantören bör därför anses vara personuppgiftsbiträde i den mening som avses i PUL. Mot ovanstående bakgrund har Migrationsverket tecknat personuppgiftsbiträdesavtal med den externa tjänsteleverantör till vilken man har lagt ut vissa förvaltningsuppgifter i viseringsärenden. På motsvarande sätt torde Migrationsverket – som personuppgiftsansvarig myndighet – vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kunna sluta personuppgiftsbiträdesavtal med en extern tjänsteleverantör. Då utlandsmyndig-

heterna endast ansvarar för myndighetens manuella behandling av personuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd torde det inte alltid vara nödvändigt för dem att sluta personuppgiftsbiträdesavtal med den externa tjänsteleverantören vid en sådan utläggning. Om det vid en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd finns behov av personuppgiftsbiträdesavtal borde det kunna regleras via det avtal som reglerar en utläggning av förvaltningsuppgifterna.

### 12.5.6 Tillsyn

**Bedömning:** Enligt förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen utövar Regeringskansliet tillsyn över utlandsmyndigheterna. Därutöver utövar även Riksdagens ombudsmän (JO) enligt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern (JK) enligt lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern tillsyn över utlandsmyndigheterna och deras verksamhet. Vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd blir ovanstående författning om tillsyn inte tillämplig. Inte heller JO eller JK äger rätt att utöva tillsyn över en extern tjänsteleverantör. Tillsynen av en tjänsteleverantörs verksamhet får i stället regleras i avtal vid en utläggning.

**Skälen för bedömningen:** Enligt 4 kap. 1 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen utövar Regeringskansliet tillsyn över utlandsmyndigheterna. Enligt samma bestämmelse har den som genomför en tillsyn rätt att ta del av alla handlingar vid myndigheten. Personalen ska vidare lämna de upplysningar och det bistånd som behövs för tillsynen.

Därutöver utövar även JO och JK tillsyn över utlandsmyndigheterna och deras verksamhet. JO:s grundläggande uppgift enligt 13 kap. 6 § RF är att utöva tillsyn över rättsreglernas tillämpning i den offentliga verksamheten. JO:s tillgång till upplysningar och handlingar är i detta sammanhang obegränsad, vilket bl.a. betyder att sekretess inte gäller gentemot JO. Närmare regler om JO:s tillsyn finns i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I 2 §



i nyss nämnda lag stadgas att under JO:s tillsyn står statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter, andra som innehar en tjänst eller ett uppdrag varmed följer myndighetsutövning (såvitt avser denna verksamhet) och tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk i vissa fall.

Bestämmelser om JK:s tillsyn finns i lagen om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen med instruktion för Justitiekanslern. JK har enligt 1 § i ovan nämnda lag "tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden". Statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter omfattas enligt 2 § lagen av JK:s tillsyn i den utsträckning som regeringen föreskriver. I 3 § förordningen finns sådana föreskrifter. Av dessa föreskrifter framgår att JK:s tillsyn omfattar statliga myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter samt andra som är knutna till en statlig myndighet och som innehar en anställning eller ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning (när det gäller den verksamheten).

Vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetsstillstånd blir ovanstående bestämmelser om tillsyn inte tillämpliga hos tjänsteleverantören. Tillsynen av en tjänsteleverantörs verksamhet får vid en utläggning i stället regleras i avtal och utgör ett mycket viktigt avtalsmoment. Detta eftersom det endast härigenom går att konstatera om tjänsteleverantören uppfyller alla krav i avtalet och om verksamheten också i övrigt bedrivs på ett godtagbart sätt. Hur tillsynen rent faktiskt ska gå till måste därmed föregås av ett mycket noggrant övervägande. Exempel på tillsynsåtgärder som skulle kunna bli aktuella är kontroller i tjänsteleverantörens lokaler och kameraövervakning av vissa moment.

### 12.5.7 Straff- och skadeståndsansvar

**Bedömning:** Bestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt i BrB är inte tillämpliga i förhållande till de anställda hos en extern tjänsteleverantör. De sanktioner som i stället kan bli aktuella vid dessa personers fel och försummelse i samband med hanteringen av ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd är i stället skadeståndsansvar eller avtalat vite. Dessa sanktioner måste regleras i avtal.

**Skälen för bedömningen:** En tjänsteman eller annan befattningshavare som inte följer de bestämmelser och anvisningar som han eller hon har fått angående exempelvis handläggningen av ett ärende kan under vissa förutsättningar göra sig skyldig till brott. Av central betydelse i detta avseende är bestämmelserna i 20 kap. 1 och 3 §§ BrB om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt. Ansvar för tjänstefel kan bli aktuellt om någon uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning, genom handling eller underlåtenhet, åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Om någon röjer uppgift, som han eller hon är skyldig att hålla hemlig enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, kan han eller hon i stället dömas för brott mot tystnadsplikt. Detsamma gäller den som olovligen utnyttjar sådan hemlighet.

De gärningar som är straffbelagda i 20 kap. 1 och 3 §§ BrB utgör brott enligt svensk lag oavsett var de begås. Med myndighetsutövning torde emellertid endast avses utövning av svensk myndighet, vilket innebär att bestämmelsen i 20 kap. 1 § BrB inte är tillämplig vid sådan myndighetsutövning som utförs av utländska rättssubjekt (se Berggren m.fl., Brottsbalken en kommentar [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 20 kap. 1 §). De företag som för närvarande skulle kunna komma ifråga vid en utläggning har inte sitt säte eller registrering i Sverige, varför bestämmelsen i 20 kap. 1 § BrB inte skulle vara tillämplig. Bestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB utgår från att den brottsliga gärningen är ett åsidosättande av en skyldighet att enligt svensk författning hemlighålla uppgift. Eftersom en eventuell sekretess hos en extern tjänsteleverantör inte följer av OSL eller annan svensk författning – utan måste avtalas – blir inte heller stadgandet i 20 kap. 3 § BrB tillämpligt i förhållande

till de anställda hos en extern tjänsteleverantör. Bestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 1 och 3 §§ BrB är således inte tillämpliga vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör. De sanktioner som kan bli aktuella vid dessa personers fel eller försummelse vid handläggningen av ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd är i stället skadeståndsansvar eller avtalat vite. Dessa sanktioner måste dock regleras i avtal.

Som vi tidigare redogjort för utgör beslut om uppehålls- och arbetstillstånd myndighetsutövning. Fel och försummelse i samband med sådana ärenden kan därmed grunda en skadeståndsskyldighet för staten. Regler om statens skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (1972:207). Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ska staten bl.a. ersätta personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet staten ansvarar för, t.ex. utlandsmyndigheternas verksamhet. En person som orsakats skada genom fel eller försummelse i samband med ett ärende om uppehålls- eller arbetstillstånd kan således ha rätt till skadestånd från staten. Vid en utläggning av vissa uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör skulle staten i förhållande till den enskilde även svara för den skada som orsakats genom fel eller försummelse av tjänsteleverantören (jfr JK:s beslut den 19 december 2014, dnr 7550-14-40, och den 18 februari 2015, dnr 5079-14-40, där JK tillerkände de sökande ersättning för sådan skada som orsakats av fel eller försummelse hos en tjänsteleverantör i ärenden om visering). En annan sak är att staten i sin tur kan kräva tjänsteleverantören på ersättning.

### 12.5.8 Korruption

**Bedömning:** Risken för korruption i ett visst land bör utgöra en viktig faktor när myndigheterna överväger att lägga ut vissa uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör och skulle kunna innebära att myndigheterna avstår från en sådan utläggning. Vid en utläggning måste den externa tjänsteleverantörens ansvar för arbete mot korruption definieras i avtal.

**Skälen för bedömningen:** Korruption är ett globalt problem och finns följaktligen i många av de länder vars medborgare berörs av krav på visering för att resa in i Schengenområdet. Som offentliga företrädare för Sverige har anställda i utrikesförvaltningen ett särskilt ansvar för att arbeta mot korruption. Det gäller naturligtvis även i kontakter med personer som söker visering eller uppehålls- och arbetstillstånd. Motsvarande måste också gälla om ansvaret för sådana kontakter delvis överlämnas till en extern tjänsteleverantör. Hur man ser på risken för korruption i ett visst land bör utgöra en viktig faktor när myndigheterna överväger att lägga ut uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör och skulle kunna leda till att man avstår från att lägga ut sådana uppgifter i vissa länder.

När det gäller det svenska samarbetet med en extern tjänsteleverantör på viseringsområdet finns bestämmelser om tjänsteleverantörens ansvar för arbete mot korruption i viseringskodexen, till vilken Sveriges avtal med tjänsteleverantören hänvisar. Skulle vissa uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd läggas ut på en extern tjänsteleverantör måste motsvarande bestämmelser finnas med i avtalet med denne, dvs. att tjänsteleverantören ska vidta åtgärder mot korruption, liksom att svenska myndigheter eller t.ex. revisionsföretag som anlitas av myndigheterna får tillgång till den externa tjänsteleverantörens lokaler utan föregående anmälan för inspektion. Exempel på åtgärder mot korruption som tjänsteleverantören kan behöva vidta är utbildning av personal, utarbetande av företagspolicier, olika former av kvalitetssäkring samt utformande av arbets sätt för att förebygga korruption, t.ex. arbetsrotation eller en tvåmansregel. En annan åtgärd mot korruption är kameraövervakning i tjänsteleverantörens lokaler, t.ex. över varje mottagnings-

lucka vid receptionsdiskarna. Utöver detta torde de externa tjänsteleverantörerna ha ett starkt eget intresse av att hindra korrupcion eftersom deras affärsidé kräver att de har en rad staters, inte minst Schengenstaternas, förtroende.

## 12.6 Kostnadseffektivitet

**Bedömning:** För utlandsmyndigheterna torde en utläggning kunna friställa tid och resurser på myndigheterna till annat, vilket i så fall skulle kunna komma utlandsmyndigheternas brukare tillgodo, dvs. även de som vänder sig till en tjänsteleverantör i sitt ärende om uppehålls- och arbetstillstånd. Ett friställande av tid och resurser på utlandsmyndigheterna skulle också kunna leda till en bättre arbetsmiljö och en mindre arbetsbelastning för myndigheterna.

**Skälen för bedömningen:** En utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör skulle kunna leda till lägre kostnader för verksamheten och/eller en ökad kvalitet och service.

För utlandsmyndigheterna kan en utläggning av förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör friställa tid och resurser på myndigheterna. Detta torde i så fall kunna komma utlandsmyndigheternas brukare till godo i form av snabbare handläggning och bättre service, dvs. även de som vänder sig till en tjänsteleverantör i sitt ärende om uppehålls- och arbetstillstånd. Ett friställande av tid och resurser kan också leda till en bättre arbetsmiljö och en mindre arbetsbelastning för utlandsmyndigheterna.

## 12.7 Utredningens sammanfattande bedömning och förslag

**Bedömning:** En utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd torde i huvudsak kunna få positiva följder för såväl de sökande som de handläggande myndigheterna.

**Förslag:** I UtL ska det införas en bestämmelse som gör det möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. En sådan utläggning får inte hindra de sökande från att kunna vända sig direkt till anvisad myndighet.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Genom att kunna lägga ut en del förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör skulle de sökande erbjudas bättre service i form av t.ex. välbelägna lokaler, generösare öppettider och kortare väntetider. Genom vägledning från tjänsteleverantören skulle förutsättningarna för att ansökningar i högre grad är kompletta när de lämnas in också kunna öka, vilket i sin tur skulle kunna korta handläggningstiderna.

En utläggning skulle också kunna ge Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna rimligare förutsättningar att hantera den förväntade ökning av antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning som beräknas följa av de senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande. För utlandsmyndigheterna skulle ett samarbete med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd också kunna vara en lösning på de ordnings- och säkerhetsproblem som följer med ett stort antal besökare till besökslokaler med otillräckliga ytor och mottagningskapacitet i övrigt. Personalen skulle därigenom också få en säkrare arbetsituation.

Innan en myndighet lägger ut vissa uppgifter på en privat utförare måste myndigheten emellertid noga överväga de säkerhetsrisker som en sådan utläggning kan innebära. Vid en utläggning på ett utländskt företag måste myndigheten dessutom beakta att svensk lagstiftning inte gäller utomlands och att möjligheterna till en full-

god säkerhetsprövning av företagets personal är begränsade. Vid en utläggning på ett företag utomlands är även möjligheterna att utföra tillsyn och genomföra kontroller begränsade. Flertalet av de bestämmelser som styr utlandsmyndigheternas verksamhet och som har betydelse för rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten, såsom förvaltningslagens bestämmelser om service-skyldighet, offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen, bestämmelserna om sekretess i OSL, personuppgiftslagens bestämmelser om personuppgiftsbehandling, författningsreglerade bestämmelser om tillsyn och straffansvaret i BrB vid tjänstefel och brott mot tystnadsplikt är inte tillämpliga hos en extern tjänsteleverantör i utlandet. Det finns således vissa risker med att lägga ut uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör utomlands. Utredningen bedömer emellertid att denna risk i de allra flesta fall är relativt begränsad då det t.ex. inte är frågan om att lägga ut underhåll, drift, utveckling och support av en myndighets it-system. I flertalet avseenden kan man dessutom åstadkomma samma eller ett likvärdigt skydd genom avtal med tjänsteleverantören. För den enskildes integritetsskydd är det också av betydelse om han eller hon – vid ett överlämnande av förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör – likväl kan välja att vända sig till en utlandsmyndighet med sin ansökan.

Enligt utredningens bedömning torde en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd i huvudsak få positiva följder för såväl de sökande som de handläggande myndigheterna. Utredningen föreslår därför att det i UtlL införs en bestämmelse som gör det möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör. En sådan utläggning får inte hindra de sökande från att kunna vända sig direkt till anvisad myndighet. Utredningens förslag innebär en möjlighet – och inte en skyldighet – att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör. Huruvida en sådan utläggning är lämplig eller inte får avgöras efter en avvägning i det enskilda fallet utifrån omständigheter som t.ex. ansökningsvolymer, fluktuationer i antalet sökande, lokala och geografiska förutsättningar. Vid en eventuell utläggning ska de utläggande myndigheterna dessutom göra nödvändiga säkerhetsanalyser och ställa krav på tjänsteleverantörens säkerhetsskydd.





# 13 Vilka uppgifter är lämpliga att lägga ut på en extern tjänsteleverantör?

## 13.1 Inledning

I viseringskodexen specificeras vilka uppgifter som får läggas ut på en extern tjänsteleverantör i ett viseringsärende. I korthet handlar det om att en tjänsteleverantör kan ges i uppgift att ta emot ansökningar och ansökningsavgifter, lämna information om t.ex. vilka bilagor som ska fogas till ansökan, ta upp biometri, svara för tidsbokningar och lämna ut avslagsbeslut. En tjänsteleverantör får emellertid inte fatta beslut eller genomföra intervjuer i ett viseringsärende.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen klarlägga vilka uppgifter som kan vara lämpliga att lägga ut på en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Vid bedömningen av vilka uppgifter som kan vara lämpliga att lägga ut på en extern tjänsteleverantör ska utredningen särskilt beakta att ett uppehålls- och arbetstillstånd – till skillnad från en visering – har en särskild betydelse för den sökande eftersom beslutet även medför vissa rättigheter för honom eller henne.

I detta kapitel kommer utredningen redogöra för de uppgifter som i dag förekommer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd vid utlandsmyndigheterna och som skulle kunna bli aktuella att lägga ut på en extern tjänsteleverantör. I samband med beskrivningen av respektive uppgift tar utredningen också ställning till om en utläggning av den uppgiften vore lämplig. Vid denna bedömning har utredningen främst sett till vilken sorts uppgift som det är frågan om, men också beaktat om motsvarande uppgift i viseringsärenden enligt viseringskodexen kan överföras till en extern tjänsteleverantör eller inte. Utredningen har samtidigt beaktat den regle-

ring som finns på området i våra nordiska grannländer. Kapitlet inleds dock med en redogörelse för hur utredningen anser att en reglering av de uppgifter som skulle kunna läggas ut på en extern tjänsteleverantör bör se ut.

### 13.2 En reglering av de uppgifter som ska kunna läggas ut

**Bedömning:** För att åstadkomma en ändamålsenlig reglering med en rättssäker ordning och ett starkt integritetsskydd bör det av de bestämmelser som reglerar utläggningen uttryckligen framgå dels vilka uppgifter som inte får läggas ut, dels de uppgifter som får läggas ut.

**Förslag:** De grundläggande förutsättningarna för en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd ska regleras i UtlL, varvid det även ska slås fast vilka uppgifter som inte får läggas ut. De närmare förutsättningarna för en utläggning av verksamheten är av detaljkaraktär och kan meddelas i en förordning. De föreslagna bestämmelserna i UtlL om utläggning bör därför kompletteras genom en ny särskild förordning som reglerar utläggningen av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Av förordningen ska det uttryckligen framgå vilka uppgifter som kan läggas ut på en tjänsteleverantör.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Som framgått ovan har man i viseringskodexen valt att specificera vilka uppgifter som kan läggas ut på en extern tjänsteleverantör. Listan är uttömmande. På detta sätt ges en tydlig ram för vilka uppgifter som får läggas ut med stöd av den aktuella författningen. Frågan är om man vid en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör på motsvarande sätt bör specificera de uppgifter som får läggas ut eller om man endast bör slå fast vilka uppgifter som absolut inte får komma i fråga vid en utläggning. Man skulle också kunna tänka sig en ordning där man anger dels de uppgifter som de handläggande myndigheterna får lägga ut på en tjänsteleverantör, dels de uppgifter som myndigheterna inte får lägga ut. Genom att i författning reglera de uppgifter som får läggas

ut på en extern tjänsteleverantör tydliggörs det vilka åtgärder som är tillåtna att lägga ut. Nackdelen med en sådan ordning är att författningen kan behöva ändras så snart villkoren för verksamheten förändras, t.ex. genom ny teknisk utveckling eller förändringar i EU-rätten. En ordning där man i författningstext i stället slår fast vilka uppgifter som absolut inte får komma i fråga vid en utläggning har den fördelen att författningen inte behöver ändras så snart villkoren för verksamheten förändras. En sådan ordning lämnar emellertid ett större tolknings- och handlingsutrymme till de handläggande myndigheterna, vilket i sin tur skulle kunna leda till oklarheter vad gäller tillåtligheten i att lägga ut en viss uppgift.

Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är en verksamhet som omfattar ett förhållandevis stort antal sökande. En utläggning av uppgifter i sådana ärenden på en extern tjänsteleverantör, ett privat rättssubjekt, skulle dessutom innebära att tjänsteleverantören skulle fullgöra förvaltningsuppgifter som vanligtvis ska utföras av myndigheter. Tjänsteleverantören skulle också komma att hantera personuppgifter som kan vara av integritetskänslig karaktär. För att åstadkomma en rättssäker handläggning och ett starkt skydd för de sökandes och deras närståendes personliga integritet anser utredningen att det, av de bestämmelser som reglerar en utläggning av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, uttryckligen bör framgå inte bara vilka uppgifter som inte får läggas ut, utan även vilka uppgifter som får läggas ut.

Bestämmelserna i lag bör endast fastställa de grundläggande förutsättningarna för en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, inklusive ett fastställande av de uppgifter som inte får läggas ut. De närmare förutsättningarna för en utläggning av verksamheten är föränderliga och kan komma bero på en teknisk utveckling som inte rör principiella frågor. Bestämmelserna är dessutom av detaljkaraktär och passar bättre i en förordning. De föreslagna bestämmelserna i UtlL om utläggning bör därför kompletteras genom en ny särskild förordning som reglerar utläggningen av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, som benämns förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Av förordningen bör det uttryckligen framgå vilka uppgifter som kan läggas ut på en tjänsteleverantör.

### 13.3 De förvaltningsuppgifter som förekommer vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd

#### 13.3.1 Mottagandet av ansökningar och ansökningsavgifter

**Bedömning och förslag:** Uppgiften att ta emot ansökningar och ansökningsavgifter lämpar sig väl att lägga ut på en extern tjänsteleverantör. I samband härmed bör tjänsteleverantören även kunna ges i uppdrag att tillhandhålla allmän information om uppehålls- och arbetstillstånd och ansökningsformulär samt att med stöd av en checklista ge den sökande information om de handlingar som ska bifogas ansökan. Tjänsteleverantören bör även senare under handläggningen kunna ta emot uppgifter och lämna dem till anvisad myndighet samt förmedla begäran om komplettering från anvisad myndighet och svaren på en sådan begäran från sökanden till anvisad myndighet. En bestämmelse med denna innebörd ska därför införas i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Som redogjorts för i kapitel 4 och 5 ska en utlänning som huvudregel ha ansökt om och beviljats uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige före inresan i landet. En ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige av en person som befinner sig utomlands ges in till en utlandsmyndighet eller elektroniskt till Migrationsverket som också kontrollerar att ansökan har fyllts i korrekt och att den dessutom innehåller nödvändiga handlingar och uppgifter samt kontrollerar att aktuell ansökningsavgift är betald. Vid behov uppmanas sökanden att komplettera sin ansökan.

Uppgifterna att ta emot ansökningar och ansökningsavgifter och förmedla dem till de handläggande myndigheterna är rent administrativa. Utredningen anser att dessa uppgifter är lämpliga att lägga ut till en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

I Utf och MIGRFS regleras hos vilken utlandsmyndighet en sökande kan ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd. Utredningen utgår ifrån att avtalet med tjänsteleverantören – vid en eventuell utläggning – korresponderar med ovan nämnda föreskrifter när det

gäller vilka personer som kan vända sig till tjänsteleverantörens ansökningsmottagning på en viss ort med sin ansökan.

När det gäller ansökningsavgiften för en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd kan den variera mellan 500 och 2 000 kronor och styrs bl.a. av den sökandes ålder och på vilken grund han eller hon ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd. Alla som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd behöver inte heller betala någon ansökningsavgift. Som exempel kan nämnas att utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall och utlänningar som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande inte behöver betala någon ansökningsavgift (se avsnitt 4.9 och 5.7). Vilken avgift den sökande ska betala i det enskilda fallet framgår således av hans eller hennes egna uppgifter och – i förekommande fall – av uppgifter om referenspersonen hos Migrationsverket. När en utlandsmyndighet tar emot ansökningsavgiften från den sökande kontrollerar de avgiftens storlek mot uppgifter hos Migrationsverket. Utredningen anser emellertid inte att en extern tjänsteleverantör ska ges tillgång till Migrationsverkets ärendehanteringssystem och utgår därför ifrån att Migrationsverket ser till att tjänsteleverantören – på samma sätt som i dag sker vid en webbansökan – kan ta reda på vilken ansökningsavgift som den sökande ska betala i det enskilda fallet utan att tjänsteleverantören för den sakens skull ges tillgång till Migrationsverkets ärendehanteringssystem.

Enligt utredningens mening bör den externa tjänsteleverantören i anslutning till att denne tar emot en ansökan – i likhet med vad som gäller i viseringsärenden – också ha till uppgift att lämna allmän information om uppehålls- och arbetstillstånd och ansökningsformulär. Allmän information om uppehålls- och arbetstillstånd kan t.ex. innefatta uppgifter om de grunder på vilka man kan söka uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige, vilka uppgifter som ska lämnas vid en ansökan, hur en ansökningsprocess går till, hur stor ansökningsavgiften är, hur sökanden kan få ytterligare information och information om att en ansökan kan lämnas in elektroniskt. Informationen kan också avse ansökningsformulären och hur de ska fyllas i, t.ex. genom att den sökande instrueras att använda rätt ansökningsblankett. En tjänsteleverantör skulle också kunna utgöra ett alternativ till de så kallade agenter som åtar sig att fylla i ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd mot ersättning. Som

utredningen tidigare uttryckt i avsnitt 12.4 vore det en bättre ordning eftersom tjänsteleverantörens verksamhet skulle ske under former som svenska myndigheter kan övervaka och tillföra kompetens. Det ovanstående innebär inte att tjänsteleverantören får ge den sökande anvisningar om hur han eller hon bör gå tillväga i sak i ett enskilt ärende. Den information som tjänsteleverantören ger får inte heller baseras på den externa tjänsteleverantörens självständiga tolkning av aktuell lagstiftning. Informationen ska i stället stödja sig på de anvisningar, beskrivningar och rutinbeskrivningar som Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna utarbetar och på myndigheternas sammanhängande utbildning. I praktiken torde detta innebära att annat än mycket enkla frågor som kan få generella svar ska förmedlas till anvisad myndighet. Genom användningen av särskilda rutinbeskrivningar säkerställs också att de sökande vid en utläggning behandlas på samma sätt oberoende av var i världen de ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd. Sådana rutinbeskrivningar bör vara utarbetade och godkända av berörda myndigheter. Myndigheterna bör också med jämna mellanrum kontrollera så att de rutinbeskrivningar som används är aktuella och uppdaterade.

En tjänsteleverantör bör även kunna få i uppdrag att kontrollera att en ansökan har blivit ifylld i nödvändiga delar och att den även innehåller de handlingar som efterfrågas. Detta innebär emellertid inte att tjänsteleverantören får avvisa en ofullständig ansökan (jfr JO:s uttalande i JO 2010/11 s. 288). En extern tjänsteleverantör bör även senare under handläggningen av ett ärende kunna ta emot uppgifter i ärendet och lämna dem till anvisad myndighet samt förmedla en begäran om komplettering och svaren på en sådan begäran till anvisad myndighet. Den tjänsteleverantör som vid en utläggning tar emot uppgifter, ansökningar och ansökningsavgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör så snart det kan ske överlämna dessa till anvisad myndighet.

En bestämmelse av vilken det framgår att ovanstående uppgifter får läggas ut på en extern tjänsteleverantör bör därmed införas i förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

### 13.3.2 Kontroll av de sökandes identitet

**Bedömning och förslag:** Den tjänsteleverantör som får i uppdrag att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd bör också få möjlighet att kontrollera de sökandes identitet genom att de sökande legitimerar sig. Detta ska komma till uttryck i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Att tjänsteleverantören ges i uppdrag att kontrollera de sökandes identitet innebär inte att denne också har att pröva om den sökande har styrkt sin identitet.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Vid mottagandet av en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd vid en utlandsmyndighet ska handläggaren även kontrollera den sökandes identitet genom att den sökande legitimerar sig. Uppgifterna om sökandens identitet registreras därefter i ärendet. Som redogjorts för i avsnitt 8.2.2 består den sökandes identitet som huvudregel av hans eller hennes namn, födelse- och medborgarskap. Normalt sker registreringen av identiteten i enlighet med de uppgifter som finns i den sökandes pass. Om den sökande inte har ett godkänt pass får i stället andra handlingar ligga till grund för registreringen. När den sökande är helt i avsaknad av handlingar får i stället hans eller hennes egna uppgifter ligga till grund för registreringen. I de fall registreringen av identiteten inte grundas på uppgifterna i ett hemlandspass eller motsvarande ska handläggaren enligt gällande rutiner göra en tjänsteanteckning i ärendet av vilken det framgår vilka uppgifter som ligger till grund för registreringen.

En extern tjänsteleverantör som ges i uppdrag att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd måste rimligtvis – på samma sätt som vid en ansökan om visering hos en extern tjänsteleverantör – kunna kontrollera de sökandes identitet genom att de sökande legitimerar sig och lägga uppgifterna till grund för en registrering av ansökan. En extern tjänsteleverantör bör även kunna ges i uppdrag att kontrollera de sökandes identitet genom att sökanden legitimerar sig vid sökandens eventuella kontakter med den externa tjänsteleverantören senare under handläggningen. En bestämmelse som möjliggör att en extern tjänsteleverantör kontrollerar de sökandes identitet genom att de legitimerar sig bör därför införas i förord-

ningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. En sådan bestämmelse innebär emellertid inte att tjänsteleverantören också har att pröva om de sökande har styrkt sin identitet. Den bedömningen kommer således även vid en utläggning vara förbehållen Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheterna.

### 13.3.3 Mottagande av handlingar och dokument

**Bedömning och förslag:** En extern tjänsteleverantör som ges i uppdrag att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd bör också kunna ta emot andra handlingar och dokument från de sökande och kontrollera dessa. En bestämmelse med denna innebörd ska därför införas i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Tjänsteleverantörens möjlighet att kontrollera ingivna handlingar innebär emellertid inte att tjänsteleverantören faktiskt ska pröva om handlingen är äkta eller inte. Den bedömningen kommer även vid en utläggning vara förbehållen Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheterna.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** I samband med att en person ansöker om uppehållstillstånd måste han eller hon som huvudregel uppsöka en utlandsmyndighet för att visa upp eller ge in sitt pass och de övriga dokument som ska bifogas ansökan. Vid en ansökan om arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för studier är detta emellertid sällan nödvändigt.

När det gäller pass stadgas det i 2 kap. 2 § andra stycket UtlL att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket får meddela föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass. I 2 kap. UtlF anges vilka krav som normalt ställs på en giltig passhandling. Handlingar som godtas är i första hand hemlandspass, främlingspass, resedokument, kollektivpass, identitetskort för medborgare i vissa europeiska länder, sjöfartsbok för besättningsmän på fartyg eller annan jämförlig handling. I Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 01/2016) finns kompletterande bestämmelser om sådana utländska handlingar som godtas som pass vid inresa



och vistelse i Sverige. Vidare har man inom Schengensamarbetet – efter ett beslut den 25 oktober 2011 av Europaparlamentet och rådet – tagit fram en förteckning över de resehandlingar som medlemsstaterna erkänner för inresa i Schengenområdet samt en mekanism för att upprätta denna förteckning.<sup>1</sup> Beslutet syftade till att förenkla för viseringsutfärdande myndigheter och gränsmyndigheter samt att skapa säkerhet vid gränspassagen för resenärer från tredjeländer. Om en resehandling är godkänd av en enskild medlemsstat i förteckningen ska den i princip godtas av den medlemsstaten för inresa i medlemsstaten. Endast i de fall ett pass misstänks vara falskt eller manipulerat bör handlingen och dess tillkomst undersökas närmare.

På Migrationsverket finns sedan år 2009 en särskild ID-enhet – en nationell analysfunktion för finger- och ansiktsjämförelse samt dokumentgranskning – där det arbetar ett sjuttioal personer med att granska och verifiera utländska handlingar och dokument. Till sin hjälp har ID-enheten byggt upp ett digert referensmaterial. ID-enheten samarbetar också nära med övriga Schengenmedlemsstater och andra länder såsom Kanada och Australien.

Utlandsmyndigheterna kan i dag inte äkthetsgranska handlingar utan endast bedöma om de överensstämmer med hur handlingar av aktuellt slag normalt ser ut/är utformade. Varje land har normalt flera olika typer av pass t.ex. hemlandspass, främlingspass och rese-dokument. Ett pass innehåller vanligen flera säkringar, men inte ens en expert på området kan känna till samtliga pass eller hur dessa är uppbyggda. Till detta kommer alla de övriga dokument av skilda slag som förekommer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd – t.ex. vigselbevis och födelseattester m.m. – och som man har att kontrollera. Med hjälp av en passläsare, lupp och UV-lampa kan emellertid vissa kontroller av handlingarnas äkthet ske på utlandsmyndigheten. Utlandsmyndigheten kan också vända sig till Migrationsverkets ID-enhet med frågor. Som huvudregel är det emellertid inte utlandsmyndigheterna som avgör om en handling är äkta eller inte. Den bedömningen är i stället förbehållen den myndighet som fattar beslut i ärendet, vilket vanligtvis är Migrationsverket.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 1105/2011/EU av den 25 oktober 2011 om förteckningen över resehandlingar som möjliggör passage av de yttre gränserna och i vilka en visering kan införas samt om införandet av en mekanism för upprättandet av denna förteckning.

Den handläggare som kontrollerar en handling och som misstänker att denna är falsk eller manipulerad bör dock enligt gällande rutiner redovisa sin uppfattning i frågan till den beslutande myndigheten.

De externa tjänsteleverantörer som är verksamma i dag har tillgång till avancerad teknisk utrustning för rutinmässiga kontroller av handlingar som ges in i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, t.ex. maskinell avläsning av resehandlingar och dokument. Vid en utläggning av uppgiften att kontrollera handlingar och dokument på en extern tjänsteleverantör skulle den externa tjänsteleverantören kunna ge utlandsmyndigheterna och Migrationsverket ett bra beslutsunderlag. Tjänsteleverantören ska dock inte göra någon egen bedömning av handlingarnas äkthet, utan det är endast frågan om en teknisk/mekanisk bedömning. En kontroll enligt ovan torde också kunna ske rutinmässigt i enlighet med Migrationsverkets, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas anvisningar. Några större risker med att lägga ut uppgiften till en extern tjänsteleverantör torde inte föreligga eftersom den externa tjänsteleverantören inte skulle ha att avgöra om en handling är äkta eller inte. Detta eftersom den bedömningen också vid en utläggning skulle vara förbehållen Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheterna. Om tjänsteleverantören misstänker att ett pass eller annat dokument är falskt eller manipulerat bör denne dock rimligtvis påpeka detta för de handläggande myndigheterna. En tjänsteleverantör får emellertid inte vägra att ta emot en handling som den sökande vill ge in.

En extern tjänsteleverantör som ges i uppdrag att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd bör också kunna kontrollera de handlingar som en sökande ger in. I likhet med vad som gäller vid kontroll av den sökandes identitet är det inte frågan om att tjänsteleverantören ska bedöma handlingens äkthet. En bestämmelse enligt vilken en tjänsteleverantör ska kunna ges i uppdrag att ta emot handlingar och dokument och kontrollera dessa bör därför införas i förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

### 13.3.4 Upptagning och överföring av vissa biometriska kännetecken

**Förslag:** En tjänsteleverantör ska kunna ges i uppdrag att ta upp och överföra biometriska kännetecken. En bestämmelse med denna innebörd ska därför tas in i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Vidare ska det av UtIL följa att en utlännings skyldighet att enligt 9 kap. 8 a § UtIL låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck också ska gälla gentemot en tjänsteleverantör.

**Skälen för förslagen:** Av EG-förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd följer att de svenska uppehållstillståndskorten ska innehålla ett lagringsmedium med biometriska kännetecken i form av innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck. Vid införandet av biometriska kännetecken i de svenska uppehållstillståndskorten uttalades att med biometri avses i detta sammanhang en metod för att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig, baserad på en mätning av fysiologiska karaktärsdrag hos den som ska identifieras. De biometriska kännetecken som framför allt avsågs var ansiktsgeometri, mönster från fingeravtryck och ögats iris. Med biometriskt underlag avses rådata om en persons fysiska karaktärsdrag, t.ex. ett digitalt fotografi av ett ansikte eller av ett fingeravtryck. Biometrisk data är den information som kan tas fram (extraheras) ur ett biometriskt underlag. Biometriska data kan användas för att skapa en referensmall eller för att jämföra med tidigare lagrade referensmallar i syfte att kontrollera en persons identitet (se SOU 2009:91 s. 39).

Genom viseringskodexen har biometriska kännetecken även införts i Schengenmedlemsstaternas viseringar. Enligt artikel 13 i viseringskodexen ska medlemsstaterna ta upp biometriska kännetecken bestående av ansiktsbild och tio fingeravtryck från de sökande. Det föreskrivs vidare att upptagandet ska göras av kvalificerad och bemyndigad personal på den diplomatiska eller konsulära beskickningen och de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränsen. Under överinseende av någon av de nyss nämnda beskickningarna får upptagningen av biometriska känne-

tecken i stället göras av kvalificerad och bemyndigad personal hos en honorärkonsul eller hos en extern tjänsteleverantör.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 11.2.3 innefattar ett upptagande av fingeravtryck ett sådant intrång i den personliga och kroppsliga integriteten som varje svensk medborgare och utlänning bosatt i Sverige är skyddad från gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § RF. Upptagande av biometri i form av digitalt fotografi åtnjuter emellertid inte skydd enligt nämnda lagrum. Det skydd som avses i 2 kap. 6 § RF kan endast begränsas genom lag (2 kap. 20–25 §§ RF). En sådan begränsning finns i UtlL där det av 9 kap. 8 a § framgår att ”en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck.” Av ordalydelsen kan utläsas att biometrin normalt tas vid ansökningstillfället. Viseringspliktiga utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på en utlandsmyndighet ska normalt lämna biometrin i samband med att han eller hon ger in sin ansökan. Om utlänningen beviljas uppehållstillstånd måste utlänningen vänta på att uppehållstillståndskortet levereras till utlandsmyndigheten innan han eller hon kan resa in i Sverige. De viseringspliktiga utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd elektroniskt på webben får i stället lämna sin biometri i samband med ett besök på utlandsmyndigheten. De utlänningar som inte behöver en visering för att resa in i Sverige kan i stället lämna biometrin efter ankomsten i landet på någon av Migrationsverkets tillståndsexpeditioner.

Av det ovanstående följer att majoriteten av de som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige är skyldiga att låta en utlandsmyndighet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för uppehållstillståndskortet vid en personlig inställelse på myndigheten. Om biometrin i stället togs upp av en extern tjänsteleverantör skulle den sökande i vissa fall besparas ett besök på utlandsmyndigheten. Att lägga ut uppgiften att fotografera sökanden och ta hans eller hennes fingeravtryck på en extern tjänsteleverantör kan synas känsligt ur integritetshänsyn. Sverige lägger emellertid – liksom flertalet andra Schengenstater – redan i dag ut uppgiften på externa tjänsteleverantörer i viseringsärenden. Vid den svenska utläggningen på en tjänsteleverantör i viseringsärenden tar tjänsteleverantören upp de sökandes biometriska kännetecken, i form av ansiktsbild och fingeravtryck, och överför dem till de hand-

läggande myndigheterna. Migrationsverket har tagit fram rutiner för hur upptagningen av biometrin ska gå till. Utlandsmyndigheterna utövar tillsyn över de tjänsteleverantörer som Sverige valt att samarbeta med i viseringsärenden, varvid myndigheterna bl.a. säkerställer att upptagningen av biometri hos den externa tjänsteleverantören är övervakad och sker med respekt för de sökande. Utredningen har inte fått några indikationer på att det i samband med utlandsmyndigheternas tillsyn – eller på annat sätt – framkommit att så inte skulle vara fallet.

Mot den angivna bakgrunden – särskilt med beaktande av att den sökande alltid ska kunna välja att vända sig till en utlandsmyndighet för upptagning av biometri – anser utredningen att uppgiften att ta upp och överföra biometriska kännetecken bör kunna läggas ut på en extern tjänsteleverantör. En bestämmelse med denna innebörd bör därför tas in i förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Vidare bör det av UtlL följa att en utlännings skyldighet att enligt 9 kap. 8 a § UtlL låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck också ska gälla gentemot tjänsteleverantören.

### 13.3.5 DNA-analys

**Förslag:** En extern tjänsteleverantör ska kunna ges möjlighet att ta prover för DNA-analys eller medverka vid provtagningen. En bestämmelse med denna innebörd ska därför tas in i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

**Skälen för förslaget:** Enligt 13 kap. 15 § UtlL ska Migrationsverket i vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ge sökanden och referenspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd avseende det biologiska släktskap som åberopas, om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas, och det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger. En DNA-analys får utföras endast om den som ska undersökas har informerats om syftet med DNA-analysen och har gett sitt skriftliga samtycke.

Samtycket ska omfatta medverkan vid provtagning för DNA-analys, utförande av analysen, samrådsförfarande mellan Migrationsverket och berörd utlandsmyndighet samt den myndighet eller det institut som gör analysen, och rätt för handläggande myndigheter att få del av analysinstitutets utlåtande över analysen (se prop. 2005/06:72 s. 75). Ett informationsblad och en blankett för samtycke har för detta ändamål tagits fram av Migrationsverket.

Som redogjorts för i avsnitt 8.2.2 är det utlandsmyndigheterna som ansvarar för provtagningen när det gäller de sökande i utlandet. Ett DNA-prov tas normalt av sökanden själv efter instruktion och i närvaro av utlandsmyndighetens personal. Om en utlandsmyndighet bedömer att det i ett enskilt fall inte är rimligt eller möjligt att utföra uppdraget på normalt sätt kan myndigheten besluta om alternativ, t.ex. att provtagningen ska genomföras vid ett underordnat konsulat. Anledningen till att en utlandsmyndighet i första hand bör ta prov för DNA-analys eller medverka vid provtagningen är en strävan att få processen snabbt och kompetent utförd och därmed rättssäker. Ju längre handläggningskedjan blir, desto större är risken för att resultatet kan ifrågasättas, t.ex. på grund av oönskvärd påverkan.

Resultatet från en DNA-analys kan få helt avgörande betydelse för utgången i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Det är därför angeläget att det inte finns skäl att ifrågasätta resultatet på grund av förfarandet vid provtagningstillfället. Provtagningstillfället skulle kunna ge utrymme för en sökande att manipulera sitt prov. En tjänsteleverantör skulle också kunna låta sig påverkas att medverka vid ett sådant förfarande. En sådan risk för korruption kan aldrig helt uteslutas men kan tas om hand, och på så sätt minimeras, genom exempelvis utbildningsinsatser och framtagandet av rutiner som ställer krav på t.ex. kameraövervakning i samband med provtagningen, att minst två personer från tjänsteleverantören medverkar vid provtagningen och rotation av tjänsteleverantörens personal mellan olika arbetsuppgifter.

Utredningen bedömer att det även med beaktande av risken för korruption bör vara möjligt att, om det bedöms lämpligt i det enskilda fallet utifrån bl.a. lokala förhållanden, ge en extern tjänsteleverantör i uppgift att ta DNA-prov eller medverka vid provtagningen. Däri inbegrips att informera om syftet med DNA-analysen och att ta emot ett skriftligt samtycke från sökanden. En bestäm-

melse med denna innebörd bör därför tas in i förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

### 13.3.6 Tidsbokning

**Förslag:** En extern tjänsteleverantör ska kunna ges i uppdrag att sköta tidsbokningen i ett ärende. En bestämmelse med denna innebörd ska därför tas in i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

**Skälen för förslaget:** Vid en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd måste den sökande som huvudregel besöka en utlandsmyndighet vid ett eller flera tillfällen, t.ex. för att lämna in sin ansökan, låta sig intervjuas, visa upp eller lämna in dokument i original. På grund av det hårda söktrycket vid en del utlandsmyndigheter måste den sökande många gånger boka en tid för sitt besök. På de utlandsmyndigheter med många personliga besök kan tidsbokningen generera mycket arbete för personalen, vilket i sin tur kan leda till längre handläggningstider för de sökande. Genom att låta en extern tjänsteleverantör sköta tidsbokningen för utlandsmyndigheternas räkning skulle servicen för de sökande öka samtidigt som myndigheterna avlastades. Uppgiften att sköta tidsbokningen för personliga besök vid utlandsmyndigheterna är rent administrativ och lämpar sig enligt utredningens mening väl för att lägga ut på en extern tjänsteleverantör. En bestämmelse med denna innebörd bör därför tas in i förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

### 13.3.7 Arrangemang i anslutning till muntlig handläggning

**Förslag:** En extern tjänsteleverantör ska kunna ges i uppdrag att sköta arrangemangen i anslutning till den muntliga handläggningen av ett ärende. En bestämmelse med denna innebörd ska därför tas in i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

**Skälen för förslaget:** De externa tjänsteleverantörerna erbjuder ett flertal assisterande och tekniska arrangemang som kan bidra till en ökad service för de sökande, t.ex. tillhandahållande av lokaler och teknik för videointervjuer i anslutning till den muntliga handläggningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. En förutsättning för att kunna använda videointervjuer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är att tjänsteleverantören noggrant kontrollerar identiteten på den person som ska intervjuas. Även den handläggare på utlandsmyndigheten som ska genomföra intervjun måste kontrollera identiteten på den person som befinner sig framför kameran mot uppgifter i ärendet.

En extern tjänsteleverantör skulle också vid behov kunna upplåta utredningsrum där myndighetens handläggare kan genomföra intervjuer med de sökande, t.ex. om utlandsmyndighetens egna lokaler inte räcker till eller för att myndigheten ska kunna genomföra intervjuer på en annan ort. Sådana tjänster utförs redan i dag av vissa externa tjänsteleverantörer på uppdrag av andra stater. Enligt utredningen lämpar sig sådana uppgifter väl för att lägga ut på en extern tjänsteleverantör. I förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör det därför införas en bestämmelse som tillåter en utläggning av ovan nämnda uppgifter.



### 13.3.8 Utredda och fatta beslut

**Bedömning och förslag:** En tjänsteleverantör ska inte få genomföra utredningar eller fatta beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Detta ska framgå av UtlL.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Enligt utredningen är det helt uteslutet att lägga ut uppgiften att genomföra utredningar eller fatta beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör. Detta bör framgå av lag.

I sammanhanget kan nämnas att viseringskodexen inte tillåter att en extern tjänsteleverantör genomför intervjuer med de sökande eller fattar beslut i ärenden om Schengenviseringar. Detta framgår uttryckligen av artikel 43.4. Det kan vidare nämnas att varken Norge, Danmark eller Finland har lagt ut uppgiften att genomföra utredningar eller fatta beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör.

### 13.3.9 Utlämnande av handlingar och beslut

**Bedömning och förslag:** Uppgiften att lämna ut handlingar och beslut lämpar sig väl att lägga ut på en extern tjänsteleverantör. En bestämmelse med denna innebörd ska därför införas i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Sedan Migrationsverket eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheten har fattat beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd meddelar myndigheten den sökande om detta. Underrättelsen kan ske skriftligen eller per telefon. Som huvudregel uppmanas den sökande i samband med underrättelsen att uppsöka en utlandsmyndighet för att få beslutet. Många gånger måste den sökande också boka en tid för detta. Vissa utlandsmyndigheter skickar emellertid på begäran beslutet per post till den adress som den sökande uppgett under handläggningen. Om den sökande har gett någon en fullmakt att företräda honom eller henne kan beslutet i stället skickas till den personen. Om den

sökande har frågor angående beslutet hänvisas han eller hon till utlandsmyndigheten.

Av det ovanstående framgår att sökanden i vissa fall måste uppsöka en utlandsmyndighet för att hämta sitt beslut. På motsvarande sätt kan det vara med andra handlingar, t.ex. uppehållstillståndskort. Som tidigare redogjorts för i kapitel 12 kan ett besök vid en utlandsmyndighet vara förenat med långa, dyra och ibland också farliga resor för de sökande. Utlämnandet av handlingar och beslut vid personliga besök genererar av naturliga skäl en hel del arbete för en utlandsmyndighet. Genom att låta en extern tjänsteleverantör sköta utlämnandet av handlingar och beslut för utlandsmyndigheternas räkning skulle servicen för de sökande således öka samtidigt som myndigheterna avlastas. För de fall de sökande har frågor angående beslutet får de hänvisas till utlandsmyndigheten. Uppgiften att lämna ut handlingar och beslut – som är rent administrativ – lämpar sig dessutom väl för att lägga ut på en extern tjänsteleverantör. En bestämmelse med denna innebörd bör därför införas i förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

### 13.4 Särskilt om främlingspass

**Bedömning och förslag:** En ansökan om främlingspass kan aktualiseras i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Om den sökande i tillståndsärendet har lämnat in sin ansökan hos en extern tjänsteleverantör eller i övrigt skött sina kontakter med de handläggande myndigheterna via en tjänsteleverantör bör han eller hon också kunna vända sig till tjänsteleverantören med sin ansökan om främlingspass. En extern tjänsteleverantör bör därför i ett ärende om främlingspass, som har samband med ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd hos samma tjänsteleverantör, kunna ges i uppgift att utföra de uppgifter som enligt förslagen i avsnitt 13.3 får läggas ut på denne. En bestämmelse med denna innebörd ska införas i den föreslagna förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Bestämmelsen ska också gälla provisoriska främlingspass.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och även saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § första stycket UtlL utfärda ett främlingspass för honom eller henne. Enligt 2 kap. 1 a § tredje stycket UtlL får Migrationsverket även utfärda främlingspass i andra fall, om det finns särskilda skäl. Migrationsverket ska vidare enligt 2 kap. 1 a § andra stycket UtlL utfärda ett främlingspass för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på vissa särskilt angivna grunder eller fått en skyddsstatusförklaring om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, får Migrationsverket utfärda ett provisoriskt främlingspass för honom eller henne (2 kap. 14 § UtlF).

En ansökan om främlingspass kan aktualiseras i samband med att utlänningen också ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Många gånger uppkommer frågan om främlingspass hos utlandsmyndigheten under handläggningstiden för tillståndsärendet. Det händer dock att den sökande avvaktar med att ansöka om främlingspass till dess att han eller hon beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Om den sökande i tillståndsärendet har lämnat in sin ansökan hos en extern tjänsteleverantör eller i övrigt skött sina kontakter med de handläggande myndigheterna via tjänsteleverantören bör han eller hon också kunna vända sig till tjänsteleverantören med sin ansökan om främlingspass. En extern tjänsteleverantör bör därför i ett ärende om främlingspass, som har samband med ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd hos samma tjänsteleverantör, kunna ges i uppdrag att utföra de uppgifter som enligt förslagen i avsnitt 13.3 får läggas ut på denne. En bestämmelse med denna innebörd bör införas i förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Bestämmelsen bör också gälla provisoriska främlingspass.

### **13.5 Utredningens sammanfattande slutsatser**

För att åstadkomma en ändamålsenlig reglering med en rättssäker ordning och ett starkt integritetsskydd bör det av de bestämmelser som reglerar utläggningen uttryckligen framgå dels vilka uppgifter som inte får läggas ut, dels de uppgifter som får läggas ut.

De grundläggande principerna för en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör regleras i UtlL, varvid det även bör slås fast vilka uppgifter som inte får läggas ut. Bestämmelserna i UtlL bör kompletteras genom författningar och beslut på lägre nivå för att regleringen enklare ska gå att anpassa till förhållanden som kan förändras snabbt eller ofta. Kompletterande bestämmelser bör bl.a. finnas i en ny särskild förordning som reglerar utläggningen av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, som benämns förordningen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Av förordningen bör det uttryckligen framgå vilka uppgifter som kan läggas ut på en tjänsteleverantör.

Vid utredningens bedömning av om en uppgift bör kunna läggas ut på en extern tjänsteleverantör har utredningen främst sett till vilken sorts uppgift som det är frågan om, men också beaktat om motsvarande uppgift i viseringsärenden enligt viseringskodexen kan överföras till en extern tjänsteleverantör eller inte. Utredningen har samtidigt beaktat den reglering som finns på området i våra nordiska grannländer. De uppgifter som utredningen bedömt inte bör läggas ut på en extern tjänsteleverantör är dels att utreda ärenden, dels att fatta beslut i desamma. Uppgifter som enligt utredningens bedömning är lämpade att lägga ut på en extern tjänsteleverantör är att

- tillhandahålla allmän information om uppehålls- och arbetstillstånd och ansökningsformulär
- ge sökande information om de handlingar som krävs i ärendet
- ta emot ansökningar, ansökningsavgifter och handlingar
- kontrollera sökandes identitet
- ta upp och överföra de biometriska kännetecken som krävs i ärendet
- ta prov för DNA-analys eller medverka vid provtagningen
- sköta tidsbokning och andra arrangemang i anslutning till muntlig handläggning i ärendet
- förmedla begäran om komplettering av en ansökan
- lämna ut handlingar och beslut.

De uppgifter som anges ovan bör även kunna överlämnas till en extern tjänsteleverantör i ett ärende om främlingspass och provisoriskt främlingspass som har samband med ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd hos samma tjänsteleverantör.



# 14 Utfärdande av uppehållstillståndskort

## 14.1 Inledning

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige får – som tidigare nämnts – normalt ett uppehållstillståndskort som bevis på att han eller hon har tillstånd att vistas i Sverige. De uppehållstillståndskort som utfärdas av en EU-medlemsstat ska utformas i enlighet med vad som sägs i förordning (EG) nr 380/2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. Enligt förordningen ska uppehållstillståndskortet bl.a. innefatta ett lagringsmedium som innehåller innehavarens ansiktsbild och två fingeravtryck. Medlemsstaterna i EU får emellertid själva bestämma hur utfärdandet av uppehållstillståndskorten ska gå till. Detta har lett till att uppehållstillståndskorten hanteras på olika sätt av medlemsstaterna. Som exempel kan nämnas att Sverige har valt att som huvudregel utfärda ett uppehållstillståndskort till den sökande före hans eller hennes inresa i landet. Många andra EU-medlemsstater har i stället valt att utfärda uppehållstillståndskortet efter inresan i medlemsstaten. Sökanden får då resa in i medlemsstaten med en s.k. D-visering.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma behovet av och förutsättningarna för en förändrad hantering av uppehållstillståndskorten. Om det är lämpligt ska utredningen också föreslå en alternativ ordning för hanteringen av uppehållstillståndskorten. Kapitlet inleds därför med en beskrivning av den svenska hanteringen av uppehållstillståndskorten, följt av en redogörelse för vissa andra EU-medlemsstaters ordningar för utfärdandet av uppehållstillståndskort. Därefter redogör utredningen kortfattat för den utveckling med skärpta gränskontroller och en ökad kontroll av biometriska

uppgifter i pass och andra resehandlingar som följer av dels det kraftigt ökande antalet asylsökande till EU, dels av den ökade risken för terroristbrott. Avslutningsvis redogör utredningen för sin bedömning om det är lämpligt att föreslå en förändrad hantering av uppehållstillståndskorten och de förslag som denna bedömning föranleder.

## 14.2 Hanteringen av uppehållstillståndskort

### 14.2.1 Allmänt

Genom rådets förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd har det införts krav på hur de uppehållstillståndskort som medlemsstaterna i EU utfärdar ska vara utformade och vilka uppgifter de ska innehålla. Enligt artikel 4 a i förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd ska uppehållstillståndskorten bl.a. innefatta ett lagringsmedium som innehåller innehavarens ansiktsbild och två fingeravtryck. Syftet med att införa biometriska uppgifter i ett särskilt uppehållstillståndskort var att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och hans eller hennes uppehållstillstånd (se avsnitt 4.8). Medlemsstaterna ska för detta ändamål samla in vissa biometriska kännetecken – bestående av ett ansiktsfotografi på den sökande och hans eller hennes fingeravtryck – från tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd (artikel 4 b).

Medlemsstaterna i EU ansvarar själva för att utforma rutiner för hanteringen av uppehållstillståndskorten, vilket innebär att dessa kan skilja sig åt mellan de olika medlemsstaterna. Som exempel kan nämnas att vissa medlemsstater valt att ta upp biometrin vid ansökan, medan andra medlemsstater väntar till dess att ett beslut om uppehållstillstånd har fattats. I de fall en medlemsstat avvaktar med att ta upp biometrin till dess att ett beslut om uppehållstillstånd är fattat, kan medlemsstaten välja mellan att ta upp biometrin i det land som den sökande ansöker ifrån eller i det land som den sökande har beviljats uppehållstillstånd i. På samma sätt kan ett uppehållstillståndskort utfärdas före eller efter det att utlänningen reser in i det land han eller hon har beviljats uppehållstillstånd i. Sverige har valt att som huvudregel utfärda kortet till den sökande i utlandet före hans eller hennes inresa i landet. Många andra medlemsstater



har i stället valt att utfärda en nationell visering för den sökande att resa in i landet med och utfärdar uppehållstillståndskortet först efter inresan.

### 14.2.2 Den svenska ordningen

En utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige, och som behöver en visering för att resa in i landet, ska som huvudregel lämna de biometriska uppgifter som ska infogas i uppehållstillståndskortet vid en utlandsmyndighet före hans eller hennes inresa i Sverige. När den sökande har fått sitt uppehållstillstånd produceras uppehållstillståndskortet i Sverige och skickas därefter med kurirpost till utlandsmyndigheten. Den sökande kan sedan hämta ut sitt kort på myndigheten. Utlandsmyndigheten kan i vissa fall i stället välja att vidarebefordra uppehållstillståndskortet till den som har beviljats uppehållstillståndet eller till ett honorärkonsulat som ligger närmare hans eller hennes hemort.

Den svenska hanteringen av uppehållstillståndskorten innebär vissa nackdelar för de sökande och de handläggande myndigheterna. Det rör sig t.ex. om att den sökande måste ta sig till en utlandsmyndighet för att lämna biometri för uppehållstillståndskortet innan han eller hon kan resa in i Sverige också i sådana situationer då ärendet som sådant i övrigt inte kräver ett personligt besök på en utlandsmyndighet. Den sökande kan i vissa fall också vara tvungen att uppsöka en utlandsmyndighet för att hämta sitt uppehållstillståndskort. Ett besök på en utlandsmyndighet kan vara förknippat med långa, dyra och ibland även farliga resor för den sökande. I vissa regioner är det också så att den sökande sedan han eller hon har beviljats uppehållstillstånd inte längre kan ta sig till den utlandsmyndighet dit uppehållstillståndskortet skickats, varpå kortet måste skickas mellan utlandsmyndigheterna (gäller i dag särskilt utlandsmyndigheterna i Syriens närområde). Alternativt måste ett nytt kort utfärdas för den sökande och skickas till honom eller henne.

Det händer också att ett uppehållstillståndskort skickas till fel utlandsmyndighet, vilket kan bero dels på att kortet har sorterats fel, dels på att de sökande rör sig mellan olika länder under handläggningstiden och att kortet inte styrs till rätt utlandsmyndighet. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att nämna att en utlands-

myndighet inte kan styra till vilken utlandsmyndighet ett uppehållstillståndskort ska skickas sedan utlänningen har lämnat biometri för sitt uppehållstillståndskort. Upphållstillståndskortet kommer i dessa fall skickas automatiskt till den utlandsmyndighet som tog upp biometrin eller till en av den sökande uppgiven adress i Sverige.

En utlänning som har fått uppehållstillstånd i Sverige måste som huvudregel vänta med att resa hit till dess att han eller hon har fått sitt uppehållstillståndskort. Först sedan utlänningen har fått sitt uppehållstillstånd och han eller hon också har lämnat biometri till uppehållstillståndskortet skickas en beställning på kortet till det företag i Sverige, som tillverkar uppehållstillståndskorten. Tillverkaren packar de färdiga uppehållstillståndskorten ett och ett i kuvert, sorterar dem och lägger alla kort som ska till en viss ort samlat i ett kuvert. Kuverten skickas sedan i säkerhetsbil till Regeringskansliet. Därefter kan uppehållstillståndskorten bli liggandes på Regeringskansliet i upp till två veckor i avvaktan på en kurirsändning till aktuell utlandsmyndighet. Förra året skickades cirka 48 000 uppehållstillståndskort med Utrikesdepartementets kurirtjänst (UD-kurir) till olika utlandsmyndigheter runt om i världen. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 8.6.4. tar det cirka fyra till fem veckor från det att man gjort en beställning på ett uppehållstillståndskort till dess att kortet tas emot av en utlandsmyndighet.

Många sökande upplever att det tar för lång tid innan uppehållstillståndskortet levereras till utlandsmyndigheten, vilket genererar många extra besök, telefonsamtal och e-postmeddelanden till utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. En person som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier eller arbete är många gånger beroende av att han eller hon kan resa in i Sverige senast vid en viss tidpunkt, t.ex. vid en terminsstart. Problem kan uppkomma om antagningsprocessen eller utfärdandet av uppehållstillståndskortet drar ut på tiden och beslut om antagningen eller anställningen meddelas strax innan utbildningen eller anställningen ska börja. Exempelvis skulle utlänningen kunna missa de inledande veckorna på en termin eller rent av förlora sin utbildningsplats. På samma sätt kan den som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av arbete missa ett viktigt möte, avtal eller projekt på grund av att uppehållstillståndskortet dröjer.

Kostnaderna för att skicka uppehållstillståndskorten med kurirpost till utlandsmyndigheterna uppgår varje år till höga belopp. En

kostnad som Regeringskansliet fakturerar Migrationsverket för. Trots försök har det inte varit möjligt att ta fram vilka belopp dessa kostnader uppgår till eftersom kostnaderna för att skicka uppehållstillståndskorten med kurirpost till utlandsmyndigheterna inte kan särskiljas från annan post som skickas till myndigheterna. Det kan dock nämnas att Regeringskansliet under 2015 fakturerade Migrationsverket drygt 8 miljoner kronor för post till och från utlandsmyndigheterna.

För att underlätta för de sökande har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna gjort vissa förändringar i hanteringen av uppehållstillståndskorten de senaste åren, t.ex. genom att

- inte ta upp biometri före ett beslut om uppehållstillstånd i alla ärenden
- skicka uppehållstillståndskortet till utlänningen eller låta honom eller henne hämta kortet på ett honorärkonsulat
- låta dem som inte behöver en visering för att resa till Sverige resa in i landet utan ett uppehållstillståndskort
- i undantagsfall utfärda en nationell visering, en s.k. D-visering, för en person som har beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige och som behöver en visering för resan hit, så att han eller hon kan resa in i Sverige utan ett uppehållstillståndskort.

Den person som reser in i Sverige utan ett uppehållstillståndskort får lämna biometri för uppehållstillståndskortet hos Migrationsverket sedan han eller hon anlänt hit.

De s.k. D-viseringarna regleras i 3 kap. 4 § andra stycket UtlL och får endast utfärdas om det finns särskilda skäl. En sådan visering får enbart beviljas för längre tid än tre månader, men högst ett år. Viseringen ger innehavaren rätt att resa in och vistas i Sverige och omfattas inte av viseringskodexen. Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 om ändring av bl.a. konventionen om tillämpning av Schengenavtalet vad gäller rörlighet för personer med visering för längre vistelse<sup>1</sup> har tredjelandsmedborgare med en D-visering rätt att resa fritt i Schengen-

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006.

området under tre månader under en sexmånadersperiod på samma villkor som en innehavare av ett uppehållstillstånd. När bestämmelsen om nationell visering för längre vistelser infördes, anfördes att särskilda skäl exempelvis kunde vara att det rör sig om nära släktingar som önskar vistas här i landet för släktbesök längre tid än tre månader eller affärsbesök (prop. 2004/05:170 s. 272 f.).<sup>2</sup> För att en person ska kunna beviljas en nationell visering ska syftet med resan till Sverige vara att göra ett besök, inte bosättning.

### 14.2.3 Ordningen i vissa andra EES-stater

#### Norge

När en utlänning har fått ett uppehållstillstånd i Norge, kan han eller hon resa in i landet. För det fall utlänningen inte behöver en visering för att resa in i Norge kan han eller hon resa dit när som helst inom den frist som står angiven i beslutet om uppehålls- och arbetstillstånd, vanligtvis sex månader. Om utlänningen behöver en visering för inresan i Norge utfärdar UDI<sup>3</sup> en nationell visering, en s.k. D-visering, för honom eller henne. Viseringen får utlänningen hämta på en norsk beskickning efter tidsbokning. Väl i Norge får utlänningen uppsöka sin lokala polisstation för att ansöka om ett uppehållstillståndskort och lämna biometrin för detsamma. Upppehållstillståndskortet får sökanden sedan skickat till sig med post, något som normalt tar minst tio arbetsdagar.

I Norge överväger man att förändra sina rutiner vad gäller handläggningen av uppehållstillståndskorten. Den ordning som övervägs liknar den svenska ordningen, dvs. att den sökande ska lämna biometri och invänta sitt uppehållstillståndskort i utlandet innan han eller hon reser in i Norge. Något formellt beslut om en översyn eller en ändring i rutinerna har emellertid inte fattats.

---

<sup>2</sup> Se även prop. 2010/11:121 s. 36.

<sup>3</sup> Den norska motsvarigheten till Migrationsverket.

## Danmark

En utlänning som ansöker om ett uppehållstillstånd i Danmark ska enligt den danska lagstiftningen lämna biometri för ett uppehållstillståndskort först sedan han eller hon har anlänt till Danmark. Den danska staten har emellertid valt att lägga ut uppgiften att ta upp och registrera biometri på de externa tjänsteleverantörer som Danmark samarbetar med i ärenden om uppehållstillstånd. Den sökande ska därför som huvudregel lämna biometrin för uppehållstillståndskortet hos en extern tjänsteleverantör i samband med att han eller hon ger in sin ansökan om uppehållstillstånd. Den som ansöker om uppehållstillstånd på webben måste i stället uppsöka en extern tjänsteleverantör för att lämna sin biometri inom 14 dagar från ansökningstillfället. I undantagsfall kan den sökande också lämna biometri hos en dansk beskickning. När en utlänning får uppehållstillstånd i Danmark, kan han eller hon också resa in i landet. För det fall utlänningen inte behöver någon visering för att resa in i Danmark kan han eller hon resa dit omedelbart. Om utlänningen behöver en visering för inresan i Danmark utfärdar Udlændingestyrelsen<sup>4</sup> en nationell visering, en s.k. D-visering, för honom eller henne. Viseringen får utlänningen hämta på en dansk beskickning efter tidsbokning. Väl i Danmark får utlänningen sitt uppehållstillståndskort från Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)<sup>5</sup>.

## Finland

Biometrin för uppehållstillståndskorten tas upp i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd i Finland vid en finsk beskickning. Om ansökan beviljas utfärdar Migrationsverket ett uppehållstillståndskort till honom eller henne. Uppehållstillståndskortet skickas sedan till den finska beskickningen där utlänningen kan hämta kortet. Normalt tar det två till tre veckor från dess att utlänningen får besked om att han eller hon beviljats ett uppehållstillstånd i Finland till dess att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort.

---

<sup>4</sup> Den danska motsvarigheten till Migrationsverket.

<sup>5</sup> En dansk myndighet underordnad Udlændingestyrelsen.

I Finland överväger man en förändring av den nuvarande ordningen. Något formellt beslut om en översyn eller en ändring i rutinerna har emellertid inte fattats.

## Tyskland

I samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd i Tyskland får han eller hon också lämna biometri för uppehållstillståndskortet. Om utlänningen får bifall till sin ansökan utfärdar beskickningen en nationell visering för honom eller henne. Viseringen är giltig i tre månader. Inom denna tid måste utlänningen ta sig till Tyskland samt registrera sig och ansöka om ett uppehållstillståndskort hos Ausländerbehörde<sup>6</sup>. För utfärdandet av kortet använder Ausländerbehörde den biometri som utlänningen lämnade i samband med att han eller hon ansökte om ett uppehållstillstånd. Ausländerbehörde kontrollerar emellertid så att den biometri som togs upp vid ansökan om uppehållstillstånd överensstämmer med den person som hämtar ut uppehållstillståndskortet för att försäkra sig om att kortet lämnas ut till rätt person.

## Frankrike

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Frankrike får samtidigt en nationell visering för att resa in i landet. Viseringen får han eller hon av den franska beskickningen. Väl i Frankrike måste utlänningen uppsöka Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)<sup>7</sup> och få viseringen förklarad giltig. Detta ska ske inom tre månader från ankomsten i landet. Viseringen är därefter giltig som ett bevis på ett beviljat uppehållstillstånd under hela dess giltighetstid (upp till ett år). Först när viseringen inte längre är giltig måste utlänningen ansöka om ett uppehållstillståndskort. En ansökan om ett uppehållstillståndskort görs i Frankrike hos OFII, varvid OFII också tar upp biometrin för kortet.

---

<sup>6</sup> Den tyska motsvarigheten till Migrationsverket.

<sup>7</sup> Den franska motsvarigheten till Migrationsverket.

## Nederländerna

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Nederländerna uppmanas att uppsöka en holländsk beskickning för att lämna biometri till ett uppehållstillståndskort. Samtidigt får han eller hon en nationell visering för inresan i Nederländerna. Väl i Nederländerna ska utlänningen uppsöka Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)<sup>8</sup> för att hämta ut sitt uppehållstillståndskort. Vid utlämnandet av uppehållstillståndskortet jämför IND biometrin i kortet med den person som hämtar ut kortet för att försäkra sig om att kortet lämnas ut till rätt person.

Nederländerna har haft en del problem med biometrin som tagits upp i utlandet, varvid man har valt att ta upp biometrin på nytt i Nederländerna.

### 14.3 Skärpta gränskontroller och en ökad kontroll av biometriska uppgifter

#### 14.3.1 Gränskodexen

Den 15 mars 2006 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd en förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer, benämnd gränskodexen.<sup>9</sup> En kodifierad version med hänsyn tagen till gjorda ändringar trädde i kraft i april 2016 och ersätter versionen från 2006.<sup>10</sup> Genom förordningen infördes ett gemensamt regelverk för gränskontroller av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser. Genom gränskodexen säkerställde EU också att det inte skulle förekomma någon gränskontroll av de personer som passerar de inre gränserna mellan EU:s medlemsstater. Med inre gräns avses enligt artikel 2 i gränskodexen medlemsstaternas gemensamma landgränser (inklusive flod- och insjögränser), medlemsstaternas flygplatser för inrikesflyg samt medlemsstaternas kust-, flod- och insjöhamnar för reguljära färjeförbindelser. Med yttre gräns avses enligt samma bestämmelse medlemsstaternas land-

---

<sup>8</sup> Den nederländska motsvarigheten till Migrationsverket.

<sup>9</sup> Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer.

gränser (inklusive flod- och insjögränser), sjögränser samt flygplatser och flod-, kust- och insjöhamnar, såvida de inte räknas som inre gränser. Gränskodexen är direkt tillämplig i Sverige och kompletteras av nationella bestämmelser om gränspassage för utlänningar i UtlL och UtlF.

Av artikel 8.2 i gränskodexen följer att alla personer som passerar EU:s yttre gränser ska underkasta sig en minimikontroll för ett fastställande av hans eller hennes identitet. De personer som tillerkänns fri rörlighet enligt unionslagstiftningen kontrolleras som huvudregel på detta sätt. En minimikontroll sker normalt genom att personen får uppvisa sina resehandlingar. Vid behov får en gränskontrollant också använda tekniska anordningar och söka i relevanta databaser efter information om stulna, förskingrade, borttappade och ogiltigförklarade handlingar vid kontrollen.

Den kontroll som sker av en tredjelandsmedborgare vid hans eller hennes in- och utresa ur EU regleras i artikel 8.3 i gränskodexen. Av bestämmelsen följer t.ex. att en gränskontrollant noggrant ska kontrollera att tredjelandsmedborgaren uppfyller de villkor för inresa som gäller enligt gränskodexen vid hans eller hennes inresa i EU. I bestämmelsen beskrivs också närmare hur kontrollen ska gå till. Enligt bestämmelsen ska t.ex. gränskontrollanten granska tredjelandsmedborgarens resehandlingar ingående i syfte att upptäcka tecken på förfalskning.

Sedan gränskodexen antogs har den ändrats ett antal gånger. Ändringarna finns intagna i den kodifierade versionen av gränskodexen som trädde i kraft i april 2016. Genom en ändring den 22 oktober 2013<sup>11</sup> ändrades gränskodexen på så sätt att man förtydligade och utvecklade bestämmelserna om ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna i händelse av allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Dessutom innehöll ändringen bestämmelser om ett återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna i händelse av allvarliga brister i kontrollen av de yttre gränserna.

---

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1051/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter.



### 14.3.2 Förslag på ändringar i gränskodexen

Den 28 februari 2013 presenterade kommissionen ett förslag om en smart gränsförvaltning. Förslaget om en smart gränsförvaltning innehöll bl.a. förslag om ett inrättande av ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer. Dessutom föreslogs ändringar i gränskodexen med anledning av inrättandet av de två systemen.

Den 15 december 2015 lade kommissionen fram ett nytt förslag på ändringar i gränskodexen för att möjliggöra systematiska slagningar på personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten (inklusive verifiering av biometriska uppgifter) gentemot relevanta databaser vid de yttre gränserna. Förslaget, som alltjämt är under förhandling, kan ses som en följd av det ökade terroristhotet i Europa och presenterades av kommissionen som en del av ett paket innehållandes flera förslag på gränsområdet. Enligt förslaget ska det vara obligatoriskt för medlemsstaterna att utföra systematiska in- och utresekontroller på personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten. Vid kontrollerna ska slagningar göras i relevanta databaser för att dels kontrollera personens resehandlingar, dels kontrollera om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Om det uppkommer tvivel om resehandlingens äktighet eller innehavarens identitet ska in- och utresekontrollen inkludera verifiering av de biometriska uppgifter som finns i pass och resedokument som utfärdats i enlighet med rådets förordning (EG) 2252/2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna. Gällande tredjelandsmedborgare föreslås det bli obligatoriskt med systematiska kontroller vid utresa gentemot relevanta databaser för att säkra att tredjelandsmedborgaren inte utgör ett hot mot allmän ordning eller inre säkerhet.

Den 6 april 2016 lade kommissionen fram ett nytt förslag till förordning om inrättande av ett system för in- och utresa för att påskynda, underlätta och stärka gränskontrollförfarandena för tredjelandsmedborgare som reser till EU. I samband med detta drog kommissionen tillbaka sitt förslag från den 28 februari 2013. Det system för in- och utresa som kommissionen nu föreslår ska möjliggöra en effektiv förvaltning av godkända kortare vistelser, en ökad automatisering av gränskontrollerna och underlätta upptäckten av

förfalskade handlingar och identitetsbedrägerier. Systemet är tänkt att gälla för alla tredjelandsmedborgare som beviljats inresa för en kortare vistelse i Schengenområdet (högst 90 dagar under en 180-dagsperiod). I systemet kommer namn, typ av resehandling och biometriska uppgifter samt datum och plats för in- och utresa att registreras. Detta ska göra det lättare för resenärer med ärligt uppsåt att passera gränsen, upptäcka personer som överskrider den tillåtna vistelsetiden och identifiera personer som saknar handlingar i Schengenområdet. I systemet kommer också nekade inresor att registreras. In- och utresesystemet föreslås ersätta det nuvarande systemet med manuell stämpling av pass som är tidskrävande, inte ger pålitlig information om gränspassager, gör det svårt att upptäcka personer som överskrider den tillåtna vistelsetiden och inte kan hantera ärenden med förlorade eller förstörda resehandlingar.

### 14.3.3 Gräns- och identitetskontroller

#### Återinförda gränskontroller vid inre gräns

Till följd av det kraftigt ökande antalet asylsökande till EU har tillfälliga gränskontroller vid inre gräns införts i flera länder, däribland Sverige. Beslutet om att införa tillfälliga gränskontroller fattades av regeringen den 12 november 2015 och har förlängts vid ett antal tillfällen. Enligt regeringens beslut den 7 april 2016 ska den tillfälliga gränskontrollen kvarstå till och med den 8 maj 2016. Syftet med den tillfälliga gränskontrollen är att kontrollera att de som vill resa in i Sverige också har rätt att göra det. De tillfälliga gränskontrollerna innebär att polisen främst i södra Sverige kontrollerar att alla personer som reser in i Sverige har rätt att resa in och vistas i landet. Hur kontrollen ska gå till regleras i gränskodexen. Om en person inte har de handlingar som krävs för att resa in i landet kan han eller hon stoppas vid gränsen och avvisas. En person som saknar de tillstånd som krävs och som kommer till den svenska gränsen har dock alltid möjlighet att ansöka om asyl här.

## Identitetskontroller

Den 21 december 2015 trädde en ny lag i kraft som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat (lag [2015:1073] om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet). Regeringen har med stöd av denna lag utfärdat en förordning (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Förordningen började gälla den 4 januari 2016. Syftet med ovan nämnda författningar är att avvärja hotet mot allmän ordning och inre säkerhet. Enligt förarbetena till lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (prop. 2015/16:67) förväntas lagen och förordningen på kort sikt att kunna leda till en bättre kontroll över vilka som reser in i Sverige och en minskning av antalet asylsökande i förhållande till dagens nivåer.<sup>12</sup> Sverige genomför för närvarande identitetskontroller på tåg och bussar som ska åka in i landet över Öresundsbron. Identitetskontrollerna genomförs av respektive transportör, varpå transportören är skyldig att kontrollera identiteten på alla passagerare som åker med. Med en transportör menas den person som kör passagerartrafik med tåg, buss eller båt mellan Danmark och Sverige.

Det är inte osannolikt att det också framöver kommer att vara vanligare med olika former av kontroller av de personer som korsar inre gränser i Europa jämfört med hur det har varit tidigare under 2000-talet. Det i sin tur ökar drivkrafterna för att använda resehandlingar i illegala syften och gör det än viktigare med effektiva åtgärder för att motverka detta.

### 14.3.4 Åtgärder mot missbruk av pass och andra resehandlingar

Under senare år har säkerhetsfrågor när det gäller pass och andra resehandlingar blivit allt mer aktuella. Förfalskningar och missbruk av sådana handlingar utgör ett allvarligt problem, både internationellt och nationellt. Pass används bland annat vid människohandel eller i

---

<sup>12</sup> Se prop. 2015/16:67 s. 9 och 19.

samband med planering och utförande av terroristbrott. Varje år begås det åtskilliga terroristattentat runt om i världen, vilket terroristdåden i Paris den 13 november 2015 och i Bryssel den 22 mars 2016 är hemska exempel på. För att säkerhetspolisen och andra brottsbekämpande myndigheter ska kunna identifiera och bedöma eventuella säkerhetshot i dag och i framtiden är det av stor betydelse att de som reser över landgränser gör det i sina egna identiteter.<sup>13</sup>

Svenska pass är – i enlighet med vissa fastställda EU-standarder – försedda med vissa säkerhetsdetaljer och biometriska uppgifter i form av ansiktsbild och fingeravtryck och är därmed mycket svåra att förfalska. Även om svenska pass är svåra att förfalska missbrukas dessa genom att andra personer än den rättmätiga passinnehavaren använder passet för en resa, ett tillvägagångssätt som brukar betecknas ”look-alike”. Den 15 april 2016 genomfördes därför en rad lagändringar i syfte att motverka missbruket av svenska pass. Ändringarna innebar bl.a. att svenska medborgare högst kan beviljas tre vanliga pass under en femårsperiod, att ett vanligt pass ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren och att giltighetstiden för vanligt pass till barn sänktes från fem år till tre år. Därtill verkar Sverige inom EU för att det ska införas en obligatorisk kontroll av biometriska uppgifter i pass vid Schengenområdet yttre gränser.

Om åtgärder införs för att minska risken för missbruk av pass ökar emellertid risken för missbruk av andra handlingar. Ett uppehållstillståndskort är ingen rese- eller identitetshandling, utan måste alltid åberopas tillsammans med en resehandling vid en resa. En person som innehar ett uppehållstillståndskort kan däremot resa med detta tillsammans med en resehandling utfärdad av Migrationsverket eller med sitt hemlandspass. I praktiken innebär det att uppehållstillståndskortet fungerar som en visering som ger innehavaren tillträde till Schengenområdet. Vid införandet av biometri i uppehållstillståndskorten förutsattes från svensk sida att biometrin skulle kontrolleras inom ramen för gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen. Lagstiftaren valde därför att införa en bestämmelse i 9 kap. 8 b § UtlL om att en innehavare av ett uppehållstillståndskort inom ramen för en sådan kontroll är skyldig att på begäran låta den myndighet som genomför kontrollen ta innehavarens finger-

---

<sup>13</sup> Se prop. 2015/16:81 s. 10 f.

avtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för att kunna kontrollera att fingeravtrycken och ansiktsbilden motsvarar de som finns lagrade i uppehållstillståndskortet. Någon kontroll av biometrin i uppehållstillståndskorten har emellertid inte skett inom ramen för gränskontrollen. Någon ändring i detta avseende har inte heller aviserats. Riksdagen har emellertid i ett tillkännagivande den 2 mars 2016 uppmanat regeringen att se över regelverket för att motverka missbruk av uppehållstillståndskort (bet. 2015/16:JuU25, rskr 2015/16:158). Det innebär att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av tillkännagivandet. Ärendet är för närvarande under beredning inom Justitiedepartementet (Ju2016/01923/L7).

#### 14.4 Utredningens sammanfattande bedömning och förslag

**Bedömning och förslag:** Den svenska hanteringen av uppehållstillståndskorten innebär vissa nackdelar för de sökande och de handläggande myndigheterna. Det rör sig t.ex. om att de sökande måste ta sig till en utlandsmyndighet för att lämna biometri för ett uppehållstillståndskort eller för att hämta ett kort, också i situationer då ärendet som sådant i övrigt inte kräver ett personligt besök vid en utlandsmyndighet. Dessa olägenheter skulle emellertid kunna motverkas genom att uppgiften att ta upp biometri eller lämna ut uppehållstillståndskort läggs ut på en extern tjänsteleverantör på det sätt som utredningen har föreslagit i avsnitt 13.3.4.

För de utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier kan den tid som det tar för honom eller henne att få sitt uppehållstillståndskort innebära att han eller hon missar de inledande veckorna på en termin eller rent av förlorar sin utbildningsplats. På samma sätt kan den som fått uppehållstillstånd på grund av arbete missa ett möte, ett avtal eller ett projekt på grund av att uppehållstillståndskortet dröjer. Oron för att så ska ske genererar många extra besök, telefonsamtal och e-postmeddelanden till utlandsmyndigheterna och Migrationsverket och har också fått till konsekvens att klagomålen på hanteringen av uppehållstillståndskorten från de sökande och

andra intressenter såsom referenter, arbetsgivare och lärosäten ökar. Detta leder i sin tur till att arbetsbördan vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverket ökar, samtidigt som den service som erbjuds de sökande försämras. Enligt 3 kap. 4 § UtL följer att en D-visering endast får utfärdas om det finns särskilda skäl. För att komma tillrätta med ovan nämnda problem bör de utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier eller arbete kunna ansöka om och få en nationell visering för inresan i landet i avvaktan på att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort. En bestämmelse med denna innebörd ska därför införas i UtL.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** De uppehållstillståndskort som utfärdas av en EU-medlemsstat ska utformas i enlighet med vad som sägs i förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. Medlemsstaterna i EU får emellertid själva bestämma hur utfärdandet av uppehållstillståndskorten ska gå till. Detta har lett till att uppehållstillståndskorten hanteras på olika sätt av de olika medlemsstaterna. Syftet med att införa biometriska uppgifter i ett särskilt uppehållstillståndskort var att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och hans eller hennes uppehållstillstånd. Vid införandet av biometri i uppehållstillståndskorten förutsattes från svensk sida att biometrin skulle kontrolleras inom ramen för gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen. Sverige valde därför en ordning där den person som fått ett uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel måste lämna biometri och invänta sitt uppehållstillståndskort innan han eller hon reser in i landet. Många andra EU-medlemsstater – däribland Norge, Danmark, Tyskland, Frankrike och Nederländerna – har i stället valt att utfärda en nationell visering, en s.k. D-visering, för den sökande att resa in i landet med, varpå uppehållstillståndskortet utfärdas först efter inresan. Någon kontroll av biometrin i uppehållstillståndskorten har inte skett inom ramen för gränskontrollen. Någon ändring i detta avseende har inte heller aviserats.

Som utredningen har redogjort för ovan har man på grund av de senaste årens terroristattentat och det kraftigt ökande antalet asylsökande till EU valt att införa skärpta gränskontroller och andra åtgärder mot missbruk av pass och andra resehandlingar inom ramen för EU-gemenskapen. En ordning där den sökande reser in i Sverige

med en nationell visering skulle innebära att man tog ett steg i motsatt riktning, eftersom det härigenom skulle bli svårare att kunna kontrollera att den som reser in i Sverige också är den person som har fått uppehållstillstånd här. Det bör därför föreligga mycket starka skäl för att utredningen ska föreslå en sådan ordning. Den omständigheten att kurirkostnaderna för att skicka uppehållstillståndskorten till utlandsmyndigheterna uppgår till höga belopp utgör enligt utredningens bedömning inte tillräckligt starka skäl för att ändra den nu gällande ordningen.

Den svenska hanteringen av uppehållstillståndskorten innebär emellertid vissa andra nackdelar för de sökande och de handläggande myndigheterna. Som exempel kan nämnas att en sökande i vissa fall måste ta sig till en utlandsmyndighet för att lämna biometri för ett uppehållstillståndskort också i sådana situationer då ärendet som sådant i övrigt inte kräver ett personligt besök på en utlandsmyndighet. På samma sätt kan den sökande tvingas uppsöka en utlandsmyndighet för att hämta sitt uppehållstillståndskort. Ett besök på en utlandsmyndighet kan vara förenat med långa, dyra och ibland även farliga resor för den sökande. I vissa regioner är det dessutom så att den sökande sedan han eller hon har beviljats uppehållstillstånd inte längre kan ta sig till den utlandsmyndighet dit uppehållstillståndskortet skickats, varpå kortet måste skickas mellan utlandsmyndigheterna. Alternativt måste ett nytt uppehållstillståndskort utfärdas för utlänningen. Utredningen har emellertid i avsnitt 13.3.4 föreslagit att uppgifterna att ta upp biometri för ett uppehållstillståndskort och lämna ut detsamma till den sökande ska kunna läggas ut på en extern tjänsteleverantör. Härigenom skulle man således kunna motverka problemen med långa och dyra resor för de sökande utan att man för den sakens skull ändra hanteringen av uppehållstillståndskorten.

En utlänning som har fått uppehållstillstånd i Sverige måste som huvudregel vänta med att resa hit till dess att han eller hon har fått sitt uppehållstillståndskort. Först sedan utlänningen har fått sitt uppehållstillstånd och han eller hon också har lämnat biometri till uppehållstillståndskortet skickas en beställning på kortet till det företag i Sverige som tillverkar kortet. När uppehållstillståndskortet är färdigt skickas det med kurirpost till en utlandsmyndighet. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 8.6.4. tar det cirka fyra till fem veckor från det att man gjort en beställning på ett uppehålls-

tillståndskort till dess att det tas emot av en utlandsmyndighet, vilket av många uppfattas som en lång tid. Den beräknade handläggningstiden vid en förstagångsansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning är för närvarande upp till 21 månader (se närmare om detta i avsnitt 8.6.2). I förhållande till denna tid är de ytterligare veckor som den sökande får vänta på att få sitt uppehållstillståndskort inte särskilt lång tid. För de utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete kan situationen emellertid vara en annan. Dels är handläggningstiden normalt mycket kortare vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete än vid en ansökan på grund av anknytning, dels är det många gånger avgörande för en sökande av uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete att han eller hon kan resa in i Sverige senast vid en viss tidpunkt. En student som inte får sitt uppehållstillståndskort i tid kan missa de första veckorna på utbildningen eller rent av förlora sin utbildningsplats. På samma sätt kan den som fått uppehållstillstånd på grund av arbete missa ett möte, ett avtal eller ett projekt på grund av att uppehållstillståndskortet dröjer.

De rättsförluster som framför allt de sökande av uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete kan drabbas av om ett uppehållstillståndskort dröjer och som har beskrivits ovan genererar många extra besök, telefonsamtal och e-postmeddelanden till utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Det har också fått till konsekvens att klagomålen på hanteringen av uppehållstillståndskorten från de sökande och andra intressenter såsom referenter, arbetsgivare och lärosäten ökar. Detta leder i sin tur till att arbetsbördan vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverket ökar, samtidigt som den service som erbjuds de sökande försämras. Genom att göra det möjligt för de utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier eller arbete att få en nationell visering att resa in i landet med i avvaktan på att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort skulle man kunna komma till rätta med dessa problem. Utlänningen skulle i sådana fall inte behöva invänta sitt uppehållstillståndskort i utlandet efter det att han eller hon har beviljats uppehållstillstånd. För utlandsmyndigheternas del skulle hanteringen av uppehållstillståndskorten i ovan angivna fall ersättas med en uppgift att utfärda D-viseringar för de personer som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier eller arbete. Trots detta borde



utlandsmyndigheternas sammantagna arbetsbörda minska eftersom antalet besök, telefonsamtal, e-postmeddelanden och klagomålen från de sökande och andra intressenter torde minska. Enligt 3 kap. 4 § UtlL följer att en D-visering endast får utfärdas om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen bör därför ändras på så sätt att det blir möjligt för utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier eller arbete att ansöka om och få en nationell visering för inresan i landet i avvaktan på att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort. Efter inresan i landet behöver utlänningen uppsöka Migrationsverket för att lämna biometri för uppehållstillståndskortet. Uppehållstillståndskortet får därefter skickas hem till den sökande efter att han eller hon har folkbokfört sig i landet.

Utredningen utgår ifrån att ansökningarna om uppehålls- och arbetstillstånd och nationell visering kan handläggas i ett och samma ärende. Det bör därmed också endast utgå en avgift, vilket kräver en ändring av avgiftsförordningen. Avgiften torde bli något högre än vid en ansökan om uppehållstillstånd eller D-visering. Frågan om avgifter får emellertid hanteras i en annan ordning.



# 15 Fortsatt digitalisering av verksamheten

## 15.1 Inledning

För att kunna möta de utmaningar som migrationsverksamheten står inför i dag krävs en effektivare handläggning av migrationsärenden. Enligt utredningens direktiv ska vi belysa hur effektiviteten och servicen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kan öka vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör, t.ex. genom nya arbetssätt och tekniska lösningar. Utredningen ska också belysa hur en utläggning av uppgifter till en tjänsteleverantör kan bidra till en fortsatt digitalisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet.

Ett sätt på vilket man skulle kunna effektivisera verksamheten och öka servicen är genom att ersätta delar av den pappersbaserade och manuella handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd med en elektronisk sådan. Ett annat sätt är genom att utveckla ett elektroniskt utbyte mellan berörda myndigheter, exempelvis Migrationsverket, utlandsmyndigheterna, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten. Arbetet med att digitalisera migrationsverksamheten och skapa ett elektroniskt utbyte mellan berörda myndigheter är emellertid omfattande och tar lång tid. Arbetet förutsätter dessutom att man tar fram gemensamma tekniska lösningar och enhetliga arbetsrutiner för de olika myndigheterna. Ett samarbete med en extern tjänsteleverantör skulle kunna påskynda detta arbete i vissa avseenden. I detta kapitel lämnas en övergripande redogörelse för hur så skulle kunna ske.

## 15.2 Hur en extern tjänsteleverantör kan bidra till en digital handläggning

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 8.2.1. har Migrationsverket de senaste åren satsat stora resurser på att utveckla olika e-tjänster i migrationsärenden. Sedan våren 2015 är det t.ex. möjligt att i de allra flesta fallen ansöka elektroniskt om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige genom att använda Migrationsverkets webbsida. De elektroniska ansökningarna är tänkta att bidra till en mer enhetlig, effektiv och enkel handläggning, bl.a. genom tvingande fält som den sökande måste fylla i utifrån ärendets karaktär och vägledning kring vilka handlingar som ska bifogas ansökan. Vidare kan den utredning som utlandsmyndigheterna ska genomföra bättre anpassas till ett enskilt ärende eftersom elektroniska ansökningar lämnas in till Migrationsverket som genomför inledande kontroller och därefter kan instruera utlandsmyndigheten om vilken utredning eller komplettering som krävs. Genom att ansöka elektroniskt slipper sökanden dessutom i ärenden om arbetstillstånd eller studier – helt eller delvis – uppsöka en utlandsmyndighet, vilket i sin tur minskar belastningen på myndigheterna.

Trots fördelarna med elektroniska ansökningar och de satsningar som Migrationsverket har gjort på olika e-tjänster de senaste åren ansöker många personer fortfarande om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige genom att lämna in en pappersansökan på en utlandsmyndighet. Det gäller framför allt i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning där de elektroniska förstagångsansökningarna 2015 utgjorde cirka 44 procent av ansökningarna. Andelen personer som under samma år ansökte elektroniskt om uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier var emellertid högre, cirka 70 respektive 86 procent. Vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör skulle denne kunna bidra till en fortsatt digitalisering av utlandsmyndigheternas och Migrationsverkets verksamhet genom att t.ex. tillhandahålla datorer på tjänsteleverantörens ansökningsmottagningar för de som vill ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige via webben, men saknar tillgång till dator. Som vi redogjort för i avsnitt 10.2.2 är detta en tjänst som Norge har upphandlat i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Enligt de norska ramavtalen med den externa tjänsteleverantören ska det finnas en dator tillgänglig på tjänsteleverantörens alla ansöknings-

mottagningar för de som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd i Norge. Härigenom bidrar tjänsteleverantörerna till en digitalisering av den norska verksamheten i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

När en utlänning ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige genom att ge in en pappersansökan till en utlandsmyndighet gör utlandsmyndigheten en utredning i ärendet och skickar därefter handlingarna med kurirpost till Migrationsverket, vilket tar två till fyra veckor och dessutom är kostsamt. När Migrationsverket har tagit emot handlingarna skannar verket dessa och sparar dem i sitt ärendehanteringssystem. Först därefter kan ärendet handläggas elektroniskt. Hanteringen av pappersansökningar tar således såväl tid som resurser i anspråk. Vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör skulle denne kunna bidra till en digitalisering av utlandsmyndigheternas och Migrationsverkets verksamhet i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd genom att ta emot pappersansökningar, mata in relevanta data i ett elektroniskt system, skanna de handlingar som ges in i ett ärende och överföra allt elektroniskt till berörda myndigheter. Detta för dock med sig särskilda krav på informations säkerhet och innebär inte att tjänsteleverantören bör ges tillgång till Migrationsverkets it-system. I och med att pappersansökan digitaliseras genom tjänsteleverantörens försorg skulle myndigheterna kunna hantera den som en webbansökan, dvs. låta den gå till Migrationsverket för inledande kontroller, varpå verket kan begära en utredning hos utlandsmyndigheten som är anpassad till det enskilda ärendet. Det skulle därmed öka förutsättningarna för enhetligare rutiner. Att pappersansökan och bilagorna digitaliseras redan i samband med inlämnandet innebär också att man skulle kunna överväga om de fysiska handlingarna behöver skickas till Migrationsverket med kurir eller om de kan hanteras på annat sätt. Vidare kan det övervägas om ansökningsavgifterna bör föras över elektroniskt från tjänsteleverantören direkt till Migrationsverket – på motsvarande sätt som vid en webbansökan – i stället för att sättas in på bankkonto och redovisas hos respektive utlandsmyndighet.

### 15.3 Hur en extern tjänsteleverantör kan bidra till ett elektroniskt utbyte mellan myndigheter

Informationsöverföringen mellan berörda myndigheter i migrationsärenden, exempelvis Migrationsverket, utlandsmyndigheterna, migrationsdomstolarna och Polismyndigheten, är till stor del fortfarande manuell och pappersbaserad. Utlandsmyndigheterna och Migrationsverket arbetar emellertid i system som kan kommunicera med varandra. När det gäller övriga myndigheter som hanterar frågor som rör utlänningsärenden behöver dock uppgifter som t.ex. adress och ansökningsgrund registreras hos varje myndighet separat. Vidare ägnas mycket tid åt att kopiera, hantera och skanna in olika pappersdokument i myndigheternas it-system. Genom en bättre integration av berörda myndigheters it-stöd skulle samma uppgifter kunna följa med ett ärende genom hanteringen hos de olika myndigheterna, vilket i sin tur skulle kunna ge kortare handläggningstider. Om ansökningarna om uppehålls- och arbetstillstånd med tillhörande bilagor skulle hanteras elektroniskt mellan myndigheterna skulle dubbelregistreringar och onödiga pappershantering kunna undvikas. Härigenom skulle myndigheterna kunna spara tid och resurser. Även miljön skulle kunna skonas. Vid ett elektroniskt utbyte mellan myndigheterna skulle uppgifter i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd kontrolleras och granskas hos den mottagande myndigheten och bara ändras om de skulle visa sig vara felaktiga eller inaktuella, varpå antalet felkällor skulle kunna minska. Därmed skulle kvaliteten på de uppgifter som hanteras och förs vidare till nästa myndighet öka.

Genom ett elektroniskt informationsutbyte mellan berörda myndigheter i migrationsärenden skulle man också åstadkomma ett bättre underlag för kunskap, analys och uppföljning inom migrationsverksamheten. Genom en möjlighet att följa ett ärende elektroniskt från en ansökan till verkställigheten av en dom eller ett beslut skulle man kunna ta fram och analysera information på ett sätt som i dag inte är möjligt. På så sätt skulle man skapa förutsättningar för att effektivisera hanteringen av migrationsverksamheten och införa en mer kunskapsbaserad verksamhet. Ett digitaliserat informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna skulle dessutom skapa möjligheter till en bättre styrning av och ett effektivare resursutnyttjande i migrationsverksamheten.

Arbetet med att utveckla det elektroniska utbytet av information mellan de olika myndigheter som i något avseende hanterar migrationsärenden är omfattande och tar lång tid. Utbytet förutsätter dessutom ett samarbete mellan flera myndigheter, vilket i sin tur kräver tekniska lösningar och enhetliga arbetsrutiner för de olika myndigheterna. I dagsläget finns inga överenskommelser eller fastställda planer för att åstadkomma ett digitaliserat informationsutbyte med ett gemensamt it-stöd mellan samtliga berörda myndigheter i migrationsärenden. I stället arbetar respektive myndighet i huvudsak med att digitalisera sin egen verksamhet. En extern tjänsteleverantör skulle på sätt som redogjorts för ovan kunna hjälpa till med att ersätta delar av den pappersbaserade och manuella handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, genom att exempelvis föra in uppgifter från en pappersansökan till det elektroniska systemet, kopiera och skanna de handlingar som ges in och överföra dem elektroniskt till de berörda myndigheterna samt tillhandhålla datorer m.m. Härigenom skulle den externa tjänsteleverantören bidra till att digitalisera Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet, vilket i sin tur skulle kunna påskynda ett elektroniskt utbyte mellan berörda myndigheter i migrationsverksamheten.

#### **15.4 Övriga sätt på vilka en tjänsteleverantör kan öka servicen och effektivisera verksamheten**

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 12.3 tillhandahåller de externa tjänsteleverantörerna ett flertal assisterande och tekniska lösningar för att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd som skulle kunna bidra till att öka servicen och bidra till en effektivisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet, t.ex. mobila lösningar. De tillhandahåller också faciliteter för intervjuer med de sökande via video.

Ovanstående tjänster utförs redan i dag av externa tjänsteleverantörer på uppdrag av andra stater. Som ett exempel på detta kan nämnas att den tjänsteleverantör som Storbritannien samarbetar med i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, VFS Global, på

uppdrag av Home Office<sup>1</sup> tillhandahåller den tekniska utrustning och de lokaler som behövs för att genomföra videointervjuer med alla studenter som ansöker om visering till eller euppehållstillstånd i Storbritannien. Intervjuerna med de sökande genomförs av anställda på UK Visas and Immigration (UKVI)<sup>2</sup> via videolänk. Vid intervjun får den sökande uppsöka en tjänsteleverantör i utlandet medan personalen på UKVI befinner sig i Sheffield, Storbritannien. Inför intervjun kontrollerar personalen hos den externa tjänsteleverantören identiteten på den som ska intervjuas. Under intervjun ställer personalen på UKVI vissa kontrollfrågor till den som intervjuas angående hans eller hennes identitet och kontrollerar även utseende mot de bilder som finns i hans eller hennes personakt. Om det krävs medverkan av en tolk vid intervjun tillhandahålls denne av UKVI. Tolken kan då befinna sig i UKVI:s lokaler eller någon annanstans där det finns en säker uppkoppling.

Den tjänsteleverantör som UKVI samarbetar med tillhandahåller lokaler och den tekniska utrustningen som behövs för genomförandet av intervjuerna. Tjänsteleverantören bistår dessutom med it-stöd under den tid som intervjuerna pågår. I UKVI:s lokaler i Sheffield finns det plats för 60 personer som intervjuar de sökande samtidigt. Under år 2015 genomfördes cirka 125 000 intervjuer på detta sätt. Utredningen har besökt UKVI:s verksamhet i Sheffield. Vid samtal med företrädare för UKVI uppgav dessa att tjänsten fungerar väldigt bra och att de under år 2015 hade tekniska problem i färre än en procent av alla intervjuer. Enligt uppgift från representanter för VFS Global har företaget inlett diskussioner om liknande tjänster med Norge, Danmark och Tyskland.

## 15.5 Utredningens sammanfattande slutsatser

Ett sätt att effektivisera handläggningen av migrationsärenden, är som utredningen redogjort för ovan, att ersätta delar av den pappersbaserade och manuella handläggningen av migrationsärenden med en elektronisk sådan och skapa ett elektroniskt informationsutbyte

---

<sup>1</sup> Home Office är det departement i Storbritannien som har det huvudsakliga ansvaret för frågor om invandring, pass, drogbekämpning, brottsbekämpning, anti-terrorism och polisväsendet.

<sup>2</sup> UKVI är Storbritanniens motsvarighet till Migrationsverket.



mellan de berörda myndigheterna i migrationsärenden. Genom att följa ett ärende elektroniskt från ansökan till verkställighet skulle man också åstadkomma ett bättre underlag för kunskap, analys och uppföljning inom migrationsverksamheten. På så sätt skulle man skapa förutsättningar för att effektivisera hanteringen av migrationsverksamheten och införa en mer kunskapsbaserad verksamhet. Ett digitaliserat informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna skulle dessutom skapa möjligheter till en bättre styrning av och effektivare resursutnyttjande i migrationsverksamheten. I dagsläget finns inga överenskommelser eller fastställda planer för att åstadkomma ett digitaliserat informationsutbyte med ett gemensamt it-stöd mellan samtliga berörda myndigheter i migrationsärenden. I stället arbetar respektive myndighet i huvudsak på egen hand med att digitalisera sin verksamhet. En extern tjänsteleverantör skulle i detta hänseende kunna hjälpa till med att ersätta delar av den pappersbaserade och manuella handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd genom att föra in uppgifterna från en pappersansökan till det elektroniska systemet, kopiera och skanna de handlingar som ges in och överföra dem elektroniskt till de berörda myndigheterna samt tillhandahålla datorer m.m. Härigenom skulle möjligheterna till ett elektroniskt utbyte mellan berörda myndigheter i migrationsverksamheten också påskyndas.

De externa tjänsteleverantörerna tillhandahåller ett flertal assisterande och tekniska lösningar för att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, t.ex. mobila lösningar. De tillhandahåller också faciliteter för intervjuer via video. Genom att i förekommande fall använda sig av någon eller några av dessa tjänster skulle man kunna öka servicen till de sökande och samtidigt bidra till en effektivisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet.



# 16 Ansvarsfördelningen

## 16.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att utredningen ska föreslå hur verksamheten i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör kan organiseras utifrån nuvarande ansvarsfördelning. I detta kapitel kommer utredningen därför att redogöra för hur ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör se ut vid en sådan utläggning. Med ansvarsfördelning avser utredningen i detta sammanhang ett utpekande av den eller de myndigheter som ska ansvara för de uppgifter som följer med utläggningen, t.ex. kravställande, avtalstecknande, tillsyn, systemlösningar och personuppgiftsansvar. I detta sammanhang kan nämnas att regeringen den 21 januari 2016 beslutade att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och beskriva nuvarande ansvarsfördelning, organisation och finansiering för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (se vidare avsnitt 3.3). En eventuell förändring av ansvarsfördelningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd behandlas således i en särskild utredning.

Kapitlet inleds med en övergripande redogörelse för hur ansvarsfördelningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd ser ut i dag. Därefter följer en kortfattad beskrivning för hur ansvarsfördelningen ser ut mellan ovan nämnda myndigheter vid ett samarbete med en tjänsteleverantör på viseringsområdet, följt av en redovisning av de lärdomar som man dragit därifrån. Kapitlet avslutas med en redogörelse för utredningens bedömning av hur ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör se ut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör.

## 16.2 Ansvarsfördelningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

Migrationsverket är den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för den generella utlänningskontrollen och som därför enligt 5 kap. 20 § och 6 kap. 5 § UtL beslutar om uppehålls- och arbetstillstånd. Av 5 kap. 22 § och 6 kap. 7 § UtL följer att regeringen – eller efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket får meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehålls- och arbetstillstånd. Enligt 4 kap. 20 § och 5 kap. 8 § UtL ska en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utredas av en utlandsmyndighet i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. Av bestämmelserna framgår vidare att en ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ska ges in till Migrationsverket. Enligt 4 kap. 25 § UtL får Migrationsverket låta en utlandsmyndighet bevilja uppehållstillstånd för högst tre år. Av 5 kap. 13 § UtL följer vidare att Migrationsverket på motsvarande sätt får ge en utlandsmyndighet rätt att besluta om arbetstillstånd. Med stöd av ovan nämnda bestämmelser har Migrationsverket delegerat beslutanderätten i vissa ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till utlandsmyndigheterna.

Enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket är verket förvaltningsmyndighet för frågor som bl.a. rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering. Av förordningen framgår vidare att Migrationsverket ska bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet. Utöver beredning och beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd ansvarar Migrationsverket också för administration, inköp och distribution av tillståndsmärken samt den tekniska utrustningen. Migrationsverket har dessutom ansvar för att det finns it-stöd för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Verket svarar också för att följa upp utlandsmyndigheternas handläggning och praxis samt att fortlöpande ge råd till personalen vid utlandsmyndigheterna.

De grundläggande ramarna för utlandsmyndigheternas organisation framgår bl.a. av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1), Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10) och andra internationella konventioner. Utlands-

myndigheternas organisation och uppgifter regleras närmare av förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Av 3 kap. 2 § i ovan nämnda förordning framgår bl.a. att utlandsmyndigheterna som förvaltningsmyndigheter ska handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden. Utlandsmyndigheterna är direkt underställda Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Utrikesdepartementet har vidare resursansvaret vad gäller bemanningen av migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.

### **16.3 Ansvarsfördelningen vid ett samarbete med en tjänsteleverantör på viseringsområdet**

Som utredningen har redogjort för i kapitel 7 medger viseringskodexen att Schengenstaterna samarbetar med en extern tjänsteleverantör i viseringsärenden. I likhet med flertalet andra Schengenstater har Sverige valt att lägga ut vissa uppgifter i viseringsärenden på en extern tjänsteleverantör. Sedan februari 2014 baseras samarbetet med en tjänsteleverantör på viseringsområdet på ett ramavtal mellan Regeringskansliet och en tjänsteleverantör, vilket samtliga svenska utlandsmyndigheter kan avropa tjänster ifrån. I ramavtalet tydliggörs tre svenska parter i samarbetet: Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Regeringskansliet är avtalspart och ansvarar för gemensamma krav på tjänsteleverantören. Den utlandsmyndighet som avropar tjänster från ramavtalet tecknar lokala avtal, ansvarar för lokalt anpassade krav och operativt samarbete och tillsyn av verksamheten. Migrationsverket ansvarar i sin tur för krav på it-stöd, gemensamma rutiner och informationssäkerhet. Verket är dessutom personuppgiftsansvarig för verksamheten.

Den utlandsmyndighet som avropar tjänster från ramavtalet har huvudansvaret för tillsynen av den verksamheten. Tillsynen sker på olika sätt, t.ex. genom kontroller på plats i leverantörens lokaler. Utlandsmyndigheten kan i vissa fall uppdra åt någon annan, t.ex. en internationell revisionsbyrå, att genomföra en viss aktivitet. Dessutom samarbetar utlandsmyndigheterna normalt också lokalt med andra berörda Schengenstater, i synnerhet kring besök och kontroller på plats i leverantörens lokaler. Syftet med utlandsmyndigheternas tillsyn är att säkerställa att alla krav i avtalet och dess

bilagor, inklusive viseringskodexen, uppfylls samt att verksamheten i övrigt bedrivs på ett godtagbart sätt. Genom tillsynen ska utlandsmyndigheterna bl.a. säkerställa att den sökande får god service och att hans eller hennes integritet respekteras och skyddas samt att ärendena handläggs effektivt och rättssäkert.

## **16.4 Lärdomar från samarbetet med en tjänsteleverantör i viseringsärenden**

Erfarenheterna från Sveriges nuvarande samarbete med en tjänsteleverantör vid mottagande av viseringsansökningar är överlag goda. Servicen och tillgängligheten har ökat, de administrativa uppgifterna och behoven av utrymmen för besökare har minskat och säkerhetsituationen på utlandsmyndigheterna har förbättrats. Att samarbeta med och vara part i ett avtal med ett företag är dock ett åtagande som tillför nya slags arbetsuppgifter och ansvar som myndigheterna annars inte skulle ha haft. Inledningsvis måste myndigheterna skaffa kännedom om företagen på marknaden, vilka ofta är internationella. Dessutom krävs ett noggrant arbete med att definiera de uppgifter som företaget ska utföra och de krav det ska uppfylla samt upphandla och utforma de affärsmässiga villkoren innan ett avtal slutligen kan ingås. Eftersom företaget behöver hantera och sannolikt även överföra data elektroniskt till Migrationsverket krävs ett noggrant arbete med att ställa tekniska och it-säkerhetsmässiga krav på leverantören och utföra systemtester. Utöver krav på en fullgod informationssäkerhet behöver också krav ställas på den fysiska säkerheten såsom skalskydd, tillträdesskydd och brandskydd. I samband med att ett samarbete ska inledas på en viss ort krävs dessutom insatser från utlandsmyndigheten för att skapa behövliga lokala rutiner och bidra till att tjänsteleverantörens personal får nödvändig utbildning i relevanta regelverk.

Därefter krävs kontinuerlig uppföljning av bl.a. utlandsmyndigheterna och Migrationsverket för att säkerställa att företaget lever upp till de villkor som ställts i avtalet. Det kan t.ex. handla om att regelmässigt återkoppla eventuella brister i ansökningar eller registreringar, att utbilda företagets anställda, att kontrollera att kvaliteten på den biometri som tagits upp når upp till ställda krav samt samarbete kring it-lösningar.

Sverige har, som nämnts ovan, sedan flera år tillbaka samarbetat med tjänsteleverantörer om mottagandet av viseringsansökningar, inledningsvis genom lokala avtal på respektive ort mellan en tjänsteleverantör och en utlandsmyndighet. År 2013 gjorde Regeringskansliet tillsammans med Migrationsverket en upphandling som resulterade i ett globalt ramavtal, som utlandsmyndigheterna kan avropa tjänster från. Förekomsten av ett befintligt ramavtal underlättar betydligt för den utlandsmyndighet som vill inleda ett samarbete med en tjänsteleverantör samtidigt som avtalet säkerställer enhetliga krav och affärsmässiga villkor. Därtill finns det möjlighet till en central uppföljning. Vidare har det utvecklats former och en gemensam vägledning för tillsynen av företaget lokalt.

Sverige delar erfarenheter och kunskap med övriga Schengenstater som har valt att samarbeta med tjänsteleverantörer och som befinner sig i en liknande situation. Detta samarbete ger Sverige en styrka i förhållande till de företag som agerar på marknaden. De nordiska länderna har dessutom inlett ett konkret samarbete kring inspektioner på plats i tjänsteleverantörens lokaler som bl.a. innebär att länderna hjälps åt med inspektioner. Samarbetet ger möjlighet till ett ökat antal inspektioner, också i länder där servicen finns på flera olika orter, något som annars är resurskrävande.

Under årens lopp har Utrikesdepartementet, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna fått praktisk erfarenhet och kunskap kring att samarbeta med en extern tjänsteleverantör. Även med vetskapen om att ett sådant samarbete för med sig nya uppgifter och ansvarsområden bedöms samarbetet totalt sett föra med sig fördelar som inte går att uppnå på annat sätt. Det är också kostnadseffektivt bl.a. genom att servicen kan öka utan att statens utgifter ökar i samma grad. Som exempel kan nämnas att Sverige i Ryssland numera kan erbjuda service på ett 20-tal orter genom samarbetet med en tjänsteleverantör. I Kina kommer Sverige under våren 2016 också genom en extern tjänsteleverantör kunna erbjuda service på ytterligare 10 orter.

## 16.5 Utredningens sammanfattande bedömning

**Bedömning:** Utifrån den rådande ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket, Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör Regeringskansliet vara den myndighet som beslutar om samarbete med tjänsteleverantörer och ingår centrala avtal, medan utlandsmyndigheterna ansvarar för uppgifter i det lokala och löpande samarbetet och Migrationsverket för systemlösningar.

**Skälen för bedömningen:** Vid ett samarbete med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kommer vissa uppgifter som normalt utförs av en utlandsmyndighet läggas ut på en tjänsteleverantör. Härigenom påverkas inte bara utlandsmyndigheterna och deras verksamhet, utan också Regeringskansliet och Utrikesdepartementet, eftersom utlandsmyndigheterna är direkt underställda Regeringskansliet, som också har resursansvaret vad gäller bemanningen av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Även Migrationsverket påverkas eftersom verket bl.a. har ansvar för att det finns gemensamma rutiner och it-stöd för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket är vidare som huvudregel personuppgiftsansvarig för verksamheten. Samtliga myndigheter bör därför involveras i ett eventuellt avtal med en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

Utifrån rådande ansvarsfördelning mellan Migrationsverket, Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör Regeringskansliet vara den myndighet som beslutar om samarbete med tjänsteleverantörer och ingår centrala avtal. Uppgiften att ta fram lokalt anpassade krav och sköta den löpande uppföljningen och tillsynen av verksamheten bör ligga på respektive utlandsmyndighet. Migrationsverket bör ansvara för gemensamma processer och systemlösningar gentemot tjänsteleverantören och kan i och med det komma att vara svensk avtalspart inom det området. Den enskilda utlandsmyndigheten bör alltid vara tjänsteleverantörens ingång och kontakt i lokala frågor, med undantag för vissa tekniska frågor där tjänsteleverantören bör hänvisas direkt till Migrationsverket.



## 17 Finansiering av tjänsteleverantörens tjänster

**Bedömning och förslag:** En extern tjänsteleverantörs tjänster bör bekostas av dem som faktiskt använder dem. De sökande bör stå för den ökade kostnaden genom att betala en s.k. serviceavgift till tjänsteleverantören. Regeringen ska därför ges möjlighet att meddela föreskrifter om att en extern tjänsteleverantör har rätt att ta ut en serviceavgift av dem som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd och främlingspass (om ansökan aktualiseras i samband med en ansökan om uppehållstillstånd). Avgiftsskyldigheten bör även gälla den som ger in sin ansökan elektroniskt via webben, men som vänder sig till en extern tjänsteleverantör i ett senare skede under ansökningsförfarandet. Serviceavgiftens storlek ska regleras i avtal med den externa tjänsteleverantören. Serviceavgiften ska vara skälig och återspegla de tjänster som den externa tjänsteleverantören tillhandahåller. Avgiften ska också stå i proportion till den externa tjänsteleverantörens kostnader för skötseln av de uppgifter som lagts ut på den.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Vid ett samarbete med en tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kommer denne tillhandahålla vissa tjänster till de sökande. För de tjänster som tjänsteleverantören tillhandahåller måste denne självklart få betalt. Enligt utredningens direktiv ska utredningen föreslå hur tjänsteleverantören ska få ekonomisk ersättning för sina tjänster.

Hur finansieringen ska ske måste bedömas ur flera perspektiv. Statens kostnader får inte öka, den sökandes kostnad ska vara rimlig och tjänsteleverantören ska finna det intressant att samarbeta och dessutom utveckla verksamheten och t.ex. erbjuda service på flera orter i samma land. Vidare kan valet av finansieringsform få

konsekvenser för upphandlingen och kontraktet med leverantören. Som utredningen redogjort för i avsnitt 11.3 gör LOU en åtskillnad mellan ett tjänstekontrakt och ett tjänstekoncessionsavtal. Vid en tjänstekoncession får tjänsteleverantören ersättningen för sina tjänster helt eller delvis genom t.ex. betalning från de som utnyttjar tjänsten.

De alternativ som utredningen har att överväga är om tjänsteleverantören ska få betalt för sina tjänster från den svenska staten eller om denne i stället helt eller delvis ska erhålla ersättning för sina tjänster från de sökande som nyttjar dem. Eftersom en utläggning av uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd inte får innebära att statens kostnader ökar torde staten – vid en finansieringsmetod där tjänsteleverantören erhåller ersättning för sina tjänster från den svenska staten – vara tvungen att höja ansökningsavgifterna för uppehålls- och arbetstillstånd generellt. Härigenom skulle alla de som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige bekosta tjänsteleverantörens tjänster – under förutsättning att han eller hon är skyldiga att betala en ansökningsavgift – alldeles oavsett om han eller hon utnyttjar dem eller inte. Ett annat alternativ är att endast de som utnyttjar tjänsteleverantörens tjänster får betala för den service som han eller hon får genom att betala en avgift, en s.k. serviceavgift, till tjänsteleverantören. En utläggning av vissa uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd torde därmed ske genom ett tjänstekoncessionsavtal.

Enligt utredningens mening bör tjänsteleverantörens service bekostas av de som använder tjänsterna. Av detta följer att en sökande som vänder sig till en extern tjänsteleverantör i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd – i likhet med vad som gäller i viseringsärendena – får stå kostnaden för tjänsten på så sätt att han eller hon får betala en serviceavgift till tjänsteleverantören. Trots denna extra avgift kan det ändå bli billigare för den sökande att vända sig till en extern tjänsteleverantör med sin ansökan, eftersom han eller hon härigenom kan erbjudas en högre grad av service och tillgänglighet, minskad tidsåtgång och minskade kostnader för resor. I annat fall torde han eller hon inte vända sig till en tjänsteleverantör.

För att åstadkomma en sådan finansiering av tjänsteleverantörens tjänster som föreslås ovan bör regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter om att en extern tjänsteleverantör har rätt att ta ut en serviceavgift av de som utnyttjar dennes service. Avgiftsskyldigheten bör även gälla dem som ger in sin ansökan elektroniskt via

webben, men som vänder sig till en extern tjänsteleverantör i ett senare skede under ansökningsförfarandet, t.ex. för att lämna biometri eller hämta ut ett uppehållstillståndskort. Serviceavgiftens storlek bör regleras i avtal med den externa tjänsteleverantören. Avgiften bör vara skälig och återspegla de tjänster som den externa tjänsteleverantören tillhandahåller. Vidare bör avgiften stå i proportion till den externa tjänsteleverantörens kostnader för skötseln av de uppgifter som lagts ut på den.



## 18 Övriga överväganden

### 18.1 Inledning

Migrationsverksamheten är under ständig förändring och utveckling, vilket innebär att de författningar som reglerar verksamheten inte alltid hänger med i den snabba utvecklingen. Under utredningens arbete har vi uppmärksammat en del situationer där så är fallet. Utredningen har också uppmärksammat vissa problem i samband med handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd som vi har försökt att komma till rätta med genom olika författningsförslag. I detta kapitel redogör utredningen för sådana situationer och problem som inte redovisats tidigare i detta betänkande tillsammans med utredningens förslag på lösningar.

### 18.2 Skyldigheten att låta sig bli fotograferad och lämna fingeravtryck

**Förslag:** Bestämmelsen i 9 kap. 8 a § första stycket UtL om skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck förtydligas genom att det uttryckligen föreskrivs att skyldigheten även gäller för den som har beviljats ett uppehållstillstånd.

**Skälen för förslaget:** I 9 kap. 8 a § första stycket UtL finns en skyldighet för en utlänning som ansöker om ett uppehållstillstånd att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Fingeravtrycken tas normalt i samband med att den sökande ger in sin ansökan till en utlandsmyndighet. Den sökande kan emellertid vilja avvakta med att lämna sina biometriska uppgifter till dess att han eller hon har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Biometrin lämnas i dessa fall inte av en person som ansöker om uppehållstillstånd, utan av en person som har beviljats uppehållstillstånd. Eftersom det blivit allt vanligare att den sökande ansöker om uppehållstillstånd i Sverige elektroniskt via Migrationsverkets webbplats händer det att en sökande måste uppsöka en utlandsmyndighet för att lämna biometri också i sådana situationer då ärendet som sådant i övrigt inte kräver ett personligt besök på en utlandsmyndighet. För att underlätta för de sökande har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna gjort vissa förändringar i hanteringen av uppehållstillståndskorten de senaste åren, t.ex. genom att inte ta upp biometri före ett beslut om uppehållstillstånd i alla ärenden och låta de som inte behöver en visering för att resa till Sverige resa in i landet utan ett uppehållstillståndskort. Den person som reser in i Sverige utan ett uppehållstillståndskort får lämna biometri för kortet hos Migrationsverket efter inresan i landet. Biometrin lämnas i dessa fall inte av en person som ansöker om uppehållstillstånd, utan av en person som har beviljats uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 9 kap. 8 a § UtlL bör därför förtydligas på så sätt att skyldigheten för en utlänning att låta angivna myndigheter fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck också ska gälla utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd.

### 18.3 Lagring av biometriska data

**Bedömning och förslag:** I 9 kap. 8 a § första stycket UtlL finns en skyldighet för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Av tredje stycket i samma bestämmelse framgår att ett ansiktsfotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd. Det senare har tolkats på så sätt att den biometriska datan från fingeravtrycken ska förstöras så snart ett ärende om uppehållstillstånd har avslutats hos

Migrationsverket och inte när ett beslut om avslag har vunnit laga kraft. Om den sökande efter en omprövning eller ett överklagande erhåller ett bifallsbeslut på sin ansökan om uppehållstillstånd måste han eller hon därför på nytt lämna biometri för ett uppehållstillståndskort. En sådan ordning innebär sämre service för de sökande och att ytterligare arbetsuppgifter läggs på utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. För att komma till rätta med dessa problem bör biometrin kunna sparas till dess att ett beslut om att en utlänning inte beviljas uppehållstillstånd har vunnit laga kraft, vilket uttryckligen ska framgå av UtlL.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Av 9 kap. 8 a § tredje stycket UtlL framgår att ett ansiktsfotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd. För den behandling av personuppgifter som förekommer i ärenden om uppehållstillstånd hos Migrationsverket och utlandsmyndigheterna gäller utlänningsdatalagen (2016:27). Utlänningsdatalagen gäller i stället för personuppgiftslagen (1998:204, PUL). Genom en hänvisning i 8 § utlänningsdatalagen till 9 § PUL följer att personuppgifter inte ska bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet för behandlingen. När det gäller lagringen av biometrisk data, som utgör underlag för lagringen av sådana uppgifter i ett uppehållstillståndskort, har lagstiftaren preciserat lagringstiden i 9 kap. 8 a § tredje stycket UtlL. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2010/11:123) behandlas frågan om uppgifterna kan behöva sparas längre tid än den som anges i paragrafen. Enligt regeringens bedömning fanns det inte anledning att föreskriva att uppgifterna, vid avslag på ansökan om uppehållstillstånd ska förstöras när beslutet har vunnit laga kraft.<sup>1</sup>

Datainspektionen har i ett samrådsyttrande till Migrationsverket daterat den 10 juni 2014 (Datainspektionens diariernr 1099-2014) uppgett att Datainspektionens bedömning är att den biometriska datan

<sup>1</sup> Prop. 2010/11:123 s. 17.

från fingeravtrycken ska förstöras så snart ett ärende om uppehållstillstånd har avslutats hos Migrationsverket och inte när ett beslut om avslag har vunnit laga kraft. Ett avslagsbeslut kan emellertid ändras efter en omprövning eller efter ett överklagande till en migrationsdomstol. Om biometrin raderas direkt efter ett avslagsbeslut måste den sökande på nytt lämna biometri för ett uppehållstillståndskort om han eller hon efter en omprövning eller ett överklagande erhåller ett bifallsbeslut på sin ansökan om uppehållstillstånd. En sådan ordning innebär sämre service för de sökande och att ytterligare arbetsuppgifter läggs på utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. För att komma till rätta med dessa problem bör biometrin kunna sparas till dess att ett beslut om att en utlänning inte beviljas uppehållstillstånd har vunnit laga kraft, vilket uttryckligen bör framgå av UtlL.

#### 18.4 Elektroniska ansökningar och utredningen i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

**Förslag:** Av 4 kap. 20 § första stycket och 5 kap. 8 § första stycket UtlF framgår att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ska ges in till och utredas av en utlandsmyndighet i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. En utlänning som befinner sig utomlands kan dock ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige elektroniskt via Migrationsverkets webbplats, varvid ansökan ges in till verket, vilket också ska framgå av bestämmelserna. Bestämmelserna i 4 kap. 20 § och 5 kap. 8 § UtlF ska också ändras på så sätt att det av bestämmelserna framgår att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd även utreds av Migrationsverket, något som redan sker i dag.

**Skälen för förslaget:** Av 4 kap. 20 § första stycket och 5 kap. 8 § första stycket UtlF framgår att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ska ges in till och utredas av en utlandsmyndighet i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. Av bestämmelsernas andra stycke framgår vidare att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrations-



verket. Det ovanstående stämmer emellertid inte helt överens med hur det förhåller sig i verkligheten. Som utredningen bl.a. har redogjort för i avsnitt 8.2.1 och 15.2 kan en utlänning som befinner sig utomlands ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige elektroniskt via Migrationsverkets webbplats. En sådan ansökan ges således in till Migrationsverket och inte till en utlandsmyndighet i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. De ovan redovisade bestämmelserna i UtlF bör därför ändras på så sätt att det av bestämmelserna framgår att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige kan ges in i elektronisk form till Migrationsverket. Ändringen innebär inte något undantag från huvudregeln i 4 kap. 20 § första stycket och 5 kap. 8 § första stycket UtlF om att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ska utredas av en utlandsmyndighet i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. Inte heller medför ändringen ett undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § UtlL att en utlänning som vill ha uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet.

Bestämmelserna i 4 kap. 20 § och 5 kap. 8 § UtlF ska också ändras på så sätt att det av bestämmelserna framgår att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd även utreds av Migrationsverket, något som redan sker i dag.

## 18.5 Utbyte av tillståndsmärken

**Bedömning och förslag:** Fram till den 20 maj 2011 utfärdades bevis om uppehållstillstånd för en medborgare i tredjeland i form av ett tillståndsmärke som fogades in i utlänningens pass eller någon annan handling. Av 4 kap. 22 § andra stycket UtlF framgår att en utlänning som innehar ett bevis om uppehållstillstånd som utfärdats i form av ett sådant tillståndsmärke har rätt att byta ut detta mot ett uppehållstillståndskort. Sådana tillståndsmärken är emellertid inte giltiga sedan den 20 maj 2015. Bestämmelsen i 4 kap. 22 § andra stycket UtlF ska därför tas bort.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Tidigare utfärdades bevis om uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland i form av ett tillståndsmärke som fogades in i utlänningens pass eller någon annan handling. Genom en ändring i 4 kap. 22 § UtlL ska bevis om uppehållstillstånd som utfärdas efter den 19 maj 2011 utfärdas i form av ett särskilt uppehållstillståndskort som innehåller ett lagringsmedium för innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck. Enligt en övergångsbestämmelse skulle ett bevis om uppehållstillstånd som utfärdats i form av ett tillståndsmärke som förts in i utlänningens pass eller någon annan handling vara giltigt längst till och med den 19 maj 2015. Enligt 4 kap. 22 § andra stycket UtlF har en utlänning som innehar ett bevis om uppehållstillstånd som utfärdats i form av ett tillståndsmärke som förts in i utlänningens pass eller någon annan handling rätt att byta ut detta mot ett uppehållstillståndskort. Som utredningen redovisat ovan är sådana tillståndsmärken inte längre giltiga. Bestämmelsen i 4 kap. 22 § andra stycket UtlF bör därför tas bort.

## 19 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Bedömning och förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2017. Några övergångsbestämmelser behövs inte till de lagändringar utredningen föreslår.

**Skälen för bedömningen och förslaget:** Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart det är möjligt. Med hänsyn till den tid som i detta fall kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2017.

Utredningen gör bedömningen att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser för de ändringar utredningen föreslår i UtlL. Inte heller i övrigt bedöms några särskilda övergångsbestämmelser behövas.



## 20 Konsekvenser

### 20.1 Inledning

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler följer av 15 a § i samma förordning att förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om kostnadsutredning vid regelgivning.

I det följande beskriver utredningen först de ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag kan tänkas innebära. Därefter behandlar utredningen de övriga konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen.

## 20.2 Ekonomiska konsekvenser

### 20.2.1 Konsekvenser för berörda myndigheter

**Bedömning:** Förslagen beräknas inte i sig leda till några ökade kostnader för myndigheterna. En utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör torde på sikt innebära besparingar och tidsvinster för i första hand de sökande, men även för Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna genom en effektivisering av verksamheten. Initialt skulle en utläggning dock medföra kostnader för bl.a. utveckling av nya tekniska lösningar om cirka 4,5 miljoner kronor. Till detta tillkommer också ökade förvaltningskostnader om cirka 900 000 kronor årligen. Kostnaderna kommer enligt rådande ansvarsfördelning att belasta Migrationsverket. Detta kan komma att innebära att Migrationsverket behöver tilldelas ytterligare resurser, vilket finns upptaget i verkets budgetunderlag för 2016–2020. För det fall det härutöver skulle uppstå merkostnader för Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bedöms dessa kunna rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

**Skälen för bedömningen:** Utredningen föreslår att det ska bli möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på en extern tjänsteleverantör. Några krav på att en utläggning faktiskt ska ske uppställs emellertid inte. Förslagen antas därmed inte ha några direkta eller omedelbara effekter på Migrationsverkets, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas verksamhet eller på själva förfarandet vid utlandsmyndigheterna.

Vid en utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör kommer denne kräva betalning för de tjänster som företaget tillhandahåller. Enligt utredningens direktiv får en utläggning inte innebära en ökning av statens kostnader för handläggningen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. Utredningen har därför föreslagit att tjänsteleverantörens service ska bekostas av dem som använder dessa tjänster, genom att de får betala en s.k. serviceavgift (se närmare om detta i kapitel 17). Inte heller i detta avseende beräknas förslagen därför leda till några ökade kostnader för myndigheterna.

Utredningens förslag syftar till att effektivisera migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Förslagen kan således ha indirekta ekonomiska konsekvenser som innebär en minskning av statens utgifter. Att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd utomlands hör enligt 4 kap. 20 § och 5 kap. 8 § UtlF till uppgifterna för utlandsmyndigheterna. En del av det mekaniska arbetet i anslutning till ansökningar om uppehållstillstånd, särskilt kopiering och skanning av bilagor till det elektroniska ärendehanteringssystemet, samt tidsbokning, allmän rådgivning och information till personer som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd och utlämnandet av uppehållstillståndskort kräver i sin nuvarande form väldigt mycket personalresurser vid utlandsmyndigheterna. Om en del av detta arbete kan läggas ut på en extern tjänsteleverantör underlättas utlandsmyndigheternas arbete. Härigenom kan också fler resurser riktas till andra uppgifter, vilket skulle kunna komma utlandsmyndigheternas övriga brukare tillgodo. En utläggning ger således utlandsmyndigheterna möjligheter att ordna sina tjänster för att ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd på ett mer flexibelt och effektivare sätt. En utläggning skulle också kunna leda till en minskning av myndigheternas behov av lokaler och teknisk utrustning, vilket i sin tur skulle kunna leda till ytterligare besparingar för myndigheterna. På sikt skulle även tjänsteleverantörens bidrag till en ökad digitalisering av Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet, genom exempelvis användandet av videointervjuer, kunna leda till kostnadsminskningar för myndigheterna.

Initialt skulle en utläggning dock medföra kostnader för Migrationsverket för utveckling av nya tekniska lösningar etc. Kostnaden för detta beräknas enligt verket att uppgå till cirka 4 miljoner kronor. Till denna kostnad tillkommer enligt verket också en kostnad om cirka 500 000 kronor för krav- och analysfasen. Den sammanlagda kostnaden för utvecklingsinsatsen beräknas således uppgå till 4,5 miljoner kronor. Utöver dessa kostnader tillkommer enligt Migrationsverket också förvaltningskostnader om cirka 900 000 kronor årligen för verket. Migrationsverket kan därför komma att behöva tillföras extra resurser för att kunna genomföra den aktuella utvecklingsinsatsen och förvaltningen av densamma, vilket också finns upptaget i verkets budgetunderlag för 2016–2020.

Vid en utläggning av vissa uppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd skulle myndigheterna dessutom tillföras nya slags

arbetsuppgifter och ansvar som de annars inte skulle ha haft, t.ex. utöandet av tillsyn över den verksamhet som läggs ut (se vidare i kapitel 16). Samtidigt torde de positiva konsekvenserna uppväga den ytterligare administrationen, särskilt med tanke på att en utläggning som nämnts torde leda till en ökad service, effektivitet och en flexiblare verksamhet. För det fall det utöver ovan angivna kostnader för utveckling av tekniska lösningar m.m. för Migrationsverket skulle uppstå merkostnader för Migrationsverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bedöms dessa kunna rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

### 20.2.2 Konsekvenser för de sökande

**Bedömning:** De sökande som vänder sig till en extern tjänsteleverantör i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd bör också bekosta tjänsteleverantörens service genom att betala en serviceavgift till denne. Trots denna extra avgift kan det ändå bli billigare för den sökande att vända sig till en extern tjänsteleverantör med sin ansökan, eftersom han eller hon härigenom kan erbjudas en högre grad av service och tillgänglighet, minskad tidsåtgång och minskade kostnader för resor. I annat fall torde han eller hon inte använda sig av tjänsteleverantörens service.

**Skälen för bedömningen:** En eventuell utläggning av vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör torde öka tillgängligheten och servicegraden för de sökande, eftersom en extern tjänsteleverantör kan erbjuda generösare öppettider, välbelägna lokaler, en annan geografisk spridning av sina kontor och kortare väntetider jämfört med utlandsmyndigheterna.

Som vi redogjort för ovan får en utläggning av förvaltningsuppgifter inte innebära en ökning av statens kostnader för handläggningen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. Utredningen har därför föreslagit att verksamheten ska bekostas av de sökande som vänder sig till en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd genom att dessa utöver en eventuell ansökningsavgift också får betala en serviceavgift till tjänsteleverantören. Trots denna extra avgift kan det ändå bli billigare för



den sökande att vända sig till en extern tjänsteleverantör med sin ansökan, eftersom han eller hon härigenom kan erbjudas en högre grad av service och tillgänglighet, minskad tidsåtgång och minskade kostnader för resor. I annat fall torde han eller hon inte använda sig av tjänsteleverantörens service.

### 20.3 Övriga konsekvenser

**Bedömning:** Utredningens förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av de slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

**Skälen för bedömningen:** Vi bedömer att våra förslag i huvudsak inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.



## 21 Författningskommentar

### 21.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### 3 kap.

#### 4 §

*Om en utlänning som inte befinner sig i Sverige har beviljats uppehållstillstånd för studier eller arbete får en nationell visering beviljas i avvaktan på att ett bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land ska utfärdas.*

*En nationell visering får också beviljas om det finns särskilda skäl.*

*En nationell visering ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige och får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än utlänningsens pass gäller endast när det finns särskilda skäl.*

Paragrafen, som reglerar förutsättningarna för att utfärda en nationell visering, har fått ett nytt första stycke. Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig och redaktionell karaktär. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Enligt första stycket får en nationell visering beviljas för en utlänning som inte befinner sig i Sverige, men som har beviljats uppehållstillstånd för studier eller arbete här, i avvaktan på att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort. Bestämmelsen är avsedd att göra det möjligt för en utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av studier eller arbete, att få en nationell visering att resa in i landet med i avvaktan på att han eller hon får ett uppehållstillståndskort.

## 5 kap.

### 28 §

*Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet får besluta att överlämna förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehållstillstånd, när det gäller ansökningar som ska ges in före inresa till Sverige.*

*Ett sådant beslut får inte ge den externa tjänsteleverantören i uppgift att utreda eller fatta beslut i ärenden.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som gör det möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehållstillstånd till en extern tjänsteleverantör. Övervägandena finns i kapitel 12 och 13.

Enligt *första stycket* får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Regeringskansliet besluta om att överlämna förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör i ärenden om uppehållstillstånd, när det gäller ansökningar som ges in före inresa till Sverige. Bestämmelsen möjliggör även ett samarbete med en extern tjänsteleverantör vid ansökan om och utfärdandet av sådana nationella viseringar (s.k. D-viseringar) som aktualiseras i samband med ärenden om uppehållstillstånd. Detta eftersom utfärdandet av en nationell visering i det sammanhanget får anses utgöra en del av ärendet om uppehållstillstånd.

I *andra stycket* slås det fast att en tjänsteleverantör inte tillåts att utreda eller fatta beslut i ett ärende om uppehållstillstånd. Med begreppet *utreda* avses bl.a. att genomföra intervjuer med de sökande och andra intressenter. Även andra sätt genom vilka en tjänsteleverantör kan komma att påverka utredningen på andra sätt än rent administrativt i ett ärende omfattas av begreppet *utreda*. Förbudet för en tjänsteleverantör att *fatta beslut* i ett ärende om uppehållstillstånd gäller såväl beslut under handläggningen av ett ärende, som det beslut genom vilket ett ärende avgörs.

## 29 §

*Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som får överlämnas med stöd av 28 §.*

*Regeringen får även meddela föreskrifter om serviceavgift, villkoren för överlämnande av uppgifter och tillsyn av en extern tjänsteleverantörs verksamhet.*

Bestämmelsen är ny och innehåller en upplysning om att regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter och ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. serviceavgifter. Förslaget har behandlats i avsnitt 12.7 och 13.2.

*Första stycket* innehåller en upplysning om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som får överlämnas till en extern tjänsteleverantör. Bestämmelsen upplyser således om att det i anslutning till lagen kan finnas kompletterande bestämmelser i en förordning eller i myndighetsföreskrifter.

I *andra stycket* bemyndigar riksdagen regeringen att meddela föreskrifter om serviceavgift, villkoren för överlämnande av uppgifter och tillsyn av en extern tjänsteleverantörs verksamhet.

## 6 kap.

## 9 §

*Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet får besluta att överlämna förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör i ärenden om arbetstillstånd, när det gäller ansökningar som ska ges in före inresa till Sverige.*

*Ett sådant beslut får inte ge den externa tjänsteleverantören i uppgift att utreda eller fatta beslut i ärenden.*

*Det som anges i 5 kap. 29 § gäller även vid överlämnande av förvaltningsuppgifter i ärenden om arbetstillstånd.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som gör det möjligt att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter till en extern tjänsteleverantör i ärenden om arbetstillstånd, när det gäller ansökningar som ska ges in före inresa till Sverige. Övervägandena finns i kapitel 12 och 13.

Enligt *första stycket* får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Regeringskansliet besluta om att överlämna förvaltningsuppgifter i ärenden om arbetstillstånd till en extern tjänsteleverantör, när ansökan ges in före inresa till Sverige. Bestämmelsen möjliggör även ett samarbete med en extern tjänsteleverantör vid ansökan om och utfärdandet av sådana nationella viseringar (s.k. D-viseringar) som aktualiseras i samband med ärenden om arbetstillstånd. Detta eftersom utfärdandet av en nationell visering i det sammanhanget får anses utgöra en del av ärendet om arbetstillstånd.

I *andra stycket* slås det fast att en tjänsteleverantör inte tillåts utreda eller fatta beslut i ett ärende om arbetstillstånd. Med begreppet *utreda* avses bl.a. att genomföra intervjuer i ett ärende. Även andra sätt genom vilka en tjänsteleverantör kan komma att påverka utredningen på andra sätt än rent administrativt i ett ärende omfattas av begreppet *utreda*. Förbudet för en tjänsteleverantör att *fatta beslut* i ärenden om arbetstillstånd gäller såväl beslut under handläggningen av ett ärende, som det beslut genom vilket ett ärende avgörs.

*Tredje stycket* innehåller en hänvisning till bestämmelsen i 5 kap. 29 § UtlL. Härav följer att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som får överlämnas till en extern tjänsteleverantör i ett ärende om arbetstillstånd. Bestämmelsen upplyser således om att det i anslutning till lagen kan finnas kompletterande bestämmelser i en förordning eller i myndighetsföreskrifter. Vidare bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om serviceavgift, villkoren för överlämnande av uppgifter och tillsyn av en extern tjänsteleverantörs verksamhet vid en utläggning av vissa uppgifter i ärenden om arbetstillstånd.

## 9 kap.

### 8 a §

*En utlänning som ansöker om, eller har beviljats, uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Samma skyldighet gäller om bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) ska utfärdas enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppe-*

*hållstillstånd för medborgare i tredje land av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd.*

*Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck.*

*Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ett beslut om att en utlänning inte beviljas uppehållstillstånd har fått laga kraft.*

*Om utlänningen vänder sig till en extern tjänsteleverantör som fått i uppdrag att utföra uppgifter som gäller uppehålls- och arbetstillstånd gäller skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck gentemot tjänsteleverantören.*

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om fotografering och tagande av fingeravtryck, har ändrats beträffande en utlännings skyldighet att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck samt hur länge fingeravtrycken och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet kan sparas. I övrigt är paragrafen oförändrad.

*Första stycket* har förtydligats på så sätt att skyldigheten för en utlänning att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck också ska gälla när en utlänning som *har beviljats uppehållstillstånd* i landet ansöker om ett uppehållstillståndskort. En utlänning kan t.ex. vilja avvakta med att lämna biometri för uppehållstillståndskortet till dess att han eller hon faktiskt har beviljats uppehållstillstånd. Vidare kan en utlänning som inte behöver en visering för att resa till Sverige, och som därför inte behöver ett uppehållstillståndskort för att resa in i landet, lämna biometri för uppehållstillståndskortet och få detsamma först sedan han eller hon har kommit till Sverige. Övervägandena finns i denna del i avsnitt 18.2.

*Tredje stycket* har ändrats på så sätt att de fingeravtryck som inte sparats i ett lagringsmedium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet får sparas till dess att uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ett beslut om att en utlän-

ning inte har beviljats uppehållstillstånd har fått laga kraft Förslaget har behandlats i avsnitt 18.3.

Enligt *fjärde stycket*, som är nytt, gäller skyldigheten för en utlänning att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck också i förhållande till en extern tjänsteleverantör om utlänningen väljer att vända sig till denne i ett ärende om uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.4.



# Kommittédirektiv 2015:50

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

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2015

### Sammanfattning

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

### Bakgrund

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

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

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

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

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

### *Svårigheten att möta behov av service i en föränderlig omvärld*

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

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

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

### *Möjligheter att överlämna förvaltningsuppgifter utanför myndigheterna*

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

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

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

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

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

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

### *Pågående samarbete med en tjänsteleverantör i viseringsärenden*

När det gäller ärenden om visering (Schengenvisering) finns det sedan 2009 i den EU-förordning som reglerar handläggningen av dessa ärenden, viseringskodexen, en möjlighet för beslutsmyndigheterna att ta hjälp av privata företag som håller mottagningsställen

för viseringssökande. Sverige, liksom de allra flesta Schengenländer, utnyttjar denna möjlighet. Samarbetet har för Sveriges del successivt utökats till ca 20 länder och över 60 orter. Under 2014 lämnades ca 129 000 av ca 190 000 viseringsansökningar in hos en tjänsteleverantör.

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

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

## Uppdraget

*Vilka är förutsättningarna för att överlåta förvaltningsuppgifter till tjänsteleverantörer?*

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

Handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är en verksamhet som omfattar ett förhållandevis stort antal sökande. Höga krav måste ställas på verksamheten med hänsyn till att den är

omfattande och att den innebär fullgörande av förvaltningsuppgifter som vanligtvis ska utföras av myndigheter och hantering av personuppgifter som kan vara av integritetskänslig karaktär.

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

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

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

Utredaren ska därför

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

#### *Vilka uppgifter ska kunna överlåtas till tjänsteleverantörer?*

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

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

Utredaren ska därför

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

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

De större tjänsteleverantörerna har både kunnande och kapacitet att bidra till nya arbetssätt och tekniska lösningar. I samarbetet om mottagande av viseringsansökningar har Sverige t.ex. valt att tjänsteleverantören ska överföra ansökningsuppgifterna digitalt för att minska arbetet med registreringar hos myndigheterna och på sikt uppnå en effektiv elektronisk handläggning. Dessutom ska tjänsteleverantören tillhandahålla den utrustning och utveckla de it-system som behövs, i enlighet med väldefinierade krav från Sveriges sida, t.ex. om hur personuppgifter ska skyddas. Ett annat exempel är att videoteknik kan erbjudas för intervjuer med eller information till de sökande.

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

Utredaren ska därför

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

*Hur ska en tjänsteleverantör få ekonomisk ersättning för sina tjänster?*

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

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

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

Utredaren ska därför

- föreslå hur leverantörens tjänster ska finansieras.

*Hur kan verksamheten organiseras?*

På viseringsområdet baseras det existerande samarbetet sedan februari 2014 på ett ramavtal mellan Regeringskansliet och en tjänsteleverantör, vilket samtliga svenska utlandsmyndigheter kan avropa tjänster från. I detta tydliggörs tre svenska parter i samarbetet: Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som är avtalspart och ansvarar för gemensamma krav, den utlandsmyndighet som avropar

tjänster och ansvarar för lokalt anpassade krav, operativt samarbete och tillsyn samt Migrationsverket som ansvarar för krav på it-stöd, gemensamma rutiner samt informationssäkerhet och är personuppgiftsansvarig.

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

Utredaren ska därför

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

### **Konsekvensbeskrivningar**

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

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

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

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

(Utrikesdepartementet)



# Kommittédirektiv 2015:132

## **Tilläggsdirektiv till utredningen om medverkan av tjänsteleverantörer vid hantering av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd (UD 2015:01)**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2015

### **Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 7 maj 2015 kommittédirektiv om medverkan av tjänsteleverantörer vid hantering av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd (dir. 2015:50).

Den särskilda utredaren får nu i uppdrag att även utreda behovet av och förutsättningarna för en förändrad hantering av uppehållstillståndskort (UT-kort).

Utredningstiden förlängs och uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 16 maj 2016.

### **Regelverket och problemen med dagens hantering av uppehållstillståndskort**

År 2002 antogs förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. År 2008 beslöt EU om en ändring, genom förordning (EG) nr 380/2008, med innebörden att biometriska kännetecken skulle införas i ett särskilt UT-kort. Syftet var att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och hans eller hennes uppehållstillstånd. Det syftade i sin tur till att skydda uppehållstillstånden mot bedräglig användning samt förebygga och beivra olaglig invandring och bo-

sättning. Enkelt uttryckt skulle det stå klart att det är samma person som har beviljats uppehållstillstånd som reser in. Förfarandet med att samla in de biometriska kännetecknen skulle fastställas i enlighet med de nationella rutinerna i respektive medlemsstat.

Bestämmelser om UT-kort infördes 2011 i utlänningslagen (2005:716). Den svenska ordningen innebär som huvudregel att en person ska ansöka om uppehållstillstånd samt lämna de biometriska uppgifterna som ska infogas i kortet vid en utlandsmyndighet före inresan till Sverige. Det gäller även om personen t.ex. ansökt elektroniskt och tillståndsärendet som sådant inte kräver ett besök. Om uppehållstillstånd beviljats den sökande produceras kortet i Sverige och skickas därefter med diplomatpost till utlandsmyndigheten. Det medför ofta att ytterligare en resa till utlandsmyndigheten kan krävas för att hämta ut kortet och att resan till Sverige först kan ske flera veckor efter beslutet om uppehållstillstånd. I vissa fall kan dock UT-kortet skickas till den som beviljats uppehållstillstånd eller till ett honorärkonsulat närmare hemorten.

Dagens ordning för följaktligen med sig kostnader och besvär för den sökande. Dessutom medför nuvarande ordning en rad arbetsuppgifter, förfrågningar och logistiska problem för såväl utlandsmyndigheterna som Utrikesdepartementets kurirexpedition och även för Migrationsverket som belastas med kostnader för transporten av UT-korten.

Trots att UT-korten innehåller biometriska uppgifter kontrolleras inte dessa i dag vid inresa till Schengenområdet. Det innebär att UT-kortet i praktiken inte medför den ökade säkerhet vid inresa i Schengen som åsyftades genom ändringen av EU-förordningen 2008. En vanlig ordning bland Schengen-länder är dessutom att utlänningen beviljas en nationell visering (D-visering) för inresan medan UT-kortet produceras och tillhandahålls utlänningen efter inresa. De biometriska uppgifterna kan antingen lämnas i det land som har utfärdat uppehållstillståndet eller i utlandet.

Enligt artikel 18 i Schengenkonventionen är nationella viseringar sådana viseringar som avser vistelser som överstiger tre månader. Dessa ska vara utfärdade i enlighet med nationell lagstiftning eller EU-rätten. I Sverige kan en nationell visering beviljas om det finns särskilda skäl.

För personer som beviljats uppehållstillstånd och är viseringsfria gäller att de ska resa till Sverige och lämna biometri och få sitt UT-kort efter ankomst.

### **Det utvidgade uppdraget**

Utredaren ska bedöma behovet av och förutsättningarna för en förändrad UT-kortshantering. I bedömningen ska utredaren bl.a. beakta att hanteringen sammantaget ska vara effektiv och rättssäker vilket inbegriper en tillfredsställande kontroll av att endast personer med uppehållstillstånd reser in i landet.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar samt risker med dagens ordning och en eller flera alternativa ordningar för Sveriges del,
- redovisa andra relevanta Schengenländers ordningar för och erfarenheter av tillstånd för inresa samt utfärdande av UT-kort,
- om det är lämpligt föreslå en alternativ ordning, inklusive nödvändiga författningsändringar som harmonierar med EU-rätten.

### **Redovisning av uppdraget**

Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 16 maj 2016.

(Utrikesdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2016

## Kronologisk förteckning

---

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!  
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –  
Slutredovisning från  
den nationella samordnaren  
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.  
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.

# Statens offentliga utredningar 2016

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

- Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
- Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
- Föräldraledighet för statsråd? [20]
- Beskattning av incitamentsprogram. [23]
- En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
- Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
- Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

### Justitiedepartementet

- Integritet och straffskydd. [7]
- Olika vägar till föräldraskap. [11]
- EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
- En ny strafftidslag. [18]
- Revisorns skadeståndsansvar. [34]

### Kulturdepartementet

- Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
- EU på hemmaplan. [10]
- Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
- Människorna, medierna & marknaden  
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

### Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
- Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
- Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

### Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

### Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

### Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

### Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]