

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning av uppdrag 3.3. i regleringsbrev: Analys inför upphandling av extern tjänsteleverantör

Migrationsverket har i regleringsbrev för 2021 fått i uppdrag att redovisa en behovsanalys som kan ligga till grund för en ny upphandling av extern tjänsteleverantör för viss hantering av viseringsärenden. Analysen ska bland annat innehålla en jämförelse av för- och nackdelar med olika alternativa verksamhets- och avtalslösningar, inklusive ekonomiska beräkningar. Det ska även framgå vilket alternativ myndigheten förordar. Analysen ska lämnas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 1 december 2021.

Migrationsverket anser att det nuvarande samarbetet med extern tjänsteleverantör är välfungerande men att det finns förbättringsmöjligheter inom vissa områden. Framförallt är det av vikt att en ny upphandling, och sedermera avtal, tar höjd för kommande förändringar i lagstiftning och verksamhet. Sammanfattningsvis förordar Migrationsverket följande:

- att ett nytt avtal med en extern tjänsteleverantör innehåller en optionsklausul vilken möjliggör, under avtalets giltighetstid, ett utökat samarbete som även omfattar andra ärendeslag än Schengenviseringar,
- att den kommande upphandlingen likt idag, avser ett centralt och globalt ramavtal med en extern tjänsteleverantör samt att utlandsmyndigheter kan avropa service från detta ramavtal,
- att det inom ramen för upphandlingsarbetet närmare utreds vilka frågor som ska regleras lokalt och vilka som ska regleras centralt,
- att den externa tjänsteleverantörens IT-system och biometriutrustning används,
- att man utreder att vid avtalsstart använda den externa tjänsteleverantörens egenutvecklade system för framtida digital hantering av ansökningar,
- att den externa tjänsteleverantörens personuppgiftsbehandling för Migrationsverkets räkning regleras i ett personuppgiftsbiträdesavtal,
- att det ställs krav på att den externa tjänsteleverantören ska dela information från sin omvärldsbevakning av de länder de bedriver verksamhet i, samt

- att det ställs krav på den externa tjänsteleverantören att redovisa hur de arbetar för att motverka och upptäcka oegentligheter.

Bakgrund

Hanteringen av Schengenviseringar utgör en stor del av verksamheten vid utlandsmyndigheternas migrationssektioner. Besluten fattas, med några få undantag, av utsänd personal medan det administrativa arbetet (registreringar, arkivering m.m.) samt eventuella utredningar utförs av lokalt anställd personal. Antalet ansökningar har ökat stadigt under flera år, med undantag för 2020 och 2021 med anledning av den pågående pandemin.

Ansökningar om Schengenvisum hanteras vid 43 svenska utlandsmyndigheter (där vissa endast hanterar ett mindre antal i vissa avgränsade kategorier). I 35 länder finns för närvarande ett samarbete med extern tjänsteleverantör. Idag har så gott som alla utlandsmyndigheter med mer omfattande viseringsverksamhet avtal med VFS. För nästan samtliga medlemsstater är bilden densamma vad gäller nyttjande av extern tjänsteleverantör i viseringshanteringen.

Nedan redovisas utvecklingen av det totala antalet ansökningar om visum för de år sedan det nuvarande ramavtalet slöts, alltså 2014-2021. Procentsatsen inom parentes avser den andel ansökningar som ingavs via extern tjänsteleverantör.

2014: 191 013 (65%)
 2015: 198 088 (72,5%)
 2016: 227 013 (78%)
 2017: 249 349 (81,5%)
 2018: 253 297 (84,5%)
 2019: 280 076 (87,5%)
 2020: 39 557 (80,5%)
 2021: 17 811¹ (65,7%)

För att ytterligare illustrera omfattningen redovisas nedan de fem största viseringsmyndigheterna för 2019. Siffran inom parentes avser den andel ansökningar som ingavs via extern tjänsteleverantör:

1. Peking:	73 847 (94,5%)
2. Shanghai:	29 588 (95%)
3. New Delhi:	27 021 (97,5%)
4. Moskva:	23 409 (84%)
5. Bangkok:	21 725 (95,5%)

Extern tjänsteleverantör avgörande för verksamheten

EU-medlemsstater är enligt artikel 43 i viseringskodex² ålagda att utöka samarbetet med externa tjänsteleverantörer. Svenska utlandsmyndigheter med omfattande viseringsverksamhet är i dagsläget också beroende av ett

¹ Avser antalet ansökningar inkomna till och med 31 oktober 2021.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om inrättande av en gemensam viseringskodex.

sådant samarbete. Med anledning av det samarbete som inleddes med VFS Global har berörda utlandsmyndigheter anpassat viseringsverksamheten utifrån de förändrade förutsättningar som detta innebär. Stora delar av den viseringshantering och kapacitet att ta emot ansökningar som tidigare fanns på utlandsmyndigheterna saknas idag. Det finns i dagsläget varken personal, lokaler, eller teknisk utrustning på plats. Att upprätta en sådan verksamhet skulle vara kostsamt och ta tid. Migrationsverket bedömer att samarbete med en extern tjänsteleverantör är avgörande för att viseringsverksamheten ska fortsätta att fungera.

Möjlighet till samarbete med extern tjänsteleverantör i hanteringen av andra ärendeslag

Grundtanken med verksamhetsövergången från Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna till Migrationsverket, var att ett samlat ansvar för migrationsverksamheten i utlandet, skulle ge bättre möjligheter att utveckla processerna och effektivisera verksamheten.

Slutrapporten från förberedelseprojektet inför verksamhetsövergången visade att de verkligt stora effektiviseringsvinsterna och kostnadsbesparingarna först kan uppnås när viss hantering av uppehålls- och arbetstillstånd kan läggas ut på extern tjänsteleverantör. Frågan har även tidigare utretts inom ramen för tjänsteleverantörsutredningen³, vilken också kom till fram till att ett sådant samarbete skulle bidra till effektiviseringar av verksamheten samt ökad kvalitet i hanteringen.

I dagsläget så saknas dock rättsligt stöd för att ingå samarbete med extern tjänsteleverantör vad gäller andra ärendeslag än Schengenviseringar. Med anledning av de identifierade och potentiella effektiviseringsvinster som ett samarbete med en extern tjänsteleverantör inom ramen för uppehålls- och arbetstillståndshanteringen skulle innebära, samt med anledning av att giltigheten på ett nytt ramavtal sannolikt kommer att gälla under långt tid framöver, så förordar Migrationsverket att ett nytt avtal med en extern tjänsteleverantör innehåller en optionsklausul vilken möjliggör, under avtalets giltighetstid, ett utökat samarbete som även omfattar andra ärendeslag. Ett sådant utökat samarbete skulle dock behöva föregås av en bedömning av eventuella säkerhetsrisker.

Möjliga avtalslösningar

Nuvarande avtalslösning innebär i korthet att Regeringskansliet är avtalspart gentemot den externa tjänsteleverantören medan den operativa förvaltningen av avtalet ligger hos Migrationsverket. Lokala avrop från ramavtalet görs av utlandsmyndigheterna som även lokalt, ingår avtal med den externa tjänsteleverantören. Dessa avtal godkänns centralt av Regeringskansliet. Migrationsverket anser att de nuvarande samarbetsformerna med den externa tjänsteleverantören möjliggör ett välfungerande samarbete.

³ Som utmynnade i betänkandet *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd*, SOU 2016:36.

Migrationsverket förordar att den kommande upphandlingen likt idag, avser ett centralt och globalt ramavtal med en extern tjänsteleverantör samt att utlandsmyndigheter kan avropa service från detta ramavtal.

Ett möjligt alternativ till dagens avtalslösning skulle vara en upphandling där externa tjänsteleverantörer får inkomma med anbud kopplade till hanteringen av verksamhet inom exempelvis en specifik region. Detta alternativ skulle potentiellt kunna innebära ett samarbete med flera olika externa tjänsteleverantörer.

Flera aspekter medför dock att dagens avtalslösning är att föredra framför alternativet, de två huvudsakliga redogörs för nedan.

- *Alternativa avtalslösningar kommer att leda till ökad administration och ökade kostnader*

En avtalslösning som möjliggör samarbete med flera externa tjänsteleverantörer skulle innebära ökad resursåtgång och ökade kostnader för Migrationsverket och Regeringskansliet i form av

- ökade startkostnader vid uppstart av samarbete samt ökade kostnader och resursåtgång i det löpande arbetet, exempelvis vad avser systemunderhåll (se även nedan under IT-system), samt
- ökat behov av dialog och kontroll. Samarbete med flera olika leverantörer medför ökad administration av avtal och ökad resursåtgång i det löpande säkerhetsarbetet samt inom det löpande verksamhets- och processtödet.

- *Alternativa avtalslösningar skulle innebära högre serviceavgifter för viseringssökande och en minskad tillgänglighet.*

- Höga och specifika krav från Sverige vad avser uppbyggnad av IT-system, och inom säkerhetsområdet, medför att en avtalslösning som möjliggör ett samarbete med flera leverantörer riskerar att mynna ut i högre kostnader för leverantörerna vid uppbyggnad av dessa vilket i förlängningen kan innebära högre avgifter för viseringssökande.

- Högre kostnader för leverantörer riskerar att innebära att de inte kommer att kunna erbjuda sina tjänster på orter med för liten verksamhet vilket i sin tur kan innebära en minskad tillgänglighet för viseringssökande.

Migrationsverket förordar vidare att det inom ramen för upphandlingsarbetet närmare utreds vilka frågor som ska regleras lokalt och vilka som ska regleras centralt. I nuläget regleras exempelvis den externa tjänsteleverantörens serviceavgift i det lokala avtalet. Hanteringen av denna omfattas dock även av relativt omfattande administration centralt vilket möjligen gör det till något som med fördel ska regleras centralt.

Ansvar för nödvändiga IT-system

Inför tidigare upphandling 2011 gjordes en förstudie avseende framtagande av en teknisk lösning för överföring av alfanumeriska och biometriska (foto och fingeravtryck) uppgifter från externa tjänsteleverantörer till Migrationsverkets IT-system. I den konstaterade Migrationsverket att två alternativ förelåg:

1. Den externa tjänsteleverantörens IT-system och biometriutrustning används.
2. Migrationsverkets IT-system och biometriutrustning används av den externa tjänsteleverantören.

Vid en jämförelse mellan de två lösningsförslagen kunde stora skillnader ses vad gäller kostnader. Se tabell nedan.

	Lösning 1	Lösning 2
Investeringskostnad	3 276 000	15 696 000 – 24 696 000
Tidplan	7 månader	18 månader
Driftkostnad/år	810 000	13 420 000 – 17 370 000

Migrationsverket förordar, liksom 2011, lösning 1, då detta medför

- lägre investeringskostnader,
- lägre drift- och förvaltningskostnader, samt
- ett snabbare införande.

Kostnaderna ovan bedöms stå i likartad inbördes relation även 2024. Erfarenheten hittills av att använda lösning 1 har stämt överens med förväntningarna som de beskrevs 2011. Tidplan för lösning 2 förutsätter dessutom ett gällande avtal för biometriutrustning, något som saknas i dagsläget. Upphandling av ny utrustning planeras påbörjas under 2022.

Det är även osannolikt att en leverantör skulle ha plats rent fysiskt för en uppsättning designerade biometristationer från en kund eftersom de har ett stort antal klienter som hanteras på samma ansökningscenter.

Ökad digital hantering

I den reviderade viseringskodexen ökas möjligheterna för digital handläggning och det är därför intressant att titta på alternativa samarbetsformer som resulterar i en ökad digitalisering.

Migrationsverket identifierar tre alternativ till digital hantering:

1. Extern tjänsteleverantör tillhandahåller system för e-ansökan. Detta ställer krav på att leverantören kan tillgodose de säkerhetskrav som ställs av Migrationsverket. Någon analys för detta har inte påbörjats.

2. Migrationsverket tillhandahåller system för e-ansökan som sedan kan nyttjas för tidsbokning och biometritagning vid extern tjänsteleverantör.
3. Ett kommande EU-gemensamt system för e-ansökan används (ej aktuellt vid ingång av avtal, men på sikt). Ovisst om denna lösning kommer vara tvingande – avtalet behöver ge möjlighet att använda detta alternativ under avtalstiden.

Kostnaden för de olika alternativen beskrivs nedan.

Alternativ 1: Begränsade kostnader för tester av den nya lösningen. Extern tjänsteleverantör står för utvecklingskostnader. I övrigt samma hantering som i dag.

Alternativ 2: Kräver stora utvecklingskostnader för att anpassa dagens e-ansökan till hantering hos extern tjänsteleverantör. Alternativt att utveckla en helt ny lösning för detta.

Alternativ 3: Utvecklingskostnaderna tas av EU centralt. Kostnader för att ansluta till lösningen är svåra att uppskatta i dagsläget, men bedömningen är att insatsen är kostnadskrävande för Migrationsverket.

Alternativ 1 behöver dock först utredas i detalj vad gäller funktionalitet, dataskydd och informationssäkerhet, men torde vara det alternativ som ger lägst kostnader för Migrationsverket, både vad gäller utveckling och drift. Det är inte heller meningsfullt att lägga stora resurser på att utveckla Migrationsverkets e-ansökan då den EU-gemensamma lösningen förväntas kunna användas inom ett par år från avtalsstart.

Alla tre lösningsförslag får maximalt genomslag om utlandsmyndigheterna har förutsättningar att handlägga digitalt, vilket inte sker idag. Omställningen till digital handläggning vid utlandsmyndigheterna innebär i sig utvecklingskostnader och behov av viss ny hårdvara.

Migrationsverket förordar att man utreder att vid avtalsstart använda den externa tjänsteleverantörens egenutvecklade system som redan idag används av andra medlemsstater. Möjligheten att under avtalstiden sedan övergå till det EU-gemensamma systemet ska finnas i avtalet.

Att minimera onödiga utvecklingskostnader är viktigt inte minst under den period då Migrationsverket arbetar för att utveckla och genomföra den digitala transformationen eftersom stora utvecklingsresurser då är knutna till denna förflyttning.

En möjlighet att även fortsättningsvis lämna in ansökan i pappersform behöver finnas, både hos utlandsmyndighet liksom hos extern tjänsteleverantör.

Vidare behöver det avtal som tas fram vara flexibelt och ta höjd för de ändringar i process och teknik som förutsätts komma under avtalstiden. Detta gäller inte minst möjligheten att lägga ut även andra ärendeslag på en extern tjänsteleverantör då den reviderade VIS-förordningen omfattar även ärenden om uppehållstillstånd och kommer att ställa krav på personlig

inställelse för att lämna biometri i nära anslutning till ansökan. Detta innebär att utlandsmyndigheterna måste erbjuda tid skyndsamt för biometriupptagning samt även för de kategorier som idag lämnar biometri i Sverige (viseringsfria). Utan möjlighet att använda extern tjänsteleverantör för ärenden om uppehållstillstånd uppstår ett behov av en stor kapacitetsökning (utrusning och personal) på utlandsmyndigheterna.

Implementeringen av vald lösning kommer alldeles oavsett alternativ att ta tid och kräva investeringar. Det är därför viktigt att ett nytt avtal finns på plats i god tid innan februari 2024. Ett glapp i avtal skulle få stora och negativa konsekvenser då Migrationsverket idag inte har kapacitet att på kort sikt hämta hem den verksamhet som ligger på extern tjänsteleverantör. Implementeringen av dagens avtal tog cirka 17 månader att färdigställa.

Säkerhet och personuppgiftsbehandling

Migrationsverksamhet utanför Sveriges gränser i allmänhet, och hos en extern tjänsteleverantör i utlandet i synnerhet, kan innebära vissa säkerhetsrisker. Den externa tjänsteleverantören står inte under skydd av Wienkonventionen och underrättelsehotet ökar och blir mer komplext i många delar av världen.

Migrationsverket är enligt 9 § utlänningsdatalagen (2016:27) personuppgiftsansvarig för den delvis eller helt automatiserade migrationsrättsliga personuppgiftsbehandlingen på utlandsmyndigheterna. Av detta följer även att Migrationsverket är personuppgiftsansvarig i förhållande till den externa tjänsteleverantören.

Migrationsverket förordar fortsatt att den externa tjänsteleverantörens personuppgiftsbehandling för Migrationsverkets räkning regleras i ett personuppgiftsbiträdesavtal. Regleringen av personuppgiftsbehandlingen behöver uppfylla de krav som följer av GDPR, viseringskodex och svensk lag (utlänningsdatalagen).

Detta omfattar den personuppgiftsbehandling som faller inom ramen för uppdraget och som också faller inom ramen för utlandsmyndigheternas och Migrationsverkets verksamhet inom det migrationsrättsliga området. Den personuppgiftsbehandling som en extern tjänsteleverantör utför inom ramen för att tillhandahålla s.k. tilläggstjänster faller utanför Migrationsverkets personuppgiftsansvar.

Ändrad EU-rätt, dvs. viseringskodex och VIS-förordning, ny dataskyddsförordning och ny registerlag, kan innebära en förändrad kravställning och avtalsreglering i förhållande till extern tjänsteleverantör, något som kommande avtal behöver ta höjd för.

Migrationsverket förordar att det inom ramen för upphandlingen ställs krav på att den externa tjänsteleverantören ska dela information från sin omvärldsbevakning av de länder de bedriver verksamhet i, särskilt avseende ändrad lagstiftning som kan ha inverkan på möjligheten till en korrekt

personuppgiftshantering. Detsamma gäller för hot mot informations säkerheten.

Migrationsverket förbehåller sig rätten att kunna förändra utformningen av tjänsten under avtalets gång. Det vill säga att ha möjlighet att omvärdera lämpligheten av verksamheten vid förändrade förhållanden i det aktuella landet och avsluta tjänsten. Detta skulle exempelvis kunna röra sig om förändrad lagstiftning i det aktuella landet som påverkar säkerheten på ett icke-acceptabelt sätt. Behovet av denna flexibilitet ökar om det kommer att ges förutsättningar att lägga ut fler ärendeslag än viseringar på leverantören.

Viseringskodex ställer krav på att Sverige noga ska övervaka att en extern tjänsteleverantör säkerställer alla de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som krävs för att skydda personuppgifter. I detta syfte så genomför utlandsmyndigheterna regelbundet, minst var 9:e månad, tillsyn av den externa tjänsteleverantörens lokaler. Migrationsverkets dataskyddsombud genomför även cirka fyra granskningar per år hos personuppgiftsbiträdet för att kontrollera efterlevnaden av gällande personuppgiftsbiträdesavtal. Migrationsverket förordar att det inom ramen för upphandlingen ställs krav på att den externa tjänsteleverantören även ska kunna redovisa hur de arbetar med att motverka och upptäcka oegentligheter.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av Sebastian Almander och Malin Nordahl Elala. I den slutliga handläggningen har Oskar Ekblad deltagit.

Mikael Ribbenvik