

REMISSYTTRANDE

FARR - Flyktinggruppernas Riksråd

2016-09-16

Diarienummer: UD2016/08402/PLAN

SOU 2016:36 Medverkan om tjänsteleverantör i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd

Inbjuden att inkomma med synpunkter ang. ovanstående promemoria avger FARR - Flyktinggruppernas Riksråd - följande remissvar.

SAMMANFATTNING

FARR anser

att utredningen saknar en företagsekonomisk analys om vilka tjänsteföretag som kommer vilja tillhandahålla tjänster på platser där utlandsmyndigheterna inte kan göra det av säkerhetsskäl,

att slutsatserna om förslagets följder vilar på svag forskningsmässig grund i förhållande till New Public Management och att detta kunde utredas närmare,

att den serviceavgift som föreslås riskerar att bli tvingande för personer som av säkerhets- eller visumskäl inte kan besöka ambassad och att detta riskerar att hindra konventionsenlig rätt till familjeåterförening,

att det i lag bör preciseras att avtal mellan svensk myndighet och tjänsteleverantör ska innehålla krav om att tjänsteleverantören lever upp till de ansvar som följer av svensk strafflag, förvaltningsrättsliga bestämmelser, med mera,

att möjligheten att resa in i Sverige och på plats lämna biometri och erhålla uppehållstillståndskort även ska omfatta den som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning, samt

att utredningen bör uppföljas av en utredning som direkt tittar på möjligheten att låta anknytningspersonen göra ansökan om anknytning då oförmågan att ta sig till ambassad i praktiken hindrar återförening idag, även med de i utredningen föreslagna förändringarna.

SAMMANFATTNING AV FARRS SYNUNKTER PÅ FÖRSLAGET

Utredarna har goda intentioner när det gäller att underlätta processen för alla de som ska söka uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige från utlandet. De har dock

inte analyserat vad reformen får för effekter på längre sikt samt helt missat vissa perspektiv i sin analys.

Välvilligt tolkat bör en utläggning av mottagande av uppehålls- och arbetstillstånd till en tjänsteleverantör generellt sett förenkla ansökningsprocessen för alla sökande, men inte minst de som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning, då resekostnaderna för sökanden och antalet personliga besök till leverantören kan komma att minska, jämfört med dagens situation, då endast utlandsmyndigheten finns tillgänglig. Detta är dock helt avhängigt de avtal som stiftas med tjänsteleverantören och hur de är utformade, vilket in preciseras särskilt tydligt i lag. En välvillig tolkning är alltså inte nödvändigtvis realistisk.

I lagförslaget som det ser ut nu samt av utredningens rekommendationer öppnar man för möjligheten att via avtal låta tjänsteleverantören att ta ut en avgift av sökanden för alla mottagna ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, oavsett typ eller skäl för ansökan. I vissa fall kan det finnas skäl att misstänka att det för vissa sökande för familjeanknytning i praktiken endast kommer att ha tjänsteleverantören att tillgå för sin ansökan. Serviceavgiften blir i sådana fall i praktiken tvingande.

Då det inte formuleras några tydliga riktlinjer i lag om hur avtalen med tjänsteleverantör ska formuleras, framförallt när det gäller det rättsliga skyddet för den sökande, bör detta läggas in i lagförslaget. Då OSL ej är tillämplig på ett privat subjekt i utlandet och dess personal ej kan hållas ansvariga enligt svenska brottsbalken bör det preciseras i lag om att de avtal som stiftas mellan svenska staten och tjänsteleverantör måste innehålla formuleringar om krav på tjänsteleverantören som motsvarar ovan nämnda lagar och regler som annan offentlig verksamhet måste leva upp till. Finns inte detta formulerat i avtalet ska alla berörda myndigheter som ingått i avtalet (regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och migrationsverket) hållas ansvarigt för detta.

Trots att reformer liknande denna har en relativt lång tradition av forskning bakom sig, även på svenska lärosäten, refererar inte utredarna alls till någon forskningsstudie i sin text. Med tanke på hur länge utredningen har pågått och hur stort fält detta är inom statsvetenskaplig forskning (New Public Management) vore det anmärkningsvärt om ingen hänvisning till vad forskningen säger på området finns med i utredningen.

Utredarna formulerar flera gånger i utredningen en förhoppning om att användandet av tjänsteleverantörer kan leda till färre, säkrare och kortare resor för den sökande i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Detta vore att föredra, men utredningen saknar en djupare analys på om detta vore sannolikt eller ej. I många fall vore det rimligt att misstänka att en tjänsteleverantör inte kan erbjuda mer tillgänglig och lönsam service för de sökande då den politiska och säkerhetsmässiga situationen i en region inte tillåter det, om leverantören vill

erbjuda en säker miljö för sina anställda. Det saknas helt en företagsekonomisk analys i utredningen.

Vidare rekommenderar utredningen en ändring i hanteringen av uppehållstillståndskorten. Bland annat att personer som beviljats uppehållstillstånd från utlandet p.g.a. studier och arbete ska få resa in i Sverige och lämna biometri för korten inom landet istället för i utlandet och sedan vänta i några veckor på korten innan de kan resa in. Detta ska dock inte omfatta andra som beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än studier eller arbete. Anledningen till att man inte låter alla som beviljats uppehållstillstånd lämna biometri för kortet inom Sverige anges vara en utveckling om noggrannare yttre gränsregler inom EU. Det anges dock inget skäl relaterat till anledningen till de hårdare EU-reglerna, om varför just personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska missgynnas.

I fråga om uppehållstillståndskorten vill FARR även anmärka följande. Många av dem som är anhöriga till skyddsbehövande kommer från länder vars medborgare har svårt att få visum för att ta sig till ambassad. Med anledning av att det problemet i praktiken kan stoppa återförening som den med uppehållstillstånd har rätt till enligt svensk och internationell rätt, anser FARR att regeringen även bör gå vidare med att utreda en ordning där anknytningspersonen tillåts göra ansökan om anhöriginvandring.

FÖRDJUPNING

Avtalens reglering i lag

Utredningens förslag till ändring av utlänningslagen 5 kap 28 § lyder:

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.

Utredningen föreslår även en ny (29 §) paragraf under samma kapitel i lagen:

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.

Av dessa framgår att regeringen antingen själv genom föreskrift ska kunna besluta om hur avtalen med en tjänsteleverantörs verksamhet ska se ut, eller genom föreskrift bemyndiga regeringskansliet till detta. Endast utifrån formuleringarna ovan är det svårt att avgöra hur avtalen kan komma att se ut, var man planerar att använda sig utav tjänsteleverantör, hur regleringen kring en serviceavgift ska se ut och vilket lagligt skydd sökande kommer att ha om de använder sig utav en tjänsteleverantör vid ansökan. Utredaren ger dock vissa rekommendationer kring vad som bör regleras i avtalet i kapitel 13 i utredningen, så att motsvarande skydd enligt SOU, offentlighetsprincipen, krav på serviceskyldighet, motsvarande tillsyn av riksdagens ombudmän och justitiekanslern, samt brottsbalken ska kunna regleras i avtal. Anledningen till att inga närmare bestämmelser om avtalets utformning preciseras i lag anger utredningen till att utlandsmyndigheternas arbete varierar så mycket över tid, geografisk placering och politisk utveckling/händelser i närområdet eller förändringar i EU-rätten att en heltäckande lag hade varit för rigid.

Rimligtvis bör det dock vara så att det går att ställa krav på avtalens utformning i lag utan att det påverkar flexibiliteten i den, framförallt när det gäller det rättsliga skyddet. En formulering om att avtalet ska innebära att sökanden kan åtnjuta samma eller likvärdigt rättsligt skydd om den väljer att lämna in ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd hos en tjänsteleverantör som om den istället hade gått till en utlandsmyndighet borde inte vara omöjlig att formulera.

Utan en sådan formulering i lag ställs inga reella krav (endast utredarens rekommendationer) på att nuvarande och framtida regeringar måste formulera avtal med tjänsteleverantören som uppfyller samma krav om rättssäkerhet som övrig offentlig verksamhet har på sig. Utan ett lagligt skydd blir det lätt för en regering att formulera ett avtal eller en förordning för en tjänsteleverantörs avtal som är väldigt missgynnande för de sökande, speciellt i sådana fall att de i praktiken inte har en utlandsmyndighet att tillgå istället (se nedan). En sådan formulering borde inte heller skapa onödig byråkrati eller misstolkningar, då berörda myndigheter är med och formulerar avtalet, de vet rimligtvis vilka krav som ställs på dem och borde kunna formulera ett bra avtal med tjänsteleverantören.

Serviceavgiften/kostnadseffektivisering

Det framgår även under kapitlen 12.4 och 17 i utredningen att det finns ett visst fokus på effektivitet och resurssparande med utredningen, vilket främst skulle bestå i att tjänsteleverantörens uppgifter bekostas av dem som använder sig utav deras tjänster (genom en extra serviceavgift), d.v.s. alla de som söker uppehålls- och arbetstillstånd hos tjänsteleverantören. Avgiften ska alltså gälla även de som ansöker p.g.a. anknytningskäl. De sökande ska dock enligt utredningen även fortsättningsvis kunna ansöka direkt hos utlandsmyndigheten och därmed undvika

att betala serviceavgiften. Här finns det dock en risk att sökande i praktiken endast har tjänsteleverantören att tillgå, men ej har medlen till serviceavgiften.

Idag regleras Sveriges utrikesrepresentation av regeringskansliet enligt förordning 2014:115. I praktiken innebär detta att nuvarande och kommande regeringar både kan besluta om placeringen av svenska utlandsmyndigheter samt placeringen på externa tjänsteleverantörer (om lagen antas). Den här typen av samarbeten mellan statliga och privata aktörer faller in under den offentliga styrningsmetoden New Public Management (Ny offentlig verksamhetsledning, eller NPM), vilket är en samling reformer av offentlig verksamhet ämnade åt bl.a. effektivisering, resurssparning, flexibilitet och förbättrad service. I praktiken har dock NPM ofta använts främst till resurssparning. Även i detta fall finns det en tydlig risk för detta, att inte utredarna inte hänvisar till forskning på området i utredningstexten är i sig anmärkningsvärt då forskning på området är omfattande och har pågått i flera decennier med exempel från många länder i världen.

Reformer som denna har analyserats utifrån anti-korruptionsperspektiv, kostnadsperspektiv, kundperspektiv och styrningsperspektiv, ämnen som utredarna berör i sin text, men där de inte hänvisat till forskning på området. En svensk professor på området, Carl Dahlström vid Göteborgs Universitet har forskat på området länge och publicerade nyligen tillsammans med två andra forskare en artikel på just detta ämne (Dahlström, C., Nistotskaya, M., & Tyrberg, M. (2016). Is the quality of the outsourced public services contingent on the quality of bureaucracy?), vilket bör vara av intresse för utredarna. Christopher Pollitts och Sorin Dans metastudie "THE IMPACTS OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN EUROPE: A META-ANALYSIS" från 14 december 2011 kan även den vara intressant för utredarna, då forskarna där kartlägger och utvärderar olika reformer i flera europeiska länder av samma slag som föreslås av utredningen här.

Risken är att nuvarande och framtida regeringar kommer att leva under ekonomiska incitamentet att skära ner på, eller helt lägga ner vissa utlandsmyndigheter, där tjänsteleverantörer erbjuder samma service, men mer kostnadseffektivt. Personer som söker uppehållstillstånd p.g.a. familjeanknytning behöver inte alltid betala en ansökningsavgift om de ansöker hos en utlandsmyndighet (se förordning 1997:691 och utlänningslagen för närmare bestämmelser), detta gäller dock inte om de ansöker hos en tjänsteleverantör, vars verksamhet enligt utredningen är tänkt att vara beroende av ansökningsavgifter.

Utredningen nämner att detta förhållande inte är den sökande till nackdel då det totalt sett ändå blir billigare för den än att på egen hand ta sig och bekosta resan till utlandsmyndigheten. Förhållandet riskerar dock på lång sikt att bli så att det blir svårare att ta sig till en utlandsmyndighet än vad det redan är (i flera länder finns inte någon svensk myndighet att tillgå redan nu) och tjänsteleverantören blir det enda rimliga alternativet för den sökande (leverantören får en monopolställning) och avgiften blir i praktiken tvingande.

Det finns två sätt att motverka ovan nämnda scenario och fortfarande använda sig utav tjänsteleverantör. Antingen kan utlandsmyndigheternas representation i

utlandet garanteras på ett tydligare sätt i lag eller förordning (ex. genom att en tjänsteleverantör i praktiken aldrig får ersätta en utlandsmyndighets närvaro), eller så undantas samma kategori av sökande serviceavgiften som ej heller behöver betala vid ansökan hos utlandsmyndighet (sökande p.g.a. familjeanknytning). För att behålla det finansiella intresset för tjänsteleverantören kan istället serviceavgiften hos leverantören för de som söker uppehållstillstånd p.g.a. studier eller arbete höjas något.

Av dessa två alternativ är det senare att föredra, då de som troligen har svårast att betala avgiften, har svårare att ta sig till/från leverantören och troligen kräver fler personliga besök, drabbas minst. Personer som söker uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete är troligen mer resursstarka och drabbas mindre av en högre avgift än övriga sökanden, speciellt då de, som det även framgår av utredningen, oftast inte behöver inställa sig personligen lika ofta som andra sökanden.

Upphållstillståndskorten

Utredningens förslag om ändring i utlänningslagen:

3 kap.

4 §

Om en utlännings 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.

Utredarna understryker alla problem för både myndigheter och sökande proceduren att skicka UT-korten till svensk beskickning i utlandet där sökande kan inkomma för att hämta kortet innan denne kan resa in till Sverige. Trots detta är de förhållandevis vaga i varför de drar en distinktion om varför personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete kan lämna biometri i Sverige, men inte de som beviljats på grund av anknytning. Den viktigaste anledningen verkar vara för att inte gå emot nuvarande utveckling i gränsregler inom EU. Två andra anledningar anges vara att de som beviljats på grund av studier eller arbete ofta har kort tidsmarginaler och en väntan på några veckor kan få stora konsekvenser för deras arbete och studier. En andra anledning anges vara att personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ofta redan har fått vänta i genomsnitt 21 månader på beslutet, en ytterligare väntan på några

veckor skulle enligt utredarna inte påverka dem nämnvärt. En ansökan om uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete tar mycket kortare tid.

Anledningen till de hårdare kontrollerna i EU anges av utredarna bl.a. vara på grund av det ökade terrorhotet, anledningen till att då inte låta alla som beviljats uppehållstillstånd resa in i Sverige först och därefter lämna biometri antas då vara av säkerhetsskäl. Ett mycket viktigt skäl, som sannolikt bör anses vara viktigare än tidsmarginaler för de sökande och väntetider på beslut om uppehållstillstånd. Trots detta anges inget skäl till varför just personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning som grupp är att anse som osäkrare än personer som beviljats på grund av studier eller arbete. Utredningen presenterar varken argument eller empiriskt stöd för denna hållning. Om utredarna verkligen anser detta bör de presentera bevis eller argument för sin hållning, den framstår annars som oseriös och fördomsfull mot personer som invandrar till Sverige på grund av anknytning och kan i värsta fall spä på odemokratiska normer i samhället. Om utredningen inte har ovan nämnda hållning bör det inte finnas några säkerhetsmässiga hinder från att låta även personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning också lämna biometri efter att de anlant till Sverige.

KORT SAMMANFATTNING AV UTREDNINGENS FÖRSLAG

Utredningen föreslår att vissa förvaltningsuppgifter i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör kunna läggas ut på en extern tjänsteleverantör i utlandet. Det föreslås att tjänsteleverantör ska kunna utföra administrativa åtaganden gällande uppehålls- och arbetstillstånd, så som mottagande och kontroll av handlingar, upptagande av biometri (ansiktsfoto och två fingeravtryck till UT-kort), utlämnande av UT-kort, lämna prov för DNA-analys vid ärenden om uppehållstillstånd p.g.a. anknytning, assistera vid intervjuer, sköta tidsbokningar samt sköta de administrativa uppgifterna gällande främlingspass.

Syftet med utredningen är att en tjänsteleverantör kan, till skillnad från en utlandsmyndighet, agera på fler orter inom ett land (närmre den sökande), erbjuda bättre service med generösare öppettider, erbjuda tekniskt stöd för videointervjuer för ansökningar om uppehålls- eller arbetstillstånd (främst vid anknytning), frigöra resurser hos utlandsmyndigheterna vilket i förlängningen skulle leda till kortare handläggningstider samt skapa en bättre och säkrare arbetsmiljö för utlandsmyndigheterna, bättre täcka upp för fluktuationer i antal sökande m.m. Utredningen ser även att en tjänsteleverantör kan minska marknaden för oseriösa "agenter" som påstås befinna sig utanför vissa utlandsmyndigheter för att erbjuda hjälp med ansökan om uppehållstillstånd.

Leverantören ska dock ej ägna sig åt utredande eller beslutande verksamhet, eller på annat vis påverka handläggningen i ett ärende, detta specificeras i lag.

Leverantörens service ska erbjudas de sökande mot en serviceavgift som betalas till leverantören men bestäms i förordning av regeringen (ej i lag), de sökande ska dock alltid kunna vända sig direkt till utlandsmyndigheten om de så vill.

Utredningen bedömer att det i förekommande fall kommer i slutändan bli billigare för den sökande att uppsöka en tjänsteleverantör totalt sett, då sökande slipper betala för resor till och från denna, annars torde sökande inte vända sig till leverantören.

Utredningen ser vissa risker som måste beaktas vid en utläggning, exempelvis korruption och att vissa lagar, som offentlighets- och sekretesslagen (OSL) inte är applicerbar på en leverantör och att tjänsteleverantör och dess anställda inte kan hållas ansvarig enligt brottsbalken (tjänstefel) då de utgör ett privat subjekt utanför Sveriges gränser. Utredningen föreslår därför att ett fullgott skydd motsvarande föregående lagar kan anges i avtal med leverantören. Avtalen skall komma att stiftas mellan alla berörda myndigheter, dvs migrationsverket, specifik utlandsmyndighet, samt regeringskansliet (vilken är den centrala parten i avtalet från statens sida) med tjänsteleverantör. Avtalen kommer i praktiken alltså att se olika ut från fall till fall, men ska kunna regleras i detalj enligt regeringsförordning (själva lagtexten är ganska generellt formulerad).

För FARR, Flyktinggruppernas Riksråd

Sanna Vestin, ordförande

I detta ärende har FARRs ordförande Sanna Vestin beslutat. Linus Forsman och Jenni Stavare har varit föredragande.