

Generaldirektören

2019-09-23

Diarienummer

1.1.1.2-2019-32453

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Rapportering i enlighet med regleringsbrev för Migrationsverket

Härmed överlämnas, i enlighet med uppdrag i regleringsbrev för 2019 en rapport avseende genomförda utvecklingsinsatser för att förebygga förekomsten av viseringsavhopp.

Ärendet har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av processledare Daniel Andersson. I den slutliga handläggningen har även chefen för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen Peder Sjölander deltagit.

Mikael Ribbenvik

Redovisning av uppdrag i regleringsbrev Viseringsavhopp - tilläggsuppdrag



INNEHÅLL

Sammanfattning	3
Bakgrund.....	3
Uppdrag 8 Viseringsavhopp, tilläggsuppdrag.....	3
Status rekommendationer i Analys av viseringsavhopp 2018	3
1. Skyddsprocessen	3
1. Kontaktvägar mellan viserings- och skyddsprocessens asylprövning.....	4
2. Utlandsmyndigheterna- handläggning och uppföljning	5
3. Analys och prognosverktyg- Asylinströmning.....	6
4. Ökad dialog med andra medlemsstater	6
5. Utvecklingsinsatser på EU-nivå.....	6

Sammanfattning

Sedan redovisningen av regleringsbrevsuppdrag Analys av viseringsavhopp i september 2018 har följande åtgärder vidtagits eller påbörjats:

- Skyddsprocessen har fått utbildning i VIS och åtkomst till kommunikationsverktyget VIS-mail
- Tre utvalda utlandsmyndigheterna har genomfört en pilot för strukturerad riskanalys i enkätsverktyget Webropol
- Utrikesdepartementet har presenterat förslag till informationsprocess vid viseringsavhopp
- Omarbetad VIS förordning förhandlas i EU.

Bakgrund

Uppdrag 8 Viseringsavhopp, tilläggsuppdrag.

Migrationsverket har redovisat en analys av viseringsavhopp utifrån uppdrag i regleringsbrevet för 2018. Av analysen och Migrationsverkets rekommendationer framgår att åtgärder behöver vidtas i syfte att förbättra förmågan hos både Migrationsverket som central förvaltningsmyndighet och hos andra involverade aktörer när det gäller att förebygga förekomsten av viseringsavhopp. De utvecklingsinsatser som föreslogs i analysen för att förebygga förekomsten av viseringsavhopp ska vidareutvecklas och konkretiseras i dialog med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och därefter genomföras i samarbete med berörda aktörer. Resultatet av genomförda insatser och vilka fortsatta åtgärder som Migrationsverket avser att vidta ska redovisas till regeringen, Justitiedepartementet senast den 1 oktober 2019.

Status rekommendationer i Analys av viseringsavhopp 2018

1. Skyddsprocessen

Personal inom skyddsprocessen som handlägger och prövar asylärenden bör genomgå en sammanhållen utbildning i VIS och därefter ges tillgång till VIS-mail för förfrågningar i viseringsärenden.

Utbildningen genomfördes 18 december 2018 efter konceptet ”utbilda utbildare”. Enheterna inom skyddsprocessen fick anmäla upp till tre deltagare per enhet. Cirka 20 personer, bestående av både handläggare och beslutsfattare, deltog på utbildningen.

Utbildningsdeltagarna ansvarade därefter för att genomföra utbildningen på sina respektive enheter. Vidareutbildningen på enheterna genomfördes under januari 2019.

Utbildningen bestod av två block:

1. Teoretiskt block bestående av genomgång av resultat från rapporten om VIS-avhopp från 2018 och lagstöd och regelverk för VIS.
2. Praktiskt block bestående av genomgång av viseringshanteringen på ambassad och återvändandearbetet, demonstration av IT-stöd, rutingenomgång – slagningar mot VIS, Verifiering av fingeravtryck.

Majoriteten av utbildningsdeltagarna ansåg att utbildningen upplägg och innehåll som helhet var bra, att de genom utbildningen fått ny kunskap och förståelse för vad VIS är och hur VIS fungerar samt att majoriteten av utbildningsdeltagarna bedömde att de kommer ha nytta av den information som gavs under utbildningen i det dagliga arbetet inom skyddsprocessen.

Skyddsprocessen hade sedan tidigare åtkomst till VIS då det i alla asyl-ärenden, sedan 2012, har gjorts automatiska slagningar mot VIS i samband med daktning av asylsökande. Däremot hade skyddsverksamheten inte tillgång till kommunikationsverktyget Vis-mail. För ett införande av Vis-mail krävdes vissa anpassningar i systemet. Dels teknisk integration av Vis-mail i ärendehanteringssystemet Skapa för att ge verksamheten åtkomst till att skapa och ta emot Vis-mail. Dels en teknisk lösning för att skickade och mottagna Vis-mail automatiskt skulle generera en korrespondens i systemet och att meddelandet sparas som en bilaga i centrala utlänningsdatabasen (CUD).

Tillgången till Vis-mail har inneburit att de enheter som arbetar med asyl-ärenden kan skicka förfrågningar direkt till den medlemsstat som utfärdat viseringen som lett till avhopp i Sverige. Detta görs nu i samtliga fall där man bedömer att viseringsunderlaget kan tillföra värde i prövningen av asylansökan. Direktåtkomsten har underlättat och påskyndat förfarandet men har också inneburit att personalen har fått lära sig att använda ett nytt system.

1. Kontaktvägar mellan viserings- och skyddsprocessens asylprövning

Som ett led i att effektivisera hanteringen och minska tiden i mottagnings-systemet för personer med en VIS-träff bör klara kontaktvägar mellan viserings- och skyddsprocessens asylprövning arbetas fram.

Bedömningen är att det i princip inte behövs ytterligare direkta kontaktvägar mellan asylprövningen och svenska viseringsmyndigheter då asylprövningen via Migrationsverkets gemensamma IT-system har tillgång till det fullständiga viseringsunderlaget som är inskannat i det svenska viserings-ärendet. Ansvariga för prövningen av viseringsärenden får regelbundet ta

del av statistik över antalet viseringar (utfärdade av Sverige och av andra MS) som lett till avhopp i Sverige, se nedan).

En rutin för att snabbt utreda oklara träffar har tagits fram och fungerar väl.

Däremot är kontaktvägarna mellan asylprövning och andra Schengen-MS inte lika effektiv då VIS-mail ska användas vid kommunikation och det inte används till fullo eller korrekt av alla MS. Många andra MS skannar inte underlaget elektroniskt och pappersansökningarna gallras vanligtvis efter 2 år. I den omarbetade viseringskodexen som träder i kraft i februari 2020 sänks lagringstiden till 1 år.

Inte heller i den omarbetade VIS-förordningen kan man skönja någon ändring som kan öka svarsfrekvensen i VIS-mail, detta trots att besvarande redan idag är tvingande.

Detta gör att punkten 5 nedan ökar i relevans.

2. Utlandsmyndigheterna- handläggning och uppföljning
Utlandsmyndigheterna (UM) bör, under ledning av Migrationsverkets migrationssambandsmän (MLO) upprätta lokala riskanalyser och utföra regelbunden uppföljning och utvärdering av dessa.

En central funktion bör samordna och driva förbättringsförslag och sammanställa de lokala analyserna centralt.

En pilot för framtagande av en harmoniserad riskanalysmall i handläggningen av viseringsärenden påbörjades i juni 2019 tillsammans med tre av de utlandsmyndigheter som har ett betydande antal viseringsavhopp: Teheran, Amman och Addis Abeba. Den utlandsmyndighet som utfärdat en visering för en person som därefter sökt asyl i Sverige, matar in uppgifter om den sökande i enkätsverktyget Webropol. Enkätsverktyget sammanställer automatiskt alla inmatade uppgifter till en rapport som utgör ett underlag för analys för Migrationsverket och utlandsmyndigheten. De uppgifter som matas in är aidentifierade och berör olika områden så som personuppgifter (kön, ålder, bostättningsort, yrke), syfte med den sökta viseringen, resehistorik m.m.

Piloten har pågått under juni till augusti och det insamlade materialet visar flera tydliga mönster bland de personer som beviljats visering och därefter ansökt om asyl, exempelvis så är 74% av de iranska viseringssökande som sökt asyl hemmahörande i regionen Tehran och Alborz. Det går också att utläsa att 97% av viseringarna utfärdades i syfte att besöka en familjemedlem eller vän i Sverige. Nästan hälften av de iranska asylsökande har tidigare beviljats en visering och åtta av tio personer var över 30 år gamla vid tidpunkten för viseringsansökan. Detta är exempel på värdefull information som kan användas av ambassaden i Teheran vid handläggning och analys av huruvida en viseringssökande kan förväntas återvända efter viseringstidens utgång eller ej.

Utformningen av enkäten har gjorts i samarbete med pilot-ambassaderna och under pilotens genomförande har möjligheter till förbättringar identifierats. Arbetet med att förbättra riskanalysmallen och införa verktyget på samtliga UM kommer att fortgå under hösten.

3. Analys och prognosverktyg- Asylinströmning

Statistik gällande viseringsavhopp i Sverige vid asylansökan tas fram regelbundet och skickas ut inom myndigheten samt till migrationssambandsmännen. Rapportering sker med statistik för de senaste 12 månaderna samt den senaste månaden, för att ge både det långa och det lite kortare perspektivet. Riktad statistik skickas dessutom ut till utsänd vid de UM som under den gångna månaden har haft avhopp i Sverige på visering utfärdad vid denna UM.

Planeringsavdelningen använder i dagsläget statistiken i begränsad omfattning och då endast som en aspekt i Migrationsanalysenhetens analyser per landkategori för några av de större nationaliteterna. Det som kvantifieras är då antalet asylsökande totalt från valt land eller region, inte antalet avhopp specifikt för gruppen eller landet.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att VIS inte används i någon större utsträckning av Migrationsverkets huvudkontorsfunktioner.

4. Ökad dialog med andra medlemsstater

Ökad dialog med andra medlemsstater (MS) som genererar avhopp i Sverige bör i första hand ske vid UM i det lokala Schengensamarbetet (LSC). Det finns organisatoriska och tekniska orsaker till att man i vissa MS inte uppmärksammar sina egna avhopp. Ett tydligt mandat att ta upp detta bilateralt samt i LSC behövs. Vid behov bör frågan kunna lyftas till huvudstadnivå av utrikesdepartementet (UD). En fastslagen rutin för hur sådana kontakter ska ske bör tas fram centralt.

Diskussioner har under året förts rörande hur en sådan rutin bör se ut och UD har i september 2019 presenterat ett förslag till rutin för informationsprocess vid viseringsavhopp, dels då Sverige representeras av en MS som genererar avhopp i Sverige och dels då en MS i sitt eget utfärdande genererar avhopp i Sverige. Denna rutin kommer att diskuteras och förfinas under hösten.

För att en sådan rutin ska få största möjliga effekt är det viktigt att det underlag som Migrationsverket tar fram är både tydligt och detaljerat.

5. Utvecklingsinsatser på EU-nivå

En ny VIS-förordning förhandlas för närvarande och förväntas träda i kraft i början av 2023. En av de stora förändringarna är att databasen föreslås att utöver C-viseringar även omfatta alla beviljade uppehållstillstånd (UT) och vissa nekade UT samt alla nationella D-viseringar utfärdade av MS. Detta innebär att alla personer som reser in i Schengenområdet med ett tillstånd är

sökbara vid ett avhopp och detta kommer med stor sannolikhet att innebära ett högre antal träffar.

Som ett exempel kan nämnas att det inom EU utfärdas nästan 2 miljoner D-viseringar per år. En sammanställning av dessa har tagits fram av Migrationsverket.

Utvecklingen av VIS på EU-nivå kommer att innebära tillgång till mer information om identitet och resvägar för i stort sett alla personer som söker asyl efter inresan i Sverige. Detta gör i sin tur att systemet kommer att utgöra en allt viktigare del i en effektiv och rättssäker hantering av migrationsärenden.