

## Revisionsverkets ställningstaganden

### Immigrationens myndighetsverksamhet och dess utveckling

I revisionen utreddes hur väl immigrationsrelaterad myndighetsuppgifter har skötts på inrikesministeriets och utrikesministeriets förvaltningsområden. Föremål för revisionen var Inrikesministeriet och Migrationsverket (Migri), polisen och Gränsbevakningsväsendet, vilka är underställda Inrikesministeriet, samt Utrikesministeriet (UM) och dess representationer. Revisionen gällde en tidsperiod under vilken ingenting ännu tydde på den kraftiga ökning i antalet asylsökande som började under den andra hälften av 2015.

Revisionen inriktades på handläggning av uppehållstillstånd och asylärenden med fokus på processer. Revisionsverket utredde särskilt de faktorer som gör det svårt att behandla ärenden på ett effektivt sätt och att få tillförlitliga uppgifter. Syftet var att särskilt också utvärdera hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar vid dessa verksamheter, liksom vid den övriga bekämpningen av illegal immigration.

### Omorganiseringen av behandlingen av visumansökningar har lyckats

I och med att mottagandet av visumansökningar utkontrakterades 2010 och ett platsoberoende system för behandling av visumansökningar infördes 2013 har kundservicen förbättrats betydligt och verksamheten effektiviserats. Kostnadsmotsvarigheten i behandlingen av visumansökningar utvecklades positivt fram till 2014. Då minskade visumintäkterna avsevärt till följd av en brant nedgång i efterfrågan på visum i Ryssland. Utrikesministeriet bör dock skärpa styrningen och övervakningen av behandlingen av visumansökningar vid sina representationer.

Genom den planerade utkontrakteringen av mottagandet av ansökningar om uppehållstillstånd och genom representationsarrangemang kan verksamheten vid representationerna effektiviseras och resurser som frigörs fördelas på kärnuppgifter. Å andra sidan är det vid omorganiseringen också viktigt att se till att de finländska myndigheternas direkta kontakt med de sökande och tillgång till relevanta uppgifter om de sökande bevaras.

### Migrationsverket och polisinrättningarna har omorganiserat handläggningen av uppehållstillstånd

Både Migrationsverket och polisinrättningarna har rationaliserat tillståndshandläggningen genom att omorganisera skötseln av ärenden och genom att öka teamarbetet, samarbetet mellan myndigheterna och den elektroniska kommunikationen. Genom att ändra på arbetsrutinerna kunde exempelvis anhopningen av familjebandsansökningar från somaliska medborgare åtgärdas 2014 efter att handläggningen av dessa ansökningar hopat sig sedan 2007. Ökningen av den elektroniska kommunikationen har redan nu medfört kostnadsbesparingar, med när det gäller att utnyttja elektroniska förfaringssätt behöver många funktioner och rutiner fortfarande utvecklas. Handläggningstiderna och beredningen av beslut påverkas dessutom av flera faktorer som borde ändras bland annat genom lagstiftning. Till dessa faktorer hör att utföra DNA-tester, ändra kriterierna för bedömning av arbetsformer av viss typ

(t.ex. frivilligt arbete), ha möjligheter att ta itu med misstänkt människohandel, ha rätt att av socialvårdsmyndigheten och bankerna få uppgifter som behövs vid bedömning av utkomstmöjligheter och behandla frågor kring avlägsnande ur landet.

Migri har fastställt mål för sina egna behandlingstider samt mål för behandlingstider bland annat för handläggning av ärenden gällande uppehållstillstånd vid representationerna och hos polisen samt för ärenden gällande arbetstillstånd på arbets- och näringsbyråerna. Några avtal om ibruktage av dessa behandlingstider har dock inte ingåtts. När det gäller uppehållstillstånd där de maximala tidsfristerna för behandling bygger på lag är det speciellt viktigt att komma överens om gemensamma mål och att följa upp den tid som varje myndighet som deltar i processen har använt.

## **De senaste åren har handläggningen av asylansökningar försnabbats**

Migri har lyckats försnabba behandlingen av asylärenden i synnerhet i samarbete med polisen och genom ett särskilt utvecklingsprojekt. Asylintervjuer, som tar mycket tid, har försnabbats något och processen har gjorts smidigare. Till följd av detta har tolkningskostnaderna också minskat. Å andra sidan har behandlingstiderna dragit ut på tiden på grund av fördröjningar i tillgången till ombud och tolkar, vilket i sin tur också har försvårat rättegångsförhandlingar. Ett problem har dessutom varit att det saknas behörighetskrav för biträden som sköter utlänningsärenden.

Enligt Inrikesministeriet uppgick besparingarna i mottagningsverksamheten till cirka 16 miljoner euro 2011–2014. Detta innebär en minskning i utgifterna med cirka 20 procent. Det är dock svårt att realisera och beräkna besparingarna på grund av förändringar i antalet sökande, som kan vara till och med mycket stora och som sker under en kort tidsperiod. Vistelsen på mottagningsenheterna har dragit ut på tiden på grund av överföringen av klienter från en enhet till en annan, fördröjningar i delgivningen av positiva beslut och kommuners ovilja att ta emot flyktingar. År 2015 ökade antalet asylsökande kraftigt. Detta har medfört större svårigheter än någonsin tidigare vid handläggningen av asylansökningar och ordnandet av inkvartering. Trycket på att vidta nya åtgärder som eventuellt också begränsar antalet asylsökande har därför ökat.

## **Verksamhetens effektivitet kan förbättras ytterligare på många olika sätt**

Myndigheterna har utrett möjligheterna att rationalisera skötseln av uppgifterna i migrationsverksamheten genom att överföra uppgifter från polisen till Migri. Enligt bedömningen i en promemoria som myndigheternas arbetsgrupp har sammanställt kommer överföringen att medföra många fördelar för verksamheten. Enligt promemorian kommer överföringen av de uppgifter som sköts i det inledandet skedet av asylförfarandet att påverka även mottagningsverksamheten: om asylansökningar koncentreras till vissa regionala verksamhetsställen uppstår det också behov av att lägga om nätverket av mottagningscentraler i enlighet med denna regionala organisering. Det är dock viktigast att det vid förändringar i efterfrågan snabbt finns flexibilitet i antalet inkvarteringsplatser.

Migris juridiska service och landinformation samt den information som tagits fram av Europeiska migrationsnätverkets nationella kontaktpunkt i Finland bör utnyttjas i större omfattning och vidareförädlingen av informationen förbättras. Särskilt behövs det verktyg för att främja migrationsprognoser och önskad immigration. Det nuvarande behovet av ett kompetenscentrum bör också kartläggas.

Det finns ett stort behov av att vidareutveckla det elektroniska saksbehandlingsystemet för utlänningsärenden. Överlappande registreringar ska reduceras samt kompatibiliteten, de direkta förbindelserna och tillgången till information i systemen förbättras.

Utlänningslagen är i behov av en totalreform och bör förenklas. Lagen innehåller flera bestämmelser som enligt myndigheterna försvårar verksamheten. Lagen om utlänningsregistret ska också uppdateras.

Uppgifter kring migrationsverksamheten ska styras koncernbaserat och Migrationsverkets processtyrning stärkas. Polisstyrelsen bör i större omfattning satsa på att ta fram riksomfattande riktlinjer. En utredning av huruvida polisutbildningen är tillräcklig i utlänningsärenden bör göras.

## **Bekämpningen av illegal immigration har lyckats, men riskerna ökar**

Under de senaste åren har myndigheterna förmått öka samarbetet i bekämpningen av illegal immigration såväl inom Finlands gränser som utanför dess gränser. Särskilt betydelsefull har den verksamhet varit som bedrivs av kontaktpersonerna som är stationerade på representationerna. För att vidareutveckla verksamheten är det skäl att överväga att skicka ambulerande kontaktpersoner på kort tid till representationer som har särskilda behov vid bekämpning av illegal immigration.

Beslutsfattandet skulle effektiviseras i Finland bland annat genom att besked om andra länders nationella inreseförbud är tillgängliga för myndigheterna automatiskt. Inreseförbud till Finland bör kunna meddelas även personer som vistas utomlands.

Informationsförmedlingen mellan representationerna och Migri om huruvida en person som ansöker om uppehållstillstånd uppfyller förutsättningarna för inresa bör ökas. Det är viktigt att båda parterna har en så sammanfallande uppfattning som möjligt om innehållet, kvantiteten och kvaliteten i de uppgifter som behövs vid beslutsfattandet.

Användning av förfalskade ansökningsdokument är ett sätt att komma till landet illegalt. Föremål för förfalskning är ofta de dokument som bifogas ansökningarna. Å andra sidan ökar risken för att falska dokument godkänns vid mottagande och behandling av ansökningar i och med att förfalskningsteknikerna utvecklas oavbrutet. Därför är det viktigt att handläggarnas kunskaper och färdigheter på detta område upprätthålls och utvecklas genom utbildning. Utrikesministeriets nya utbildningsplan tillgodoser delvis detta behov. Framöver ska hänsyn kontinuerligt också tas till att arbetsverktygen är tidsenliga.

Utkontrakteringen av mottagandet av ansökningar kan vara förknippad med en risk för illegal immigration, eftersom det i första hand är personalen på servicecentren som har till uppgift att sätta sig in i originaldokumenten. Vid Utrikesministeriets kvalitetskontroll av en privat tjänsteleverantörs verksamhet ska riskhanteringen behandlas även ur denna synvinkel.

En plötslig ökning i antalet flyktingar i Europa har medfört extra tryck även på kontrollerna vid Shengenområdet yttre gränser, vilket kräver

att samarbetet på EU-nivå ska utökas betydligt mellan medlemsländerna.

### Revisionsverkets rekommendationer

- 1 Vid reformer av utlänningslagen och lagen om utlänningsregistret bör hänsyn tas till de behov av utveckling av lagstiftningen som föreslås i revisionsberättelsen.
- 2 Migrationsverksamheten bör omorganiseras genom att ändra arbetsfördelningen mellan Migrationsverket och polisen.
- 3 Styrningen av migrationsärenden bör utvecklas koncernbaserat.
- 4 Den information och de datasystem som främjar verksamheten och beslutsfattandet bör utnyttjas ännu bättre.
- 5 Bindande avtal om behandlingstider för uppehållstillstånd bör ingås mellan de myndigheter som deltar i behandlingsprocessen.