

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Åtgärder för att stärka kontrollerna i ärenden gällande medborgarskap

(Ert diarienummer Ju2024/00199)

Härmed överlämnas rapporten ”Åtgärder för att stärka kontrollerna i ärenden gällande medborgarskap” som redovisning av uppdrag 11 i regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga:

Rapport – Åtgärder för att stärka kontroller i ärenden gällande medborgarskap

RAPPORT

Åtgärder för att stärka kontroller i ärenden gällande medborgarskap

Dnr: 1.1.1.1-2024-12437



Migrationsverket: Åtgärder för att stärka kontroller i ärenden gällande medborgarskap

Framställd av: Rättsavdelningen

Fastställd av: Carl Bexelius, rättschef

Fastställsedatum: 2024-09-13

Handlagd av: Helena Cidh Koelmeyer, rättslig expert

Diarienummer: 1.1.1.1-2024-12437

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1. Uppdraget	6
2. Genomförande av uppdraget	6
3. Redovisning av uppdraget	7
3.1 Stärkt kontroll för att upptäcka potentiella säkerhetshot i medborgarskapsärenden	7
3.1.1 Informationsöverföring till Säkerhetspolisen - nuläge	7
3.1.2 Planerade aktiviteter för att stärka kontrollen för att upptäcka potentiella säkerhetshot i medborgarskapsärenden	7
3.1.2.1 Informationsöverföring till Säkerhetspolisen i anmälningssärenden om svenskt medborgarskap.....	7
3.1.2.2 Ytterligare uppgifter ska föras över till Säkerhetspolisen	7
3.2 Öka kompetensen gällande säkerhetshot	8
3.2.1 Hur har Migrationsverket ökat kompetensen gällande säkerhetshot?	8
3.2.1.1 Specialutbildade uteslutande-, vägrans- och karenspecialister	8
3.2.2 Planerade aktiviteter för att öka kompetensen gällande säkerhetshot	8
3.2.2.1 Utbildning om återkallelser respektive säkerhetsindikatorer/säkerhetshot..	8
3.3 Identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden ska stärkas.....	9
3.3.1 Hur går en identitetskontroll till i ett ärende om svenskt medborgarskap? .	9
3.3.2 Vad har Migrationsverket gjort för att stärka identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden?.....	10
3.3.2.1 Kartläggning av identitetskontrollen i medborgarskapsärenden	10
3.3.3 Planerade aktiviteter för att stärka identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden	11
3.3.4 Användandet av biometri.....	11
3.4 Utvecklandet av arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd.....	12
3.4.1 Migrationsverkets återkallelseprocess	13
3.4.2 Planerade aktiviteter för att förbättra arbetet med återkallelse av uppehållstillstånd i handläggningen av medborgarskapsärenden	13
3.4.2.1 Utökad initial screening och samverkan.....	13
3.4.2.2 Indikatorlista och rutiner	13

4.	Sammanfattande slutsatser	14
5.	Regeringsuppdraget - Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden	15
6.	Handlingsplan och arbetet framåt	16

Sammanfattning

Migrationsverket har genom regleringsbrevet för budgetåret 2024 fått i uppdrag att företa åtgärder för att stärka kontroller i ärenden gällande medborgarskap. Det är ett viktigt uppdrag, eftersom ett beslut om svenskt medborgarskap i dagsläget¹ inte kan återkallas², vilket i sin tur innebär att det är myndighetens sista möjlighet att upptäcka återkallelseindikationer, som t.ex. säkerhetshotande omständigheter.

Uppdraget består av fyra delar; *Stärkt kontroll för att upptäcka potentiella säkerhetshot i medborgarskapsärenden, Öka kompetensen gällande säkerhetshot, Identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden ska stärkas* samt *Utveckla arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd*.

Tre arbetsgrupper, med representanter från flera avdelningar och operativ verksamhet, har arbetat med deluppgifterna. Migrationsverkets rättsavdelning har hållit samman uppdraget.

Flera av de åtgärder som återges i rapporten är redan påbörjade eller avslutade. Migrationsverket har t.ex., under våren 2024, specialutbildat nya uteslutande-, vägrans- och karenspecialister som utgör stöd i medborgarskapshandläggningen för att upptäcka potentiella säkerhetshot. Det ska också hållas en utbildningsinsats under hösten 2024 för att höja kompetensen gällande återkallelser av uppehållstillstånd, säkerhetsindikatorer och säkerhetshot. Migrationsverket har också genomfört en kartläggning och genomlysning av processen med id-kontroller i medborgarskapshandläggningen i syfte att ta fram en standard för ett gemensamt arbets- och gransknings sätt för att stärka identitetskontrollerna i medborgarskapsprövningen. Det pågår också ett parallellt arbete med anledning av regeringsuppdraget *Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden* genom regleringsbrevet för budgetåret 2023³ som kan få följdverkningar i medborgarskapsprocessen.

Deluppgifterna är nära sammankopplade och flera av de åtgärder som föreslås i rapporten får effekt och påverkar de andra deluppgifterna. I avsnitt 4 finns en sammanfattning av de slutsatser som framkommit i arbetet, med utgångspunkt i de föreslagna åtgärder som får samlad effekt på uppdraget i sin helhet.

¹ En parlamentarisk sammansatt kommitté utreder några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen. Kommittén ska bl.a. bedöma om rätten till svenskt medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvat till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande (Dir. 2023:83). Kommittén ska lämna sitt förslag senast den 1 december 2024.

² 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket, avsnittet Verksamhet, 3 Uppdrag, 6. Skärpta kontroller av vandel.

1. Uppdraget

Migrationsverket har genom regleringsbrevet för budgetåret 2024 fått i uppdrag att företa åtgärder för att stärka kontroller i ärenden gällande medborgarskap (nedan kallat uppdraget).

Uppdraget lyder:

Migrationsverket ska vidta åtgärder för att stärka sina kontroller för att upptäcka potentiella säkerhetsshot i handläggningen av medborgarskapsärenden. I uppdraget ingår bland annat att se över om det finns mer information i enskilda ärenden som kan överföras till Säkerhetspolisen. Vidare ska identitetskontrollerna i handläggningen stärkas. Inom medborgarskapsprövningen ska myndigheten också utveckla arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd. Myndigheten ska även öka kompetensen gällande säkerhetsshot.⁴

Uppdraget ska redovisas för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 30 september 2024.

2. Genomförande av uppdraget

Migrationsverket har brutit ner uppdraget i fyra delar;

1. Stärkt kontroll för att upptäcka potentiella säkerhetsshot i medborgarskapsärenden.
2. Öka kompetensen gällande säkerhetsshot.
3. Identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden ska stärkas.
4. Utveckla arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd.

Arbetet med uppdraget har samordnats av Migrationsverkets rättsavdelning (RA). I arbetet ingick representanter från digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA), operativ verksamhet⁵ (OV) och nationella operativa avdelningen (NOA). Representanterna har formerat sig i tre arbetsgrupper som redovisat respektive deluppdrag för RA.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket, avsnittet Verksamhet, 3 Uppdrag, 11. Åtgärder för att stärka kontroller i ärenden gällande medborgarskap.

⁵ Medborgarskapsärenden handläggs idag i två av Migrationsverkets regioner, Syd och Väst.

Redovisning av uppdraget för respektive del kommer att redogöras för här nedan. I avsnitt 4 finns en avslutande sammanfattning av arbetsgruppernas slutsatser.

3. Redovisning av uppdraget

3.1 Stärkt kontroll för att upptäcka potentiella säkerhetshot i medborgarskapsärenden

3.1.1 Informationsöverföring till Säkerhetspolisen - nuläge

För att kunna bli svensk medborgare efter ansökan måste den sökande bl.a. ha haft och förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.⁶ Inom ramen för en sådan prövning begär Migrationsverket bl.a. ett s.k. kontrollbesked från Säkerhetspolisen i ärenden där den sökande har fyllt 15 år. Begäran görs för att inhämta uppgifter om det finns några säkerhetsmässiga hinder mot att bevilja den sökande svenskt medborgarskap. Om Säkerhetspolisen föreslår att ansökan ska avslås av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet, blir ärendet ett s.k. säkerhetsärende.⁷

3.1.2 Planerade aktiviteter för att stärka kontrollen för att upptäcka potentiella säkerhetshot i medborgarskapsärenden

I uppdraget ingår att se över om det finns mer information i enskilda ärenden som kan överföras till Säkerhetspolisen. I de två följande avsnitten redogörs för hur Migrationsverket kommer att öka informationsöverföringen, av ärenden och uppgifter, vilket innebär att fler säkerhetshot kan identifieras samt att fler återkallelseärenden kan initieras.

3.1.2.1 Informationsöverföring till Säkerhetspolisen i anmälningssärenden om svenskt medborgarskap

Den 1 oktober 2024 ändras lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen), vilket bl.a. innebär att det även i flertalet *anmälningar* om svenskt medborgarskap för personer som har fyllt 15 år ska göras en prövning av om den sökande bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.⁸ Informationsöverföringen till Säkerhetspolisen kommer alltså att utökas och även innefatta vissa anmälningssärenden.⁹ Informationsöverföringen ska ske på samma sätt som i ansökningsärenden enligt 11 § medborgarskapslagen.¹⁰ Antalet begäran om kontrollbesked från Säkerhetspolisen kommer alltså att öka.

3.1.2.2 Ytterligare uppgifter ska föras över till Säkerhetspolisen

Förutom att fler kontrollbesked kommer att begäras p.g.a. lagändringarna i vissa anmälningssärenden har Migrationsverket och Säkerhetspolisen sedan en längre tid

⁶ 11 § 5 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen).

⁷ 27 § andra stycket medborgarskapslagen.

⁸ Jfr t.ex. den nya lydelsen av 7 § tredje stycket 3 medborgarskapslagen som träder ikraft den 1 oktober 2024.

⁹ Se bl.a. de nya lydelsena av 6-10 §§ medborgarskapslagen.

¹⁰ Prop. 2023/24:107, s. 37.

haft dialog kring eventuell ytterligare information kopplat till filöverföringen i förhållande till kravet på ett hederligt levnadsätt. Ytterligare uppgifter har identifierats i samråd med Säkerhetspolisen och kommer att föras över så snart som möjligt.

3.2 Öka kompetensen gällande säkerhetshot

När det gäller förmågan att upptäcka potentiella säkerhetshot har Migrationsverket sedan tidigare ett välutvecklat samarbete med Säkerhetspolisen, med specialutbildade kontaktpersoner (s.k. SPoC:ar¹¹) och regelbundna ärendeföredragningar. Detta i sig bidrar till informations- och kunskapsöverföring myndigheterna emellan. Migrationsverkets SPoC:ar är knutna till Migrationsverkets specialistfunktion för ärenden om uteslutande och hot mot allmän ordning och säkerhet¹². Inom funktionen samordnas även Migrationsverkets specialister avseende ärenden om uteslutande, hot mot allmän ordning och säkerhet samt om svenskt medborgarskap där det framkommer att den sökande har varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp¹³.

3.2.1 Hur har Migrationsverket ökat kompetensen gällande säkerhetshot?

3.2.1.1 Specialutbildade uteslutande-, vägrans- och karenspecialister

För att öka kompetensen gällande säkerhetshot har Migrationsverket under våren 2024 utbildat två ytterligare uteslutande-, vägrans- och karenspecialister med placering på medborgarskapsenheter som arbetar tillsammans med de tre befintliga specialisterna som redan är placerade på medborgarskapsenheter. Samtliga specialister har genomgått en omfattande kompetenshöjande utbildning för att utgöra ett verksamhetsnära stöd i en lärande vardag.

3.2.2 Planerade aktiviteter för att öka kompetensen gällande säkerhetshot

3.2.2.1 Utbildning om återkallelser respektive säkerhetsindikatorer/säkerhetshot

Under hösten 2024 kommer en större utbildningsinsats genomföras för personal inom medborgarskapsprövningen. Insatsen kommer genomföras av Migrationsverkets SPoC i region Väst samt Migrationsverkets medborgarskaps-SPoC i region Syd.¹⁴ Utbildningen kommer att fokusera på återkallelser respektive säkerhetsindikatorer/säkerhetshot. Liknande utbildningsinsatser, med fokus på säkerhetsindikatorer genomförs regelbundet, men riktar sig främst till nyanställd personal. Höstens utbildningar kommer att ha ett bredare fokus på kompetens och beröra både säkerhetshot (enligt medborgarskapslagen och utlänningslagen

¹¹ Single Point of Contact-personer som är Migrationsverkets regionala kontaktpersoner gentemot Säkerhetspolisen.

¹² Se mer om denna funktion i Migrationsverkets processtyrande dokument [Migrationsverkets specialistfunktion för ärenden om uteslutande och hot mot allmän ordning och säkerhet](#) (PR/025/2021).

¹³ Jfr Regeringens beslut från den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM) där det slogs fast att kravet på ett hederligt levnadsätt inte är uppfyllt om den sökande har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar.

¹⁴ I dagsläget handläggs medborgarskapsärenden i Migrationsverkets regioner Syd och Väst.

[2005:716]) samt återkallelse (enligt utlänningslagen). Utbildningen kommer att erbjudas samtliga medarbetare som arbetar med ärenden om medborgarskap, i syfte att ytterligare öka kompetensen inom områden säkerhetshot och återkallelse.

3.3 Identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden ska stärkas

Av uppdraget framgår att Migrationsverket ska stärka identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden. Migrationsverket noterar dock att det av regleringsbrevet för budgetår 2024 även framgår följande om Migrationsverkets identitetsarbete:

Migrationsverkets ID-arbete ska leda till en ökad kvalitet i prövningen och i återvändandearbetet samt bidra till en ökad kontroll av vilka personer som befinner sig i Sverige eller söker tillstånd innan inresa i landet. Arbetet ska också motverka att felaktiga uppgifter om identiteter registreras. Syftet är bland annat att bidra till att skydda Sverige mot säkerhetshot och till att motverka felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott och grov organiserad brottslighet. Migrationsverket ska redovisa resultatet av genomförda åtgärder för att ytterligare stärka ID-arbetet hos myndigheten.¹⁵

Även om Migrationsverket ska redovisa myndighetens genomförda åtgärder avseende identitetsarbetet i stort på verket, kommer denna rapport att fokusera på vad som kan göras för att stärka identitetskontrollerna i just medborgarskapsärenden.

3.3.1 Hur går en identitetskontroll till i ett ärende om svenskt medborgarskap?

För att en person ska kunna beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan krävs bl.a. att hon eller han uppfyller kravet på styrkt identitet.¹⁶ För styrkandet av identiteten godtas normalt passhandling i original eller annan fotoförsedd identitetshandling i original utfärdad av behörig myndighet i hemlandet.¹⁷ Det får inte råda någon tvekan om att handlingen är äkta.¹⁸ Identitetshandlingen måste vara tillförlitlig och utfärdad på ett ur identitetssynpunkt tillfredställande sätt. Den får t.ex. inte vara av för enkel beskaffenhet. Om den sökande inte har ansökt om, eller hämtat ut handlingen personligen, godtas handlingen inte ensam för att styrka identiteten i ett ärende om svenskt medborgarskap.¹⁹

En person som ansöker om svenskt medborgarskap enligt 11 § medborgarskapslagen måste alltså, som huvudregel, lämna in sin identitetshandling i original till

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket, avsnittet Verksamhet, 1 Mål och återrapporteringskrav, ID-arbete med hög kvalitet.

¹⁶ 11 § 1 medborgarskapslagen.

¹⁷ Se UN 9309-0797, 1994-03-14.

¹⁸ Jfr UN 9401-0518, 1994-10-26.

¹⁹ Se UN 9312-0694, 1994-10-28 och UN 9402-0629, 1994-10-28.

Migrationsverket. Det görs sedan en dokumentkontroll av handlingen på någon av medborgarskapsenheterna. Kontrollen innefattar en okulärbesiktning med viss utrustning, såsom passläsare, UV-lampa och lupp. Vid anmärkningar eller avvikelser, eller om det finns tips om att något inte står rätt till, görs en mer grundlig dokumentgranskning av certifierad dokumentgranskare på enheten. Om den certifierade dokumentgranskaren gör motsvarande bedömning som gjorts vid den första dokumentkontrollen, översänds handlingen till någon av verkets två id-enheter för äkthetsbedömning.

Migrationsverkets id-enheter har expertkunskap om biometri och dokumentgranskning och kan bistå medborgarskapsenheterna i äkthetsgranskningen och i identitetsbedömningen. Det sistnämnda kan t.ex. bli aktuellt när en sökande anlänt till Sverige som barn, men nu blivit vuxen och det råder osäkerhet huruvida det är samma person som nu ansöker om svenskt medborgarskap. Id-enheterna kan då bl.a. utföra en ansiktsjämförelse mellan ansiktsbild/er i identitetshandlingar från hemlandet och de bilder som tagits av Migrationsverket.

En person som saknar identitetshandlingar kan under vissa förutsättningar styrka sin identitet genom en nära anhörig²⁰. Det krävs då att den nära anhöriga är svenskt medborgare och att hon eller han själv har styrkt sin identitet, enligt det sätt som beskrivs ovan, i samband med sitt förvärv av svenskt medborgarskap. Vidare krävs att den nära anhöriga och personens vars identitet ska bli styrkt, både i medborgarskapsärendet och i tidigare tillståndsärende, har lämnat samstämmiga uppgifter²¹ om varandra.²²

För den som inte kan styrka sin identitet finns en möjlighet att få dispens från identitetskravet.

Personen ska då ha haft hemvist i Sverige i minst åtta år och ha gjort sin identitet sannolik.²³ Denna möjlighet till dispens finns t.ex. för personer som inte kan erhålla en identitetshandling från sitt hemland p.g.a. skyddsbehov. Dispensen träffar även personer som kommer från länder varifrån godtagbara identitetshandlingar inte kan erhållas, eller som av någon annan anledning inte anser sig kunna erhålla identitetshandlingar från sitt hemland.

3.3.2 Vad har Migrationsverket gjort för att stärka identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden?

3.3.2.1 Kartläggning av identitetskontrollen i medborgarskapsärenden

En kartläggning och genomlysning av hur processen för identitetskontroll fungerar har genomförts under året. Ett av syftena med kartläggningen var att identifiera skillnader/likheter mellan Migrationsverkets tvåregioner där medborgarskapsärenden handläggs. Kartläggningen har omfattat samtliga moment i medborgarskaps-hanteringen av identitetshandlingar, från att handlingen begärs in från sökanden,

²⁰ Som huvudregel make/maka, förälder, syskon eller vuxet barn.

²¹ Uppgifter om identitet, släktskap, familjeförhållanden, bakgrund m.m.

²² Prop. 1997/98:178, s. 8 f.

²³ 12 § andra stycket medborgarskapslagen.

till att myndigheten skickar tillbaka handlingen till den sökande. Momenten omfattade bl.a. registreringar i olika skeden och system, kontroll av handling och eskalering av handlingar med avvikelser. Resultatet från kartläggningen kommer att användas för att ta fram en standard för ett gemensamt arbets- och gransknings-sätt, innefattande både hantering, registrering och granskning av identitetshandlingar i medborgarskapsärenden.

3.3.3 Planerade aktiviteter för att stärka identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden

I stycket ovan nämns att Migrationsverket kommer att ta fram en gemensam standard för ett gemensamt arbets- och gransknings-sätt. En sådan standard kommer att stärka identitetskontrollerna i ärenden om svenskt medborgarskap. Det har t.ex. uppmärksammats att det bör göras tekniska ändringar i Migrationsverkets handläggningssystem för att synliggöra vilka identitetskontroller som har gjorts. En sådan teknisk ändring underlättar uppföljning av handläggningen.

Ett flertal ännu oprövade förslag på åtgärder har kommit fram under arbetets gång som för närvarande bereds internt på myndigheten. Det har t.ex. föreslagits att användandet av fotojämförelser ska användas i flera ärenden än idag²⁴ och möjligheten att använda sig av fler tekniska verktyg och hjälpmedel för en säkrare kontroll av identiteten undersöks också. Det analyseras också vilka krav som ska ställas för att styrka sin identitet genom en nära anhörig samt i vilken omfattning som dispens från kravet på styrkt identitet kan medges.

Myndigheten har också identifierat behovet av en översyn över vilka handlingar som skickas vidare till id-enheterna för mer omfattande granskning och kommer att arbeta vidare med den frågan. Det kan bl.a. handla om identitetshandlingar som är handskrivna. Likväl ser vi behov av att handläggande personal med granskningskompetens ska ges ytterligare utbildning, gällande t.ex. fotojämförelser. Migrationsverkets rättsavdelning avser också att se över verkets *rättsliga ställningstagande om kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd*²⁵ med bl.a. stärkandet av identitetskontroller i fokus.

Även om rapporten tar sikte på stärkandet av identitetskontrollen i medborgarskapsärenden är det viktigt att belysa att en gedigen identitetskontroll från början i personens första kontakt med Migrationsverket, underlättar bedömningen i framtida ärenden om svenskt medborgarskap. Det är något som Migrationsverket har med sig i myndighetens pågående större ID-arbete.

3.3.4 Användandet av biometri

Migrationsverket saknar i dagsläget förutsättningar för att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap.²⁶ Detta innebär att det inte är möjligt att med hjälp av biometriska uppgifter verifiera att den person som

²⁴ Här avses befintliga fotografier i sökandens identitetshandling och inte att foton ska upptas i medborgarskapsärendet. Jfr med vad som sägs i avsnitt 3.3.2.1.

²⁵ RS/037/2021.

²⁶ Jfr 9 kap. 8 § utlänningslagen samt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

ansöker om svenskt medborgarskap är samma person som först kom till Sverige och t.ex. beviljades uppehållstillstånd.

Vidare är det inte möjligt att använda biometriska uppgifter för att kontrollera om kravet på ett hederligt levnadsätt är uppfyllt. Det kan t.ex. förekomma att en utlänning dömts för brott i en annan identitet än den Migrationsverket har registrerad. När Migrationsverket kontrollerar om kravet på ett hederligt levnadsätt är uppfyllt görs detta genom alfanumeriska uppgifter, vilket gör att en brottsdom i en annan identitet inte upptäcks.

Möjligheten att uppta och använda sig av biometriska uppgifter i samband med ansökan om medborgarskap skulle sannolikt stärka förmågan att identifiera potentiella säkerhetsshot, ärenden om återkallelse samt missbruk av identiteter.

Migrationsverket har påtalat till regeringen²⁷ att det finns ett behov av en bredare översyn av frågorna om användning av biometri och har särskilt efterfrågat möjlighet att använda fingeravtryck och fotografier i ärenden om medborgarskap. Av tilläggsdirektiv²⁸ till *Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet*²⁹ framgår bl.a. att utredningen ska ta ställning till hur biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag.

Det framgår vidare att det bör säkerställas att det finns förutsättningar för Migrationsverket att vid behov dela biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier med andra myndigheter som behandlar sådana uppgifter i sin verksamhet, i första hand Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Utredaren ska även undersöka om det finns ett behov av ytterligare utbyte av fingeravtryck och fotografier mellan myndigheter för att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar. Om ett sådant behov identifieras ska utredaren också lämna förslag om detta. Utredningen ska i skrivande stund redovisa sitt förslag senast den 29 november 2024.³⁰

Migrationsverket anser att det finns ett starkt behov av lagstiftning om tillåtelse att uppta och använda biometriska uppgifter i medborgarskapsärenden för att på så sätt stärka identitetskontrollerna, stärka förmågan att identifiera säkerhetsshot samt förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd.

3.4 Utvecklandet av arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd

Arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd är prioriterat som en del i myndighetens arbete för att genomföra reformarbetet på migrationsområdet.

²⁷ Se hemställan Ju2018/01106-3.

²⁸ [Dir. 2023:126](#).

²⁹ Ju 2022:12.

³⁰ Se [Dir 2024:54](#).

3.4.1 Migrationsverkets återkallelseprocess

Migrationsverket har antagit ett processtyrande dokument³¹ *Processbeskrivning – återkallelse och efterkontroller*³². Syftet med att ha en process avseende återkallelse och efterkontroller är att upprätthålla en reglerad invandring och främja arbetet mot missbruk och fusk. Processen ska även vara förutsebar och rättssäker. Av processbeskrivningen framgår bl.a. att återkallelseprocessen startar när Migrationsverket får in information eller en indikation, både från interna och externa parter, som innebär att en bedömning behöver göras avseende om ett ärende om återkallelse för tillstånd och/eller statusförklaring ska öppnas. Informationen ska omhändertas och registreras enligt gällande rutiner, oavsett om den kan kopplas till ett enskilt ärende eller ej.

3.4.2 Planerade aktiviteter för att förbättra arbetet med återkallelse av uppehållstillstånd i handläggningen av medborgarskapsärenden

Av uppdraget framgår att Migrationsverket ska utveckla våra arbetsmetoder för att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd i handläggningen av medborgarskapsärenden. I avsnitten nedan redogörs för vilka planerade aktiviteter myndigheten kommer att genomföra för att omhänderta den delen av uppdraget.

3.4.2.1 Utökad initial screening och samverkan

Desto snabbare återkallelseindikationer upptäcks, desto lättare är det att processuellt initiera ett återkallande. Att flera år har passerat när en återkallandeindikation upptäcks p.g.a. att ärenden ligger i balans som resultat av långa handläggningstider i medborgarskapsprocessen leder till problem. Migrationsverket kommer därför att utöka vår screening av alla medborgarskapsärenden som kommer in till verket med syfte att uppmärksamma eventuell indikation på återkallande i samband med att ansökan inkommer.

I dagsläget har medborgarskapsprövningen i region Syd en initialfunktion där samtliga medborgarskapsärenden klassas utifrån om de är mer utredningskrävande ärenden eller om det rör sig om ett ärende av enklare beskaffenhet. Initialfunktionen har tidigare klassat ett ärende med återkallandeindikationer som utredningskrävande. Den initiala screeningen av återkallelser kommer att utvecklas på så sätt att samtliga uppmärksammade återkallandeindikationer ska skickas till de enheter som handlägger återkallelseärenden direkt.

Initialfunktionen ska också initialt samverka med de enheter som handlägger återkallelseärenden genom att låta deras medarbetare arbeta tillsammans med initialen och granska ärenden tillsammans under en period i utbildningssyfte.

3.4.2.2 Indikatorlista och rutiner

Migrationsverket arbetar med att ta fram en lista på indikatorer gällande återkallande som ska finnas tillgänglig för Migrationsverkets samtliga medarbetare för att arbetet med upptäckandet av potentiella återkallandeärenden ska kunna

³¹ Processtyrande dokument utgör Migrationsverkets processtyrning av handlägningsprocesserna enligt migrationslagstiftningen. Sådana dokument är bindande för myndighetens medarbetare och beslutas av chefen för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen.

³² PR/002/2024.

utföras på ett enkelt och effektivt sätt. Det kommer också att upprättas en rutin för medborgarskapsenheterna som tydliggör vilka ärenden som ska skickas till enheter som arbetat med återkallelse för initiering av återkallande.³³

Migrationsverket tar också fram och förtydligar myndighetens interna stödmaterial om återkallelser, som bl.a. handböcker och rutiner.

4. Sammanfattande slutsatser

Ett beslut om svenskt medborgarskap kan i dagsläget³⁴ inte återkallas³⁵, vilket innebär att det är Migrationsverkets sista möjlighet att upptäcka återkallelseindikationer som t.ex. säkerhetshotande omständigheter. Det är därför av största vikt att det sker en grundlig kontroll i dessa ärenden.

De fyra deluppdragen är nära sammankopplade och flera av de åtgärder som redogjorts för ovan får sannolikt effekt och påverkar de andra deluppdragen.

För att nämna ett exempel påverkas deluppdragen *Stärkt kontroll för att upptäcka potentiella säkerhetshot i medborgarskapsärenden* och *Utveckla arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd* av varandra. Under hösten 2024 genomför Migrationsverket uppdraget för att stärka kontrollen genom ökad informationsöverföring till Säkerhetspolisen vilket innebär att fler säkerhetshot kan identifieras samt att fler återkallelseärenden initieras. Ett annat exempel är de utbildningsinsatser som ska hållas under hösten 2024 i syfte att ytterligare öka kompetensen inom områdena säkerhetsindikatorer/säkerhetshot och återkallelse. Dessa utbildningsinsatser innebär både att kontroller för att upptäcka potentiella säkerhetshot stärks samt att arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd i handläggningen av medborgarskapsärenden förbättras.

Om det dessutom införs lagstiftning som tillåter att biometriska uppgifter får upptas och användas i samband med ansökningar om svenskt medborgarskap, stärks både identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden och arbetet mot identitetsmissbruk samt förmågan att identifiera säkerhetshot. Därtill kommer arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd att förbättras.

³³ Exempelvis hemvistavslag i medborgarskapsärendet t.ex. p.g.a. indikatorer på att sökande är utanför Sverige, men där sökande fortfarande är folkbokförd i Sverige, eller identitetsavslag där stora skillnader i uppgivna identitetsuppgifter jämfört med tillståndsärendet uppmärksammas.

³⁴ En parlamentarisk sammansatt kommitté utreder några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen. Kommittén ska bl.a. bedöma om rätten till svenskt medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande (Dir. 2023:83). Kommittén ska lämna sitt förslag senast den 1 december 2024.

³⁵ 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

I delredovisningen av arbetet med återkallelser i medborgarskapsärenden nämns utvecklad initial screening som ett exempel på en åtgärd som kan stärka Migrationsverkets arbete med återkallelser i medborgarskapsprocessen. En sådan utvecklad initial screening kan också indikera ett potentiellt säkerhetshot.

Flertalet föreslagna åtgärder innebär också ett ökat samarbete mellan medborgarskapsenheterna, enheterna som handlägger återkallelseärenden, SPoC:ar samt specialistfunktionen för ärenden om uteslutande och hot mot allmän ordning och säkerhet. Ett stärkt samarbete mellan dessa enheter och funktioner i ärenden där det finns indikatorer på säkerhetshot och/eller återkallelse kommer också att medföra att kontrollerna i medborgarskapsärenden stärks ytterligare.

5. Regeringsuppdraget - Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden

Migrationsverket har tidigare inom ramen för regeringsuppdraget *Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden* genom regleringsbrevet för budgetåret 2023³⁶ analyserat möjligheterna att öka kvaliteten och prioritera kontroller av vandel och levnad vid handläggningen av tillståndsärenden.³⁷ Migrationsverket kommer att utöka dagens ansökningsformulär i tillståndsärenden med ett antal individualiserade frågor som riktar in sig på utlänningens vandel. Med utökade frågor till sökanden finns möjlighet att fånga upp information som är relevant vid en vandelsbedömning inför beviljade av uppehållstillstånd. Sådana frågor kan få följd effekter i t.ex. medborgarskapsprocessen. Om fler utlänningar fångas upp i ett tidigare skede och nekats uppehållstillstånd blir de aldrig aktuella för ett svenskt medborgarskap. I andra fall kanske uppgifterna i en ansökan om uppehållstillstånd, i nuläget, inte är tillräckliga för att neka en person uppehållstillstånd, men det utesluter inte att uppgifterna kan få betydelse i ett senare ärende om svenskt medborgarskap.³⁸

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket, avsnittet Verksamhet, 3 Uppdrag, 6. Skärpta kontroller av vandel.

³⁷ Se Migrationsverkets redovisning av uppdraget "Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden", Migrationsverkets diarienummer 1.1.1.2-2023-4330.

³⁸ I en ansökan om svenskt medborgarskap enligt 11 § medborgarskapslagen föreligger ingen absolut rätt till svenskt medborgarskap, även om naturalisationsvillkoren är uppfyllda. Ett svenskt medborgarskap är inte en rättighet, det är istället en exklusiv rätt för staten att efter en diskretionär prövning inom ramen för medborgarskapslagstiftningen, bestämma om en person bör tas upp till svensk medborgare. Se prop. 1975/76:136 s. 34 och prop. 1997/98:178 s. 6 och 15.

6. Handlingsplan och arbetet framåt

Några av de åtgärder som redogörs för här ovan är redan avslutade och flera åtgärder påbörjas redan under hösten 2024 och implementeras i slutet av året eller i början på nästa år.

Här nedan återfinns en tabell över de aktiviteter som är genomförda respektive planerade, vem som ansvarar för dessa samt när i tid dessa genomfördes, ska påbörjas, eller vara klara.

Uppdragsdel	Aktivitet?	Ansvarig?	När?
Stärkt kontroll för att upptäcka potentiella säkerhetshot i medborgarskapsärenden.	Utökad informationsöverföring till Säkerhetspolisen i anmälningssärenden.	NOA (enheten för operativ analys, EOA)/OV (Team modig)	Klart 2024-10-01.
	Ytterligare uppgifter ska överföras till säkerhetspolisen.	NOA (EOA)/OV (Team modig)	Pågår och beräknas bli klart 2024.
Öka kompetensen gällande säkerhetshot.	Två nya utestulande- vägrans- och karens-specialister placerade på medborgarskapsenheter har utbildats. Utbildningsinsats (fokus återkallelser respektive säkerhetsindikatorer/säkerhetshot) ska genomföras.	NOA (EOA)	Klart våren 2024. Beslutade om och hålls under hösten 2024.
Identitetskontrollerna i medborgarskapsärenden ska stärkas.	En standard för ett gemensamt arbets- och granskningssätt, innefattande både hantering, registrering och granskning av identitetshand-	DUA/OV (DUAs ID-utskott där OV är representerade).	Klart vid årsskiftet 2024/2025.

	<p>lingar i medborgarskapsärendena ska tas fram.</p> <p>Teknisk utveckling, ökad användning och eventuell utbildning av fotojämförelser, ytterligare granskningsutbildning m.m. ska föreslås.</p> <p>Intern översyn av förutsättningarna för styrkandet av identiteten genom nära anhörig och dispens från kravet på styrkt identitet.</p> <p>Översyn av verkets <i>rättsliga ställningstagande om kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd</i> (RS/037/2021).</p>	<p>DUA/OV (förslag utreds av medborgarskapsprövningsstödsgruppen samt av DUAs ID-utskott).</p> <p>OV (medborgarskapsprövningsstödsgruppen)/RA (migrationsrättsenhet 2).</p> <p>RA (migrationsrättsenheterna).</p>	<p>Beslut kommer att fattas av medborgarskapsprövningsstödsnätverk när förslag finns.</p> <p>Pågår och beräknas bli klart årsskiftet 2024/2025.</p> <p>Påbörjas hösten 2024 och beräknas bli klart våren 2025.</p>
Utveckla arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd.	Utveckla medborgarskapsprocessens initiala screening när det gäller upptäckandet av återkallandeindikatorer.	OV (framför allt region Syd).	Påbörjas hösten 2024.

	<p>En lista på återkallandeindikatorer för Migrationsverkets samtliga medarbetare ska tas fram.</p> <p>Rutiner och stödokument om återkallelser ska tas fram/förtydligas.</p>	<p>DUA (Prövningsstödsnätverket för återkallelse och efterkontroller).</p> <p>DUA (Prövningsstödsnätverket för återkallelse och efterkontroller).</p>	<p>Påbörjas hösten 2024.</p> <p>Påbörjas hösten 2024.</p>
--	---	---	---