

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning av uppdrag 3.2 i regleringsbrevet för 2024 – Handläggning av anknytningsärenden utifrån ärendets beskaffenhet

(Ert diarienummer Ju2023/02738)

Härmed överlämnas rapporten Spårindelning anknytningsärenden som redovisning av uppdrag 3.2 i regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga:
Rapport – Spårindelning anknytningsärenden

RAPPORT

Spårindelning anknytningsärenden

Dnr: 1.1.1.2-2024-11190



Migrationsverket: Rapport – Spårindelning anknytningsärenden
Framställd av: Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen. Processområde tillstånd
Fastställd av: Marcus Toremar, avdelningsdirektör
Fastställsedatum: 2024-08-23
Handlagd av: Håkan Jonsson, processledare
Fastställelsebeslut: DUA/084/2024
Diarienummer: 1.1.1.2-2024-11190

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	4
2.	Analys spårindelning anknytningsärenden.....	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Metod.....	5
2.3	Förslag spårindelning	6
2.4	Spår 1.....	7
2.4.1	Förslag på ärenden i Spår 1	7
2.4.2	Antal ärenden i spåret	7
2.5	Spår 2.....	8
2.5.1	Förslag på ärenden i Spår 2	8
2.5.2	Antal ärenden i spåret	8
2.6	Spår 3.....	9
2.6.1	Förslag på ärenden i Spår 3	9
2.6.2	Antal ärenden i spåret	9
2.7	Handläggning på utlandsmyndighet (UM)	10
3.	Nödvändiga utvecklingsinsatser för att införa spårindelning	10
3.1	It-utveckling.....	10
3.2	Screening	11
3.3	Initialfunktioner	11
3.4	Extern information.....	11
4.	Implementering.....	12
5.	Effekter och konsekvenser	12
6.	Slutsats.....	13

1. Sammanfattning

I regleringsbrevet för 2024 har Migrationsverket fått i uppdrag att analysera och ta fram ett förslag på handläggning i spår i anknytningsärenden, som utgår från ärendens beskaffenhet. Myndigheten ska särskilt arbeta för att handläggningstiderna för utlandssvenskar med familj som vill flytta till Sverige ska kortas avsevärt.

Migrationsverket har sedan februari 2024 prioriterat etablerade anknytningar, där anknytningspersonen är svensk medborgare och sökanden viseringsfri. Detta innebär att uppdraget att handläggningstiderna för utlandssvenskar med familj som vill flytta till Sverige ska kortas delvis är uppfyllt. En utvärdering av resultatet av prioriteringen kommer att genomföras under hösten 2024.

I rapporten redovisar vi förslag på hur förstagångsansökningar i anknytningsärenden kan sorteras och handläggas i tre spår.

I Spår 1 handläggs ärenden som är klara att avgöra när de kommer in eller endast kräver mindre komplettering och kan avgöras direkt när ärendet är komplett. Det handlar om både bifalls- och avslagsbeslut. Den totala handläggningstiden ska inte överstiga tre månader. Cirka 20 % av de inkomna ärendena under 2025 kommer att kunna handläggas i Spår 1.

I Spår 2 föreslås prioriterade ärenden och ärenden med bifallspresumtion handläggas. Handläggningen påbörjas när ärendet kommer in och beslut ska fattas inom sex månader när det handlar om ansökan i Sverige och inom tre månader efter utredning på utlandsmyndigheten (UM). Cirka 30 % av de inkomna ärendena under 2025 kommer att kunna handläggas i Spår 2.

I Spår 3 handläggs ärenden där det krävs mera omfattande utredning och besök på UM. Hälften av de inkomna ärendena under 2025 bedöms handläggas i Spår 3. Målet är att handläggningstiden för ärenden i Spår 3 inte ska överstiga nio månader.

De största effekterna av handläggning i spår blir att handläggningstiden i ärenden som handläggs i Spår 1 och 2 kommer att bli betydligt kortare och mera förutsägbara. Handläggningstiden för ärenden som handläggs i Spår 3 kommer troligen att öka. Handläggningen i spår bedöms leda till mindre produktivitetsökningar.

För att kunna handlägga anknytningsärenden i spår krävs det it-utveckling, uppdaterade rutiner och informationsinsatser. it-utveckling beräknas kräva arbetsinsats av ett it-team i cirka fyra månader, vilket styr när ett spårindelat arbetssätt kan starta. Regionerna behöver inrätta initialteam eller anpassa sitt arbetssätt varför ett införande troligen kan ske tidigast sex månader efter beslut.

Det kommer att krävas stora arbetsinsatser för Migrationsverket för att kunna införa spårindelning för anknytningsärenden. Effekterna på produktiviteten kommer

att dock bli begränsade och den största effekten blir att ärenden som hanteras i Spår 1 och 2 kommer att få kortare handläggningstid.

Det skulle vara möjligt att genomföra alternativa åtgärder för att uppnå samma effekt. Det kan till exempel handla om att prioritera fler ärenden och handlägga fler uppenbara bifall utan utredning på utlandsmyndigheterna med hjälp av kontroll av pass i original på distans.

Efter genomfört uppdrag kan vi konstatera att förslaget kring spårindelning respektive andra åtgärder kräver fortsatt analys vid myndigheten.

2. Analys spårindelning anknytningsärenden

2.1 Bakgrund

Migrationsverket har i regleringsbrevet för 2024 fått i uppdrag att analysera och ta fram förslag på hur ett nytt och mer ändamålsenligt arbetssätt, som innebär en spårindelning i anknytningsärenden som utgår från ärendens beskaffenhet, kan införas.

Myndigheten ska särskilt arbeta för att handläggningstiderna för utlandssvenskar med familj som vill flytta till Sverige ska kortas avsevärt.

Migrationsverket ska slutredovisa uppdraget för Regeringskansliet senast den 9 september 2024.

2.2 Metod

Arbetet med att hantera uppdraget ”Handläggning av anknytningsärenden utifrån ärendets beskaffenhet” i regleringsbrevet för 2024 har omhändertagits inom Migrationsverket. Uppdraget har tolkats som att det handlar om förstagångsansökningar i anknytningsärenden.

Migrationsverket har sedan februari 2024 prioriterat etablerade anknytningar, där anknytningspersonen är svensk medborgare och sökande viseringsfri. Detta innebär att handläggningstiderna för utlandssvenskar med familj som vill flytta till Sverige kommer att kortas avsevärt (med ca. 180 dagar), vilket är en del av uppdraget i regleringsbrevet.

För att ta fram förslaget har det genomförts work-shops med den operativa verksamheten och experter från huvudkontoret.

2.3 Förslag spårindelning

Under arbetet har spåren benämnts 1, 2 och 3. Inom arbetstillståndsprocessen (AT) används sortering i spåren A, B, C och D.

Fördelningen i spår ska initialt göras automatisk utifrån ansökningskalkskoder och sökandens medborgarskap.

När ett ärende kommit in ska det göras en övergripande screening varefter vissa ärenden kan flyttas till ett annat spår. I **Spår 1** handläggs ärenden som är klara att avgöra när de kommer in eller endast kräver mindre komplettering och ska avgöras direkt när ärendet är komplett. Detta gäller både ärenden som ska bifallas och avslås. Genom att sortera ut och avgöra uppenbara ärenden minskar behovet av att kontakta Migrationsverket i dessa ärenden, vilket även minskar belastningen på kontaktcenter och ansvarig handläggare.

Enligt förslaget kommer sorteringen och därmed handläggningen i Spår 1 att utgå från sökandens medborgarskap. Objektivitetsprincipen i 5 § förvaltningslagen innebär att myndigheten ska vara saklig och opartisk i sina bedömningar och i sina beslut. Objektivitetsprincipen innebär inte att alla ärenden ska utredas lika. Förvaltningsrättsliga ärenden ska utredas efter deras beskaffenhet. Vid bedömning av utredningsdjup får man ta hänsyn till objektiva faktorer, såsom bl.a. medborgarskap. Enligt förslaget ska familjeåterföreningsärenden där sökande är viseringsfri handläggas i Spår 1. När det gäller viseringsfria har det på EU-nivå bedömts att medborgare från dessa länder har tillförlitliga passhandlingar och att risken för avhopp är liten. Förslaget bedöms därför inte stå i strid med objektivitetsprincipen.

I **Spår 2** handläggs bland annat ärenden som idag är prioriterade Dessa ärenden behöver normalt kompletteras och det krävs besök på en utlandsmyndighet (UM). Med hänsyn till att ärendena är prioriterade bör de handläggas i ett spår med kortare handläggningstid. Även ansökningar där den sökande befinner sig i Sverige, ansökan inifrån och uppehållstillstånd (UT) för barn födda i Sverige utan pass, handläggs i detta spår. Dessa ärenden kan normalt avgöras efter komplettering och de bör därför handläggas med kortare handläggningstid.

I Spår 2 handläggs även ärenden, där anknytningspersonen är undantagen från försörjningskravet. Det läggs mycket tid på att komplettera och bedöma om anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet, varför handläggningen bör påbörjas direkt i ärenden där anknytningspersonen inte omfattas av försörjningskravet.

I Spår 2 handläggs också ärenden, som kräver mindre handläggningsåtgärder och ansökningarna bifalls normalt, men utredning på UM behövs som huvudregel.

I **Spår 3** handläggs övriga ärenden enligt nuvarande handläggningsrutiner. Inledningsvis prövas om försörjningskravet är uppfyllt och därefter genomförs muntlig utredning med sökande på UM.

Om det under handläggningen framkommer att ett ärende i Spår 1 eller 2 kräver omfattande komplettering eller muntlig utredning ska ärendet kunna flyttas till Spår 3.

2.4 Spår 1

I Spår 1 handläggs ärenden som är beslutsklara eller kräver mindre handläggningsåtgärder (kompletteringar) för att kunna avgöras.

Handläggningen påbörjas direkt när ärenden kommer in och den totala handläggningstiden ska inte överstiga tre månader.

Bifalls- och avslagsbeslut bör kunna fattas utan utrednings på en utlandsmyndighet (UM). I de fall handläggare konstaterar att det behövs utredning eller kontroll av handlingar på UM kategoriseras ärendet om och handläggs i Spår 2.

2.4.1 Förslag på ärenden i Spår 1

Uppenbara bifall – kompletta ärenden

- Etablerade anknytningar (ansökningsskäl BE) – vissa länder till exempel viseringsfria
- Barn födda i Sverige (ansökningsskäl BB) med pass

Uppenbara avslag

- Hushållsgemenskap (ansökningsskäl BH) – uppenbart avslag efter screening
- Uppfyller inte försörjningskravet - uppenbart avslag efter screening
- Anknytningspersonen har inte ett sådant tillstånd att han/hon kan vara anknytningsperson
- Sökande kan inte styrka sin identitet (ingen bevislättnad)
- Inkompleta ansökningar - uppfyller inte de krav Migrationsverket angett på hemsidan

2.4.2 Antal ärenden i spåret

Ärendeslag	Antal ärenden/år (prognos 2025)
Etablerade anknytningar (BE) – viseringsfria	1000 (total 5000 BE-ärenden)
Barn födda i Sverige (BB) – med pass	2000 (totalt 5000 BB-ärenden)

Hushållsgemenskap (BH) – avslag	600 (totalt 800 BH-ärenden)
Försörjningskravet inte uppfyllt	1000 (totalt 4000 avslag försörjning)
Övriga	1000
Totalt	5600

2.5 Spår 2

I Spår 2 handläggs ärenden som är prioriterade, ansökningar som görs i Sverige, ärenden där anknytningspersonen är undantagen från försörjningskravet och ärenden med bifallspresumtion, som kan handläggas med enklare handläggningsåtgärder. Handläggningen påbörjas direkt när ärendet kommer in.

- I ärenden där det behövs handläggning på en utlandsmyndighet (UM) ska beslut fattas senast tre månader efter det att utredningen på UM avslutats.
- I ärenden där ansökan gjorts i Sverige ska beslut fattas inom sex månader.

2.5.1 Förslag på ärenden i Spår 2

- Barn utan vårdnadshavare i hemlandet (ansökningsskäl BV)
- Föräldrar till barn i Sverige (ansökningsskäl BF)
- Ansökan i Sverige (samtliga ansökningsskäl)
- Barn födda i Sverige (ansökningsskäl BB) – utan pass
- Etablerade anknytningar (ansökningsskäl BE) – svensk anknytningsperson, ej viseringsfria
- Etablerade anknytningar (ansökningsskäl BE) – anknytningsperson flykting
- Nyetablerade anknytningar (ansökningsskäl BS)– sökanden är viseringsfri

2.5.2 Antal ärenden i spåret

Ärendeslag	Antal ärenden/år (prognos 2025)
Barn utan vårdnadshavare (BV)	1500
Föräldrar till barn i Sverige (BF)	900
Ansökan i Sverige	500

Barn födda i Sverige (BB) – utan pass	3000
Etablerade anknytningar (BE) – svensk anknytningsperson	500
Etablerade anknytningar (BE) – anknytningspersonen flykting	500
Nyetablerade anknytningar (BS) – viseringsfria	1500
Totalt	8400

2.6 Spår 3

I Spår 3 handläggs ärenden som kräver mer omfattande handläggning, som kompletteringar och/eller muntliga intervjuer på utlandsmyndigheterna (UM) eller Migrationsverket. Ärenden ska precis som idag handläggas utifrån dess beskaffenhet; utredningen på UM ska anpassas utifrån omständigheterna i ärendet och muntlig utredning med anknytningspersonen ska endast genomföras i de fall det framkommer omständigheter som kräver intervju.

Målet är att beslut ska fattas inom nio månader från ansökan.

2.6.1 Förslag på ärenden i Spår 3

- Ärenden där försörjningskravet ska prövas
- Ärenden där det krävs muntlig intervju på UM
- Ärenden där det finns indikationer på skenförhållande, hot mot allmän ordning och säkerhet eller risk för människohandel.

2.6.2 Antal ärenden i spåret

Ärendeslag	Antal ärenden/år (prognos 2025)
Försörjningskravet ej uppfyllt	3000 (totalt 4000 avslag försörjning)
Utredning UM	8000
Totalt	11 000

2.7 Handläggning på utlandsmyndighet (UM)

Spårindelningen kommer att få mindre påverkan på handläggningen på UM. Ärenden i Spår 1 kommer att avgöras utan utredning på UM och jämfört med idag innebär det att antalet utredningar kommer att minska med cirka 1000 ärenden. Ärenden i Spår 2 ska prioriteras även på UM. Detta innebär att antalet ärenden som ska prioriteras på UM kommer att öka. De sökande bör ha möjlighet att boka in besök på UM inom två månader. Många UM har idag relativt korta väntetider, varför detta inte kommer att påverka dessa UM. Vissa UM med längre väntetider kommer dock att behöva lämna fler ”luckor” i sina bokningskalendrar för att kunna boka in besök i Spår 2 ärenden närmare i tid. Ärenden i Spår 3 ska handläggas på UM på samma sätt som idag, varför det inte påverkar UM.

3. Nödvändiga utvecklingsinsatser för att införa spårindelning

3.1 It-utveckling

För att enheterna ska kunna arbeta i spår måste de kunna sortera ärenden i de olika spåren. Det är därför nödvändigt att alla ärenden är kategoriserade i olika spår och att detta syns i ärendebilden i handläggningssystemen. Kategoriseringen av ärenden bör göras automatiskt vid inboxningen (registrering av ärende i system) med utgångspunkt i ansökningsskäl, sökandens medborgarskap och anknytningspersonens status och medborgarskap. Uppgifter hämtas från webbansökan. För att kunna hämta tillräckliga uppgifter för kategorisering måste det göras uppdateringar i webbansökan i form av nya eller omformulerade frågor. Det måste också finnas handlägningsstöd för att manuellt kunna kategorisera pappersansökningar och möjlighet att enkelt kunna kategorisera om ärenden.

Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) gör bedömningen att ett it-team kan genomföra nödvändig it-utveckling av webbansökan och i E3 (digitalt ärendehanteringssystem för handläggning av tillståndsärenden) på cirka fyra månader. Det krävs dessutom att it-teamet som ansvarar för ärendehanteringssystemet Wilma gör uppdateringar, som möjliggöra en manuell kategorisering av ärenden och att kategoriseringen av ärenden även syns i systemet.

Nedanstående förslag på it-utveckling har framkommit i samband med arbetet med rapporten.

- Automatisk spårindelning

När en e-ansökan kommer in ska ärendet i samband med inboxning kategoriseras i ett av tre spår. Kategoriseringen ska göras utifrån ansökningsskäl, sökandens medborgarskap och anknytningspersonens status och medborgarskap. Sortering komplett/in komplett

- Manuell spårindelning

När det kommer in pappersansökningar ska det vara möjligt att manuellt kategorisera ärendet i rätt spår. Handläggarna ska också ha möjlighet att manuellt ändra spår på ärendet.

- ”Flagga” ärenden när komplettering kommer in

När det kommit in en begärd komplettering ska ärendet ”flaggas” så att handläggaren kan fortsätta handläggningen direkt. Det finns redan en funktion i E3 idag, som visar handläggaren i ärendet att det kommit in en komplettering från sökande och utifrån kategorisering av ärendet bör det kunna uppmärksammas att handläggningen ska fortsätta.

- Översyn e-ansökan

För att kunna kategorisera ärenden krävs en översyn av webbansökan och eventuellt uppdateringar.

- Nya ansökningsskälkoder

Det kan behövas nya ansökningsskälkoder för t.ex. ansökan i Sverige. Det krävs i så fall utveckling i E3 och webbansökan för att kunna hantera de nya ansökningsskälkoderna.

- Digital passkontroll

För att kunna bifalla ärenden i Spår 1 krävs att passet har kontrollerats i original. För att de sökande inte ska behöva besöka en UM endast i syfte att få passet kontrolleras behöver *Digital passkontroll* även implementeras i anknytningsärenden.

3.2 Screening

När ärenden kommit in måste det genomföras en screening. Pappersansökningar måste manuellt kategoriseras och ärenden som kategoriserats automatiskt, måste i vissa fall kategoriseras om.

3.3 Initialfunktioner

För att ärenden i Spår 1 ska hanteras skyndsamt behöver regionerna inrätta en funktion för initialhantering på enheterna eller inom regionen. Initialfunktionen bör handlägga samtliga ärenden i Spår 1.

3.4 Extern information

När Migrationsverket börjar tillämpa ett spårindelad arbetssätt med anknytningsärenden bör det läggas ut tydlig information om detta på hemsidan. Det bör framgå vilka spåren är, vilka ärenden som handläggs i de olika spåren och den förväntade handläggningstiden i de olika spåren.

Vilket spår ett ärende handläggs i bör även framgå på Min Sida.

4. Implementering

Arbetet i spår kan påbörjas tidigast när nödvändigt it-stöd finns på plats, vilket innebär cirka fyra månader efter beslut. För att kunna handlägga ärenden i Spår 1 skyndsamt behöver regionerna inrätta initialteam eller anpassa sitt arbetssätt. Det kan därför vara mera realistiskt med ett införande sex månader efter beslut.

Spårindelningen innebär inte att handläggningen påverkas i någon större omfattning. Det kommer därför inte att krävas någon kompetensutveckling av handläggande personal, utan det kommer att vara tillräckligt med tydliga rutiner och information på Migrationsverkets Verksnät och UM-net (utlandsmyndigheternas nät med information från Migrationsverket).

Migrationsverket måste besluta om resurssättningen i de olika spåren och ta ställning till vad konsekvenserna blir av att spårindela för de ärenden som hamnar i spår 3. Det behövs en tydlig prioritering utifrån bemanningsläget. Det kan även krävas en resursöversyn innan man bestämmer ledtiderna i de olika spåren.

5. Effekter och konsekvenser

Handläggningen i spår kommer framför allt att påverka ärenden som sorteras i Spår 1. Den totala handläggningstiden i dessa ärenden kommer att bli betydligt kortare än idag. När dessa ärenden avgörs direkt kommer behovet av frågor till kontaktcenter och spontana kompletteringar att minska. Om ett antal etablerade anknytningar, med svensk anknytningsperson och där sökanden är viseringsfri kan handläggas utan utredning på UM kommer belastningen på utlandsmyndigheterna (UM) att minska.

Flertalet ärenden som ska handläggas i Spår 2 prioriteras redan idag och handläggningen påbörjas när ärendet kommer in till Migrationsverket. Handläggningen i dessa ärenden kommer därmed inte att påverkas av spårindelningen. Med tydliga mål för handläggningen kommer dock handläggningstiden att bli kortare. Enligt förslaget ska även ärenden, som inte omfattas av försörjningskravet och nyetablerade förhållanden där sökande är viseringsfri handläggas i Spår 2. Även i dessa ärenden kommer handläggningstiden att bli kortare och de kommer inte kräva åtgärder när de inte ligger i balansen.

Det största antalet ärenden kommer att handläggas i Spår 3 och det handlar om ärenden som kräver störst arbetsinsats i form av utredningar, kompletteringar och andra handläggningsåtgärder. Med hänsyn till att ärenden i Spår 1 och 2 kommer att prioriteras, kommer handläggningstiden i ärenden i Spår 3 att bli längre. Handläggningen kommer att ske på samma sätt som idag; försörjningskravet ska prövas och det ska genomföras utredning på UM.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att handläggning i spår troligtvis kommer att leda till mindre produktivitetsoökningar. Handläggningstiden i ärenden som handläggs i Spår 1 och 2 kommer att bli kortare, medan handläggningstiden i ärenden som handläggs i Spår 3 sannolikt kommer att bli längre.

Enligt förslaget kommer det att sättas tydliga tidsmål för handläggningen i ärenden som hanteras i Spår 1 och 2. Detta kommer att öka transparens i handläggningen och sökande och anknytningspersoner kommer att kunna få information om när de kan förvänta sig beslut. Med hänsyn till att kategoriseringen kan ändras under handläggningen behöver information om detta gå ut till sökande.

Uppdelningen av spår kan förenkla arbetsfördelningen på tillståndsenheterna. Nya anställda att tilldelas enklare ärendeslag, eller en viss typ av ärendeslag, för att lära sig och fördjupa sig och sedan successivt bli mer självgående.

Under remisstiden har det kommit in frågor om hur handlingar såsom vigselbevis, vårdnadsbevis, födelsebevis m.m. ska kontrolleras om sökande inte besöker en UM och det genomförs en digital passkontroll och att detta skulle kunna vara en risk.

Det finns risker med att ärenden i Spår 1 kan avgöras utan utredning på UM. Det kan även i dessa ärenden finnas behov av utredning vid en UM för att upptäcka skenäktenskap, hot mot allmän ordning och säkerhet, människohandel m.m. Det kan vara problematiskt att endast avgöra ärendet grundat på befintligt underlag och bevilja när det är svårt att finna eventuella indikationer på vägransgrunder eller offer för människohandel om utredningsmaterialet är begränsat. Det är dessutom ofta anknytningspersonen som fyllt i både anknytningsutredningen och ansökningsformuläret varför sökande därmed inte lämnat några uppgifter i ärendet utom vissa handlingar. Det finns därför behov av att utveckla ansökningsformulären.

6. Slutsats

Det kommer att krävas stora arbetsinsatser för Migrationsverket för att kunna införa spårindelning för anknytningsärenden. Vi bedömer att effekterna på produktiviteten kommer att bli begränsade och den största effekten blir att ärenden som hanteras i Spår 1 och 2 kommer att få kortare handläggningstid på bekostnad av längre handläggningstider för Spår 3.

Efter att ha genomfört uppdraget kan vi konstatera att det skulle vara möjligt att genomföra andra åtgärder för att uppnå samma syfte genom att använda sig av effekterna av vår digitalisering och verksamhetsutveckling. Det kan till exempel handla om att prioritera fler ärenden och handlägga fler uppenbara bifall utan utredning på utlandsmyndigheterna med hjälp av kontroll av pass i original på distans.

Förslaget kring spårindelning respektive andra åtgärder kommer fortsatt analyseras vid myndigheten.